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

CRI(2015)36

RAPPORT DE L'ECRI SUR L'ESTONIE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 16 juin 2015

Publié le 13 octobre 2015

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORT DE L'ECRI SUR L'ESTONIE
(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 16 juin 2015

Publié le 13 octobre 2015

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS **7**

RÉSUMÉ **9**

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS **11**

I. THEMES COMMUNS **11**

1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE 11
- PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME 11
- DROIT PENAL 11
- DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF 13
- ORGANES NATIONAUX SPECIALISES 14

2. DISCOURS DE HAINE 16
- TRAITEMENT DU DISCOURS HOMO/TRANSPHOBE PAR LE CODE PENAL 16
- DONNEES 17
- DISCOURS POLITIQUE 17
- L'INTERNET 17
- DISCOURS DE HAINE ANTISEMITE 18
- DISCOURS DE HAINE HOMO/TRANSPHOBE 18
- REPONSE DES AUTORITES 18

3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE 20
– TRAITEMENT DE LA VIOLENCE HOMO/TRANSPHOBE PAR LE CODE PENAL 20
– DONNEES ET ETENDUE DU PROBLEME 20
– REPONSE DES AUTORITES 20

4. POLITIQUES D'INTEGRATION 21
– LES POLITIQUES D'INTEGRATION JUSQU'A 2013 21
– LES RESULTATS DE CES POLITIQUES 22
– LA NOUVELLE POLITIQUE D'INTEGRATION ADOPTEE EN DECEMBRE 2014 27

II. QUESTIONS CONCERNANT SPECIFIQUEMENT L'ESTONIE **29**

1. RECOMMANDATIONS DU QUATRIEME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE 29
- CONCERNANT LA QUALITE DE L'ENSEIGNEMENT POUR LES RUSSOPHONES 29
- CONCERNANT LA REDUCTION DU NOMBRE D'APATRIDES 29
- CONCERNANT LE PLACEMENT D'ENFANTS ROMS DANS DES ECOLES SPECIALISEES 29

2. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT 30
- DONNEES 30
- QUESTIONS LEGISLATIVES 30
- DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES 31

3. EFFICACITE DES ORGANES NATIONAUX SPECIALISES 32

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE **35**

LISTE DES RECOMMANDATIONS **37**

BIBLIOGRAPHIE **41**

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle seront terminés au début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard**.**

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces nouvelles recommandations prioritaires.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 19 mars 2015. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur l'Estonie le 15 décembre 2009, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

En matière législative, un amendement récent à la loi sur la citoyenneté assouplit les exigences linguistiques pour les personnes de plus de 65 ans demandant la nationalité estonienne et permettra, dès 2016, d'attribuer automatiquement la citoyenneté estonienne à tout enfant né de parents de citoyenneté indéterminée. Par ailleurs, une loi sur la cohabitation a été adoptée qui accordera aux couples de même sexe une protection égale à celle dont bénéficient les couples hétérosexuels.

Le ministère de la Justice a aussi proposé un amendement au Code pénal où pourraient figurer : l'abandon (ou l'atténuation) de la condition limitant la portée des articles érigeant l'incitation à la haine et à la violence racistes et à la discrimination raciale aux seuls cas où la santé, la vie ou les biens de la victime entrent en jeu ; l'inclusion de la citoyenneté et de l'identité de genre au nombre des caractéristiques des victimes des comportements racistes érigés en infractions ; et l'inclusion de la motivation raciste comme circonstance aggravante de toute infraction ordinaire.

En outre, l'Estonie a mené à bien un programme d'intégration pour la période 2008-2013. Celui-ci couvrait les besoins de tous les groupes vulnérables, avec un accent sur l'intégration des russophones et des personnes de citoyenneté indéterminée. Les résultats du recensement réalisé en 2011 attestent des effets de ce programme, avec, notamment, la diminution du nombre de personnes de citoyenneté indéterminée.

Ce programme a fait l'objet d'évaluations, mais aussi de recherches et études indépendantes qui ont permis d'en ajuster la mise en œuvre au fil des ans, mais aussi d'identifier les problèmes importants restants à résoudre. C'est sur cette base que l'Estonie a adopté un nouveau programme d'intégration allant jusque 2020.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Estonie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

L'Estonie n'est en général pas sujette à un problème particulier de discours de haine, mais les points suivants restent sensibles : la prévalence des propos racistes sur les portails web d'actualité, et le manque de réaction quant au discours homo/transphobe au sein de la classe politique. La sous-déclaration des plaintes pour des cas de haine ou de violence raciste ou homo/transphobe pose avec acuité la question de l'absence d'activités de formation des policiers, juges et magistrats du parquet. Il n'y pas de mesures coordonnées suffisantes pour sensibiliser la société dans son ensemble aux questions de racisme et de discrimination raciale.

En matière d'intégration, les russophones et les personnes de citoyenneté indéterminée n'ont pas été suffisamment consultées sur la mise en œuvre de la loi linguistique, notamment dans le cadre de l'acquisition de la citoyenneté. Cette loi pourrait d'ailleurs conduire à une discrimination indirecte dans l'accès à l'emploi des personnes dont l'estonien n'est pas la langue maternelle. La transition vers un système où les établissements scolaires du cycle secondaire supérieur doivent enseigner 60% des matières en estonien révèle encore des lacunes. La performance des élèves scolarisés en russe est plus faible que celle des élèves scolarisés en estonien. Cependant, cet écart s'est réduit durant les dernières années. Les régions à majorité russophone restent économiquement moins développées et connaissent toujours un taux de chômage plus important. Il n'existe pas de système de collecte de données relatives à l'égalité ni de plans spécifiques pour adresser les problèmes de chaque groupe vulnérable.

Concernant les organes spécialisés, deux institutions jouent au niveau national le rôle d'autorités expressément chargées de la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination raciale. Cependant, seul le Chancelier de la Justice peut être considéré comme une institution indépendante.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités estoniennes de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Les autorités estoniennes devraient revoir le Code pénal de manière à criminaliser des infractions racistes comme : injures ou diffamation publiques ; expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes ; négation, justification ou apologie publiques de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre ; diffusion ou distribution publiques, production ou stockage de matériel raciste ; création, direction, participation ou soutien à un groupement raciste ; discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession. D'autres modifications devraient étendre la protection de certaines dispositions de droit pénal aux groupes de personnes et faire de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire.

Les autorités devraient également amender le Code pénal de manière à abandonner la condition limitant la portée des articles érigeant l'incitation à la haine et à la violence racistes et à la discrimination raciale aux seuls cas où la santé, la vie ou les biens de la victime entrent en jeu, et mettre en place un système de collecte de données et de production de statistiques relatives à de tels actes*.

La loi sur l'égalité de traitement devrait aussi être revue pour ce qui concerne : l'attribution de marchés publics, l'annulation des dispositions discriminatoires figurant, entre autres, dans les contrats de travail et les règlements intérieurs des entreprises, la suppression du financement public d'organisations racistes, la définition de formes alternatives de discrimination. Cette loi devrait, le cas échéant, être amendée afin d'assurer l'indépendance du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement.

La langue, la citoyenneté et l'identité de genre devraient être incluses comme motifs interdits dans toutes les dispositions législatives pertinentes. Des activités de de formation aux questions de racisme et de discrimination raciale devraient être organisées pour les policiers, juges et magistrats, ainsi que des activités de sensibilisation pour un large public.

Par ailleurs, des mesures devraient être prises pour résoudre les problèmes de mise en œuvre de la loi linguistique qui se posent aux russophones, pour s'assurer que cette loi ne contienne aucune disposition entraînant une discrimination indirecte dans l'accès à l'emploi des personnes dont l'estonien n'est pas la langue maternelle, pour diminuer le chômage dans les régions où les russophones sont majoritaires et pour mettre en place un système de collectes de données relatives à l'égalité.

Enfin, dans le cadre du nouveau programme d'intégration 2020, les autorités devraient lancer une campagne d'information à l'attention des russophones et des personnes de citoyenneté indéterminée pour les inciter à participer pleinement à ce programme*.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Thèmes communs

1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale[1]

- **Protocole nº 12 à la Convention européenne des droits de l'homme**

1. Les autorités estoniennes ont informé l'ECRI qu'elles estiment nécessaire de prendre plus de temps pour évaluer l'impact de la ratification du Protocole n° 12. L'ECRI note que ce Protocole, qui prévoit l'interdiction générale de la discrimination, a été adopté le 4 novembre 2000. L'ECRI considère que cet instrument est un élément fondamental en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

2. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de ratifier le Protocole nº 12 à la Convention européenne des droits de l'homme dans les plus brefs délais.

- **Droit pénal**

3. L'ECRI a examiné à plusieurs reprises les dispositions du Code pénal sous l'angle de sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'analyse ci-après portera sur les lacunes persistantes.

4. L'ECRI note que les articles 151 et 152 du Code pénal se réfèrent notamment à la nationalité, la race, la couleur, le sexe, la langue, l'origine, la religion ou l'orientation sexuelle comme caractéristiques des victimes des comportements racistes qu'ils érigent en infractions (dénommés ci-après « motifs interdits »). Les termes estoniens correspondant aux motifs de nationalité et d'origine sont souvent employés de manière synonyme et couvrent l'origine nationale et l'origine ethnique[2]. Il manque donc dans cette liste de motifs interdits la citoyenneté et l'identité de genre. A ce stade de son analyse, l'ECRI aimerait d'emblée évoquer une initiative développée par le ministère de la Justice dès 2011, visant à amender divers articles du Code pénal où les questions de racisme et de discrimination raciale sont en jeu. Selon les informations qui lui ont été communiquées tant qu'à présent, il serait notamment question d'inclure la citoyenneté et l'identité de genre au nombre des motifs interdits des infractions motivées par le racisme[3], d'inclure la motivation raciste comme une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire, et d'abandonner (ou d'atténuer) la condition limitant l'application de l'article 151 (voir § 5).

---

[1] Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. De même, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur ces motifs qui manque de justification objective et raisonnable.

[2] En droit civil, cet usage est attesté par la note explicative de la loi sur l'égalité de traitement (http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=384SE&koosseis=11).

[3] Portant notamment sur l'inclusion de l'identité de genre au nombre des motifs interdits, cette initiative est particulièrement pertinente dans le cadre de la partie II.2 du présent rapport sur les mesures pour lutter contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT), dans la mesure où la discrimination des personnes LGBT est pour l'essentiel fondée sur les motifs « d'orientation sexuelle », mais aussi « d'identité de genre ».

5. Concernant le point a du paragraphe 18 de la RPG n° 7, l'ECRI note que le paragraphe 1 de l'article 151 du Code pénal érige en infraction l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination pour les motifs interdits. Cependant, l'ECRI note que l'article 151 du Code pénal ne donne aucune précision si un groupe de personnes peut être considéré comme victime, comme le demande également le point a du paragraphe 18 de la RPG n° 7[4]. Par ailleurs, ainsi que l'ECRI l'avait déjà noté dans son 4ème rapport[5], cette disposition du Code pénal est assortie d'une condition limitant son application au cas où il peut être établi que l'acte incriminé résulte en un danger pour la vie, la santé ou la propriété de la victime.

6. Malgré la recommandation faite par l'ECRI dans son 4ème rapport[6], le Code pénal ne contient toujours aucune disposition érigeant en infractions les injures ou la diffamation publiques pour les motifs interdits comme le demande le point b du paragraphe 18 de la RPG n° 7. Enfin, l'article 120 du Code pénal criminalise les menaces, mais toujours sans se référer explicitement aux motifs interdits comme le demande le point c du paragraphe 18 de la RPG n° 7.

7. L'ECRI note que le Code pénal ne contient aucune disposition érigeant en infractions : l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes, comme le demande le point d du paragraphe 18 de la RPG n°7 ; la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre[7], comme le demande le point e de ce même paragraphe; la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées aux points a, b, c, d et e de la RPG n° 7, comme le demande son point f.

8. L'ECRI note que, contrairement à sa recommandation du 4ème cycle[8], le Code pénal ne contient pas de disposition spécifique[9] érigeant en infraction la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités aux fins de contribuer aux infractions visées aux points a, b, c, d, e et f de la RPG n° 7, comme le demande le point g du paragraphe 18 de cette RPG. L'ECRI note également que le Code pénal ne criminalise pas spécifiquement la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession, comme le demande le point h du paragraphe 18 de la RPG n° 7.

