

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CRI(2019)38

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FINLANDE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 18 juin 2019

Publié le 10 septembre 2019

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FINLANDE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 18 juin 2019

Publié le 10 septembre 2019

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ	9
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
I. THEMES COMMUNS	13
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE.....	13
- DISPOSITIONS DE DROIT PENAL ET DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF (RPG N° 7 DE L'ECRI)	13
- ORGANISMES DE PROMOTION DE L'EGALITE	15
2. DISCOURS DE HAINE	18
- DONNEES	18
- PROPOS HAINEUX DANS LE DISCOURS POLITIQUE ET LE DISCOURS PUBLIC	19
- PROPOS HAINEUX TENUS PAR DES GROUPES EXTREMISTES	21
- LE DISCOURS DE HAINE DANS LES MEDIAS ET SUR INTERNET	21
- MESURES PRISES PAR LES AUTORITES.....	22
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO-/TRANSPHOBE	24
- DONNEES	24
- VIOLENCE RACISTE.....	25
- VIOLENCE HOMOPHOBE ET TRANSPHOBE	25
- MESURES PRISES PAR LES AUTORITES.....	26
4. POLITIQUES D'INTEGRATION.....	28
- CONTEXTE GENERAL	28
- POLITIQUES ET PROGRAMMES.....	29
- REFUGIES ET BENEFICIAIRES D'UNE PROTECTION SUBSIDIAIRE	29
- PERSONNES D'ASCENDANCE AFRICAINE.....	32
- SAMES	35
- RUSSOPHONES	36
II. THEMES SPECIFIQUES A LA FINLANDE	37
1. RECOMMANDATIONS DU QUATRIEME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	37
2. POLITIQUES POUR COMBATTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE ENVERS LES PERSONNES LGBT	37
- DONNEES	37
- QUESTIONS LEGISLATIVES	37
- CONVERSION SEXUELLE	38
- ACCES AUX BIENS ET AUX SERVICES, A L'EMPLOI ET A LA SANTE	39
- ÉDUCATION ET SENSIBILISATION.....	39
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	41
LISTE DES RECOMMANDATIONS	43
BIBLIOGRAPHIE	47

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, 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 se sont achevés 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 3 avril 2019. 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 la Finlande le 21 mars 2013, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

En 2014, une nouvelle loi anti-discrimination a été adoptée pour renforcer le cadre juridique en matière de lutte contre la discrimination. Cette loi tient compte de bon nombre des recommandations contenues dans la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Dans ce contexte, les organismes de promotion de l'égalité déjà en place ont également été restructurés.

Des équipes d'investigation pour discours de haine, qui incluent des agents spécialisés dans chaque service de police, ont été créées en 2017. Les autorités ont également pris diverses mesures à plusieurs niveaux pour combattre le discours de haine, dont les projets « TRUST - Good Relations in Finland » et « Meaningful in Finland » ainsi que le plan d'action sur les droits de l'homme et les droits fondamentaux (2017-2019).

Le profilage ethnique a été interdit en 2015. Quelque 900 policiers ont par ailleurs été formés à la prévention et à la lutte contre les crimes de haine.

Après avoir adopté le premier programme national pour l'intégration des immigrés en 2012, les autorités finlandaises ont lancé le deuxième plan d'action pour l'intégration en 2015. Elles ont déployé des efforts considérables pour intégrer le nombre sans précédent de réfugiés et de bénéficiaires d'une protection subsidiaire arrivés en 2015. L'ECRI a été particulièrement impressionnée par les activités menées par la ville d'Helsinki dans le domaine de l'apprentissage des langues et de la formation professionnelle des nouveaux immigrants.

En ce qui concerne la lutte contre la discrimination à l'égard des personnes LGBT, les autorités ont pris diverses mesures pour combattre les stéréotypes négatifs et notamment le projet Rainbow Rights coordonné par le ministère de la Justice, qui vise à améliorer l'acceptation des personnes LGBT au sein de la société. En mars 2017, la Finlande a autorisé le mariage entre personnes de même sexe.

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

Les dispositions de droit pénal, civil et administratif du pays ne sont toujours pas pleinement conformes à la RPG n° 7 de l'ECRI.

Le Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination ne peut examiner les affaires relevant de la loi anti-discrimination qui ont trait à l'emploi, car celles-ci sont de la compétence exclusive de l'Autorité de santé et sécurité au travail qui n'est pas un organe indépendant. Depuis 2015, l'Ombudsman pour l'égalité peut traiter les cas de discrimination liés à l'identité de genre mais il n'a pas reçu de ressources supplémentaires pour ce nouvel aspect thématique de son mandat.

Les propos haineux racistes et intolérants dans le discours public sont en hausse et visent principalement les demandeurs d'asile et les musulmans. Certaines organisations extrémistes, et en particulier des groupes néonazis, ont systématiquement recours au discours de haine. Sur Internet, les expressions de racisme et de xénophobie contre les immigrés ou les personnes d'ascendance africaine, les personnes LGBT et la communauté juive sont chose courante, tout comme les propos injurieux à l'égard des Roms. Des attaques motivées par la haine contre des personnes et des biens se produisent également de manière ponctuelle.

Il continue d'y avoir des informations selon lesquelles la police pratiquerait un profilage ethnique, en particulier contre les personnes appartenant à des minorités ethniques. Il n'y a toujours pas d'organe indépendant chargé d'enquêter sur ces allégations.

Les réponses des autorités finlandaises à ces incidents ne peuvent être considérées comme totalement satisfaisantes. Il n'y a pas de collecte systématique et complète de

données sur le discours de haine et la violence motivée par la haine. Le degré important de non-signalement de ces actes, notamment chez les groupes vulnérables, pose problème et le nombre relativement faible de poursuites n'a pas d'effet dissuasif contre les crimes de haine. Les forces de l'ordre et le corps judiciaire n'ont pas toujours les connaissances et compétences suffisantes pour bien reconnaître le discours de haine et crimes de haine.

En dépit des efforts importants déployés par les autorités dans le domaine de l'intégration, il continue d'y avoir des problèmes d'efficacité au niveau de la coordination entre les différentes autorités compétentes au niveau national ou local. Des inégalités d'accès aux activités d'intégration ont été observées. Les critères de regroupement familial applicables aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection judiciaire ont été durcis. L'ECRI regrette également la dissolution du groupe d'experts sur les questions somaliennes malgré la recommandation formulée dans le précédent rapport d'ECRI pour assurer le maintien de ce groupe.

Bien que le cadre juridique relatif aux personnes LGBT soit dans l'ensemble progressiste, la législation finlandaise contient encore des dispositions restrictives et notamment une exigence de stérilisation pour la reconnaissance juridique des personnes transgenres. Il y a également de longs délais d'attente pour les procédures de conversion sexuelle.

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

Les autorités devraient mettre leur législation pénale, civile et administrative en conformité avec la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Les autorités devraient en priorité donner au Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination le pouvoir de traiter les plaintes faisant état d'une discrimination dans le domaine de l'emploi, quel qu'en soit le motif, et non uniquement en cas de discrimination fondée sur le sexe ou l'identité de genre, ainsi que le pouvoir d'octroyer des dommages et intérêts aux victimes de discrimination ; elles devraient également augmenter sensiblement les ressources du tribunal pour lui permettre d'exercer pleinement son mandat*.

Les autorités devraient mettre en place un système complet de collecte de données permettant d'obtenir une vue d'ensemble cohérente des discours et crimes de haine racistes et homo-/transphobes en triant les données par type d'infraction, type de motivation haineuse, groupe cible, traitement et décision judiciaire.

Les autorités devraient renforcer leur réponse face aux discours de haine en créant un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'élaborer une stratégie complète visant à lutter efficacement contre le problème du discours de haine raciste et homo-/transphobe. Pour remédier au problème de l'insuffisance de signalement, les autorités devraient renforcer la coopération entre la police et les groupes vulnérables, notamment la communauté LGBT. Elles pourraient à cet effet recruter des chargés de liaison avec les minorités, dont certains assureraient la coopération entre la communauté LGBT et les forces de police.

Les autorités devraient remédier aux inégalités d'accès et de qualité des formations d'intégration dans le pays, en s'inspirant autant que possible des activités d'intégration réussies mises en place par la ville d'Helsinki. Elles devraient également revoir les programmes de formation et de renforcement des capacités des réfugiés, des migrants et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire en vue de les renforcer et d'obtenir de

* Cette recommandation fera l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

meilleurs résultats en termes d'insertion sur le marché du travail ; une attention particulière devant être portée aux besoins spécifiques des femmes en la matière.

Les autorités devraient, à titre prioritaire et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, modifier la loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles afin de supprimer l'exigence d'infertilité ou de stérilisation imposée aux personnes qui souhaitent obtenir la reconnaissance juridique d'un genre différent de celui qui leur a été attribué à l'origine*.

* Cette recommandation fera l'objet d'un suivi intermédiaire de 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 raciale¹

- Dispositions de droit pénal et de droit civil et administratif (RPG n° 7 de l'ECRI)

- *Dispositions de droit pénal*

1. Les dispositions du Code pénal de la Finlande tiennent compte de la plupart des recommandations relatives au droit pénal contenues dans la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI. Cela dit, certaines dispositions ne sont pas pleinement conformes à la RPG n° 7 et plusieurs lacunes subsistent. Elles sont analysées dans les paragraphes suivants.
2. Les infractions visées aux paragraphes 18.a (incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination), b. (injures ou diffamation publiques) et c. (menaces) de la RPG n° 7 sont couvertes par la section 10, chapitre 11 du Code pénal sur les agitations ethniques. Les motifs contenus dans ces dispositions sont la race, la couleur de peau, la naissance, l'origine nationale ou ethnique, la religion ou la conviction, l'orientation sexuelle, le handicap ou une base comparable². Le Code pénal définit également des formes plus dangereuses d'incitation à la haine raciale (agitation ethnique aggravée) et prévoit des sanctions plus lourdes à la section 10(a), chapitre 11 si les actes commis incitent à la violence grave. L'ECRI note toutefois l'absence de deux motifs : la langue et la nationalité, entendue comme citoyenneté³. C'est également le cas pour la section 5(4), chapitre 6 du Code pénal qui fait de la motivation raciste une circonstance aggravante (voir RPG n° 7 § 21). Cette disposition contient une liste de motifs non limitative ; les autorités ont précisé qu'elles jugeaient préférable de ne pas la limiter et que la langue et la nationalité y figuraient implicitement. L'ECRI considère que, conformément à la RPG n° 7, ces motifs devraient être mentionnés expressément dans la loi pour éviter tout flou juridique et indiquer clairement au public que les membres des groupes correspondants sont protégés par la loi.
3. Le Code pénal ne contient aucune disposition expresse érigeant en infraction pénale 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, comme cela est recommandé au paragraphe 18.e de la RPG n° 7. Les autorités ont toutefois informé l'ECRI qu'il est stipulé dans le projet de loi du gouvernement correspondant que ces actes sont couverts par les dispositions du Code pénal contre les agitations ethniques. L'ECRI note que dans le système juridique finlandais, les travaux législatifs préparatoires sont une source du droit de premier plan. La tradition juridique

¹ Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, par racisme, on entend 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. Par discrimination raciale, on entend toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

² L'ECRI note que la section 10, chapitre 11 ne couvre pas pleinement les infractions visées au paragraphe 18 a de la RPG n° 7, mais les autorités ont attiré l'attention sur le fait que les tribunaux ont confirmé, dans leur interprétation du droit, qu'elle les inclut également. (Voir par exemple : Cour d'appel d'Helsinki, 18 février 2009, nro 366, dnro R 08/607 et Cour d'appel de Kouvola, 13 janvier 2009, dnro R 08/978.)

³ Voir également la partie II.2 (§ 97) qui explique pourquoi le motif de l'identité de genre est également couvert par ces dispositions.

finlandaise accorde beaucoup d'importance à l'intention législative qui est notamment exprimée dans les projets de loi du gouvernement⁴.

4. Le Code pénal ne mentionne pas spécifiquement la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, qui doivent être des infractions punissables conformément au paragraphe 18 g de la RPG n° 7. Le Code pénal emploie le terme « groupe criminel organisé » qui désigne un groupe structuré existant depuis un certain temps, constitué de trois personnes ou plus agissant de concert dans le but de commettre des infractions. Les agitations ethniques font partie des infractions pour lesquelles les sanctions applicables aux membres d'un groupe criminel organisé peuvent être alourdies en application de la section 5, chapitre 6 sur les circonstances aggravantes. De l'avis de l'ECRI, il serait plus efficace de prévoir une infraction spécifique de création ou de direction d'un groupement qui promeut le racisme, de soutien à ce groupement ou de participation à ses activités.
5. L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit pénal finlandais en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents : elles devraient en particulier (i) inclure les motifs de la langue et de la nationalité (citoyenneté) dans la liste des motifs protégés à la section 10 du chapitre 11 du Code pénal sur les agitations ethniques et à la section 5(4) du chapitre 6 sur les circonstances aggravantes et (ii) ériger en infraction pénale la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités.

- **Dispositions de droit civil et administratif**

6. Une nouvelle loi anti-discrimination a été adoptée en Finlande en 2014. Elle est entrée en vigueur en janvier 2015 et répond à un grand nombre des recommandations figurant dans la RPG n° 7 de l'ECRI. Cela dit, les dispositions de la loi ne sont pas toutes pleinement conformes à la RPG n° 7 et des lacunes subsistent. Elles sont analysées dans les paragraphes suivants.
7. La loi anti-discrimination interdit la discrimination fondée sur une liste de motifs non limitative qui comprend l'origine, la nationalité, la langue, la religion et l'orientation sexuelle⁵. Bien que l'ECRI recommande habituellement de mentionner expressément chacun des motifs, elle note qu'il est précisé dans le projet de loi du gouvernement relatif à la loi anti-discrimination que le terme « origine » englobe l'origine ethnique, nationale et sociale, y compris la « race » et la couleur⁶.
8. En ce qui concerne les recommandations contenues dans la RPG n° 7, l'ECRI note que la section 8(1) du chapitre 3 de la loi anti-discrimination inclut la discrimination par association et que la section 8(2) dispose que le fait de donner instruction ou ordre à quelqu'un de discriminer constitue de la discrimination. En revanche, la loi ne contient pas, parmi les formes de discrimination, l'intention annoncée de discriminer et le fait d'inciter ou d'aider autrui à discriminer.

⁴ En ce qui concerne plus particulièrement ces actes, les autorités ont informé l'ECRI qu'il y a eu au moins deux procès dans lesquels une personne a été condamnée pour négation de l'Holocauste car elle avait diffusé des écrits affirmant que les crimes des Nazis contre les Juifs étaient justifiés, voire souhaitables. (Voir : Cour d'appel d'Helsinki, 25 mai 2007, nro 1662, dnro R 07/629 et Cour d'appel d'Helsinki, 18 février 2009, nro 366, dnro R 08/607.)

⁵ Loi anti-discrimination (n° 1325/2014) : Chapitre 3, section 8.

⁶ Travaux préparatoires du gouvernement relatifs à la loi anti-discrimination (HE 19/2014 vp) : 66. On retrouve également cette terminologie et cette interprétation dans les travaux préparatoires du gouvernement concernant l'interdiction constitutionnelle de la discrimination (HE 309/1993 vp: 44) et la Constitution de Finlande, section 6. L'ECRI note par ailleurs que la discrimination fondée sur l'identité de genre est expressément interdite depuis l'adoption, également en 2014, d'amendements à la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

9. Le droit civil et administratif finlandais ne contient aucune disposition imposant aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination, comme le recommande le paragraphe 9 de la RPG n° 7.
10. La section 43, chapitre 8 de la loi sur les associations prévoit la possibilité de dissoudre des organisations et notamment celles qui promeuvent le racisme. Cela dit, les autorités ont informé l'ECRI que le seuil d'une telle dissolution était relativement élevé en raison de l'importance accordée à la liberté d'association. Dans ce contexte, l'ECRI note avec préoccupation qu'il n'existe aucune obligation dans le droit civil et administratif finlandais de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent le racisme, comme recommandé au paragraphe 16 de la RPG n° 7.
11. L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit civil et administratif finlandais en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents : elles devraient en particulier (i) inscrire l'intention annoncée de discriminer, le fait d'inciter autrui à discriminer ou le fait d'aider autrui à discriminer parmi les formes de discrimination dans la loi anti-discrimination ; (ii) introduire des dispositions imposant aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination et (iii) instaurer une obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent le racisme.

- **Organismes de promotion de l'égalité⁷**

12. La situation relative aux organismes de promotion de l'égalité a évolué en Finlande après l'introduction d'une nouvelle législation anti-discrimination en 2014. L'Ombudsman pour les minorités est devenu l'Ombudsman contre la discrimination, doté d'un mandat plus vaste. L'Ombudsman pour l'égalité continue de traiter les questions d'égalité entre femmes et hommes et s'occupe aussi, depuis 2015, des questions relatives à l'identité de genre. Le Tribunal pour l'égalité et le Tribunal national contre la discrimination ont fusionné pour former une nouvelle instance, le Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination. Un grand nombre de recommandations de l'ECRI ont été prises en compte dans le cadre actuel, mais plusieurs autres n'ont pas été suivies d'effet.

- ***Ombudsman contre la discrimination***

13. L'Ombudsman contre la discrimination, dont le mandat couvre tous les motifs énoncés dans la loi anti-discrimination de 2014, est chargé de promouvoir l'égalité et la non-discrimination, notamment par la recherche et la sensibilisation. Il peut examiner des requêtes individuelles, intervenir en tant que médiateur pour négocier un accord de conciliation entre plusieurs parties ou formuler un avis motivé (évaluation) sur un dossier. Ses recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Il peut saisir le Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination (voir ci-dessous) dont les décisions sont quant à elles contraignantes. L'Ombudsman contre la discrimination peut également apporter une assistance aux victimes de discrimination qui souhaitent demander réparation devant un tribunal.
14. L'Ombudsman contre la discrimination peut publier des rapports et faire des recommandations générales sur les questions d'égalité dans le domaine de l'emploi, mais ne peut enquêter sur des cas de discrimination en la matière. Ces

⁷ Le terme d'organe national spécialisé a été remplacé par « organisme de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2 publiée le 27 février 2018.

dossiers sont traités par l'Autorité de santé et de sécurité au travail⁸. Celle-ci ne dispose toutefois pas de la même expertise que l'Ombudsman dans le domaine de la lutte contre la discrimination⁹ et n'est pas un organe pleinement indépendant. L'ECRI note que l'Ombudsman pour l'égalité (voir ci-dessous), qui s'occupe de la discrimination fondée sur le sexe et l'identité de genre, est habilité à enquêter sur des cas individuels de discrimination sur le lieu de travail¹⁰. De l'avis de l'ECRI, l'Ombudsman contre la discrimination devrait également avoir ce droit.

15. Dans son quatrième rapport (§ 31), l'ECRI recommandait aux autorités d'étendre le champ d'action de l'Ombudsman pour les minorités qui existait alors en lui donnant les pouvoirs d'ester en justice et de recevoir des plaintes pour une discrimination fondée sur la couleur, la langue, la religion ou la « race ». Elle leur recommandait également de permettre à l'Ombudsman pour les minorités d'ouvrir des antennes au niveau local et régional. Enfin, elle insistait sur la nécessité de mettre à la disposition de l'Ombudsman pour les minorités les ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre ces recommandations. Cette recommandation a fait l'objet d'une procédure de suivi intermédiaire et l'ECRI a considéré qu'elle avait été partiellement appliquée¹¹. Avec l'introduction de la nouvelle loi anti-discrimination (2014), l'Ombudsman pour les minorités a été remplacé par l'Ombudsman contre la discrimination, au mandat élargi. Cela dit, l'Ombudsman contre la discrimination ne peut toujours pas saisir les tribunaux de sa propre initiative¹². Les ressources financières et humaines de la nouvelle institution ont augmenté par rapport à celles de l'Ombudsman pour les minorités, mais il reste à voir si elles sont suffisantes pour remplir les nouvelles missions qui lui ont été attribuées. L'Ombudsman contre la discrimination n'a pas d'antennes locales ou régionales.

16. L'ECRI recommande de modifier le mandat de l'Ombudsman contre la discrimination afin d'y inclure (i) le droit d'examiner des plaintes individuelles pour discrimination dans le domaine de l'emploi ; (ii) le droit de saisir les tribunaux de sa propre initiative et (iii) l'ouverture d'antennes locales et régionales dotées de ressources adéquates.

- ***Ombudsman pour l'égalité***

17. L'Ombudsman pour l'égalité est chargé de surveiller et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes en Finlande. Contrairement à l'Ombudsman contre la discrimination, son mandat couvre également le secteur de l'emploi. Depuis la modification de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, son mandat inclut également le motif de l'identité de genre. Cela dit, aucun effectif supplémentaire n'a été mis à la disposition de l'institution bien que ce nouvel aspect de son mandat nécessite une expertise technique différente de celle relative aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes. L'ECRI note à ce propos que pour l'heure, l'Ombudsman pour l'égalité n'a jamais renvoyé d'affaire liée à l'identité de genre devant le Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination.

18. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer les capacités et les effectifs de l'Ombudsman pour l'égalité pour que cette institution puisse traiter de manière adéquate les questions liées à l'identité de genre relevant de son mandat.

⁸ Loi anti-discrimination (2014) : Chapitre 4, section 19(2) ; Ombudsman contre la discrimination (2018) : 48-49

⁹ Voir aussi : Ombudsman contre la discrimination (2018) : 49.

¹⁰ Ombudsman contre la discrimination (2018) : 49.

¹¹ ECRI (2016) : 4.

¹² ECRI (2016) : 4.

- ***Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination***

19. Le Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination est un organe judiciaire impartial et indépendant qui a été créé pour offrir une protection juridique à ceux qui estiment avoir été victimes de discrimination ou considèrent qu'ils ont été traités de manière inéquitable. Il a commencé à fonctionner en 2015. L'ECRI note cependant que ses 14 membres sont tous nommés par le gouvernement¹³. Le tribunal peut interdire toute discrimination ou persécution continue ou répétée, imposer une amende conditionnelle pour faire respecter l'injonction et ordonner le paiement de cette amende. Les décisions du tribunal sont juridiquement contraignantes mais peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif compétent. C'est également lui qui confirme tout accord de conciliation entre les parties à l'issue de la procédure de médiation dirigée par l'Ombudsman sur toute question de discrimination, hormis dans les cas où cet accord serait contraire à la loi, manifestement déraisonnable ou de nature à porter atteinte aux droits d'autrui¹⁴.
20. Conformément à la loi anti-discrimination, la personne victime de discrimination ou, avec le consentement de celle-ci l'Ombudsman contre la discrimination ou une association de lutte contre la discrimination, peuvent saisir le Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination. Ce dernier ne peut toutefois examiner les affaires relevant de la loi anti-discrimination qui ont trait à l'emploi, lesquelles sont de la compétence exclusive de l'Autorité de santé et sécurité au travail. Dans le cadre de l'application de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui inclut les motifs du sexe et de l'identité de genre, le Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination peut examiner les affaires liées à l'emploi. Cependant, un particulier ne peut saisir directement le tribunal de ce type de dossiers. Seuls l'Ombudsman pour l'égalité, une organisation centrale regroupant des associations d'employeurs ou un syndicat peuvent le faire.
21. Dans son quatrième rapport (§ 38), l'ECRI recommandait aux autorités d'élargir le champ d'action du Tribunal national contre la discrimination qui existait alors pour lui permettre d'octroyer des dommages et intérêts aux victimes, de lui donner un rôle dans les questions liées à l'immigration et de l'habiliter à examiner également les affaires de discrimination multiple. Dans ses conclusions du suivi intermédiaire, l'ECRI a considéré que cette recommandation avait été partiellement appliquée. Le nouveau Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination peut examiner les questions d'immigration sous l'angle de la lutte contre la discrimination et peut également s'occuper des cas de discrimination multiple. Cela dit, il ne peut toujours pas octroyer des dommages-intérêts aux victimes, comme le recommandait l'ECRI¹⁵.
22. Le Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination compte uniquement trois postes à temps plein et un poste à temps partiel, sur une base temporaire. Sa charge de travail étant passée de 70 dossiers en 2017 à près du double en 2018, l'ECRI note que les effectifs actuels sont insuffisants.
23. L'ECRI recommande en priorité de donner au Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination le pouvoir de traiter les plaintes faisant état d'une discrimination dans le domaine de l'emploi, quel qu'en soit le motif, et non uniquement en cas de discrimination fondée sur le sexe ou l'identité de genre, ainsi que le pouvoir d'octroyer des dommages et intérêts aux victimes de discrimination ; elle recommande également une augmentation sensible des ressources du tribunal pour lui permettre d'exercer pleinement son mandat.

¹³ Ce qui est contraire aux critères d'indépendance énoncés au paragraphe 23 de la RPG n° 2 révisée de l'ECRI.

¹⁴ Loi anti-discrimination (2014) : chapitre 4, section 20(1) et (3).

¹⁵ ECRI (2016) : 4.

2. Discours de haine¹⁶

24. Les autorités ont informé l'ECRI que le discours de haine est couvert par les infractions pénales de « agitations ethniques » et « agitations ethniques aggravées » (chapitre 10, section 10 et 10 (a) du Code pénal, voir § 2), de diffamation (chapitre 24, section 9), d'« incitation publique à commettre une infraction » (chapitre 17, section 10) et de « menaces » (chapitre 25, section 7). Outre la responsabilité pénale, le droit finlandais prévoit également une sanction du discours de haine en matière civile, par exemple dans le cadre de l'interdiction du harcèlement contenue dans la loi anti-discrimination (section 14 (1)).

- Données

25. En Finlande, les statistiques officielles relatives aux crimes de haine sont collectées par l'Institut universitaire de la police, le ministère de l'Intérieur, le ministère public, le ministère de la Justice et Statistics Finland¹⁷. Les actes présumés motivés par la haine signalés à la police, parmi lesquels les cas de discours de haine, sont divisés¹⁸ en plusieurs sous-catégories : (i) infractions racistes (origine ethnique ou nationalité) ; (ii) infractions ayant trait à la religion ou à la conviction ; (iii) infractions ayant trait à l'orientation sexuelle et à l'identité ou à l'apparence trans et (iv) infractions ayant trait au handicap. Ils font l'objet d'un rapport annuel sur les infractions motivées par la haine¹⁹. Les rapports annuels publiés par l'Institut universitaire de la police ont enregistré 1165 incidents haineux en 2017, 1079 en 2016, 1250 en 2015, 822 en 2014 et 833 en 2013²⁰.