9. Le Code pénal ne contient pas non plus de disposition prévoyant que, pour toute infraction non visée aux paragraphes 18 et 19 de la RPG n° 7, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante. Ici aussi, l'ECRI rappelle que le ministère de la Justice a proposé un amendement de cette disposition (voir § 4),

---

[4] EU 2014a : § 3.1.1.

[5] § 35 du 4ème rapport sur l'Estonie.

[6] § 41 du 4ème rapport sur l'Estonie.

[7] EU 2014a : § 3.1.3 et § 3.1.4.

[8] § 44 du 4ème rapport sur l'Estonie.

[9] L'ECRI rappelle les termes du paragraphe 3 de l'exposé des motifs relatifs à la RPG n° 7 soulignant que le droit pénal présente un aspect symbolique permettant une prise de conscience par la société de la gravité du racisme et de la discrimination raciale et qu'il peut produire un effet dissuasif important.

et, tout comme le CERD[10], invite les autorités à modifier rapidement le Code pénal à cet égard.

10. L'ECRI recommande (1) que la citoyenneté soient ajoutée aux motifs interdits dans les articles 120, 151, 152 du Code pénal ; (2) que ces articles étendent la protection qu'ils offrent aux groupes de personnes ; (3) que soient incluses dans le Code pénal des dispositions érigeant en infractions (i) les injures ou la diffamation publiques pour les motifs interdits ainsi complétés ; (ii) l'expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; (iii) la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre ; (iv) la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports en lien avec les manifestations visées au paragraphe 18 a, b, c, d et e de la RPG n° 7 ; (v) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités ; (vi) la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession ; (4) que soit ajoutée dans le Code pénal une disposition prévoyant expressément que le mobile raciste constitue une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire ; (5) que soit supprimée la condition limitant l'application de l'article 151 au cas où la santé, la vie ou la propriété de la victime entre en jeu.

- **Droit civil et administratif**

11. Dans son 4ème rapport, l'ECRI constatait l'entrée en vigueur au 1er janvier 2009 d'une loi sur l'égalité de traitement et notait qu'elle était globalement conforme à la RPG n° 7. L'ECRI notait toutefois déjà que la prohibition de la discrimination fondée sur la religion ou d'autres convictions ne s'étendait pas à la protection sociale, à l'éducation ni à l'accès et la fourniture de biens et services destinés au public, ou que la loi sur l'égalité de traitement n'interdisait pas la discrimination fondée sur la citoyenneté ou la langue, et recommandait aux autorités de prendre action pour remédier à ces lacunes[11].

12. Le Chancelier de la Justice a tiré à cet égard la conclusion que l'existence, au titre de la loi sur l'égalité de traitement, de différents niveaux de protection selon les motifs interdits peut être en contradiction avec l'obligation de l'État de garantir une protection contre toute inégalité de traitement selon les termes des paragraphes 12(1), 13 et 14 de la Constitution. En 2011, le Chancelier de la Justice a adressé à ce sujet une lettre au ministre des Affaires sociales. Ce dernier a annoncé en 2013 que l'analyse de la sphère d'application de la loi sur l'égalité de traitement serait incluse dans le plan de travail 2014 du ministère des Affaires sociales. L'ECRI comprend que le ministère des Affaires sociales a récemment entamé un processus d'amendement de la loi afin d'élargir son champs de protection de manière égale pour tous les motifs de discrimination.

13. L'ECRI recommande que la citoyenneté et la langue figurent au nombre des motifs interdits dans tous les domaines où une protection contre la discrimination est garantie par la loi sur l'égalité de traitement.

14. Concernant les différentes formes de discrimination, l'article 3 de la loi sur l'égalité de traitement définit le harcèlement comme une forme alternative de discrimination, comme le demande le paragraphe 15 de la RPG n° 7. En

[10] CERD 2014 : § 8.

[11] §§ 51 et 52 du 4ème rapport sur l'Estonie.

revanche, cette loi n'inclut pas la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de discriminer, le fait d'inciter autrui à discriminer ou le fait d'aider autrui à discriminer comme des formes de discrimination.

15. L'ECRI recommande que la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de pratiquer une discrimination et le fait d'inciter autrui à discriminer ou de l'y aider soient ajoutés aux formes de discrimination énumérées dans la loi sur l'égalité de traitement.

16. La loi sur les marchés publics fait référence au principe d'égalité de traitement. Mais cette référence fait seulement obligation aux autorités contractantes de ne pas opérer de discrimination parmi les candidats durant les processus d'appel d'offres, et non comme le demande le paragraphe 9 de la RPG n° 7, de veiller à ce que les parties bénéficiant de marchés, de prêts, de subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination.

17. L'ECRI recommande que la loi sur les marchés publics soit revue de manière à rendre obligatoire le respect d'une politique de non-discrimination par les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages, à étendre cette obligation au respect et à la promotion d'une telle politique, et à prévoir que la violation de cette condition peut entraîner la résiliation du contrat, de la subvention ou de tout autre avantage.

18. L'ECRI note aussi que, contrairement à ce que demande le paragraphe 15 de la RPG n° 7, la loi estonienne ne prévoit pas que les dispositions discriminatoires figurant dans les contrats ou accords individuels ou collectifs, les règlements intérieurs des entreprises, les règles applicables aux associations à but lucratif ou non lucratif et les règles applicables aux professions indépendantes et aux organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être modifiées ou déclarées nulles et non avenues.

19. L'ECRI recommande que la législation soit modifiée afin de prévoir que les dispositions discriminatoires figurant dans les contrats ou accords individuels ou collectifs, les règlements intérieurs des entreprises, les règles applicables aux associations à but lucratif ou non lucratif et les règles applicables aux professions indépendantes et aux organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être modifiées ou déclarées nulles et non avenues.

20. Ni la loi sur les partis politiques, ni la loi sur les associations sans but lucratif ne prévoient l'obligation de supprimer le financement public des organisations ou des partis politiques, ou de dissoudre les organisations, qui promeuvent le racisme, ainsi que le demandent les paragraphes 16 et 17 de la RPG n° 7.

21. L'ECRI recommande d'introduire dans la loi sur les associations et/ou dans la loi sur les partis politiques la possibilité de supprimer le financement public de toute organisation et de tout parti politique promouvant le racisme.

- **Organes nationaux spécialisés**[12]

22. L'Estonie compte deux organes nationaux spécialisés que sont, d'une part, le Chancelier de la justice et, d'autre part, le Commissaire pour l'égalité entre les

[12] Autorités indépendantes chargées expressément de lutter au niveau national contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination fondés par exemple sur l'origine ethnique, la couleur de peau, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale).

sexes et l'égalité de traitement. Cette situation est la conséquence d'une évolution décrite par l'ECRI dans ses troisième et quatrième rapports.

23. Quant au principe 3.d de la RPG n° 2, l'ECRI note que la loi sur le Chancelier de la Justice ne prévoit pas que cette institution fournisse aide et assistance aux victimes de discrimination en vue de faire valoir leurs droits auprès des tribunaux. Le paragraphe 3 de l'article 16 de la loi sur l'égalité de traitement confère en revanche cette fonction au Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement, conformément à la recommandation de l'ECRI[13]. Par ailleurs, le Chancelier de la Justice n'est pas non plus mandaté pour ester au justice dans des cas de discrimination comme le préconise le principe 3.e de la RPG n° 2. L'ECRI comprend que le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi précitée permet au Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité d'aider les plaignants à déposer une plainte dans des cas de discrimination, mais l'ECRI comprend que cela n'équivaut pas pour autant à ester en justice.

24. Les deux institutions peuvent être saisies de plaintes pour des cas de discrimination, ainsi que le préconise le principe 3.f de la RPG n° 2. La loi sur le Chancelier de la Justice prévoit la possibilité de recourir à des procédures de conciliation pour des cas de discrimination dans le domaine privé, mais l'instauration de ces procédures de conciliation requiert l'assentiment des parties concernées (voir § 108). Dans le cadre d'une procédure de conciliation, les décisions du Chancelier de la justice sont juridiquement contraignantes dans les cas où le requérant et le défendeur donnent tous deux leur consentement à ses propositions. Les autres décisions ou opinions du Chancelier de la justice ou du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement ne revêtent aucun caractère contraignant.

25. L'ECRI comprend qu'aucune de ces deux institutions n'est explicitement chargée par la loi de contribuer aux programmes de formation de certains groupes cibles, ainsi que le demande le principe 3.j de la RPG n° 2. Cependant, la Commissaire a informé l'ECRI que, depuis l'établissement de son Bureau en 2005, elle a pris part à des séances de formation sur la législation en matière d'égalité et sur des questions relevant de son mandat, organisées à l'attention d'employés, de services en charge des ressources humaines, de fonctionnaires, de juristes, des juristes et des inspecteurs de l'Inspection du travail, ou de membres d'ONG. Concernant le fait de promouvoir la sensibilisation du grand public aux questions de discrimination (principe 3.k de la RPG n° 2), le paragraphe 9 de l'article 16 la loi sur l'égalité de traitement prévoit que la Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement puisse prendre des mesures à cet égard, ainsi que le fait l'article 35-16 de la loi sur le Chancelier de la justice.

26. Par ailleurs, l'ECRI note que l'article 18 de la loi sur l'égalité de traitement et l'article 25 de la loi sur le Chancelier de la Justice empêchent un plaignant de pouvoir solliciter les deux institutions sur un même cas. L'ECRI comprend qu'il existe une bonne collaboration entre les services de deux institutions, notamment lorsqu'il s'agit de conseiller les plaignants sur l'institution qui traiterait au mieux leurs plaintes. L'ECRI constate en revanche que ce système repose sur une procédure informelle qui ne peut offrir aux plaignants une garantie suffisante pour le traitement optimal de leurs requêtes.

27. L'ECRI recommande au Chancelier de la justice et au Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement de définir et de publier une procédure

[13] § 67 du 4ème rapport sur l'Estonie.

formelle commune permettant aux plaignants de déterminer en toute connaissance de cause à quelle institution ils puissent soumettre leur requête au mieux.

28. Quant à leur indépendance, l'ECRI constate une importante disparité entre la situation du Chancelier de la Justice et celle du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement. Le Chancelier de la justice se conforme aux recommandations du principe 5 de la RPG n°2. Quant au Commissaire, la loi sur l'égalité de traitement dispose que le Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement est un expert agissant en toute indépendance nommé par le ministre des Affaires sociales et que son budget est alloué par ce même ministère. En outre, l'ECRI estime que les différentes dispositions[14] régissant la nomination des membres du personnel de l'institution n'établissent pas de règles transparentes et détaillées concernant la nomination du Commissaire, tel que le recommandent les principes 5.2 et 5.4 de sa RPG n°2. Enfin, l'ECRI constate que, en dépit de sa recommandation du 4ème cycle[15], cette institution n'est composée que de deux personnes, à savoir la Commissaire elle-même et une conseillère, ainsi que d'une assistante à temps partiel. Par conséquent, seul le Chancelier de la justice peut à l'heure actuelle être considéré comme une autorité pleinement indépendante.

29. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des décisions sur le renforcement de l'indépendance du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement, et d'augmenter les ressources de cette institution afin d'assurer son fonctionnement correct.

30. Dans ce cas, l'ECRI recommande aux autorités de modifier la loi sur l'égalité de traitement de manière à conférer au Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement la possibilité d'ester en justice et de contribuer aux programmes de formation de certains groupes cibles.

2. Discours de haine[16]

- Traitement du discours homo/transphobe par le Code pénal

31. Le paragraphe 1 de l'article 151 de l'actuel Code pénal interdit l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination. Le paragraphe 1 de l'article 152 interdit de restreindre illégalement les droits d'une personne, ou de lui accorder illégalement des préférences. Ces deux dispositions mentionnent spécifiquement le sexe et l'orientation sexuelle[17] parmi les motifs interdits. L'identité de genre[18] n'en fait pas partie. Comme indiqué précédemment (voir § 4), l'ECRI note que le ministère de la Justice a introduit des propositions d'amendement au Code pénal

[14] Articles 15.4 et 15.5 de la loi sur l'égalité de traitement et 11.4 et 63.4 de la loi sur le service civil.

[15] § 66 du 4ème rapport sur l'Estonie.

[16] La présente section traite du discours raciste, homophobe et transphobe. Pour une définition du discours de haine, se reporter à la Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres sur le discours de haine, adoptée le 30 octobre 1997.