26. D'après les données relatives aux crimes de haine du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, basées sur le rapport annuel de l'Institut universitaire de la police, les 1165 crimes de haine signalés en 2017 incluaient des actes de violence (voir section I.3) et certaines formes de discours de haine : 241 entraient dans la catégorie des incitations à la violence et 231 dans la catégorie des menaces²¹. L'ECRI regrette qu'aucune donnée comparable ne soit disponible pour les années précédentes. Bien que les chiffres concernant l'incitation à la violence et les menaces ne soient pas triés par type d'infraction, il y avait une motivation raciste ou xénophobe dans 333 cas, les autres motivations étant les préjugés à l'égard des musulmans (81 cas), l'antisémitisme (6), les préjugés à l'égard des Roms (13), les préjugés à l'égard des chrétiens (11), les préjugés à l'égard de membres d'autres religions ou convictions (2) et les préjugés à l'égard de personnes LGBT (16). Bien que les lois finlandaises de protection des données n'autorisent pas l'enregistrement de

¹⁶ Conformément à la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, par « discours de haine », on entend le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

¹⁷ L'ECRI note que ces données ne couvrent pas toutes les formes de discours de haine telles que définies par l'ECRI (voir note de bas de page précédente). Certains éléments du discours de haine, comme l'incitation à la violence et les menaces, sont des infractions pénales (voir § 27, 50) et constituent, avec les violences motivées par la haine, la catégorie globale des crimes de haine. C'est pourquoi les sections relatives au discours de haine (I.2) et à la violence (I.3) ne correspondent pas exactement aux catégories de crimes de haine définies par le BIDDH/OSCE et les autorités finlandaises.

¹⁸ Ces données sont recueillies à partir de rapports de police dans un système d'information électronique national (PATJA), en effectuant des recherches au moyen des codes désignant les crimes de haine, ainsi que par mots-clés (271 au total) et par types d'infractions.

¹⁹ FRA-UE (2018a) : 47.

²⁰ Institut universitaire de la police (2018) : 21.

²¹ BIDDH/OSCE, Hate Crime Reporting : Finland <http://hatecrime.osce.org/finland?year=2017>.

données relatives à l'origine ethnique²², en 2017, les crimes de haine perpétrés contre des Roms ont commencé à être intégrés – avec leur accord – dans une nouvelle catégorie, ce dont l'ECRI se félicite.

27. Les données du Conseil national de la police transmises à l'ECRI montrent que les propos haineux en ligne relèvent de trois types d'infractions distincts : (i) incitation à la haine, (ii) diffamation et (iii) menaces. D'après les chiffres obtenus, 160 cas de discours de haine en ligne ont été enregistrés en 2015, 127 en 2016 et 282 en 2017. Par ailleurs, le ministère public a informé l'ECRI que 23 enquêtes pour discours de haine en ligne avaient été engagées en 2015, contre 24 en 2016 et 91 en 2017. Bien que le nombre de poursuites soit resté limité à 18 en 2015 et 2016, il a augmenté en 2017 avec 63 cas. L'ECRI n'a pas été informée de l'issue de ces procédures.
28. L'ECRI note qu'en dépit de la bonne qualité générale du système mis en place au sein de la police pour collecter des données sur les crimes de haine²³, il est difficile de déterminer le nombre exact de cas de discours de haine à partir du nombre total de crimes de haine qui ont été enregistrés. Il apparaît également que les cas de discours de haine sont classés dans plusieurs catégories d'infractions pénales (§ 24). Compte tenu de l'ampleur croissante du problème (voir ci-après), une distinction plus nette et une décomposition détaillée des cas de discours de haine aideraient à mieux comprendre les tendances en la matière. Par ailleurs, les autorités comme les acteurs de la société civile ont fait remarquer à l'ECRI que les données disponibles sur les crimes de haine concernent différents stades de la procédure, ce qui entraîne des variations dans les statistiques qui ne permettent pas toujours d'obtenir une vision claire de la réponse de justice pénale à ces incidents²⁴, et en particulier du nombre de poursuites et des sanctions imposées. L'ECRI considère que l'absence de collecte systématique de données nuit à l'évaluation de l'efficacité des dispositions applicables et à la bonne compréhension de l'étendue des crimes de haine et du discours de haine.
29. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système complet de collecte de données permettant d'obtenir une vue d'ensemble cohérente des propos haineux et des infractions racistes et homo-/transphobes en classant les données par type d'infraction, type de motivation haineuse, groupe cible, suivi judiciaire et issue de la procédure judiciaire, et de rendre ces données accessibles au public.

- **Propos haineux dans le discours politique et le discours public**

30. L'ECRI note avec satisfaction qu'en 2015, tous les partis représentés au Parlement ont signé une fois encore la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste²⁵ et que pour les élections municipales de 2017, tous les grands partis hormis le parti des Finlandais ont demandé à leurs candidats de signer une déclaration écrite contre le racisme. En dépit de ces initiatives louables, certaines personnalités politiques ont continué de tenir des propos discriminatoires²⁶.
31. L'arrivée de 32 400 demandeurs d'asile en Finlande dans le cadre de la crise migratoire²⁷ européenne de 2015 a entraîné une multiplication des propos anti-

²² Dans la pratique, on utilise la nationalité ou le lieu de naissance pour déterminer si la haine reposait sur l'origine ethnique.

²³ ECRI (2016) : 4-5

²⁴ Voir aussi ECRI (2013), § 90.

²⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2017) : § 52.

²⁶ Ligue finlandaise des droits de l'homme (2017).

²⁷ Telle que décrite dans le rapport annuel 2015 de l'ECRI.

immigrés et anti-musulmans dans le discours public²⁸. Cette vague a été suivie d'une montée de l'intolérance et de la polarisation interethniques dans le pays²⁹. Certains représentants politiques ont essayé d'attirer les électeurs en jouant sur leurs peurs vis-à-vis du coût de l'immigration et sur le sentiment que les étrangers sont surreprésentés parmi les délinquants ou qu'ils constituent une menace pour l'identité nationale. Certains membres du Parti des Finlandais, en particulier, ont fait des déclarations publiques islamophobes. Un député a par exemple affirmé en 2016 que « tous les terroristes sont des musulmans », demandant « l'expulsion de tous les musulmans du pays »³⁰. Par ailleurs, des candidats d'origine immigrée auraient été victimes de propos racistes et de menaces lors de la campagne pour les élections municipales de 2017³¹.

32. Les violences verbales et injures dans les lieux publics, et notamment les transports publics, visent souvent des personnes ayant une apparence ou une couleur de peau différente de celle de la population majoritaire, comme les Roms, les immigrés, et en particulier les Somaliens, ainsi que les personnes dont on pense qu'elles sont des personnes LGBT. Dans une enquête³² menée en 2016, la moitié des personnes LGBT interrogées ont affirmé qu'elles avaient été victimes de harcèlement au cours des cinq années passées. Les Roms interrogés ont affirmé que les femmes roms en particulier, en raison de leurs vêtements traditionnels reconnaissables, étaient souvent injuriées lorsqu'elles se présentent dans les services sociaux (voir partie I.4).
33. Une enquête récente menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE en 2018 a révélé qu'en Finlande, 63 % des personnes d'ascendance africaine avaient été victimes de harcèlement raciste au cours des cinq années passées³³, soit le pourcentage le plus élevé de tous les pays étudiés. Cela dit, 30 % d'entre elles seulement ont signalé ces incidents³⁴. Les préjugés à l'égard des personnes noires se rencontrent aussi dans les pratiques de grimage en Noir (« blackface »). En 2018, par exemple, un groupe d'étudiants s'est retrouvé au cœur d'une polémique car certains d'entre eux sont apparus maquillés en Noirs lors de la fête traditionnelle du « sifsfest » en scandant des chants traditionnels dont ils avaient remplacé les paroles par des propos racistes³⁵.
34. L'ECRI note avec préoccupation une recrudescence de croix gammées dans l'espace public ces dernières années. En décembre 2018, le jour de l'indépendance, des centaines de manifestants anti-immigration se sont rassemblés pour une marche dans les rues d'Helsinki³⁶, au cours de laquelle la police a confisqué trois drapeaux nazis ; leurs porteurs ont été placés en garde à vue³⁷. À ce sujet, l'ECRI salue la récente décision du Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination³⁸ concernant l'affichage public d'un drapeau nazi à la fenêtre d'une résidence pour étudiants. Dans sa décision, le tribunal a considéré que ce comportement constituait une forme de discours de haine et

²⁸ CERD ONU (2017) § 10 ; Rapport annuel de l'Ombudsman contre la discrimination (2016) / 20.

²⁹ Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016) : 18.

³⁰ FRA-EU Database 2012-2017 on Anti-Muslim hatred: Finland.

³¹ Yle News (2017).

³² Ministère de la Justice de Finlande (2016) : 19.

³³ FRA-UE - MIDIS II (2018b) : 15.

³⁴ Ibid. : 43.

³⁵ Yle (2018a).

³⁶ News Now Finland (2018).

³⁷ Helsinki Times (2018).

³⁸ N°. 393/2018, Décision adoptée le 19 Décembre 2018.

https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytaltk/tapausselosteet/jFpTF4Rlt/YVTltk-tapausseloste-19.12.2018-hairinta-hakaristolippu_L.pdf

emportait violation de l'interdiction du harcèlement contenue dans la loi anti-discrimination.

35. Les membres de la communauté autochtone same soulignent qu'ils sont encore confrontés à des remarques racistes dans leur vie quotidienne et que ce phénomène s'est aggravé avec le récent débat sur le projet de chemin de fer arctique³⁹. L'ECRI note que les remarques péjoratives et les préjugés à l'égard des Sames peuvent créer une atmosphère dans laquelle les membres de cette communauté autochtone sont privés de leur droit à la libre expression de leur culture par le port de vêtements traditionnels ou l'usage de leur langue dans les lieux publics. Des rapports⁴⁰ confirment également que les médias donnent une image négative des vêtements sames. Dans certains cas, les Sames se sentent contraints de cacher ou de nier leur origine ethnique pour éviter de se heurter à des stéréotypes négatifs (voir aussi partie I.4).

- **Propos haineux tenus par des groupes extrémistes**

36. Certaines organisations extrémistes ont systématiquement recours au discours de haine ; la branche finlandaise du mouvement de résistance nordique (PVL), groupe néonazi comptant un petit nombre de partisans, en fait partie⁴¹. Ce groupe organise des manifestations et incite à la haine religieuse et raciale, notamment en diffusant son idéologie violente et extrémiste sur Internet. Il a par exemple érigé dans plusieurs villes en 2017 des statues de femmes portant un voile noir sur le visage pour « rappeler à la population finlandaise la transformation démographique en cours »⁴². Lors d'un autre événement, il a publié en ligne des textes à la gloire d'Adolf Hitler⁴³. En 2017, le Conseil national de la police a demandé la dissolution du PVL après une agression fatale lors d'une manifestation organisée par le groupe sur la place de la gare centrale d'Helsinki en 2016 (§§ 40 et 51)⁴⁴.

- **Le discours de haine dans les médias et sur Internet**

37. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué que les propos haineux à l'égard de diverses minorités, et notamment des personnes LGBT, étaient devenus courants sur les réseaux sociaux et dans les contenus générés par les utilisateurs, tout comme les propos insultants contre les Roms. L'ECRI est préoccupée par le fait qu'un groupe Facebook fermé dans lequel étaient formulés des commentaires racistes visant par exemple des réfugiés et des personnes noires, était modéré par plusieurs officiers de police. Cela a été révélé par un groupe de journalistes d'investigation en juin 2017⁴⁵. De même, un député du parti des Finlandais a posté sur Facebook des remarques dénigrant des mendiants roms qu'il qualifiait de « criminels »⁴⁶.
38. Les groupes de la société civile affirment que les discours provocateurs à l'égard de la communauté juive existent en Finlande⁴⁷ et s'observent principalement sur

³⁹ Ce projet prévoit la construction d'une ligne de chemin de fer de 500 kilomètres traversant le cœur du territoire same pour rejoindre la mer de Barents et l'océan Arctique au nord. De nombreux Sames s'opposent à ce projet car ils considèrent qu'il risque d'empiéter sur les terres où ils élèvent des rennes et d'encourager les forages à grande échelle dans la région, ce qui menacerait leur mode de vie traditionnel.

⁴⁰ Rapport annuel de l'Ombudsman contre la discrimination (2016), *op.cit* : 21.

⁴¹ Il se composerait d'un noyau dur de 60 à 70 membres en Finlande, mais attirerait bien plus de partisans lors de ses rassemblements. Fondé en Suède, le mouvement a des branches en Norvège et en Finlande. Voir Hate Speech International (2017).

⁴² Hyökki, L. (2017) dans European Islamophobia Report : 214.

⁴³ Département d'État des États-Unis d'Amérique (2017) : 12.

⁴⁴ Helsinki Times (2017b).

⁴⁵ Helsinki Times (2017a).

⁴⁶ Migrant Tales (2018).

⁴⁷ Migrant Tales (2017).

les plateformes Internet, les sites web néonazis ou les réseaux sociaux. On trouve par exemple des propos antisémites sur les sites web Magneettimedia et MV-lehti. Des rapports⁴⁸ montrent que l'ancien propriétaire de Magneettimedia, condamné en 2014 pour agitations ethniques, a continué à diffuser du contenu antisémite par l'intermédiaire du journal KauppaSuomi, distribué dans son vaste réseau de grandes surfaces.

- Mesures prises par les autorités

39. L'ECRI considère que le discours de haine est un phénomène particulièrement préoccupant, non seulement parce qu'il constitue souvent une première étape vers la violence, mais aussi parce qu'il a des effets pernicieux sur les personnes qui en sont la cible et sur la cohésion sociale en général. Pour y faire face, il existe outre l'arsenal répressif (sanctions en droit pénal, civil et administratif), d'autres mesures qui permettent de neutraliser ses effets préjudiciables, comme la prévention, l'autoréglementation et le contre-discours. L'ECRI note avec satisfaction que les mesures prises dans les exemples suivants témoignent d'une prise de conscience du problème du discours de haine en Finlande et montrent qu'il existe du côté des autorités une certaine volonté politique de le combattre.
40. En ce qui concerne les réponses de droit pénal, civil et administratif, l'ECRI salue la réaction des autorités face à quelques-uns des incidents déjà mentionnés. Par exemple, dans le cas des propos islamophobes tenus par un député du parti des Finlandais (§ 31), le tribunal de district de Keski-Suomi⁴⁹ a reconnu l'auteur des faits coupable d'incitation à la haine raciale et l'a condamné au versement d'une amende de 1160 €. En 2018, la Cour d'appel de Turku⁵⁰ a confirmé un jugement antérieur du tribunal de district de Pirkanmaa ordonnant la dissolution du mouvement de résistance nordique (PVL) (§ 36)⁵¹. En ce qui concerne le groupe Facebook mentionné au § 37, les autorités ont pris des sanctions administratives contre les policiers impliqués⁵². Malgré ces décisions, un certain nombre d'interlocuteurs ont fait part de leur inquiétude à l'ECRI concernant le nombre relativement faible de crimes de haine, et en particulier de discours de haine, ayant fait l'objet de poursuites⁵³. De l'avis de l'ECRI, l'application limitée des dispositions en vigueur, et notamment celles relatives aux agitations ethniques, peuvent donner au public l'impression que le discours de haine est une infraction mineure et qu'elle peut être commise en toute impunité. L'ECRI invite donc instamment les autorités à poursuivre leurs efforts pour veiller à ce que toute personne qui tiendrait des propos haineux soit dûment poursuivie et sanctionnée.
41. En ce qui concerne Internet, l'ECRI salue la création en 2017 de l'équipe d'investigation sur le discours de haine⁵⁴ qui regroupe des agents spécialisés sur ces questions dans chaque service de police. Ces agents participent aux discussions sur les plateformes de médias sociaux pour prévenir et détecter le discours de haine. Un groupe de spécialistes enquête sur les cas ainsi mis en

⁴⁸ Département d'État des États-Unis d'Amérique (2017) : 12.

⁴⁹ Décision n° R 16/2618.

⁵⁰ Cour d'appel de Turku - Décision n° 777, 28.9.2018.

⁵¹ Par sa décision du 28 mars 2019, la Cour suprême a temporairement suspendu les activités du PVL, mais la décision finale relative à l'appel du PVL est toujours pendante devant la Cour suprême. Voir https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2019/03/kkomyonsipohjoismaisellevastarintaliikkeell_avalitusluvanjakielsivaliaikaisestisentoiminnan.html

⁵² https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tiedotteet/1/1/poliisien_suljettua_facebook-ryhmaa_koskeva_selvitys_on_valmistunut_poliisiyksikot_antoivat_yhdelle_vakavan_kirjallisen_huomautuksen_viidelle_tyonjohdollista_ohjausta_68314

⁵³ Voir de même, CERD ONU (2017), *op.cit.*: par.10.

⁵⁴ Cette décision fait suite à une évaluation menée par le Conseil national de la police qui a donné lieu à l'adoption du plan d'action de la police contre le discours et crimes de haine en 2016. Le gouvernement a attribué une enveloppe de 10 millions d'euros à la police pour lutter contre les crimes de haine, le racisme et la xénophobie.

évidence. Les autorités ont informé l'ECRI que la police avait également mis en place un système permettant aux usagers de signaler les contenus racistes en ligne. Ces efforts intenses ont déjà eu des résultats positifs, comme en témoigne l'augmentation du nombre d'enquêtes sur des cas de discours de haine en ligne (§ 27).

42. L'ECRI note que les autorités ont pris diverses mesures à plusieurs niveaux pour combattre le discours de haine. Le ministère de la Justice a mené pour sa part un projet intitulé « TRUST - Good Relations in Finland (2016-2018) » visant à promouvoir de bonnes relations entre les groupes de migrants et la population locale, notamment dans les zones d'accueil de demandeurs d'asile, et pour protéger ces groupes contre le discours de haine. Le projet a été mené à titre expérimental dans sept municipalités avec la participation de centres d'accueil de demandeurs d'asile, des municipalités et de la société civile. Un autre plan d'action, « Meaningful in Finland », a été lancé par le ministère de l'Éducation et de la Culture en 2016 pour prévenir le discours de haine et le racisme et pour favoriser l'inclusion sociale par des mesures dans le domaine de la formation des enseignants, du travail de jeunesse, du sport et du dialogue interreligieux. L'ECRI considère ces initiatives comme de bonnes pratiques en matière de lutte contre le discours de haine car elles offrent de vastes possibilités de sensibilisation à la discrimination au niveau local et contribuent à bâtir une société inclusive.
43. L'ECRI salue le fait que des mesures permettant la réalisation d'enquêtes effectives sur les crimes de haine et contribuant à lutter contre les causes sous-jacentes de ce phénomène aient été intégrées au plan d'action national de 2016 pour la prévention de la radicalisation violente et de l'extrémisme. De même, le plan d'action national sur les droits de l'homme et les droits fondamentaux (2017-2019) prévoit dans ses quatre chapitres des mesures contre le discours de haine. Enfin, l'ECRI note avec satisfaction le lancement en 2018 d'un autre projet intitulé « Against Hate (2017-2019) » sous l'égide du ministère de la Justice, dont les objectifs sont : i) de mettre en place des mesures pour recenser, prévenir et lutter contre le discours de haine et les crimes de haine, ainsi que des réseaux nationaux pour suivre et combattre ces incidents ; ii) de créer des systèmes de surveillance du discours de haine et des crimes de haine en ligne ; iii) d'échanger des informations sur les bonnes pratiques entre autorités publiques au niveau de l'UE et iv) d'instaurer des systèmes d'aide aux victimes⁵⁵.
44. L'ECRI salue les mesures positives et novatrices prises par les autorités finlandaises mais note que le manque de coordination globale de ces dispositifs ad hoc, qui s'inscrivent pour la plupart dans le cadre de projets limités, rend assez difficile toute évaluation effective des progrès réalisés. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont informé l'ECRI qu'il y avait d'importantes variations dans le concept de discours de haine utilisé dans ces initiatives et que celles-ci faisaient souvent intervenir des acteurs différents. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI encourage les autorités à adopter une approche plus systématique et coordonnée en matière de prévention et de lutte contre le discours de haine, et à assurer sa pérennité et son impact à long terme.
45. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leur réponse face au discours de haine en créant un groupe de travail interinstitutionnel pour élaborer une stratégie globale de manière à lutter efficacement contre le problème du discours de haine raciste et homo-/transphobe. Ce groupe devrait associer les autorités compétentes, les organismes de promotion de l'égalité, des organisations de la société civile et dans la mesure du possible, des représentants des médias. Cette stratégie devrait s'appuyer sur la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.

⁵⁵ MFA (2018) : 4.

46. L'ECRI a été informée d'un taux élevé de harcèlement scolaire ; les rapports montrent que la plupart des incidents de ce type sont liés à l'origine ethnique⁵⁶ ou à l'orientation sexuelle de la victime (voir § 105) ; ce qui offre un terreau fertile au discours de haine sur le long terme. Compte tenu du rôle important des écoles en tant qu'institutions permettant l'acquisition de compétences sociales et de valeurs fondamentales comme la tolérance et le respect d'autrui, l'ECRI considère qu'il est essentiel de prendre des mesures contre ces incidents et salue les efforts considérables déjà déployés par les autorités en la matière. Par exemple, le Ministère de l'Éducation et des Mesures culturelles a poursuivi son programme « KiVa Koulu (belle école) » visant à prévenir et à combattre le harcèlement scolaire. Tous les établissements qui enseignent les savoirs fondamentaux ont désormais l'obligation de mettre en place un plan de protection des élèves contre le harcèlement à l'école. L'ECRI a également appris que le nouveau programme national entré en vigueur en 2016 contient des mesures plus ciblées et plus adaptées pour lutter contre toutes les formes d'intolérance et promouvoir la diversité. L'ECRI salue ces mesures et encourage les autorités à continuer de suivre de près l'évolution de la situation en ce qui concerne le harcèlement scolaire.
47. Enfin, l'ECRI insiste sur l'importance de lutter contre le discours de haine en lui opposant un contre-discours qui le condamne directement et montre clairement son caractère destructeur et inacceptable. Comme indiqué dans la RPG n° 15 de l'ECRI, les personnalités publiques peuvent apporter une contribution spéciale à cet égard, car l'estime dans laquelle elles sont tenues donne à leur voix une influence considérable. L'ECRI note qu'à plusieurs occasions, et notamment dans le cas du groupe Facebook fermé où des policiers avaient tenu des propos insultants (voir § 37), des personnalités publiques dont des ministres se sont engagées activement dans un contre-discours. Dans son allocution du Nouvel An 2018, le Premier ministre a affirmé que « propager le discours de haine est un crime »⁵⁷. Cela étant, plusieurs organisations de la société civile rencontrées par l'ECRI ont dit qu'elles considéraient que les condamnations de ce type n'étaient pas assez fréquentes et que de nombreux groupes visés par le discours de haine ne se sentaient pas suffisamment soutenus.
48. L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les personnalités publiques et en particulier les représentants politiques à réagir rapidement pour condamner toutes les formes de discours de haine raciste et homo-/transphobe, mais aussi pour réaffirmer les valeurs que ces propos mettent en danger.

3. Violence raciste et homo-/transphobe

- Données

49. La méthodologie employée pour la collecte de données sur la violence raciste et homo-/transphobe est la même que pour le discours de haine (voir § 25 dans la partie I.2). Comme indiqué précédemment, les rapports annuels publiés par l'Institut universitaire de la police ont enregistré 1165 crimes de haine en 2017, 1079 en 2016, 1250 en 2015, 822 en 2014 et 833 en 2013. La base de données du BIDDH/OSCE sur les crimes de haine, qui n'inclut pas toutes les formes de discours de haine telles que définies par l'ECRI (voir note de bas de page 15) dans la décomposition globale et applique une méthodologie différente, indique qu'il y a eu 1497 signalements de crimes de haine en 2017, 1311 en 2016, 1704 en 2015, 954 en 2014 et 904 en 2013. Sur les 1497 cas de 2017, 753 étaient des agressions physiques, 143 des dommages contre des biens, 13 des actes de vandalisme et 8 des attaques contre des lieux de culte. Comme mentionné plus haut (§ 28), les données disponibles sur les crimes de haine, qui incluent le

⁵⁶ Voir aussi CERD ONU (2017) : § 22.

⁵⁷ Yle (2018b).

discours de haine mais ne peuvent être détaillées, correspondent à différents stades de la procédure et ne donnent donc pas une vision claire de l'ensemble des poursuites et sanctions. Sur ce point, l'ECRI renvoie par conséquent à la recommandation qu'elle a faite au paragraphe 29 ci-dessus.

50. Les représentants de la société civile ont indiqué que le nombre de crimes de haine, en particulier contre les réfugiés et les musulmans, avait augmenté en Finlande depuis 2015, bien qu'il y ait déjà eu des incidents sporadiques de violence raciste auparavant. Le rapport annuel de 2017 sur les infractions inspirées par la haine montre que l'identité ethnique est la motivation la plus fréquente de ces actes (69,8 %) ; les infractions liées à la haine fondée sur la religion sont également en hausse de 58 % par rapport à 2016 : elles visent principalement les musulmans et représentent 20 % des signalements⁵⁸. Des exemples de ces actes de violence sont donnés ci-dessous.

- **Violence raciste**

51. L'ECRI note que les formes graves et organisées d'agressions et d'attaques motivées par la haine sont rares en Finlande, mais qu'il y a tout de même eu des cas de violence ayant entraîné la mort. En septembre 2016, un homme est décédé une semaine après avoir été agressé lors d'une manifestation organisée par le mouvement de résistance nordique (PVL) sur la place de la gare d'Helsinki (voir § 36).
52. Lors d'un attentat terroriste à Turku le 18 août 2017, l'assaillant, un demandeur d'asile marocain, a tué deux personnes et en a blessé huit autres⁵⁹. Cet incident tragique aurait été à l'origine d'autres attaques, et notamment d'incendies volontaires, contre des centres d'accueil de demandeurs d'asile et dans certains cas contre leur personnel⁶⁰. D'après les services de l'immigration, les incidents de ce type ont augmenté de 30 % en 2018 par rapport à 2017⁶¹.
53. Selon les données de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 36 affaires pénales comportant un élément antisémite ont été enregistrées entre 2013 et 2016⁶². Bien qu'aucun acte violent contre des personnes n'ait eu lieu, des cas sporadiques de vandalisme visant la communauté juive, et en particulier des profanations de tombes, ont été signalés.
54. Les rapports font également état d'agressions contre des femmes musulmanes revêtant le voile dans des lieux publics⁶³. L'ECRI note que les femmes musulmanes qui portent des symboles religieux visibles sont particulièrement exposées en raison de l'intersectionnalité entre genre et religion, ce qui peut conduire à un sentiment d'isolement au sein de la collectivité et nuire à la construction de sociétés inclusives⁶⁴.

- **Violence homophobe et transphobe**

55. En ce qui concerne la violence homophobe et transphobe, les autorités ont signalé au BIDDH/OSCE 40 actes motivés par des préjugés contre des personnes LGBT en 2014, 82 en 2015 et 56 en 2016. D'après l'enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE sur les personnes LGBT⁶⁵ réalisée

⁵⁸ Daily Finland (2018).

⁵⁹ New York Times (2017).

⁶⁰ FRA-UE (2016) : 4 ; Yle (2018c).

⁶¹ FRA-UE (2018d) : 11.