[17] « L'orientation sexuelle est comprise comme faisant référence à la capacité de chacun de ressentir une profonde attirance émotionnelle, affective et sexuelle envers des individus du sexe opposé, de même sexe ou de plus d'un sexe, et d'entretenir des relations intimes et sexuelles avec ces individus. » Principes de Jogjakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre.

[18] « L'identité de genre est comprise comme faisant référence à l'expérience intime et personnelle de son genre profondément vécue par chacun, qu'elle corresponde ou non au sexe assigné à la naissance, y compris la conscience personnelle du corps (qui peut impliquer, si consentie librement, une modification de l'apparence ou des fonctions corporelles par des moyens médicaux, chirurgicaux ou autres) et d'autres expressions du genre, y compris l'habillement, le discours et les manières de se conduire. » Ibidem.

visant notamment à ajouter l'identité de genre dans la liste des motifs interdits. Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus (voir § 9), le Code pénal ne contient pas non plus de dispositions prévoyant que l'orientation sexuelle ou l'identité de genre constituent une circonstance aggravante. L'ECRI comprend que l'addition d'une telle circonstance aggravante peut avoir été discutée dans le projet d'amendement du ministère de la Justice, mais qu'il n'y a pas d'assurance que cela sera finalement le cas. Or, l'ECRI estime cette addition nécessaire pour assurer un niveau de protection adéquat aux personnes LGBT.

32. L'ECRI recommande que l'identité de genre soit explicitement ajoutée aux motifs interdits dans les articles 151 et 152 du Code pénal et qu'y soit également ajoutée une disposition prévoyant expressément que l'orientation sexuelle et l'identité de genre constituent une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire.

- **Données**

33. L'ECRI prend note des informations que lui ont transmises les autorités estoniennes. Ainsi, depuis 2010, cinq cas d'infraction d'incitation à la haine ont fait l'objet d'investigation de la part des autorités judiciaires. L'ECRI n'a reçu aucune information quant à l'issue de ces procédures. Comme l'ECRI l'indiquait dans son 4ème rapport, il est difficile, en l'absence de statistiques, de déterminer l'étendue des violations des articles pénalisant le discours de haine. Ceci montre qu'il existe un problème général de sous-déclaration[19] dont l'existence a d'ailleurs été particulièrement soulignée en Estonie[20]. Les cas rapportés ci-dessous aideront à se faire une idée de l'étendue du phénomène.

- **Discours politique**

34. L'ECRI n'a pas noté un problème particulier de propos haineux racistes dans le discours politique. Elle relève des cas ponctuels comme, en mai 2013, les déclarations de Martin Helme, membre du parti populaire conservateur d'Estonie lors d'une émission télévisée lors de laquelle il a déclaré qu'il souhaitait voir l'Estonie rester un pays blanc et que l'immigration conduirait au pillage et au viol des villes estoniennes, ou comme des insultes proférées en octobre 2014 par le ministre des Finances à l'encontre du ministre de l'Éducation, au motif de son origine ethnique. Les propos homo/transphobes, apparemment plus fréquents, seront analysés ci-dessous (voir § 37).

- **L'internet**

35. Un problème important réside dans les portails web d'actualités en Estonie où les lecteurs peuvent poster des commentaires en ligne. Le cas de Delfi illustre cette problématique. En janvier 2006, Delfi, un des plus grands portails d'actualités en Estonie, publia un article où il était question d'une compagnie maritime. Des commentaires contenant notamment des remarques désobligeantes à propos de la nationalité de l'actionnaire de cette compagnie maritime furent postés à la suite de cet article. En avril 2006, cette personne déposa une plainte au civil contre Delfi. Dans un arrêt de 2009, la Cour suprême d'Estonie considérait que Delfi devait être tenu pour responsable des commentaires postés par ses lecteurs. Les recours internes ayant été épuisés, Delfi s'est alors tourné vers la Cour

[19] A ce sujet, voir aussi la recherche de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dans tous les pays de l'UE qui montre que souvent les victimes de crime de haine ne portent pas plainte. Voir FRA 2013b.

[20] FRA 2009 : p.176.

européenne des droits de l'homme (CEDH). L'affaire est actuellement en instance auprès de la Grande Chambre de la CEDH[21].

- **Discours de haine antisémite**

36. Très peu d'informations ont été reçues quant à l'existence d'un discours antisémite. L'évaluation faite par l'ECRI dans son rapport du 4ème cycle selon laquelle il n'y a pas d'antisémitisme de la part de l'Etat et que celui-ci répond aux actes antisémites reste valide et est confirmée par d'autres sources. Ainsi, le Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail du Département d'État des États-Unis indique qu'il n'avait pas eu connaissance d'actes antisémites[22]. Il en va de même pour la FRA[23]. On peut toutefois souligner que, durant l'été 2011, le Musée d'histoire estonienne a monté une exposition temporaire sur des anciens habitants célèbres de Tallinn. Le musée a exposé un livre écrit par l'homme politique et idéologue nazi Alfred Rosenberg ainsi que son curriculum vitae, avec des explications concernant le fait qu'il avait commis des crimes de guerre. Ces deux éléments ont été ensuite retirés.

- **Discours de haine homo/transphobe**

37. L'ECRI constate que la classe politique n'est pas exempte d'attitude hostile aux personnes LGBT. Ainsi, lors d'une une conférence de presse hebdomadaire du gouvernement en 2010, un ancien ministre de l'Éducation et de la Recherche a déclaré que l'homosexualité ne serait pas promue dans les écoles estoniennes, en réaction à une nouvelle selon laquelle les Pays-Bas avaient alors introduit dans l'enseignement un sujet sur le mariage entre personne de même sexe. Par ailleurs, en mars 2013, ancien athlète et alors parlementaire, Erki Nool fit plusieurs déclarations homophobes, invitant par exemple les gays à recourir à la psychothérapie et à la religion, et à éviter la compagnie d'« homosexuels pratiquants ». L'ECRI note également que, en novembre 2012, la Fondation pour la protection de la famille et de la tradition a lancé une campagne en Estonie, en réaction à un projet législatif visant à l'élaboration d'un code sur la cohabitation (voir § 93). Cette campagne s'articulait autour d'une pétition qui aurait compris plusieurs déclarations homophobes.

- **Réponse des autorités**

38. L'ECRI note trois niveaux de réponse de la part des autorités. En matière de réponses pénales, l'ECRI constate que peu d'affaires ont été traitées par les tribunaux (sur cette question, voir également §§ 46 sqq.). L'ECRI considère que cette situation découle du contenu des dispositions pénalisant l'incitation à la haine (voir § 5) et que celui-ci pourrait être amélioré par l'initiative du ministère de la Justice visant à amender les dispositions du Code pénal où le racisme, l'intolérance et la discrimination raciale entrent en jeu (voir § 4). Par ailleurs, l'ECRI constate que, en dépit de sa recommandation concernant la mise en place d'un système de collecte de données et de production de statistiques relatives aux infractions pénales[24], aucune amélioration sensible n'est intervenue depuis le 4ème cycle et que la situation décrite alors prévaut toujours à l'heure actuelle.

---

[21] Affaire Delfi AS c. Estonie, requête n° 64569/09.

[22] U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2013).

[23] FRA 2014a : p. 3.

[24] § 101 du 4ème rapport sur l'Estonie.

39. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'introduire sans délai dans la procédure parlementaire un projet d'amendement à l'article 151 du Code pénal qui abrogerait la restriction selon laquelle l'infraction ne peut être prononcée que s'il peut être établi qu'elle entraîne un risque sur la santé, la vie ou la propriété. de la victime. En même temps, l'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système de collecte des données et de production des statistiques qui permettrait de produire une vision intégrée et cohérente des cas de discours de haine et de violence raciste et homo/transphobe portés à l'attention de la police et/ou transitant dans le système judiciaire (voir § 51).

40. En matière de sensibilisation, le ministère des Affaires sociales a contribué à l'élaboration d'un manuel visant à promouvoir la connaissance d'un large public de la loi sur l'égalité de traitement, publié par l'Université technologique de Tallinn dans le cadre de la campagne « la diversité enrichit ». Il y est fait référence aux dispositions pénales érigeant en infraction l'incitation à la haine raciste.

41. Enfin, l'ECRI constate que les déclarations racistes d'hommes politiques sont régulièrement dénoncées à différents niveaux des institutions estoniennes. Ainsi les déclarations de Martin Helme de mai 2013 ont déclenché des réactions de la part du chef du parti social-démocrate ou de la part de Mari-Liis Sepper, commissaire pour l'égalité entre les genres et l'égalité de traitement. En octobre 2014, la controverse entre Jevgeni Ossinovski, ministre de l'Education et Juergen Ligi, ministre des Finances, et les propos tenus par ce dernier à l'encontre du premier, ont amené le Président Toomas Hendrik Ilves à dénoncer ce type d'insultes en raison du sexe, de la nationalité ou de l'origine ethnique, suite à quoi le ministre des Finances a présenté sa démission.

42. En matière d'antisémitisme, l'ECRI note également que, dans l'affaire de l'exposition au Musée d'histoire estonienne en 2011, suite à des plaintes introduites par la communauté juive locale, le ministère de la Culture a ordonné au musée de retirer la partie de l'exposition consacrée à Alfred Rosenberg. Par ailleurs, lors d'une rencontre avec des représentants des organisations juives américaines en 2011, le Premier ministre a réaffirmé l'opposition des autorités estoniennes à toute expression de racisme et d'antisémitisme, et l'absence totale d'antisémitisme de la part de l'État estonien.

43. Concernant les propos trans/homophobes, l'ECRI constate que les déclarations de l'ancien ministre de l'Éducation et de la Recherche en 2010 ne semblent pas avoir fait l'objet d'une rétractation pas plus qu'elles n'ont déclenché de réaction de la part des autres membres du gouvernement. Quant aux déclarations d'Erki Nool en 2013, celles-ci ont été débattues dans les médias, mais n'ont apparemment pas fait l'objet d'une condamnation claire d'autres politiciens, à l'exception d'un seul membre de son propre parti politique l'Union « Pro Patria and Res Publica ». L'ECRI note cependant que, selon les représentants de la société civile, ces deux cas de discours trans/homophobes n'ont pas été suffisamment dénoncés par les autorités[25].

44. L'ECRI recommande aux autorités d'organiser une large campagne visant à sensibiliser et à informer toutes les strates de la société estonienne sur le discours de haine raciste et homo/transphobe, les dispositions légales et les droits existant en la matière, ainsi que les procédures permettant de signaler de tels cas ou de déposer plainte.

[25] Grossthal et Meiorg 2012 : p.32 sqq.

3. Violence raciste et homo/transphobe

– Traitement de la violence homo/transphobe par le Code pénal

45. Les dispositions pénales concernant la violence faisant partie des mêmes articles que ceux concernant l'incitation à la haine, les paragraphes 5 et 31 s'appliquent à la violence homo/transphobe.

– Données et étendue du problème

46. Les informations qu'ont transmises à l'ECRI les autorités estoniennes (voir § 33) ne font référence qu'à des cas d'incitation à la haine (ou à la discrimination raciale) ; il est nécessaire, par conséquent, de se rapporter aux informations collectées auprès d'organisations de la société civile ayant développé une activité de monitoring afin de se faire une idée de l'étendue du problème de la violence raciste et homo/transphobe. Au vu de ces informations, comme on le verra ci-dessous, l'ECRI considère que, contrairement à ce que les données transmises par les autorités pourraient le laisser croire, l'Estonie n'est pas exempte de ce problème.

47. Le Centre d'information légale pour les droits de l'homme (LICHR)[26], évoque le cas d'un étudiant afro-américain qui aurait été victime d'insultes et d'agression physique à raison de son origine et de sa couleur de peau. Un autre cas d'insulte et de violence physique raciste concerne une vieille dame dans la cage d'escalier de son logement. La presse écrite a largement relayé le cas, en avril-juin 2011, de plusieurs attaques racistes visant à Tartu un étudiant camerounais. Le rapport de l'OSCE déjà cité renvoie aussi à des informations provenant de l'ILGA. Celles-ci font état de cas d'agression physique à l'encontre de personnes LGBT à Tallinn en septembre et novembre 2013.

48. Cette situation révèle plusieurs problèmes. Le premier problème est celui de la sous-déclaration, déjà vu précédemment (voir § 33). Par exemple, l'ECRI comprend que le cas de violence physique dans la cage d'escalier n'a pas été signalé à la police. Au vu des témoignages concordants des représentants de la société civile à cet égard, l'ECRI considère que le faible nombre de cas est la conséquence d'un important niveau de sous-déclaration de la part des victimes de crime de haine.

49. Un deuxième problème est celui de la manière dont les plaintes sont prises en charge. Ainsi, par exemple, les cas d'agression d'un étudiant afro-américain et d'un étudiant camerounais à Tartu ou de personnes LGBT à Tallinn, qui ont pourtant été signalés, n'ont pas fait l'objet d'enquêtes par la police.

– Réponse des autorités

50. Ainsi que cela a été déjà indiqué ci-dessus (voir § 38), l'ECRI constate qu'aucune amélioration n'est intervenue depuis le 4ème cycle concernant la mise en place d'un système de collecte de données et de production de statistiques relatives aux infractions pénales. A cet égard, l'ECRI s'inquiète d'ailleurs de ce que l'Estonie n'a plus fourni de données au BIDDH depuis plusieurs années dans le cadre de l'élaboration de son rapport « Hate Crime in the OSCE Region: Incidents and Responses ».

[26] Kovalenko 2011 : p.6.

51. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de mettre en place un système de collecte des données et de production des statistiques qui permettrait de produire une vision intégrée et cohérente des cas de violence raciste et homo/transphobe portés à l'attention de la police et/ou transitant dans le système judiciaire. L'ECRI recommande aux autorités d'en faire de même pour le discours de haine homo/transphobe (voir § 39).

52. L'ECRI considère que le problème de sous-déclaration évoqué ci-dessus (voir § 33) s'applique également auw cas de violence. En outre, l'ECRI n'a pas non plus été informée d'activités de formation et de sensibilisation à la législation contre le racisme autres que celles déjà décrites dans son 4ème rapport, et considère de ce fait, au vu des exemples cités ci-dessus, que les initiatives éventuelles en la matière n'ont pas été suivies d'effet. En conséquence, l'ECRI estime que la recommandation de son 4ème rapport[27] n'a pas été mise en œuvre.

53. L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en œuvre ses recommandations du 4ème cycle concernant la sensibilisation de la population en général aux dispositions pénales concernant les crimes racistes, et d'élargir cette sensibilisation aux crimes homo/transphobes.

54. L'ECRI note aussi que, contrairement à ce qu'elle recommandait lors du 4ème cycle, aucune initiative de sensibilisation ou de formation des forces de l'ordre ou des professionnels de la justice à la reconnaissance de la motivation raciste d'une infraction ordinaire n'avait été prise, au motif de l'amendement imminent au Code pénal dont il a été plusieurs fois question ici (voir § 4).

55. L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en œuvre ses recommandations du 4ème cycle concernant la sensibilisation des représentants de forces de l'ordre, des procureurs et des juges, concernant la formation des mêmes intervenants à la reconnaissance de la motivation raciste d'une infraction ordinaire, concernant la capacité de la police à mener des enquêtes approfondies sur les infractions racistes, ou à encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler de tels actes.

56. L'ECRI recommande en outre aux autorités de prendre des mesures pour encourager les victimes et les témoins d'incidents homo/transphobes à signaler de tels actes, pour sensibiliser et former les représentants de forces de l'ordre, les procureurs et les juges, à la reconnaissance de la motivation homo/transphobe d'une infraction ordinaire, et pour s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions homo/transphobes.

4. Politiques d'intégration

– Les politiques d'intégration jusqu'à 2013

57. Diverses politiques nationales d'intégration ont été menées en Estonie sur les périodes 2000-2007 et 2008-2013. Selon les autorités estoniennes, ces politiques d'intégration se fondent sur le principe d'égalité de traitement et s'adressent à tous les groupes cibles d'intérêt pour l'ECRI. Décrites dans les rapports antérieurs de l'ECRI, ces politiques ont, dans les domaines éducationnel et culturel, social et économique, et juridique et politique, visé notamment l'amélioration de la maîtrise de l'estonien des personnes dont ce n'est pas la langue maternelle, la diminution du pourcentage des personnes de citoyenneté indéterminée, la diminution des différences en matière d'emploi et de revenu entre les employés de différents groupes ethniques. Quant aux moyens

[27] § 42 du 4ème rapport sur l'Estonie.

employés, l'ECRI note qu'au total l'Estonie a consacré un peu plus de 45 millions d'euros au titre de la stratégie d'intégration 2008-2013.

58. Le dernier recensement réalisé en 2011 donne des indications précieuses sur les caractéristiques de la population à laquelle s'adressent ces politiques d'intégration. Selon ce recensement[28], l'Estonie comptait au 31 décembre 2011 quelques 1 294 455 personnes[29] dont 24% est composé de personnes d'origine étrangère (12% correspond à la première génération, 8% à la seconde et 4% à la troisième). Concernant l'usage de la langue estonienne, on note que seulement 30 % de la population d'origine étrangère de première génération, dont l'âge moyen est de plus de 60 ans, maîtrise l'estonien, alors que ce taux est d'environ 60% pour la seconde et la troisième génération. Concernant la citoyenneté, le recensement de 2011 montre que le taux de la population de citoyenneté indéterminée s'élève à un peu moins de 7% de la population totale (soit 84 494 personnes), alors que ce taux était encore de 12% en 2000. Les personnes détenant la citoyenneté russe représentent pour leur part 7% de la population globale (soit 89 913 personnes).

– **Les résultats de ces politiques**

59. L'ECRI estime que la mise en œuvre de la stratégie d'intégration 2008-2013 a produit des effets qui méritent d'être soulignés. Elle s'appuie sur les résultats de différentes études. En 2011, à la demande du ministère de la Culture, le Centre d'études politiques PRAXIS, l'Université de Tartu et EMOR (une compagnie spécialisée en recherche sociale) ont effectué une étude qui a montré que des progrès sont intervenus sur tous les objectifs de la politique 2008-2013. La seule exception serait les différences entre les taux de rémunération des différents groupes ethniques en matière d'emploi qui se sont légèrement accrues. Ces conclusions sont confirmées par une évaluation menée par les autorités estoniennes en 2014 sur la mise en œuvre de la politique d'intégration qui montrent effectivement que l'atteinte des objectifs de son volet socio-économique a été pénalisée par la crise qui a débuté en 2009. Enfin, l'ECRI constate que les données provenant du recensement 2001 (voir § 58) établissent clairement que le nombre de personnes de citoyenneté indéterminée a diminué et le nombre de personnes capables de s'exprimer en estonien a augmenté, alors que ces progrès constituaient deux objectifs importants de la stratégie d'intégration 2008-2013.

60. Cependant, une analyse plus détaillée est nécessaire, car la problématique de l'intégration, dans l'optique de l'ECRI, dépasse largement le contenu des stratégies d'intégration estoniennes successives. Cette analyse peut prendre appui sur les recommandations détaillées que l'ECRI avait formulées lors du 4ème cycle, notamment en ce qui concerne : les politiques linguistiques ; la consultation des organisations représentant les groupes vulnérables, et notamment la minorité russophone, pour une mise en œuvre de la politique d'intégration adaptée à leur situation ; le soutien aux enseignants et aux établissement scolaires dans la transition vers l'inclusion de 60% de matières enseignées en estonien pour le cycle de l'enseignement secondaire supérieur ; les conditions d'accès à la citoyenneté ; l'égalité de traitement et la réduction des inégalités en matière d'emploi ; la situation de Roms ; et l'absence de données relatives à l'égalité.

[28] http://www.stat.ee/phc2011.

[29] Ce nombre s'établit à 1 312 300 au 1er janvier 2015.

61. Concernant les politiques linguistiques, l'attention de l'ECRI a été attirée sur plusieurs cas qui montrent que peu de progrès ont été fait quant à plusieurs de ses recommandations du 4ème cycle. Selon les informations reçues, les tests de langues utilisés pour évaluer le niveau d'estonien des candidats à l'acquisition de la citoyenneté sont souvent, à niveau d'exigence comparable, ressentis comme plus difficiles à réussir que dans d'autres pays pour d'autres langues[30].Des cas lui ont été signalés où des personnes russophones ont dû repasser des tests linguistiques consécutivement à une reclassification des exigences linguistiques liées à leur description de fonction professionnelle et avoir eu d'énormes difficultés à réussir les épreuves, notamment en raison des conséquences de l'avancement en âge (diminution progressive des facultés cognitives, fonctions professionnelles plus importantes, exigences de la vie familiale plus accaparantes, etc.). Nonobstant les efforts des autorités estoniennes pour rendre les cours de langue gratuits pour certaines catégories défavorisées ou en améliorer le remboursement pour d'autres[31], il a été régulièrement fait mention du fait que le cursus de formation prévu par l'État pour atteindre les niveaux linguistiques prévus par la loi était largement sous-estimé, laissant les personnes ne bénéficiant pas de la gratuité des cours devant des choix économiques d'autant plus difficiles que les populations ayant le plus besoin de ces formations linguistiques sont également celles qui vivent dans les régions économiquement les moins développées.

62. L'ECRI recommande aux autorités d'identifier et de mettre en place des solutions (ou d'améliorer et de renforcer les solutions déjà existantes) pour régler les problèmes concrets d'accès aux formations linguistiques pour toutes les catégories de personnes concernées. Ces formations devraient être accessibles gratuitement aux personnes défavorisées. Les remboursements devraient couvrir l'intégralité des séances nécessaires à l'obtention du niveau linguistique visé, et ceux-ci devraient intervenir non à l'obtention du niveau linguistique visé, mais tout au long de la formation, afin de tenir compte des contraintes financières et budgétaires des personnes les moins aisées.

63. L'ECRI aussi recommande d'assouplir les procédures applicables aux employés tenus de se représenter à un examen d'estonien suite au reclassement du niveau de maîtrise de la langue requis pour leur poste. Cet assouplissement devrait permettre de prendre en compte les possibilités et les contraintes, professionnelles ou familiales auxquelles ils font face au quotidien.

64. L'ECRI note une évolution positive concernant l'Inspection des langues: suite à un amendement de la loi linguistique entré en vigueur en janvier 2015[32], celle-ci n'a plus le pouvoir d'imposer des amendes aux employés qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue officielle de l'État. Les autorités estoniennes ont également indiqué que des discussions sont en cours pour développer le rôle de l'Inspection en matière de conseil. Les autorités ont indiqué que ces mesures s'étaient déjà traduites, au cours de l'année 2014, par une baisse significative des sanctions prises par l'Inspection.

65. L'ECRI note enfin un aspect préoccupant de la loi linguistique. Celle-ci dispose que les personnes ayant suivi leur enseignement en estonien sont dispensées des tests linguistiques, demeurant pourtant obligatoires pour les personnes ayant

[30] Ce point est confirmé par les résultats de l'étude sur la politique d'intégration des migrants MIPEX menée en 2011.

[31] ACFC 2014 : p.11.

[32] Loi linguistique, article 37.

suivi leur enseignement dans d'autres langues[33]. Une même exemption vaut pour les personnes issues de l'enseignement professionnel délivré en estonien et travaillant dans le domaine professionnel spécifié sur leur certificat de fin d'études[34]. La loi linguistique décrit les niveaux de compétences linguistiques par rapport au Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) du Conseil de l'Europe[35]. Or, les différents niveaux linguistiques établis par le CECRL, et notamment les niveaux les plus élevés (B2, C1 et C2) posent des exigences qui vont bien au-delà des compétences purement linguistiques. Par exemple, les capacités à faire une présentation, à débattre, ou à argumenter de manière convaincante ne requièrent pas seulement certaines aptitudes langagières, mais postulent des habilités conceptuelles, logiques et cognitives indépendantes de la langue dans laquelle le locuteur s'exprime. Or la loi linguistique indique très clairement que les exigences pour la maîtrise et l'utilisation de la langue estonienne sont définies par rapport au niveau nécessaire à l'accomplissement des fonctions inhérentes à l'emploi considéré. L'ECRI considère que ce dispositif pourrait révéler un cas de discrimination indirecte[36] en matière d'accès à l'emploi vis-à-vis des personnes dont l'estonien n'est pas la langue d'éducation[37].

66. L'ECRI recommande aux autorités de procéder à une expertise linguistique et juridique afin de vérifier que la loi linguistique n'implique pas une discrimination indirecte dans l'accès à l'emploi des personnes dont l'estonien n'est pas la langue d'éducation.