⁶² FRA-UE (2018f) : 37.

⁶³ Hyökki, L. et Jardi, P. (2015) dans European Islamophobia Report: 137 ; FRA– UE (2016) : 6.

⁶⁴ Voir également la RPG n° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans.

⁶⁵ FRA-UE (2014).

auprès de 1000 personnes, le nombre moyen d'incidents violents en Finlande au cours de l'année précédant la participation à l'enquête était de 333, contre 262 pour la moyenne de l'UE⁶⁶. Les ONG considèrent que l'insuffisance du signalement de ces actes continue de poser problème en Finlande. La même enquête a ainsi révélé qu'un pour cent seulement des personnes interrogées avaient signalé à la police l'incident le plus récent de harcèlement motivé par la haine dont ils avaient été victimes, la moyenne de l'UE étant de 4 %⁶⁷. À cet égard, l'ECRI salue le travail mené actuellement au sein du ministère de l'Intérieur pour établir une stratégie de prévention de la criminalité, et notamment l'organisation d'ateliers avec des ONG LGBT⁶⁸. L'ECRI voit dans ces initiatives des mesures très prometteuses pour remédier au problème de l'insuffisance de signalement que l'on constate souvent chez les groupes vulnérables en raison d'un manque de confiance dans les forces de l'ordre ; elle encourage les autorités à institutionnaliser ce type de coopération entre la police et la communauté LGBT.

56. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la coopération entre la police et les groupes vulnérables, et notamment la communauté LGBT, pour remédier au problème de l'insuffisance de signalement. Elles pourraient à cet effet recruter des chargés de liaison avec les minorités, dont certains assureraient la coopération entre la communauté LGBT et les forces de police.

- **Mesures prises par les autorités**

57. Depuis le précédent rapport de l'ECRI, des séminaires destinés à la police ont eu lieu sur un certain nombre de thèmes, et notamment une formation à la prévention et à la lutte contre les crimes de haine organisée par le BIDDH/OSCE. Dans le cadre du programme TAHCLE de cette dernière (formation sur les infractions motivées par la haine à l'intention des forces de l'ordre), quelque 900 policiers avaient été formés fin 2018. Le ministère de la Justice a également renforcé les capacités des autorités locales sur ces questions, et notamment celles de la police municipale, dans le cadre du projet « Proximité » (2017-2019). Bien que ces activités contribuent à améliorer les compétences des forces de l'ordre dans ce domaine, il a souvent été souligné que la police, le ministère public et le pouvoir judiciaire ont parfois encore du mal à identifier clairement les infractions motivées par la haine et à appliquer la législation, et que la formation continue visant à remédier à ce problème est insuffisante. L'ECRI souligne qu'il est important de bien définir les crimes de haine et recommande vivement aux autorités d'améliorer les connaissances et la capacité de la police et de la justice à comprendre et à reconnaître la dynamique de ces actes.

58. L'ECRI recommande le renforcement des activités de formation des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire sur les crimes de haine. Ces formations devraient couvrir les crimes de haine racistes et homo-/transphobes. L'ECRI recommande par ailleurs aux autorités d'évaluer l'impact de la formation pour voir dans quelle mesure elle contribue à l'identification effective des crimes de haine et pour l'adapter si nécessaire.

59. Des inquiétudes ont été exprimées plus particulièrement sur la bonne application du cadre juridique. Il a fréquemment été porté à l'attention de l'ECRI que les cas de violence motivée par la haine n'étaient pas systématiquement regroupés dans la même catégorie et que le motif des préjugés n'était pas toujours spécifié. L'ECRI note avec satisfaction que le Conseil national de la police a adopté des lignes directrices qui imposent de marquer les rapports d'infractions d'un code spécifique en cas de suspicion de crimes de haine. Cependant, il apparaît que

⁶⁶ Ibid. : 60.

⁶⁷ Ibid. : 77.

⁶⁸ Seta (2018).

ces lignes directrices ne sont pas toujours appliquées dans la pratique. D'après le rapport de l'Institut universitaire de la police, en 2017, le code spécifique aux crimes de haine a été utilisé dans 39 % des cas effectivement recensés comme tels par la suite, contre 23 % des cas en 2016⁶⁹. Tout en saluant cette amélioration progressive, qui traduit une meilleure reconnaissance des infractions motivées par la haine, l'ECRI souligne la nécessité d'établir des normes claires pour le traitement de ces actes et d'assurer le bon fonctionnement du système judiciaire dans pareille situation. Rappelant l'importance cruciale d'assurer l'efficacité des enquêtes et des poursuites ainsi qu'un régime de sanctions dissuasif pour les auteurs de ce type d'infractions, l'ECRI renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui impose aux États de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer si des incidents violents comportaient une motivation raciste⁷⁰. Par ailleurs, l'ECRI recommande vivement aux autorités de diffuser des informations détaillées sur la procédure de signalement des violences racistes, ainsi que sur les différents types d'aide – notamment médicale, psychosociale et juridique – dont peuvent bénéficier les victimes.

60. L'ECRI recommande de faire en sorte que la police et le ministère public enquêtent de manière approfondie sur toutes les allégations de crimes de haine et veillent à ce que l'éventuelle existence d'une motivation fondée sur des préjugés soit systématiquement prise en considération dans les rapports et les enquêtes de la police, ainsi que dans toute procédure judiciaire ultérieure.
61. L'ECRI prend note avec regret des informations faisant état d'un manque de diversité au sein de la police. Bien que les autorités aient examiné la possibilité d'introduire des quotas de candidats issus de minorités, elles ne l'ont pas encore fait. Plusieurs interlocuteurs ont affirmé que ce manque de diversité entraînait parfois une méfiance à l'égard de la police et une dégradation des relations entre la police et certaines communautés. Dans ce contexte, l'ECRI a eu connaissance d'informations selon lesquelles la police aurait plusieurs fois eu une attitude négative à l'égard des minorités. L'ECRI considère qu'il est essentiel de favoriser la diversité au sein de la police de manière à ce qu'elle reflète la diversité de la population. Elle renvoie à sa RPG n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police et en particulier au paragraphe 80 de son rapport explicatif qui cite les différents types de mesures positives pouvant être prises en ce sens, parmi lesquelles la fixation d'objectifs de recrutement de membres de groupes minoritaires et le suivi des résultats en la matière.
62. L'ECRI est préoccupée par les nombreuses allégations de profilage ethnique dont elle a eu connaissance. Bien que cette pratique ait été interdite en Finlande en 2015⁷¹, ce dont l'ECRI se félicite, de récentes études⁷² ont montré qu'elle était encore courante et que les personnes qui appartiennent aux minorités ethniques étaient plus souvent arrêtées et fouillées par la police que le reste de la population. Par ailleurs, des insuffisances ont été constatées dans l'enregistrement des motifs des arrestations et des vérifications d'identité par la police. Selon certaines informations, il serait prévu de consigner les motifs des contrôles de police dans un système centralisé pour accroître la transparence et le suivi a posteriori⁷³. Bien qu'elle approuve ces mesures, l'ECRI rappelle la recommandation qu'elle avait faite dans son quatrième rapport (§ 174) de créer

⁶⁹ Police finlandaise (2018).

⁷⁰ Cour européenne des droits de l'homme (2015) *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC] (n° 43577/98, 43579/98), § 160-168.

⁷¹ Loi sur les étrangers, §129 a.

⁷² Keskinen et autres (2018).

⁷³ FRA-UE (2018c) : 22.

un organe indépendant chargé d'enquêter sur les comportements abusifs de la part de la police, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 11. L'ECRI recommande vivement aux autorités finlandaises de prendre des mesures supplémentaires pour créer un tel organe, qui pourrait notamment enquêter sur les allégations de discrimination raciale de la part de la police et veiller à ce que les auteurs de ces actes soient traduits en justice. À cet égard, l'ECRI se félicite de la récente décision⁷⁴ du tribunal national de la non-discrimination et de l'égalité dans laquelle le profilage ethnique établi par les organismes chargés de l'application des lois est jugé discriminatoire.

63. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de créer un organe indépendant de la police et du ministère public, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs de la part de la police. Par ailleurs, l'ECRI recommande vivement de renforcer la diversité au sein de la police afin qu'elle reflète mieux la diversité de la population.

4. Politiques d'intégration

- Contexte général

64. Dans l'histoire de l'État finlandais, l'immigration est un phénomène relativement nouveau, les premières arrivées importantes de demandeurs d'asile et de travailleurs immigrés ayant eu lieu au début des années 1990. Ils venaient principalement de Russie, d'Estonie, de Somalie, puis également d'Afghanistan et d'Irak. Alors que les migrants d'Estonie et de Russie continuent de représenter la plus grande catégorie d'immigrants, il y a eu ces dernières années une augmentation du nombre d'arrivées du Moyen-Orient et en particulier de Syrie. En 2015, les personnes nées à l'étranger représentaient un peu plus de 6 % des 5,5 millions d'habitants que comptait la Finlande, et les enfants nés en Finlande de parents nés à l'étranger 1 %⁷⁵. Cette même année, le pays a accueilli quelque 32 500 demandeurs d'asile, ce qui représentait une hausse considérable par rapport aux années précédentes. Cela a donné lieu à de multiples problèmes, que ce soit pour répondre aux besoins immédiats de ces personnes en matière de logement ou pour faciliter l'intégration durable dans la société finlandaise – et notamment sur le marché de l'emploi – de ceux qui ont été autorisés à rester dans le pays⁷⁶. En 2018, le nombre de demandeurs d'asile a chuté aux environs de 2 400. Par ailleurs, selon le ministère des Affaires sociales et de la Santé, il y aurait 2 000 migrants en situation irrégulière en Finlande, dont près de 1 200 dans la seule région du Grand Helsinki d'après les estimations de la ville d'Helsinki⁷⁷.

65. Parmi les autres groupes ethniques minoritaires du pays, on peut citer la communauté autochtone same dont la population est estimée à près de 10 000 personnes, et une communauté de Roms finlandais de taille similaire, présente dans le pays depuis plusieurs siècles. Sur le plan de la diversité linguistique, il convient de noter que le pays compte une minorité historique de locuteurs natifs de suédois qui représentent près de 5,5 % de la population du pays ; le suédois est une langue officielle de l'État, au même titre que le finlandais.

⁷⁴ N°. 337/2018, Décision adoptée le 19 Décembre 2018.

https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytalk/tapausselosteet/kmnnstSkQp/YVTltk-tapausseloste-19.12.2018-etninen_profilointi.pdf

⁷⁵ OCDE "Finding the way: A discussion of the Finnish migrant integration system". (2017) : 4.

⁷⁶ OCDE (2017) : 4.

⁷⁷ Dans ce contexte, l'ECRI renvoie à sa RPG n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination.

- **Politiques et programmes**

66. En s'appuyant sur la loi pour la promotion de l'intégration des migrants (2010)⁷⁸, les autorités ont adopté un premier programme national pour l'intégration des migrants en 2012 (2012-2015) et un deuxième plan d'action en 2015. Les autorités ont informé l'ECRI que l'élaboration d'un nouveau programme d'intégration était prévue après les élections législatives de 2019. Le ministère des Affaires économiques et de l'Emploi est le principal ministère chargé des questions d'intégration. La politique finlandaise en matière d'intégration considère l'intégration comme un processus bidirectionnel impliquant à la fois l'individu et la société dans son ensemble ; elle vise à promouvoir l'intégration des migrants dans tous les secteurs de la société et notamment sur le marché de l'emploi. Les axes prioritaires de la politique sont le soutien aux familles de migrants, l'accompagnement des migrants adultes vers l'emploi, la bonne gestion de l'installation des réfugiés et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire dans les municipalités, la coopération entre les autorités centrales et locales et la participation de la société civile au processus d'intégration. Le plan d'action concerne à la fois les migrants récemment arrivés, et notamment ceux qui demandent une protection, et les membres des communautés immigrées déjà établies en Finlande. Bien qu'un suivi du plan d'action actuel en faveur de l'intégration soit en cours, aucune évaluation approfondie du premier ou du deuxième plan d'action n'a été effectuée. Un tel bilan serait utile pour la conception et la préparation du troisième plan d'action.
67. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont entrepris ou projettent d'entreprendre diverses études et enquêtes sur la situation des groupes relevant du mandat de l'ECRI dans des domaines spécifiques comme l'emploi, la santé, les revenus ou les services sociaux. L'ECRI reste toutefois préoccupée par l'absence de système global de collecte de données en la matière. Cette situation est due à un désaccord persistant sur la manière de recueillir les informations liées à l'identité des personnes (et notamment sur leur origine ethnique ou leur religion) dans le respect des règles en vigueur en Finlande en matière de protection des données. L'ECRI a soulevé cette question dans ses précédents rapports⁷⁹ et rappelle aux autorités la nécessité de disposer d'informations fiables sur la situation sociale des groupes vulnérables pour planifier des réponses adaptées, de nature à faciliter leur intégration.
68. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités finlandaises de réfléchir à des moyens de mettre en place un système cohérent et global de collecte de données pour suivre la situation des groupes relevant de son mandat au moyen d'informations triées par catégories comme l'origine ethnique, la langue, la religion, le sexe et la nationalité. Ces données devraient être recueillies dans différents domaines de l'action publique, en respectant strictement les principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes. Le système devrait également tenir compte de l'existence éventuelle d'une discrimination multiple ou intersectionnelle.