67. Concernant la consultation avec les représentants de la minorité russophone, l'ECRI constate que ceux-ci ont regretté l'absence de mécanismes à cet égard ou le manque de prise en compte par les autorités des besoins et contraintes liés à leur situation. Pour l'ECRI, ceci explique les constatations rapportées ci-dessus (voir § 61). L'ECRI répète l'importance de coopérer étroitement avec tous les groupes vulnérables pour traiter de leurs problèmes et de la manière de les résoudre et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que les autorités estoniennes conçoivent la politique d'intégration sous l'angle de l'égalité de traitement et n'ont pas adopté de plans spécifiques pour les différents groupes vulnérables. Ensuite parce que les politiques d'intégration successives ont placé un fort accent sur l'intégration par la maîtrise de la langue estonienne.

68. Concernant la transition vers l'inclusion de 60% de matières enseignées en estonien pour le cycle de l'enseignement secondaire supérieur, l'ECRI note que les représentants de la société civile regrettent que, en dépit des séminaires et des formations organisées par le ministère de l'Éducation à cet effet[38], les autorités n'auraient pas accompagné cette transition en aidant les établissements d'enseignements de manière adéquate. Ils déplorent un niveau d'estonien insuffisant chez certains enseignants, des matériels de cours inadaptés, et un problème général de qualité de l'enseignement dans les établissements scolaires

[33] Loi sur la citoyenneté, article 8, paragraphe 5 et loi linguistique, article 26, paragraphes 3 et 4.

[34] Loi linguistique, article 26, paragraphe 5.

[35] Loi linguistique, article 23, paragraphe 3.

[36] CERD 2014 : § 10.a.

[37] Une étude importante a en effet montré que les russophones estiment que la loi linguistique implique à leur encontre une forme de discrimination indirecte, au motif que cette loi fixe des exigences linguistiques auxquels certains groupes professionnels ne pourraient satisfaire. Selon cette étude, les russophones considèrent que la politique linguistique estonienne met un accent excessif sur les compétences strictement langagières, au détriment des compétences professionnelles. Voir Kallas et al., Equal treatment in Estonia: awareness and promotion, research report, 2013, p.42.

[38] ACFC 2014 : p. 34.

concernés[39]. L'ECRI note cependant que les tests PISA conduits par l'OCDE en 2006, 2009 et 2012 montrent que la performance des étudiants scolarisés dans des établissements scolaires russophones est plus faible que celle des étudiants dans des établissements où l'enseignement est dispensé en estonien. Cependant, selon les derniers tests PISA, cet écart s'est réduit[40]. Par ailleurs, une étude importante[41] a montré que l'écart entre la performance aux tests PISA des enfants scolarisés en estonien et ceux scolarisés en russe ne s'expliquait pas par la qualité de l'enseignement reçu, ni non plus par le contexte social et familial des enfants, mais par une vision différent des méthodes pédagogiques ou par l'environnement socio-économique des établissements d'enseignement.

69. En 2014, les autorités estoniennes ont pour leur part confié à un groupe pluridisciplinaire la tâche d'analyser l'efficacité des études dans les écoles russophones concernées par la transition vers 60% de matières enseignées en estonien[42], notamment par l'examen critique des différentes études déjà produites sur le sujet et par la collecte d'information et de données sur le terrain. Cette étude montre que la transition a été réalisée avec succès si l'on se réfère aux indicateurs formels définis au moment de l'adoption de cette réforme (un taux 93% a été enregistré). Cependant, cet indicateur ne traduirait pas de manière adéquate la réalité concrète. L'étude montre également que cette transition n'aurait pas augmenté la compétence linguistique en général, car cette transition aurait été focalisée à l'excès sur l'acquisition du savoir relatif aux matières enseignées en estonien et non sur la capacité à s'intégrer dans la société. Contrairement aux données émanant de l'étude PISA citée ci-dessus (voir § 68), l'étude montre également que cette réforme s'est faite au détriment de la qualité générale de l'enseignement des matières concernées. Elle souligne aussi que les enseignants et les directeurs d'école ont une vision plus positive que les élèves, dont bon nombre disent considérer cette réforme comme une discrimination et la manière dont elle a été menée comme une humiliation. L'ECRI comprend que le ministère de l'Éducation et de la Recherche a déjà préparé un plan d'intervention extensif visant à augmenter la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans ces écoles.

70. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer ses efforts pour amener rapidement à la norme requise le niveau linguistique en estonien des enseignants employés par des établissements concernés par la transition vers l'enseignement de 60% des sujets en langue estonienne.

71. Concernant l'accès à la citoyenneté, l'ECRI note que les autorités ont récemment amendé la loi sur la citoyenneté. Désormais, tout enfant de moins de 15 ans né en Estonie de parents ne disposant pas de la citoyenneté estonienne se verra attribuer automatiquement la citoyenneté estonienne (la loi dispose que les parents peuvent s'opposer à cette attribution). Selon les autorités, cette mesure concerne dans l'immédiat environ 835 enfants. Enfin, les personnes de plus de 65 ans qui souhaitent acquérir la citoyenneté estonienne seront désormais dispensées de la partie écrite des épreuves linguistiques. L'ECRI se félicite de ces mesures qui répondent à ses recommandations du 4ème cycle[43] et aux

[39] ENAR 2013 : p. 21 sqq.

[40] Ministère de l'Education et de la Recherche 2013.

[41] Lindeman 2011.

[42] Report about the efficiency of studies in Russian-medium upper secondary schools upon transition to upper secondary schools studies in Estonian (at least 60% of compulsory courses) 2015.

[43] §§ 109, 110 et 118 du 4ème rapport sur l'Estonie.

préoccupations exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[44] ou par le CERD[45].

72. Quant à l'égalité de traitement, l'ECRI note que différentes initiatives ont été menées à cet égard. Il s'agit d'une « campagne pour la sensibilisation à l'égalité de traitement et pour le développement de la tolérance » lancée en 2009 et dont l'évaluation est intervenue en 2011, du projet « développer la sensibilisation à l'égalité de traitement » menée en 2010-2011, du projet « égalité de traitement sur le lieu de travail » mené en 2012, ou encore des différentes éditions de la campagne « la diversité enrichit » menée par l'Université technologique de Tallinn[46]. Mais, selon une analyse approfondie menée par l'Institut des études baltiques et par l'Institut des études internationales et sociales de l'Université de Tallinn, plusieurs points préoccupants demeurent : il existe une discordance importante entre la perception de l'égalité de traitement au sein de la population en général et sa définition légale ; la connaissance par les fonctionnaires du rôle qu'ils ont à jouer quant à la promotion de l'égalité de traitement est déficiente et ceux-ci tendent à évaluer les cas d'égalité de traitement selon leur compréhension intuitive de la problématique[47] ; il existe une sensibilité plus élevée de la part des russophones dans la capacité à ressentir des cas de discrimination[48] ; et finalement l'obligation légale faite aux employeurs de promouvoir le principe d'égalité de traitement n'est généralement pas connue, ni non plus le fait qu'elle s'applique au secteur privé[49]. L'ECRI note que la conséquence de cette situation est qu'un nombre non-négligeable de russophones se sentent exclus de la société estonienne et ont développé une réaction qui peut aller d'un sentiment grandissant d'inutilité sociale et de résignation, au souhait de quitter l'Estonie, en passant par une attitude de résistance passive se traduisant par le refus d'apprendre l'estonien ou de demander la citoyenneté[50].

73. Concernant l'emploi, les représentants des autorités estoniennes, des autorités locales et régionales ont confirmé à l'ECRI que, nonobstant le grand nombre de projets destinés à prévenir le chômage[51], aucun plan régional n'avait été développé pour adresser les besoins spécifiques de la région d'Ida-Viru ou de la ville de Narva. Elles ont indiqué que le tissu économique hérité de l'ère soviétique s'est progressivement adapté à un environnement compétitif, expliquant la résorption progressive du chômage dans la ville et dans la région ainsi que sa décroissance plus rapide dans la région d'Ida-Viru qu'au niveau national. Cette analyse est confirmée par les chiffres officiels du chômage qui montre que, sur la période 2010-2013, le chômage a reculé de 49% au niveau national (de 16.7% en 2010 à 8.6% en 2013) et de 41% pour la région d'Ida-Viru (de 25.6% en 2010 à 15% en 2013)[52]. En revanche, le taux de chômage dans cette région reste globalement de 74% supérieur à ce qu'il est au niveau national. Selon les données officielles les plus récentes, le taux de chômage en 2014 a été de 7,4% au niveau national et de 13,7% dans la région d'Ida-Viru. L'ECRI comprend que les autorités estoniennes ont récemment pris action à cet

---

[44] Voir L'Estonie devrait éliminer l'apatridie des enfants, 20.06.2013 et Estonie : tous les enfants ont droit à une nationalité, 27.03.20130

[45] CERD 2014 : §11.b et c.

[46] http://www.erinevusrikastab.ee/en/.

[47] Kallas et al. 2013 : p. 40.

[48] Kallas et al. 2013 : p. 42.

[49] Kallas et al. 2013 : p. 40.

[50] Kallas et al. 2013 : p. 45.

[51] ACFC 2014 : p.38.

[52] Voir www.stat.ee/?lang=en.

égard : un plan d'action Ida-Viru 2015-2020 coordonné par le ministère de l'Intérieur et un plan de développement de la région d'Ida-Viru 2014-2020 coordonné par les autorités régionales d'Ida-Viru ont été récemment adoptés. L'un et l'autre de ces deux plans contiennent les thèmes du développement économique et de l'emploi. Le plan d'action Ida-Viru 2015-2020 comprend plusieurs initiatives pour promouvoir l'emploi (tel que le développement de parcs industriels et logistiques, la création d'emplois dans le secteur public et le développement du tourisme). L'ECRI considère ces plans d'actions comme des bonnes pratiques qui devraient être étendues de manière à couvrir toutes les régions économiquement défavorisées.

74. L'ECRI recommande aux autorités de développer également des plans d'action spécifiques visant les populations de toutes les régions économiquement défavorisées, afin d'y réduire le chômage et d'augmenter les compétences linguistiques et professionnelles de ces populations.

75. Concernant les discriminations affectant les Roms, l'ECRI a appris l'existence d'un projet important intitulé « Nous, les Roms ». Il s'agit d'une exposition créé conjointement par le Musée national d'Estonie, le ministère de la Culture et la société civile rom. L'exposition a mis en lumière le caractère unique de ce groupe ethnique et visait à dissiper mythes et stéréotypes à leur encontre. Inaugurée en octobre 2013 au Musée régional de Valga, cette exposition a été proposée dans toute l'Estonie. L'ECRI se félicite de cette initiative qui répond à ses recommandations sur la lutte contre les préjugés dont ce groupe est la cible.

76. L'ECRI note enfin l'absence de données relatives à l'égalité sur la plupart des domaines pertinents (éducation, logement, emploi, santé, etc.), et cela pour l'ensemble des groupes vulnérables concernés[53]. Cette carence est même parfois reconnue par les autorités estoniennes elles-mêmes. L'ECRI considère que, en l'absence d'un système de collecte de données relatives à l'égalité, et nonobstant l'existence de nombreux travaux de recherche sur l'intégration, l'État estonien ne dispose pas d'un outil structurel lui permettant d'évaluer la situation des différents groupes vulnérables en termes de discriminations. En conséquence, l'ECRI considère que sa recommandation du 4ème cycle concernant la mise en place d'un système de collecte de données relatives à l'égalité n'a pas été mise en œuvre et que les autorités devraient prendre rapidement action à cet égard.

77. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités d'examiner les possibilités de mettre en place d'un système cohérent et complet de collecte de données relatives à l'égalité afin de suivre la situation des groupes vulnérable dans différents domaines de la vie au moyen de données ventilées, par exemple, par origine ethnique, langue, religion et nationalité. Ces données devraient être recueillies, en veillant au strict respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes à tel ou tel groupe. Ce système devrait également tenir compte de l'existence éventuelle d'une discrimination double ou multiple.