- **Réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire**

69. Bien que le nombre total de migrants en Finlande soit relativement faible en comparaison avec d'autres pays du monde, certaines difficultés d'intégration sont accrues par l'expérience limitée des institutions publiques en matière d'organisation de l'intégration des migrants nouvellement arrivés. Par ailleurs, le marché de l'emploi finlandais se caractérise par un niveau de qualification élevé, moins de 6 % de la population active occupant des postes peu qualifiés. Cela rend l'intégration particulièrement problématique pour les personnes qui ont un

⁷⁸ Loi 1386/2010, voir aussi le paragraphe 170 du précédent rapport de l'ECRI sur la Finlande.

⁷⁹ ECRI (2013) : § 184-186.

faible niveau d'instruction ; ce problème touche très souvent les personnes originaires d'États dans lesquels il existe un conflit armé prolongé (Somalie, Afghanistan, Irak ou Syrie, par exemple), mais aussi de nombreuses femmes, en fonction de leur pays d'origine. Il n'est donc pas surprenant que les personnes qui demandent une protection aient souvent du mal à trouver un emploi⁸⁰. L'intégration des réfugiés nouvellement arrivés et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire sur le marché du travail est également rendue difficile par les conditions économiques, le taux de chômage ayant augmenté en 2015 pour atteindre près de 10 %, ce qui constitue un niveau inhabituellement élevé pour la Finlande.

70. Dans une étude de 2017, l'OCDE a souligné la nécessité d'améliorer la coordination de la mise en œuvre de la politique d'intégration. L'augmentation du nombre de personnes demandant une protection en Finlande en 2015 a conduit à un certain nombre d'améliorations dans la coordination des politiques et des stratégies. Cela dit, la coordination accrue des politiques ne se traduit pas toujours par une coordination effective de leur mise en œuvre. Tant qu'il y avait peu de demandeurs d'asile, le manque de coordination était moins problématique ; la nécessité d'assurer une coordination plus précise de la mise en œuvre s'est véritablement imposée en 2015 avec la nette augmentation du nombre de demandeurs d'asile⁸¹. Dans ce contexte, la coopération entre les municipalités et le service public de l'emploi (SPE) revêt une grande importance, que les deux parties reconnaissent.
71. Les municipalités ont la responsabilité principale de la coordination des initiatives d'intégration en Finlande. Elles s'occupent également de l'éducation de base et des services de garde d'enfants, ainsi que de l'aide sociale (aide au revenu). Les cours d'intégration incluent l'apprentissage de la ou des langue(s) locale(s) et des informations sur la société et la culture finlandaises⁸². Le SPE est chargé de l'intégration des migrants qui s'inscrivent comme demandeurs d'emploi et s'occupe en particulier des services pour l'emploi facilitant l'intégration⁸³. L'ECRI a visité des services d'intégration à Helsinki et notamment un centre de renforcement des capacités. Elle a été impressionnée par le degré d'engagement des différents acteurs et par les ressources mises en œuvre, notamment le recours à la robotique de pointe pour faciliter la communication et l'apprentissage des langues. L'ECRI relève avec intérêt que le programme de formation est adapté aux différents besoins et aux niveaux d'instruction et de compétences professionnelles préexistants des migrants, plutôt que d'adopter une approche identique pour tous. Le système éducatif finlandais étant d'un niveau très élevé, il est d'autant plus important de faire en sorte que les nouveaux arrivants peu instruits bénéficient de l'accompagnement nécessaire pour combler au mieux leurs lacunes. L'ECRI note également sur un plan positif l'approche sensible aux différences entre les sexes qui consiste à améliorer la situation des femmes participantes et à surmonter les obstacles spécifiques, notamment d'ordre socioéconomique et culturel, qui font qu'elles ont des difficultés à trouver un emploi adapté. L'ECRI a été particulièrement impressionnée par l'attitude positive des autorités municipales d'Helsinki à l'égard des migrants, saluant la contribution qu'ils apportent à la ville et encourageant leur intégration dans la société finlandaise.

⁸⁰ OCDE (2017) : 4 et 7.

⁸¹ OCDE (2017) : 9.

⁸² L'ECRI note à ce propos qu'il est positif que des modifications aient été apportées en 2018 à la loi sur la formation de base des adultes, la loi sur le développement de la culture générale des adultes et la loi sur la formation professionnelle pour assurer une participation plus effective des migrants au marché de l'emploi.

⁸³ OCDE (2017) Finding the way: 8.

72. L'ECRI reconnaît que la ville d'Helsinki a une expérience plus poussée de l'intégration que les autres municipalités finlandaises et que sa situation ne peut être généralisée à l'ensemble du pays. Les ONG rencontrées par l'ECRI se sont dites préoccupées par les inégalités en matière de qualité et d'accès aux cours d'intégration dans d'autres régions. Il y a parfois de longues listes d'attente et il est plus difficile pour les municipalités qui accueillent moins de nouveaux arrivants de mettre en place ces formations. Le principal ministère compétent suit les procédures habituelles de passation de marchés pour la sélection des prestataires, une pratique dénoncée au motif qu'elle privilégie le prix par rapport à la qualité⁸⁴. Par ailleurs, les services ne sont contractés que pour une période fixe, ce qui pourrait provoquer leur interruption en cas de changement de prestataire. Les autorités ont informé l'ECRI que le taux global de participation au marché du travail de ceux qui avaient suivi pendant un an un programme de formation ou de renforcement des compétences qui leur avait été indiqué par le service public de l'emploi était relativement faible : environ 10 % d'entre eux seulement avaient trouvé un emploi trois mois après la fin de la formation et ce chiffre était encore plus bas pour les femmes. Il est donc urgent de proposer à ceux qui restent sans activité des possibilités de formation ou d'éducation supplémentaires pour améliorer leurs compétences. Cette situation montre qu'il faut également assurer une coopération très étroite entre les autorités locales et un ensemble de prestataires de services pour que ceux qui n'ont pas bénéficié du système éducatif finlandais précédemment ne passent pas entre les mailles du filet. Comme l'a souligné l'OCDE, les mesures d'intégration doivent permettre d'éviter la marginalisation des nombreux migrants récemment arrivés. Si elles n'y parviennent pas, cela pourrait avoir des effets négatifs sur l'attitude générale à l'égard des migrants, et d'autres conséquences préjudiciables également pour les groupes d'immigrés déjà établis⁸⁵.
73. L'ECRI recommande aux autorités (i) de mener une évaluation approfondie du plan d'action actuel en faveur de l'intégration ; (ii) de remédier aux inégalités d'accès et de qualité des formations d'intégration dans le pays, en s'inspirant autant que possible des activités d'intégration réussies mises en place par la ville d'Helsinki et (iii) de revoir les programmes de formation et de renforcement des capacités des réfugiés, des migrants et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire en vue de les renforcer et d'obtenir de meilleurs résultats en termes d'insertion sur le marché du travail ; en portant une attention particulière aux besoins spécifiques des femmes en la matière.
74. Les critères de regroupement familial applicables aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire ont été durcis ces dernières années en Finlande. En réponse à la crise migratoire⁸⁶ de 2014-2015, des amendements législatifs ont été adoptés en 2016 et ont notamment introduit de nouveaux critères de revenus pour tous les demandeurs, à l'exception de ceux qui déposent une demande de regroupement familial dans les trois mois suivant l'obtention du statut de réfugié (cette exonération ne s'appliquant pas aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire) ou lorsque l'intérêt supérieur d'un enfant est en jeu ou lorsque des raisons exceptionnelles en justifient la dispense. Alors que les précédentes règles en matière de regroupement familial exigeaient un revenu de subsistance dans les seuls cas où un nouveau partenariat était formé après la première arrivée du demandeur en Finlande, les nouveaux critères de revenus s'appliquent également aux partenariats préexistants. La loi ne prévoit pas de montant spécifique mais les services finlandais de l'immigration sont chargés de calculer des chiffres indicatifs, la moyenne actuelle se situant

⁸⁴ YLE (17 juillet 2016), Competitive bidding for integration training under fire.

⁸⁵ OCDE (2017) : 4.

⁸⁶ Telle que décrite dans le rapport annuel 2015 de l'ECRI.

aux alentours de 2 600 € par mois pour un foyer de quatre personnes (allocations familiales incluses).

75. L'ECRI craint que le durcissement des règles de regroupement familial ne soit davantage motivé par l'ambition politique de réduire le nombre de nouvelles arrivées que par la volonté de marquer l'importance du regroupement familial pour une intégration réussie. Par ailleurs, les difficultés importantes, et notamment la discrimination, auxquelles se heurtent de nombreux réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire sur le marché du travail (voir ci-dessous) peuvent restreindre indûment leur capacité à atteindre le niveau de revenus requis⁸⁷. Cette situation risque de contribuer à la marginalisation sociale durable de ces personnes, elle-même synonyme de faibles revenus et de désorganisation de la vie familiale.
76. L'ECRI recommande aux autorités de revoir les règles du regroupement familial, et en particulier les critères de revenus, applicables aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire en vue de faciliter le regroupement familial, ce dernier pouvant être un facteur d'intégration.

- **Personnes d'ascendance africaine**

77. Bien que les organisations de la communauté aient informé l'ECRI que la situation globale des personnes d'ascendance africaine s'était quelque peu améliorée ces dix dernières années, celles-ci restent confrontées à un certain nombre de problèmes en matière d'intégration. Ce constat est confirmé par les statistiques. Dans l'enquête de l'UE sur les minorités et la discrimination (MIDIS II) de 2016, 60 % des personnes d'ascendance africaine interrogées estimaient avoir fait l'objet d'une discrimination raciale en Finlande dans les cinq ans précédant l'enquête⁸⁸. 28 % estimaient avoir subi une discrimination dans leur recherche d'emploi⁸⁹ et 20 % dans le domaine de l'accès au logement⁹⁰. Par ailleurs, le nombre de personnes noires exposées au risque de pauvreté (47 % des personnes interrogées d'ascendance africaine ayant la nationalité finlandaise et 54 % pour celles n'ayant pas la nationalité finlandaise⁹¹) est près de quatre fois supérieur à celui de la population générale. Cette situation semble directement liée au taux de chômage extrêmement élevé dans ce groupe de population (41,2 % en 2014⁹²).
78. Comme indiqué précédemment, le groupe ethnique le plus important parmi les personnes d'ascendance africaine en Finlande sont les Somaliens (près de 14 000 personnes), dont la plupart sont musulmans. L'ECRI est particulièrement préoccupée par le risque que les membres de ce groupe soient victimes d'une discrimination multiple et intersectionnelle fondée sur leur nationalité et leur religion, ainsi que sur leur sexe dans le cas des femmes⁹³. D'après les ONG rencontrées par l'ECRI, le taux de chômage au sein de la communauté somalienne est même plus élevé que chez les autres personnes d'ascendance africaine en Finlande, dans leur ensemble. Les mêmes ONG ont également informé l'ECRI qu'un taux élevé d'abandon scolaire dans le secondaire existe chez les enfants appartenant à la deuxième génération de la communauté immigrée somalienne. En 2011, les autorités ont créé un groupe d'experts sur les questions relatives aux Somaliens, chargé de recueillir et de diffuser des informations sur l'exclusion des Somaliens en Finlande et de promouvoir le

⁸⁷ Voir le précédent rapport de l'ECRI sur la Finlande, § 160.

⁸⁸ Agence des droits fondamentaux de l'UE, "Being Black in Europe" (2018) : 41.

⁸⁹ FRA (2018) : 55.

⁹⁰ FRA (2018) : 59.

⁹¹ FRA (2018) : 63.

⁹² ENAR "Afrophia in Europe – ENAR Shadow Report 2014-15", (2015): 19.

⁹³ ECRI (2013) : § 116-120.

dialogue public. Dans son précédent rapport, l'ECRI saluait cette initiative et recommandait de soutenir ce groupe et de lui donner les moyens de continuer son travail⁹⁴. L'ECRI regrette que ce groupe ait été dissous depuis. Bien que les autorités affirment que d'autres organisations finlandaises-somaliennes de la société civile ont été aidées par la suite, les ONG concernées rencontrées par l'ECRI ont déploré un manque de consultation avec les personnes d'ascendance africaine, et les organisations somaliennes en particulier, sur les questions les concernant. Elles ont également fait savoir qu'elles n'avaient été associées ni à l'élaboration du programme national de 2012 sur l'intégration des migrants, ni à celle du plan d'action de 2015 en faveur de l'intégration.

79. Une étude financée par le gouvernement sur le lien entre discrimination et bien-être social et psychologique chez les immigrés somaliens (ainsi que les immigrés russes et kurdes) montre que les victimes de discrimination perdent confiance dans la société et s'intègrent beaucoup moins bien⁹⁵. Elles ont également tendance à se replier davantage sur leur propre communauté ethnique au détriment des interactions avec le reste de la société finlandaise, et à ne plus fréquenter les lieux publics pour éviter tout risque de discrimination⁹⁶. Il est évident que ces tendances sont préjudiciables aux tentatives d'intégration et facilitent l'émergence et la perpétuation de sociétés dites « parallèles ».
80. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures fortes, en étroite coopération avec les groupes de la communauté pertinente, pour s'attaquer à la discrimination à l'égard des personnes d'ascendance africaine, notamment dans le domaine du logement et de l'emploi. Une participation à la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies serait l'occasion d'organiser des événements de sensibilisation auxquels les associations compétentes du secteur du logement et du marché de l'emploi pourraient être associées. Par ailleurs, une attention particulière devrait être portée à la situation des membres de la communauté somalienne et des dispositions devraient être prises pour remplacer le groupe d'experts sur les questions somaliennes aujourd'hui dissous.

- Roms

81. Les autorités finlandaises ont lancé leur première politique nationale sur les Roms en 2009⁹⁷. Cette politique, qui vise à promouvoir l'inclusion et l'égalité de traitement des Roms de Finlande, est axée sur l'adaptation des services sociaux existants, notamment dans le secteur des soins de santé, pour mieux répondre aux besoins spécifiques des membres de la minorité rom dont le nombre est estimé à quelque 10 000 personnes⁹⁸. Une évaluation à mi-parcours réalisée en 2013 a montré que des progrès avaient été accomplis dans un certain nombre de domaines. La politique nationale a ainsi permis de sensibiliser et d'améliorer la coordination relative aux questions rom au niveau national, notamment dans le cadre du projet de construction d'une plateforme nationale rom : de la politique à la pratique (« Building a national Roma Platform : from Policy to Practice ») mené en coopération avec les conseils consultatifs régionaux sur les questions

⁹⁴ ECRI (2013) : § 118-120.

⁹⁵ Anu Castaneda / Shadia Rask et autres "The association between discrimination and psychological and social wellbeing: A population-based study of Russian, Somali and Kurdish migrants in Finland." dans : *Psychology and Developing Societies* 27(2) 270-292, (2015): 285.

⁹⁶ Castaneda et autres (2015) : 285-286.

⁹⁷ Selon les estimations, près de la moitié de la population rom de Finlande vit dans la zone métropolitaine du Grand Helsinki. Voir : CAHROM (2016), Thematic report by the group of experts on vocational education and training for Roma 16.

⁹⁸ Par ailleurs, environ 500 Roms d'autres pays de l'UE ont leur résidence permanente en Finlande et selon les estimations, environ 3 000 Roms viennent dans le pays durant les mois d'été.

roms et des Roms au niveau local. Des progrès ont également été réalisés sur le plan de l'accès et de la fréquentation des établissements préscolaires et des établissements du primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire (scolarité de base).

82. Cela dit, les taux d'inscription des Roms dans l'éducation et les obstacles à leur accès à l'emploi continuent de poser problème et d'entraîner une marginalisation sociale d'une grande partie de la communauté. Bien que les autorités soulignent qu'un nombre croissant d'enfants roms poursuivent leur scolarité dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire à l'issue du premier cycle, elles ont aussi informé l'ECRI que jusqu'à 20 % des enfants roms quittent l'école sans avoir terminé leur scolarité de base. Ce chiffre est particulièrement problématique dans un pays doté d'un marché du travail hautement qualifié où les personnes peu instruites risquent fort de se retrouver au chômage et d'avoir des difficultés d'accès au logement. Les ONG roms rencontrées par l'ECRI estiment qu'en 2016, les deux tiers des Roms de Finlande, voire plus, étaient au chômage. Leur faible niveau d'instruction, associé aux préjugés fréquents à leur égard, conduisent à leur discrimination sur le marché de l'emploi. Pour combattre ces stéréotypes, il faudrait enseigner de manière adéquate l'histoire et la culture rom dans les écoles, ce qui n'est pas encore le cas pour l'instant. Sur un plan positif, l'ECRI note que les autorités prévoient d'introduire ces thèmes dans les programmes scolaires et les encourage vivement à le faire dans les meilleurs délais.
83. Des sentiments anti-Roms (voir aussi partie I.2) ont également été signalés par les Roms qui ont recours aux services sociaux ; certains d'entre eux auraient été insultés et harcelés par d'autres usagers. Ces incidents peuvent compromettre sérieusement l'objectif annoncé de mieux adapter les services sociaux pour régler les problèmes auxquels se heurtent les Roms. Par conséquent, l'ECRI encourage vivement les autorités à prendre des mesures pour prévenir le harcèlement des Roms, et notamment à placer des informations – par exemple des dépliants ou des affiches – sur la lutte contre la discrimination dans les lieux adéquats pour signifier que le harcèlement ne sera pas toléré dans les institutions publiques.
84. Dans le cadre de la préparation d'une deuxième et nouvelle stratégie nationale pour les Roms (2018-2022), les autorités ont mené diverses études, notamment sur le bien-être des Roms et sur l'égalité des Roms dans le secteur du logement. L'ECRI note avec satisfaction que plusieurs lacunes de la première politique nationale sur les Roms ont été prises en compte lors de la conception de la nouvelle stratégie rom. Les autorités ont mené un processus de consultation plus vaste avec les groupes roms et d'autres parties prenantes. La nouvelle stratégie met aussi l'accent sur le rôle des municipalités. Bien que la première politique ait commencé à sensibiliser aux questions roms au niveau local, un engagement fort de la part des autorités locales est nécessaire pour permettre la mise en œuvre des activités centrées sur les Roms. Les ONG roms ont expliqué qu'elles constataient fréquemment un manque d'implication constructive et concrète des municipalités et qu'elles avaient souvent de meilleures relations avec les autorités nationales qu'avec les autorités locales. De nombreux services sociaux relevant de la responsabilité des pouvoirs locaux et régionaux, il est essentiel que ces derniers participent à la stratégie. On notera aussi à ce propos que la restructuration en cours des autorités régionales en Finlande crée de l'incertitude quant à la répartition des tâches et des ressources financières dans le secteur des services sociaux et des soins de santé, ce qui pourrait également avoir des répercussions sur la mise en œuvre des activités liées aux Roms au niveau local. Plusieurs programmes actuels destinés aux Roms étant conçus sur le long

terme, il est primordial d'assurer leur financement dans la durée pour qu'ils puissent être menés à bonne fin⁹⁹.

85. D'après les autorités, la nouvelle stratégie se fonde également sur la reconnaissance de l'importance de promouvoir les droits des femmes et des filles roms. L'ECRI se félicite de cette évolution car elle constitue un moyen important de lutter contre la discrimination multiple et intersectionnelle. Contrairement à la précédente politique sur les Roms, la nouvelle stratégie contient des indicateurs pour faciliter le suivi et l'évaluation.
86. L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte (i) qu'un financement suffisant soit assuré pour mettre en œuvre la stratégie nationale pour les Roms (2018-2022) ; (ii) que les pouvoirs locaux et régionaux s'engagent pleinement dans la mise en œuvre de la stratégie et que la réforme des pouvoirs locaux n'interrompe pas le financement et la mise en œuvre des activités relatives aux Roms ; (iii) que le pourcentage d'élèves roms achevant leur scolarité de base augmente sensiblement et (iv) que le taux de chômage des Roms baisse significativement, notamment en favorisant le recours accru aux programmes de formation professionnelle.

- **Sames**

87. Comme indiqué précédemment (§ 65), on estime à 10 000 le nombre de Sames vivant en Finlande. L'article 17 (3) de la Constitution du pays consacre le statut des Sames en tant que peuple autochtone. En outre, en janvier 2017, la Finlande a paraphé la Convention nordique same qui reconnaît le statut de peuple autochtone et le droit des Sames de conserver et de développer leur langue et leur culture propres. En ce qui concerne les questions comme les droits de propriété, l'enseignement de la langue same et d'autres expressions de leur identité distincte, l'ECRI renvoie aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales¹⁰⁰. Selon les estimations, près de 60 % de la population same vivraient aujourd'hui en dehors des territoires sames situés dans le nord du pays¹⁰¹. Cela pose des difficultés particulières liées à un manque de connaissance de la culture same de la part des prestataires de services sociaux qui sont régulièrement en contact avec les membres de ce groupe, et notamment avec les enfants et les personnes âgées, dans les régions situées en dehors de ces territoires.
88. Bien que le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le Parlement same et l'Université de Laponie travaillent en coopération sur un projet de recherche visant à mieux comprendre l'exclusion sociale des membres de la communauté same, ce qui a déjà permis de renforcer le dialogue entre les parties prenantes, l'ECRI note que dans l'ensemble, les municipalités n'ont pas participé à ce processus. Cette attitude est regrettable car il faut une implication forte des autorités locales pour promouvoir une meilleure intégration des Sames au quotidien.
89. Dans son précédent rapport sur la Finlande¹⁰², l'ECRI recommandait aux autorités de prendre des mesures pour que la culture same et la contribution des Sames au pays soient enseignées à l'école, en s'appuyant sur la RPG n° 10 de l'ECRI, et de mener des campagnes pour sensibiliser la population majoritaire à

⁹⁹ Cf. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016) : § 10.

¹⁰⁰ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième avis sur la Finlande (2016).

¹⁰¹ Parlement same de Finlande <https://www.samediggi.fi/sami-info/?lang=en>. L'ECRI note que le Parlement same est l'organe autonome des Sames et que sa fonction principale est de protéger la langue et l'autonomie culturelle sur son territoire. Voir aussi Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016): 95.

¹⁰² ECRI (2013) : § 106.

la culture same. Les représentants des Sames demandent également que le 6 février, jour de la Fête nationale same, soit célébré plus largement au niveau national, notamment dans les écoles. Le gouvernement a informé l'ECRI qu'il avait le projet d'inclure des activités de sensibilisation à la culture same dans les cours de sciences humaines et d'éducation à la citoyenneté de la 4^e à la 6^e année, conformément au programme d'éducation de base de 2014. Par ailleurs, les autorités éducatives nationales ont publié en février 2018 un communiqué de presse pour encourager la célébration de la Fête nationale same dans les écoles. L'Agence nationale pour l'Éducation a également fait de la langue et de la culture sames le thème principal de l'Année européenne du patrimoine culturel 2018. Bien que l'ECRI prenne note de ces mesures positives, elle ne les juge pas suffisantes et pas assez systématiques pour traiter le problème sous-jacent. Les représentants sames ont informé l'ECRI des éléments qui relèvent pour eux d'une absence persistante de connaissance et de respect des traditions sames dans la population générale. Il apparaît également que pour l'heure, les manuels scolaires n'expliquent pas la culture same. Une sensibilisation accrue à ces questions pourrait également contribuer à éviter les incidents de discours de haine contre les Sames (voir partie I.2), qui s'observent notamment dans le cadre de leurs manifestations contre le projet de Chemin de fer arctique traversant les territoires sames, déjà évoqué précédemment. Beaucoup de Sames craignent que ce projet n'ait des conséquences sur l'écosystème local, mais aussi sur leur culture et leurs sources de revenus traditionnelles.

90. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de prendre des mesures pour que la culture same et la contribution des Sames au pays soient enseignées à l'école, en s'appuyant sur la RPG n° 10 de l'ECRI, et de mener des campagnes pour sensibiliser la population majoritaire à la culture same. Les autorités devraient également s'employer à convaincre les autorités locales concernées de participer activement à la recherche et au dialogue visant à améliorer l'intégration sociale des membres de la communauté same.

- **Russophones**

91. La communauté russophone de Finlande se compose de différents groupes d'immigrés venus de l'ex-URSS. Bien qu'en 2013, leur nombre était estimé à près de 66 000¹⁰³, les organisations de locuteurs de russe en Finlande ont indiqué à l'ECRI que du fait de l'immigration économique récente, ce chiffre avait augmenté et s'élevait aujourd'hui à près de 77 000. Dans son précédent rapport¹⁰⁴, l'ECRI recommandait vivement aux autorités de prendre des mesures pour combattre la discrimination et les préjugés à l'égard des personnes russophones, notamment dans le secteur de l'emploi. L'ECRI note avec satisfaction les informations reçues de la part des ONG de la communauté russophone, faisant état d'un net recul de la discrimination à l'égard des membres de cette dernière. Le comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales indique également que l'accès à la santé et aux services sociaux en langue russe s'est amélioré¹⁰⁵.

92. Cela dit, les organisations de locuteurs de russe signalent un malaise grandissant à leur égard dans certains médias et certaines institutions publiques depuis l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et le conflit armé dans l'est de l'Ukraine. Des suspicions de liens politiques entre les organisations de la communauté russophone et le gouvernement russe semblent dans certains cas avoir porté atteinte aux relations entre ces organisations et les autorités finlandaises, qui jusque-là avaient été bonnes, notamment en ce qui concerne le

¹⁰³ Voir Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016) : 7, note de bas de page 3.

¹⁰⁴ ECRI (2013) : § 131.

¹⁰⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016) : § 103.

financement par l'État des activités d'aide sociale menées par ces organisations. L'ECRI encourage de poursuivre leur dialogue constructif avec cette communauté et de continuer à lui apporter leur soutien.

II. Thèmes spécifiques à la Finlande

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

93. Les recommandations du quatrième cycle de monitoring de l'ECRI faisant l'objet d'un suivi intermédiaire sont examinées dans les parties I.1 (§ 15 et 21 respectivement) et I.2 (§ 28).

2. Politiques pour combattre la discrimination et l'intolérance envers les personnes LGBT¹⁰⁶

- Données

94. Il n'y a pas de données officielles sur le nombre de personnes LGBT en Finlande¹⁰⁷. Conformément à l'article 11 (5) de la loi relative aux données à caractère personnel, les données relatives aux « préférences sexuelles ou à la vie sexuelle d'une personne » sont considérées comme des données personnelles sensibles dont le traitement est interdit. La première enquête européenne sur l'expérience de la discrimination par les personnes LGBT, organisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et publiée en 2013 a interrogé 3 437 personnes en Finlande, dont près de 35 % s'identifiaient comme gays, 24 % comme lesbiennes, 28 % comme personnes bisexuelles et 14 % comme personnes transgenres¹⁰⁸. D'après l'agence de statistiques du pays, fin 2016, il y avait 2 684 couples de même sexe en Finlande, dont 1052 couples d'hommes et 1632 couples de femmes. Parmi eux, 651 avaient des enfants âgés de 0 à 17 ans¹⁰⁹. Entre mars 2017, date à laquelle le mariage homosexuel est devenu possible en Finlande, et fin mars 2018, 376 femmes et 174 hommes se sont mariés. Pendant la même période, 1502 femmes et 876 hommes ont fait modifier leurs partenariats civils en contrats de mariage¹¹⁰.