– **La nouvelle politique d'intégration adoptée en décembre 2014**

78. L'Estonie a procédé régulièrement à des évaluations intermédiaires de ses stratégies successives (en 2000, 2002, 2005 et 2008). En 2014, elles ont conduit une évaluation d'ensemble de la politique d'intégration 2008-2013. Les autorités

[53] L'Institut des études baltiques déplore l'absence de recherche, d'études ou d'indicateurs égalité dans la plupart des domaines où des discriminations peuvent apparaître, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'emploi, du logement, ou de la santé. Voir IBS 2012.

reconnaissent : les difficultés quant à la transition vers 60% de matières enseignées en estonien dans les établissements scolaires du secondaire supérieur ; les écarts de salaire entre Estoniens et les autres groupes ethniques ; le ralentissement du processus d'acquisition de la nationalité estonienne ; la nécessité de prendre en compte les spécificités de différents groupes cibles.

79. Sur cette base, l'Estonie a adopté en décembre 2014 une nouvelle politique d'intégration, à la suite d'intenses consultations au niveau national impliquant environ 1 300 personnes. Les résultats de ce processus de consultation ont été présentés lors d'une journée de discussion qui s'est tenue en mai 2013. Un site web spécial[54] en estonien, en russe et en anglais a été créé pour collecter les documents de travail et les contributions, ainsi que pour fournir de l'information au public. Les synthèses des discussions sont accessibles publiquement sur l'internet[55]. Couvrant la période allant jusqu'à 2020, la nouvelle politique d'intégration répond aux principales carences évoquées ci-dessus. Le processus d'intégration ne sera désormais plus conçu comme un processus bilatéral, mais comme un effort multilatéral qui implique toutes les composantes de la société. Par exemple, les cours de formation linguistiques feront une part plus grande aux échanges, notamment afin d'augmenter le contact entre les différentes composantes de la société estonienne. La diversité culturelle sera reconnue et promue, par exemple en introduisant le multilinguisme dans les institutions culturelles ouvertes au public. Les services d'aide à l'accès à l'emploi seront restructurés de manière à pouvoir prendre mieux en compte les besoins individuels pour favoriser la recherche d'un emploi par des personnes de différentes origines culturelles et linguistiques. La nouvelle politique couvrira également avec des mesures spécifiques les immigrants nouvellement arrivés, comme groupe cible distinct.

80. L'ECRI recommande aux autorités de mettre le lancement de la stratégie d'intégration 2020 à profit pour procéder à une campagne d'information à l'attention de tous les groupes vulnérables, et en particulier la minorité russophone et/ou les personnes de citoyenneté indéterminée, en mettant l'accent sur le fait que l'État considère que chacun de ces groupes a vocation à s'intégrer pleinement à la société estonienne et qu'ils y sont les bienvenus.

81. L'ECRI espère également que la nouvelle approche fournira l'occasion aux autorités de corriger un problème fondamental de politique. Selon les autorités estoniennes, les politiques d'intégration doivent proposer un ensemble de mesures qui s'appliqueraient à toutes les personnes concernées, plutôt que définir des politiques spécifiques à des groupes vulnérables particuliers. L'ECRI peut comprendre la volonté de l'État estonien de concevoir une stratégie d'ensemble et de garantir ainsi l'égalité de traitement entre tous les citoyens et résidents, mais, considérant que chaque groupe vulnérable a des besoins qui lui sont spécifiques, l'ECRI estime que cette approche n'est pas incompatible avec le développement de plans d'action spécifiques. L'ECRI rappelle à cet égard les termes de sa RPG n° 7 dont le paragraphe 5 indique clairement que la loi doit prévoir que des mesures spéciales puissent être prises, sans que celles-ci doivent être considérées comme de la discrimination, afin, notamment, de faciliter la pleine participation dans tous les domaines de la vie. L'ECRI considère, mutatis mutandis, que de telles dispositions doivent être prises lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des stratégies d'intégration.

[54] www.integratsioon.ee.

[55] www.etnoweb.ee/arutelud et www.integratsioon.ee.

82. L'ECRI recommande aux autorités de diviser la stratégie d'intégration 2020 en plans d'action spécifiques visant chaque groupe vulnérable concerné, en veillant à consulter les représentants de ces groupes dans la définition des problèmes rencontrés et des objectifs spécifiques à atteindre, mais aussi dans le suivi de la mise en œuvre de ces plans d'action spécifiques.

II. Questions concernant spécifiquement l'Estonie

1. Recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

- **Concernant la qualité de l'enseignement pour les russophones**

83. Dans son 4ème rapport, l'ECRI recommandait aux autorités estoniennes de prendre toutes les mesures possibles pour garantir la qualité de l'enseignement tout en renforçant l'instruction de l'estonien aux enfants russophones et en respectant leur identité. L'ECRI ajoutait qu'il aurait notamment convenu d'assurer le suivi des résultats des enfants et de renforcer la formation des enseignants russophones à l'enseignement en estonien dans le cadre des réformes prévues par la loi sur les établissements d'enseignement primaire et secondaire, notamment par la mise à disposition des ressources humaines et financières nécessaires à cette fin.

84. Ces points ont été analysés dans le chapitre consacré aux politiques d'intégration (voir §§68 et 69) et l'ECRI renvoie aux recommandations qui y sont faites (voir §70).

- **Concernant la réduction du nombre d'apatrides**

85. Dans son 4ème rapport, l'ECRI recommandait aux autorités estoniennes de poursuivre les mesures prises jusqu'à présent pour réduire le nombre d'apatrides, en étroite consultation avec les représentants des personnes concernées.

86. Comme cela a été vu ci-dessus, le nombre de personnes de citoyenneté indéterminée a constamment diminué durant les cinq années écoulées, à la faveur de la politique d'intégration 2008-2013. L'ECRI constate que si, de l'aveu même des représentants des apatrides, les autorités ont largement consulté ceux-ci durant l'élaboration de la nouvelle stratégie 2020, cela n'a en revanche pas suffisamment été le cas dans l'exécution de la stratégie 2008-2013, ainsi qu'en témoigne la persistance de problèmes pratiques, par exemple en ce qui concerne la procédure de tests linguistiques dans le cadre de l'acquisition de la citoyenneté ou de la réévaluation des exigences linguistiques liées à un emploi (voir § 61). L'ECRI renvoie ici à ses recommandations du chapitre consacré aux politiques d'intégration (voir §§ 62, 63 et 66).

- **Concernant le placement d'enfants roms dans des écoles spécialisées**

87. Dans son 4ème rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités estoniennes de retirer les enfants roms non handicapés des écoles spéciales et de les réintégrer dans l'enseignement ordinaire ; toutes les mesures nécessaires devaient en outre être prises pour éviter de tels placements injustifiés à l'avenir.

88. Dans ses conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Estonie, l'ECRI notait qu'aucun nouveau cas n'avait été signalé, mais sans avoir reçu d'information sur les cinq cas qui

avaient été signalés lors du 4ème cycle. Selon les autorités estoniennes, un seul enfant rom est aujourd'hui placé dans une école spéciale, sur la base d'un diagnostic médical. Par ailleurs, les autorités ont indiqué que le ministère de l'Éducation et de la Recherche a lancé à l'automne 2014 un projet de deux ans de conseil pédagogique pour les enseignants visant à conserver dans les écoles ordinaires les enfants roms avec un diagnostic médical de handicap mental léger.

89. L'ECRI recommande une fois encore aux autorités de prendre des mesures pour éviter que des enfants roms non handicapés ne puissent plus être placés dans des écoles spécialisées.

2. Politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT

- Données

90. L'ECRI rappelle que la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre indique qu'il est possible de collecter des données à caractère personnel sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne si cela est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. Il est clair que sans cette information, il est impossible de poser les bases de la définition et de la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des personnes LGBT. Or, l'ECRI observe qu'il n'existe pas de données officielles sur la population LGBT en Estonie.

91. L'ECRI recommande aux autorités de procéder à des enquêtes et de collecter des données sur les personnes LGBT en Estonie, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles sont victimes.

92. Par ailleurs, l'ECRI constate également que peu d'études et de recherches sur la nature et les causes des attitudes hostiles et négatives envers les personnes LGBT ont été menées. On peut malgré tout citer ici les enquêtes Eurobaromètre, une enquête menée en 2012, par l'Université technologique de Tallinn[56], ainsi que l'enquête menée par la FRA en 2012 sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne. Enfin, la Faculté de droit de l'Université technologique de Tallinn a mené une enquête sur des sujets LGBT en juin 2014 dans le cadre de son projet "la diversité enrichit". Les résultats[57] de cette enquête montrent que 34% des répondants estiment l'homosexualité acceptable, contre 59% d'avis contraires, que l'acceptation de la cohabitation entre personnes de mêmes sexe a diminué de 6% depuis 2012 (de 46% à 40%) et que 64% des répondants estiment que les personnes gays et lesbiennes devraient être protégées par la loi contre la discrimination en dehors de la sphère du travail également.

- Questions législatives

93. Pour ce qui est du droit pénal, l'ECRI renvoie à l'analyse et aux recommandations faites aux §§ 4, 31 et 32. Au niveau du droit civil et administratif, l'Estonie a adopté une loi sur l'égalité de traitement qui mentionne l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination, mais uniquement pour une protection dans le domaine de l'emploi. L'identité de genre n'y est pas mentionnée. Par ailleurs, en octobre 2014, une loi sur la cohabitation a été votée.

[56] www.erinevusrikastab.ee/files/LGBT-avalik-arvamus/broshyyr_inglise.pdf.
[57] Voir www.erinevusrikastab.ee/wp-content/uploads/2014/09/2014-06-LGBT-aruanne1.pdf.

Cette loi, qui entrera en vigueur en janvier 2016, accorde aux familles de même sexe une protection égale par rapport aux familles hétérosexuelles. Elle instaure également la possibilité d'enregistrer des partenariats pour les couples hétérosexuels et homosexuels, réglemente l'adoption de l'enfant du partenaire, ainsi que les questions reliées à la propriété et la succession. L'ECRI comprend que l'adoption de cette nouvelle loi implique la nécessité de revoir bon nombre d'autres lois, notamment pour en amender tous les aspects où apparaissent des différences de traitement entre les personnes mariées et celles vivant sous d'autre formes d'unions stables.

94. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de procéder rapidement aux amendements qui permettront à la nouvelle loi sur la cohabitation de produire son plein effet dès son entrée en vigueur.

95. L'ECRI note enfin que la législation nationale estonienne ne comprend pas la reconnaissance explicite de la persécution sur la base de l'orientation sexuelle comme un motif valable pour les demandes d'asile. Cependant, deux demandes de protection internationale au motif de l'orientation sexuelle ont été soumises en 2014. Dans l'un et l'autre de ces deux cas, la protection a été accordée sur la base de l'appartenance à un groupe social persécuté dans leur pays d'origine.

96. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'amender leur législation afin de pouvoir accorder le statut de réfugié à toute personne s'estimant victime dans leur pays d'origine de persécutions en raison de son orientation sexuelle.

- **Discrimination dans divers domaines**

97. Dans le domaine de l'éducation, les questions LGBT ne font pas partie du programme et les enseignants ne sont pas vraiment formés sur la question. Les enseignants n'entrent en contact avec ces thèmes que si ceux-ci sont considérés comme importants par les autorités scolaires dont ils dépendent ou s'ils ont l'occasion de suivre des cours de formation organisés par des organisations de défense des droits LGBT. Il n'existe pas de démarche systématique qui garantirait que des informations nécessaires soient fournies aux élèves et étudiants LGBT et que ceux-ci soient protégés et soutenus durant leur vie scolaire ou dans des situations nécessitant une intervention. C'est par exemple le cas dans les situations de harcèlement[58]. Dans une étude sur la situation sociale concernant l'homophobie et la discrimination sur base de l'orientation sexuelle en Estonie[59], l'Institut danois pour les droits de l'homme rapporte des cas d'enseignants évitant de discuter avec leurs étudiants de questions LGBT, en ajoutant que certains d'entre eux craindraient d'aborder le sujet, en raison des conséquences que cela peut entraîner.

98. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'introduire dans les programmes scolaires le traitement des questions LGBT sous l'angle de l'intolérance et des discriminations que les personnes LGBT peuvent subir, de former les enseignants à la pédagogie de ce sujet, et de développer des matériels pédagogiques officiels adaptés à cette problématique.

99. Dans le domaine de la santé, la situation des personnes transgenres est compliquée par l'absence de législation. Les questions liées au changement de sexe sont régies par un « règlement sur les exigences communes aux actes médicaux de changement de sexe » adopté par le ministère des Affaires

[58] Grossthal et Meiorg 2012 : p. 29..

[59] Danish Institute for Human Rights 2009.

sociales. Ce règlement ne porte que sur les exigences médicales et les activités du comité d'experts médicaux qui décide de la recevabilité des demandes de changement de sexe. Or, selon certaines ONG LGBT[60], il existe des cas où des personnes qui avaient demandé de pouvoir procéder à une chirurgie de changement de sexe se sont vues essuyer un refus au motif que leur demande était motivée par des considérations esthétiques. Enfin, selon les procédures en vigueur, le changement du nom n'intervient qu'à la toute fin de la période de transition de genre, posant de nombreux problèmes administratifs et sociaux aux personnes concernées.

100. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de revoir la législation ou la réglementation en vigueur de manière à clarifier la situation administrative des personnes en cours de transition de genre.

101. Dans le domaine de l'emploi, les autorités estoniennes font état de l'existence d'un problème d'inégalité de traitement fondée sur l'orientation sexuelle[61]. En outre, en 2009, l'enquête Eurobaromètre a montré que 14% des répondants croient que l'orientation sexuelle d'un candidat pourrait influencer les chances de celui-ci d'être embauché par une entreprise.

102. L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de procéder à une étude approfondie sur la situation des personnes LGBT en matière d'emploi, notamment les discriminations dont elles sont victimes en ce domaine, et d'identifier et de mettre en œuvre des mesures destinées à y remédier.

3. Efficacité des organes nationaux spécialisés

103. Comme cela a été montré ci-dessus (voir chapitre sur l'analyse de la législation), seul le Chancelier de la justice peut être considéré comme une autorité indépendante au titre des RPG n° 2 et n° 7. Ce n'est pas le cas du Commissaire pour l'égalité entre les genres et l'égalité de traitement, notamment en raison des conditions de nomination du Commissaire (principes 5.2 et 5.4 de la RPG n° 2) et, comme on verra ci-dessous, de son budget insuffisant (principe 5.1 de la RPG n° 2). Par ailleurs, il a également été montré que la loi ne prévoit pas de rôle pour le Chancelier de la justice quant à la fourniture d'aide et d'assistance aux victimes (principe 3.d de la RPG n° 2 et paragraphe 24 de la RPG n° 7), et quant à la capacité à ester en justice (principe 3.e de la RPG n° 2 et paragraphe 24 de la RPG n° 7).

104. Par ailleurs, le budget alloué au Commissaire ne permet pas à cette autorité de remplir sa mission selon les termes prévus par la loi. En effet, l'article 17.5 de la loi sur l'égalité de traitement prévoit un délai de deux mois pour la remise des opinions préparées par cette autorité. Or ses représentants ont confirmé à l'ECRI qu'il n'était pas rare que, par manque de ressources, ce délai ne puisse être tenu.

105. Les autorités estoniennes font valoir que les ressources de cette autorité ont été augmentées au fil des ans[62] et que, dans le cadre d'un projet négocié avec les autorités norvégiennes, une dotation de 700 000 euros est venue augmenter son budget pour la période 2009-2014. L'ECRI ne peut partager cette vision. En effet, selon les rapports annuels produits par le Commissaire, le budget de cette

[60] Estonian Centre for Human Rights at al. 2010.

[61] Voir Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Third periodic reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, 2010, § 299.

[62] ACFC 2014 : p. 6.

autorité a été de 51 884 euros en 2010, 60 136 euros en 2011, 60 786 euros en 2012 et 70 738 euros en 2013. Mais, si le budget de cette institution a augmenté de 40% en 4 ans, cela ne s'est pas pour autant traduit par une capacité opérationnelle accrue, puisque le personnel nommé dans cette institution au titre de son budget ordinaire est resté limité à deux personnes sur cette même période (la Commissaire et une conseillère), ainsi qu'à une assistante travaillant à temps partiel (25%). Par ailleurs, le personnel recruté pour des projets financés par des ressources extrabudgétaires ne peut pas être mobilisé pour des tâches autres que celles prévues par les contrats concernés, tels que le contrat avec les autorités norvégiennes, qui est exclusivement dédié à la promotion de l'égalité entre les sexes, ou, plus récemment, un contrat avec l'Union européenne en relation avec une initiative pour la politique de cohésion financée par les fonds structurels européens. L'ECRI a été informé que des moyens supplémentaires avaient été ajoutés au budget ordinaire de cette institution (80 000 euros et un poste à temps plein), mais que ces ressources ont été spécifiquement affectées à un projet visant à préparer cette institution à son futur rôle d'organe indépendant de monitoring au titre de la Convention des Nations-Unies sur les droits des personnes handicapées. L'ECRI en conclut que ses recommandations[63] du 4ème cycle n'ont pas été mises en œuvre.

106. L'ECRI recommande encore une fois aux autorités estoniennes de doter le Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement des ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses tâches dans le respect des termes fixés par la loi.

107. L'effort en matière de sensibilisation concernant les questions de discrimination repose essentiellement sur l'action de la Commissaire, ce qui rend la question de son budget encore plus cruciale (voir § 25).

108. Cette question du manque de sensibilisation aux questions de discrimination avait déjà été abordée par l'ECRI lors du 4ème cycle[64], en relevant que ce manque pouvait contribuer à expliquer le faible nombre de plaintes pour discrimination[65]. L'ECRI constate que, malgré sa recommandation[66] du 4ème cycle, la situation n'a pas évolué à cet égard. Ainsi, le Commissaire a reçu 2 plaintes concernant une possible discrimination au motif de la race et de l'origine ethnique ou nationale en 2010, 6 en 2011, 5 en 2012 et 4 en 2013[67]. Quant au Chancelier, celui-ci a reçu 10 plaintes en 2010, 10 en 2011, 7 en 2012 et 5 en 2013.

109. Quant à l'accessibilité de deux institutions, le paragraphe 6 de l'article 38 de la loi sur le Chancelier de la justice permet la désignation de conseillers régionaux, mais l'ECRI note que, contrairement à sa recommandation[68] du 4ème cycle, cette institution n'a pas de bureaux en dehors de Tallinn. La loi sur l'égalité de traitement ne contient aucune disposition de cette nature concernant le Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement. L'ECRI a été informée que le Chancelier et la Commissaire organisent une présence décentralisée occasionnelle de conseillers dans diverses régions, mais attire l'attention des autorités sur le fait que cette présence doit être organisée de

63 § 66 du 4ème rapport sur l'Estonie.

64 §§ 60 et 61 du 4ème rapport sur l'Estonie.

65 CERD 2014 : § 15.a.

66 § 64 du 4ème rapport sur l'Estonie.

67 ACFC 2014 : p. 6.

68 § 65 du 4ème rapport sur l'Estonie.

manière à assurer des conditions de discrétion suffisantes pour ne pas en détourner les personnes qui craindraient d'être reconnues.

110. L'ECRI recommande encore une fois aux autorités de prendre des mesures pour sensibiliser un large public au rôle du Chancelier de la justice et du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement, en tant qu'institutions de lutte contre la discrimination en vertu de la loi sur l'égalité de traitement. L'ECRI leur recommande à cet effet de mener une grande campagne d'information en veillant à impliquer les autorités locales et régionales.

111. Enfin, l'ECRI suggère aux autorités d'évaluer l'efficacité du système de conciliation entre particuliers prévu par la loi sur le Chancelier de la Justice pour régler les litiges en matière de discrimination. Comme l'ECRI l'avait déjà remarqué lors du 4ème cycle[69], ces procédures sont purement volontaires. L'ECRI constate que, ainsi qu'en témoigne les rapports annuels successifs préparés par le Chancelier de la justice[70], aucune procédure de conciliation n'a jamais abouti à un accord depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de traitement.

[69] § 60 du 4ème rapport sur l'Estonie.

[70] Chancellor of Justice 2014 : p. 68.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de l'Estonie une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'introduire sans délai dans la procédure parlementaire un projet d'amendement à l'article 151 du Code pénal qui abrogerait la restriction selon laquelle l'infraction ne peut être prononcée que s'il peut être établi qu'elle entraîne un risque sur la santé, la vie ou la propriété. de la victime. En même temps, l'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système de collecte des données et de production des statistiques qui permettrait de produire une vision intégrée et cohérente des cas de discours de haine et de violence raciste et homo/transphobe portés à l'attention de la police et/ou transitant dans le système judiciaire.

- L'ECRI recommande aux autorités de mettre le lancement de la stratégie d'intégration 2020 à profit pour procéder à une campagne d'information à l'attention de tous les groupes vulnérables, et en particulier la minorité russophone et/ou les personnes de citoyenneté indéterminée, en mettant l'accent sur le fait que l'État considère que chacun de ces groupes a vocation à s'intégrer pleinement à la société estonienne et qu'ils y sont les bienvenus.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 2) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme dans les plus brefs délais.

2. (§ 10) L'ECRI recommande (1) que la citoyenneté soient ajoutée aux motifs interdits dans les articles 120, 151, 152 du Code pénal ; (2) que ces articles étendent la protection qu'ils offrent aux groupes de personnes ; (3) que soient incluses dans le Code pénal des dispositions érigeant en infractions (i) les injures ou la diffamation publiques pour les motifs interdits ainsi complétés ; (ii) l'expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes ; (iii) la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre ; (iv) la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, d'écrits, d'images ou d'autres supports en lien avec les manifestations visées au paragraphe 18 a, b, c, d et e de la RPG n° 7 ; (v) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités ; (vi) la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession ; (4) que soit ajoutée dans le Code pénal une disposition prévoyant expressément que le mobile raciste constitue une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire ; (5) que soit supprimée la condition limitant l'application de l'article 151 au cas où la santé, la vie ou la propriété de la victime entre en jeu.

3. (§ 13) L'ECRI recommande que la citoyenneté et la langue figurent au nombre des motifs interdits dans tous les domaines où une protection contre la discrimination est garantie par la loi sur l'égalité de traitement.

4. (§ 15) L'ECRI recommande que la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de pratiquer une discrimination et le fait d'inciter autrui à discriminer ou de l'y aider soient ajoutés aux formes de discrimination énumérées dans la loi sur l'égalité de traitement.

5. (§ 17) L'ECRI recommande que la loi sur les marchés publics soit revue de manière à rendre obligatoire le respect d'une politique de non-discrimination par les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages, à étendre cette obligation au respect et à la promotion d'une telle politique, et à prévoir que la violation de cette condition peut entraîner la résiliation du contrat, de la subvention ou de tout autre avantage.

6. (§ 19) L'ECRI recommande que la législation soit modifiée afin de prévoir que les dispositions discriminatoires figurant dans les contrats ou accords individuels ou collectifs, les règlements intérieurs des entreprises, les règles applicables aux associations à but lucratif ou non lucratif et les règles applicables aux professions indépendantes et aux organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être modifiées ou déclarées nulles et non avenues.

7. (§ 21) L'ECRI recommande d'introduire dans la loi sur les associations et/ou dans la loi sur les partis politiques la possibilité de supprimer le financement public de toute organisation et de tout parti politique promouvant le racisme.

8. (§ 27) L'ECRI recommande au Chancelier de la justice et au Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement de définir et de publier une procédure formelle commune permettant aux plaignants de déterminer en toute connaissance de cause à quelle institution ils puissent soumettre leur requête au mieux.

9. (§ 29) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des décisions sur le renforcement de l'indépendance du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement, et d'augmenter les ressources de cette institution afin d'assurer son fonctionnement correct.

10. (§ 30) Dans ce cas, l'ECRI recommande aux autorités de modifier la loi sur l'égalité de traitement de manière à conférer au Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement la possibilité d'ester en justice et de contribuer aux programmes de formation de certains groupes cibles.

11. (§ 32) L'ECRI recommande que l'identité de genre soit explicitement ajoutée aux motifs interdits dans les articles 151 et 152 du Code pénal et qu'y soit également ajoutée une disposition prévoyant expressément que l'orientation sexuelle et l'identité de genre constituent une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire.

12. (§ 39) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'introduire sans délai dans la procédure parlementaire un projet d'amendement à l'article 151 du Code pénal qui abrogerait la restriction selon laquelle l'infraction ne peut être prononcée que s'il peut être établi qu'elle entraîne un risque sur la santé, la vie ou la propriété. de la victime. En même temps, l'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système de collecte des données et de production des statistiques qui permettrait de produire une vision intégrée et cohérente des cas de discours de haine et de violence raciste et homo/transphobe portés à l'attention de la police et/ou transitant dans le système judiciaire (voir § 51).

13. (§ 44) L'ECRI recommande aux autorités d'organiser une large campagne visant à sensibiliser et à informer toutes les strates de la société estonienne sur le discours de haine raciste et homo/transphobe, les dispositions légales et les droits existant en la matière, ainsi que les procédures permettant de signaler de tels cas ou de déposer plainte.

14. (§ 51) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de mettre en place un système de collecte des données et de production des statistiques qui permettrait de produire une vision intégrée et cohérente des cas de violence raciste et homo/transphobe portés à l'attention de la police et/ou transitant dans le système judiciaire. L'ECRI recommande aux autorités d'en faire de même pour le discours de haine homo/transphobe (voir § 39).

15. (§ 53) L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en œuvre ses recommandations du 4ème cycle concernant la sensibilisation de la population en général aux dispositions pénales concernant les crimes racistes, et d'élargir cette sensibilisation aux crimes homo/transphobes.

16. (§ 55) L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en œuvre ses recommandations du 4ème cycle concernant la sensibilisation des représentants de forces de l'ordre, des procureurs et des juges, concernant la formation des mêmes intervenants à la reconnaissance de la motivation raciste d'une infraction ordinaire, concernant la capacité de la police à mener des enquêtes approfondies sur les infractions racistes, ou à encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler de tels actes.

17. (§ 56) L'ECRI recommande en outre aux autorités de prendre des mesures pour encourager les victimes et les témoins d'incidents homo/transphobes à signaler de tels actes, pour sensibiliser et former les représentants de forces de l'ordre, les procureurs et les juges, à la reconnaissance de la motivation homo/transphobe d'une infraction ordinaire, et pour s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions homo/transphobes.

18. (§ 62) L'ECRI recommande aux autorités d'identifier et de mettre en place des solutions (ou d'améliorer et de renforcer les solutions déjà existantes) pour régler les problèmes concrets d'accès aux formations linguistiques pour toutes les catégories de personnes concernées. Ces formations devraient être accessibles gratuitement aux personnes défavorisées. Les remboursements devraient couvrir l'intégralité des séances nécessaires à l'obtention du niveau linguistique visé, et ceux-ci devraient intervenir non à l'obtention du niveau linguistique visé, mais tout au long de la formation, afin de tenir compte des contraintes financières et budgétaires des personnes les moins aisées.

19. (§ 63) L'ECRI aussi recommande d'assouplir les procédures applicables aux employés tenus de se représenter à un examen d'estonien suite au reclassement du niveau de maîtrise de la langue requis pour leur poste. Cet assouplissement devrait permettre de prendre en compte les possibilités et les contraintes, professionnelles ou familiales auxquelles ils font face au quotidien.

20. (§ 66) L'ECRI recommande aux autorités de procéder à une expertise linguistique et juridique afin de vérifier que la loi linguistique n'implique pas une discrimination indirecte dans l'accès à l'emploi des personnes dont l'estonien n'est pas la langue d'éducation.

21. (§ 70) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer ses efforts pour amener rapidement à la norme requise le niveau linguistique en estonien des enseignants employés par des établissements concernés par la transition vers l'enseignement de 60% des sujets en langue estonienne.

22. (§ 74) L'ECRI recommande aux autorités de développer également des plans d'action spécifiques visant les populations de toutes les régions économiquement défavorisées, afin d'y réduire le chômage et d'augmenter les compétences linguistiques et professionnelles de ces populations.

23. (§ 77) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités d'examiner les possibilités de mettre en place d'un système cohérent et complet de collecte de données relatives à l'égalité afin de suivre la situation des groupes vulnérable dans différents domaines de la vie au moyen de données ventilées, par exemple, par origine ethnique, langue, religion et nationalité. Ces données devraient être recueillies, en veillant au strict respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes à tel ou tel groupe. Ce système devrait également tenir compte de l'existence éventuelle d'une discrimination double ou multiple.

24. (§ 80) L'ECRI recommande aux autorités de mettre le lancement de la stratégie d'intégration 2020 à profit pour procéder à une campagne d'information à l'attention de tous les groupes vulnérables, et en particulier la minorité russophone et/ou les personnes de citoyenneté indéterminée, en mettant l'accent sur le fait que l'État considère que chacun de ces groupes a vocation à s'intégrer pleinement à la société estonienne et qu'ils y sont les bienvenus.

25. (§ 82) L'ECRI recommande aux autorités de diviser la stratégie d'intégration 2020 en plans d'action spécifiques visant chaque groupe vulnérable concerné, en veillant à consulter les représentants de ces groupes dans la définition des

problèmes rencontrés et des objectifs spécifiques à atteindre, mais aussi dans le suivi de la mise en œuvre de ces plans d'action spécifiques.

26. (§ 89) L'ECRI recommande une fois encore aux autorités de prendre des mesures pour éviter que des enfants roms non handicapés ne puissent plus être placés dans des écoles spécialisées.

27. (§ 91) L'ECRI recommande aux autorités de procéder à des enquêtes et de collecter des données sur les personnes LGBT en Estonie, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles sont victimes.

28. (§ 94) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de procéder rapidement aux amendements qui permettront à la nouvelle loi sur la cohabitation de produire son plein effet dès son entrée en vigueur.

29. (§ 96) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'amender leur législation afin de pouvoir accorder le statut de réfugié à toute personne s'estimant victime dans leur pays d'origine de persécutions en raison de son orientation sexuelle.

30. (§ 98) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes d'introduire dans les programmes scolaires le traitement des questions LGBT sous l'angle de l'intolérance et des discriminations que les personnes LGBT peuvent subir, de former les enseignants à la pédagogie de ce sujet, et de développer des matériels pédagogiques officiels adaptés à cette problématique.

31. (§ 100) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de revoir la législation ou la réglementation en vigueur de manière à clarifier la situation administrative des personnes en cours de transition de genre.

32. (§ 102) L'ECRI recommande aux autorités estoniennes de procéder à une étude approfondie sur la situation des personnes LGBT en matière d'emploi, notamment les discriminations dont elles sont victimes en ce domaine, et d'identifier et de mettre en œuvre des mesures destinées à y remédier.

33. (§ 106) L'ECRI recommande encore une fois aux autorités estoniennes de doter le Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement des ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de ses tâches dans le respect des termes fixés par la loi.

34. (§ 110) L'ECRI recommande encore une fois aux autorités de prendre des mesures pour sensibiliser un large public au rôle du Chancelier de la justice et du Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement, en tant qu'institutions de lutte contre la discrimination en vertu de la loi sur l'égalité de traitement. L'ECRI leur recommande à cet effet de mener une grande campagne d'information en veillant à impliquer les autorités locales et régionales.

BIBLIOGRAPHIE

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

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2013), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Estonie, CRI(2013)5.
2. ECRI (2010), Quatrième rapport sur l'Estonie, CRI(2010)3.
3. ECRI (2006), Troisième rapport sur l'Estonie, CRI(2006)1.
4. ECRI (2002), Second rapport sur l'Estonie, CRI(2002)1.
5. ECRI (1999), Rapport sur l'Estonie, CRI(99)2.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000a), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2000b), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
19. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.

Autres sources

20. Chancellor of Justice (2014), 2013 Overview of the Chancellor of Justice Activities.
21. Ministère de l'Education et de la Recherche (2013), Summary of PISA 2012 results for Estonia.
22. Statistics Estonia (2013), Results of the 2011 Population and Housing Census (PHC 2011).
23. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2ème édition.
24. Cour européenne des droits de l'homme (2013a), Affaire Delfi AS c. Estonie (requête n° 64569/09), Arrêt.
25. Cour européenne des droits de l'homme (2013b), Fiche thématique – Identité de genre, octobre 2013.

26. Conseil de l'Europe, Comité des ministres (1997), Recommandation R (97) 20 aux États membres sur le « discours de haine », adoptée le 30 octobre 1997.
27. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission sur l'égalité et la non-discrimination (2013), Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre, Rapport, Doc. 13223.
28. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2013), Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Estonia from 25 to 27 March 2013, CommDH(2013)12.
29. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2011), Troisième Avis sur l'Estonie adopté le 1er avril 2011, ACFC/OP/III(2011)004.
30. Conseil de l'Europe, ACFC (2011), Commentaires du Gouvernement de l'Estonie sur le Troisième Avis du Comité Consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Estonie, GVT/COM/III(2011)005.
31. Council of Europe, ACFC (2014), Fourth report submitted by Estonia pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/IV(2014)008.
32. Nations Unies (ONU), Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2014), Observations finales concernant les dixième et onzième rapports périodiques de l'Estonie, CERD/C/EST/CO/10-11.
33. CERD (2013), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Dixième et onzième rapports périodiques que les États parties devaient présenter en 2012.
34. European Union (EU), European Commission (2013a), National protection beyond the two EU Anti-discrimination Directives: The grounds of religion and belief, disability, age and sexual orientation beyond employment.
35. Union européenne (UE), Commission européenne (2013b), Eurobaromètre spécial 393, Discrimination dans l'UE en 2012, Résumé.
36. EU, European Commission (2014a), Report to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law (COM(2014)27final).
37. EU, European Commission (2014b), Report on discrimination of Roma children in education.
38. EU Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009), EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey - Main Results Report.
39. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2013a), Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme.
40. FRA (2013b), Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia - with special attention to the rights of victims of crime.
41. FRA (2013c), Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes.
42. FRA (2013d), Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE - Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne - Les résultats en bref.
43. FRA (2014a), Antisemitism – Summary overview of data available in the European Union 2003–2013.
44. FRA (2014b), Roma survey – Data in focus: Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States.
45. FRA (2014c), Roma survey – Data in focus: Discrimination against and living conditions of Roma women in 11 EU Member States.
46. FRA (2014d), Roma survey – Data in focus - Education: the situation of Roma in 11 EU Member States.
47. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2013), Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses: Annual Report for 2012.

48. OSCE/ODIHR (2014), 2013 Hate crime reporting.
49. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (2014), Principaux résultats de l'Enquête PISA (Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves) 2012.
50. Commission internationale de juristes (2007), Principes de Jogjakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre.
51. Danish Institute for Human Rights (2009), The social situation concerning homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in Estonia.
52. Estonian Human Rights Centre et al. (2010), The status of lesbian, gay, bisexual and transgender rights in Estonia - a shadow report.
53. European Network against Racism (ENAR) - Estonia (2013), Shadow report, Racism and related discriminatory practices in Estonia 2011 – 2012.
54. Institute of Baltic Studies (IBS), Social Thematic Study, The situation of Roma 2012 – Estonia,).
55. Grossthal, K. and Meiorg, M. (2012), Implementation of the Council of Europe Recommendation to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (Rec(2010)5), Report on Estonia, Estonian Human Rights Centre.
56. Haruoja, M., Meiorg, M. and Käsper, K. (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity.
57. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe and Transgender Europe (2013), The Council of Europe Recommendation to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (CM/Rec(2010)5) - A survey of progress towards implementation in 16 member states at January 2013.
58. International Legal Research Group on Online Hatespeech (2014), Final Report, Council of Europe and European Law Students' Association (ELSA).
59. Kaldur, K., Sutrop, I. and Kallas, K. (2011), Political participation of third country nationals on national and local level – Country report of Estonia.
60. Kallas et al. (2013), Equal treatment in Estonia: awareness and promotion, research report, Tartu : Institute of Baltic Studies, Tartu.
61. Kovalenko, J. (2011), Racist Violence in Estonia, ENAR.
62. Legal Information Centre for Human Rights (2014), Observations in relation of the tenth and eleventh periodic report of Estonia (CERD/C/EST/10-11) submitted to the UN CERD.
63. Lindeman, K. (2011), School performance in linguistically divided educational systems. A study of the Russian-speaking minority in Estonia and Latvia, 2011.
64. Livingstone, S., Haddon, L., Görzig, A., and Ólafsson, K. (2011). Risks and safety on the internet: The perspective of European children. Full Findings. LSE, London: EU Kids Online.
65. Matrix (2014), Roma Health Report, Health status of the Roma population Data collection in the Member States of the European Union, European Commission, State of affairs up to 1st January 2013, European network of legal experts in the non-discrimination field.
66. Migration Policy Group and Barcelona Centre for International Affairs (2014), Migrant Integration Policy Index – Estonia.
67. Poleschuk, V. (2013), Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country report 2012 on Estonia, State of affairs up to 1st January 2013, European network of legal experts in the non-discrimination field.
68. Russian School of Estonia (2014), Alternative Report for the UN CERD.
69. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2013), Estonia 2012 Human Rights Report.