95. Dans l'enquête LGBT réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2013, 44 % des participants finlandais étaient très ou plutôt ouverts à propos de leur statut LGBT. Au cours de l'année précédente, 17 % d'entre eux avaient eu le sentiment d'avoir subi une discrimination en raison de leur identité LGBT¹¹¹. Dans l'édition 2017 de la carte Rainbow Europe, qui évalue la législation et les politiques des pays européens relatives aux droits des personnes LGBT, la Finlande était bien placée, à la 7^e position sur 49 pays¹¹².

- Questions législatives

96. L'orientation sexuelle est expressément mentionnée parmi les motifs contenus dans les dispositions du Code pénal relatives aux infractions motivées par la haine ou par des préjugés, comme les sections 10 et 10(a) du chapitre 11 sur les agitations ethniques et les agitations ethniques aggravés, ainsi que la section 5(4) du chapitre 6 sur les circonstances aggravantes (voir aussi partie I.1 ci-dessus). Bien que l'identité de genre ne figure pas expressément dans ces

¹⁰⁶ Pour la terminologie, voir les définitions données dans Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2011.

¹⁰⁷ Timo Makkonen T., et autres (2010), Thematic Study Finland : 15.

¹⁰⁸ EU, FRA (2013), EU LGBT survey - Technical report : 25.

¹⁰⁹ Statistics Finland, Population.

¹¹⁰ Statistics Finland.

¹¹¹ EU LGBT Survey Data Explorer.

¹¹² ILGA Europe, Rainbow Europe Ranking (2017).

dispositions, elle est mentionnée dans les travaux préparatoires (projet de loi du gouvernement) qui, comme indiqué ci-dessus, revêtent une importance particulière dans le système juridique finlandais pour ce qui est de l'interprétation de l'objet et du champ d'application de la loi (voir aussi § 3). On peut donc conclure que ces deux motifs sont couverts par les dispositions applicables du droit pénal finlandais.

97. L'orientation sexuelle figure parmi les motifs de discrimination interdits dans la loi anti-discrimination de 2014 et est inscrite dans le mandat de l'Ombudsman contre la discrimination. Ce mandat ne s'applique toutefois pas dans le secteur de l'emploi, qui relève de la compétence de l'Agence de santé et sécurité au travail (OSHA) (voir partie 1.1). Cette situation a des répercussions négatives sur le suivi de la discrimination au travail car l'OSHA ne jouit pas de la même expérience ni des mêmes compétences techniques que l'Ombudsman contre la discrimination sur les questions de lutte contre la discrimination. L'ECRI renvoie à ce propos à la recommandation qu'elle a faite au paragraphe 16 ci-dessus.
98. Depuis 2014, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes inclut expressément l'identité de genre. Par conséquent, ce motif a été ajouté au mandat de l'Ombudsman pour l'égalité (voir également à ce sujet la recommandation de l'ECRI dans la partie I.1).
99. Le Tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination peut examiner les cas de discrimination fondée sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle dans tous les domaines sauf celui de l'emploi, où il n'est compétent que pour les cas relatifs à l'identité de genre et non pour ceux relatifs à l'orientation sexuelle. Cette situation n'est pas satisfaisante et sème la confusion : l'ECRI renvoie ici à sa recommandation prioritaire faite au paragraphe 23 ci-dessus.

- **Conversion sexuelle**

100. Conformément à la loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles, en vigueur depuis 2003, le sexe enregistré dans le système d'information sur la population peut être modifié si le demandeur fournit un certificat médical attestant qu'il ou elle est habitué en permanence par le sentiment d'appartenir au sexe opposé, mène la vie d'une personne appartenant au sexe opposé et a été stérilisé ou est infertile pour d'autres raisons¹¹³. La stérilisation requise par la loi est généralement obtenue par traitement hormonal. Autrement, la stérilisation peut également avoir lieu par voie chirurgicale¹¹⁴. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle aux autorités le récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires connexes A. P., Garçon et Nicot c. France, dans lequel la Cour a dit clairement que l'exigence de stérilisation était contraire au droit au respect de la vie privée (article 8 de la CEDH)¹¹⁵.
101. L'ECRI recommande à titre prioritaire et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de modifier la loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles afin de supprimer l'exigence d'infertilité ou de stérilisation imposée aux personnes qui souhaitent obtenir la reconnaissance juridique d'un genre différent de celui qui leur a été attribué à l'origine.
102. En 2002, le ministère des Affaires sociales et de la Santé a publié un décret régissant les aspects médicaux de la procédure de conversion sexuelle

¹¹³ Loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles (n° 563/2002) : Décret du ministère des Affaires sociales et de la Santé sur l'organisation de l'examen et du traitement visant le changement de genre (n° 1053/2002). Voir aussi : Amnesty International (2014), *The state decides who I am*: 40-41.

¹¹⁴ SETA (2016), *The Cruel, Inhuman and Degrading Treatment of Trans and Intersex People in Finland*; Amnesty International (2014) : 40-42.

¹¹⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (6 avril 2017). nos. 79885/12, 52471/13 et 52596/13.

conformément aux dispositions de la loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles. La personne concernée doit se soumettre à un suivi psychologique et faire établir un diagnostic psychiatrique pour obtenir le certificat médical nécessaire à la reconnaissance juridique de son genre¹¹⁶. Le système national d'assurance sociale prend en charge le coût du traitement médical en Finlande lorsque cela est demandé par les personnes transgenres et jugé nécessaire par les professionnels de santé chargés du diagnostic psychiatrique relatif à la reconnaissance juridique du genre¹¹⁷. L'ECRI note cependant qu'il y a d'importants délais d'attente pour l'accès aux services de santé qui interviennent dans la procédure de conversion sexuelle en Finlande. Les autorités ont informé l'ECRI qu'il y a eu une augmentation importante du nombre de demandes ces dernières années, ce qui prolonge les délais d'attente car il n'existe que deux centres spécialisés dans le pays.

103. L'ECRI recommande aux autorités de créer un troisième centre de prestation de soins de santé pour les personnes qui souhaitent suivre un traitement de conversion sexuelle de manière à éviter longs délais qui existent actuellement. Les autorités devraient également envisager une prise en charge du coût des procédures de conversion sexuelle réalisées à l'étranger jusqu'à ce que ce troisième centre soit pleinement opérationnel.

- **Accès aux biens et aux services, à l'emploi et à la santé**

104. Dans l'étude de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les personnes LGBT en Finlande, 8 % des participants s'estimaient victimes de discrimination dans leur recherche d'emploi et 15 % dans leur travail en raison de leur identité LGBT. En matière de logement, ce chiffre s'élevait à 9 %. En ce qui concerne les soins de santé, 8 % des participants estimaient avoir fait l'objet d'une discrimination de la part du personnel de santé¹¹⁸. Bien que ces chiffres ne soient pas particulièrement élevés, les organisations LGBT ont informé l'ECRI que les problèmes rencontrés par les personnes LGBT étaient très peu signalés ; par conséquent, l'ECRI invite les autorités à rester vigilantes sur ce point.

- **Éducation et sensibilisation**

105. En 2017, pour la première fois, l'enquête nationale sur la santé à l'école comportait une question sur la perception par les élèves de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre. Les résultats ont montré que les élèves non hétérosexuels étaient plus victimes de harcèlement et d'intimidation que leurs pairs hétérosexuels. Ils obtenaient également des scores inférieurs lorsqu'il leur était demandé d'évaluer leur propre état de santé ; fait positif, ils estimaient dans l'ensemble que leur établissement leur apporterait l'aide requise en cas de besoin¹¹⁹. L'ECRI encourage les autorités à continuer de suivre la situation dans les écoles (voir également § 46) et à étendre les services d'aide lorsque cela est nécessaire.

106. En 2013, le gouvernement a annoncé que le programme national commun d'éducation de base serait mis à jour et que sa version révisée tiendrait mieux compte des questions LGBT¹²⁰. Bien que ce programme comporte une partie consacrée à la « diversité du développement sexuel » dans les cours d'éducation

¹¹⁶ Ministère des Affaires sociales et de la Santé (décret n° 1053/2002) ; voir aussi Amnesty International (2014) : 40-41. Après qu'une personne a été diagnostiquée transgenre, il est possible de faire modifier son nom auprès du bureau du juge (cf. SETA (2018) : 3-5).

¹¹⁷ Voir SETA (2016) pour les difficultés signalées en matière de remboursement des frais.

¹¹⁸ EU FRA LGBT Survey Data Explorer.

¹¹⁹ SETA (2018) : 5.

¹²⁰ Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) (2013), Mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)05, Finlande.

à la santé pour les élèves de la 7^e à la 9^e année¹²¹, on ignore si celle-ci inclut un enseignement sur les questions relatives aux personnes LGBT. Dans ce contexte, et compte tenu également des résultats de l'étude nationale sur la santé réalisée dans les écoles, dont il est question au précédent paragraphe, l'ECRI encourage vivement les autorités à utiliser toutes les possibilités offertes par le programme commun pour inclure dans les activités scolaires la sensibilisation et la tolérance à l'égard des personnes LGBT. Il faudrait également apporter une formation adéquate aux enseignants pour qu'ils puissent aborder comme il convient la question de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre avec leurs élèves. Une coopération avec les organisations de la société civile œuvrant dans ce domaine peut également être utile. L'ONG Seta, par exemple, a préparé un guide à l'intention des enseignants sur la manière d'intégrer les questions LGBT dans le programme des cours et a organisé un certain nombre de sessions de formation dans les écoles. Un autre exemple est celui de la ville de Tampere, où l'ONG LGBT locale Pirkanmaan Seta fournit des informations pédagogiques sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre aux élèves de 8^e année¹²².

107. Le ministère de la Justice assure actuellement la coordination du projet Rainbow Rights financé par l'UE qui vise à améliorer l'acceptation des personnes LGBT dans la société. Il est mené en partenariat avec des ONG et l'Association des municipalités. Le projet prévoit des activités de sensibilisation dont la production de vidéos pour illustrer les difficultés rencontrées et donner des exemples de bonnes pratiques. Deux études qualitatives de petite envergure sur les problèmes particuliers des personnes LGBT, jeunes et plus âgées, ont également été menées en 2017 dans ce cadre. Elles portaient également sur les personnes intersexes ; en 2018, des travaux de recherche ont été menés sur les LGBTI et la discrimination intersectionnelle.

¹²¹ Conseil national finlandais de l'éducation (2014) : 431.

¹²² SETA (2018) : 5.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- L'ECRI recommande de donner au Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination le pouvoir de traiter les plaintes faisant état d'une discrimination dans le domaine de l'emploi, quel qu'en soit le motif, et non uniquement en cas de discrimination fondée sur le sexe ou l'identité de genre, ainsi que le pouvoir d'octroyer des dommages et intérêts aux victimes de discrimination ; elle recommande également d'augmenter sensiblement les ressources du tribunal pour lui permettre d'exercer pleinement son mandat.
- L'ECRI recommande à titre prioritaire et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de modifier la loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles afin de supprimer l'exigence d'infertilité ou de stérilisation imposée aux personnes qui souhaitent obtenir la reconnaissance juridique d'un genre différent de celui qui leur a été attribué à l'origine.

Ces deux recommandations feront l'objet d'un suivi intermédiaire de 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. (§ 5) L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit pénal finlandais en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents : elles devraient en particulier (i) inclure les motifs de la langue et de la nationalité (citoyenneté) dans la liste des motifs protégés à la section 10 du chapitre 11 du Code pénal sur les agitations ethniques et à la section 5(4) du chapitre 6 sur les circonstances aggravantes et (ii) ériger en infraction pénale la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités.
2. (§ 11) L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit civil et administratif finlandais en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents : elles devraient en particulier (i) inscrire l'intention annoncée de discriminer, le fait d'inciter autrui à discriminer ou le fait d'aider autrui à discriminer parmi les formes de discrimination dans la loi anti-discrimination ; (ii) introduire des dispositions imposant aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination et (iii) instaurer une obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent le racisme.
3. (§ 16) L'ECRI recommande de modifier le mandat de l'Ombudsman contre la discrimination afin d'y inclure (i) le droit d'examiner des plaintes individuelles pour discrimination dans le domaine de l'emploi ; (ii) le droit de saisir les tribunaux de sa propre initiative et (iii) l'ouverture d'antennes locales et régionales dotées de ressources adéquates.
4. (§ 18) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer les capacités et les effectifs de l'Ombudsman pour l'égalité pour que cette institution puisse traiter de manière adéquate les questions liées à l'identité de genre relevant de son mandat.
5. (§ 23) L'ECRI recommande en priorité de donner au Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination le pouvoir de traiter les plaintes faisant état d'une discrimination dans le domaine de l'emploi, quel qu'en soit le motif, et non uniquement en cas de discrimination fondée sur le sexe ou l'identité de genre, ainsi que le pouvoir d'octroyer des dommages et intérêts aux victimes de discrimination ; elle recommande également une augmentation sensible des ressources du tribunal pour lui permettre d'exercer pleinement son mandat.
6. (§ 29) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un système complet de collecte de données permettant d'obtenir une vue d'ensemble cohérente des propos haineux et des infractions racistes et homo-/transphobes en classant les données par type d'infraction, type de motivation haineuse, groupe cible, suivi judiciaire et issue de la procédure judiciaire, et de rendre ces données accessibles au public.
7. (§ 45) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer leur réponse face au discours de haine en créant un groupe de travail interinstitutionnel pour élaborer une stratégie globale de manière à lutter efficacement contre le problème du discours de haine raciste et homo-/transphobe. Ce groupe devrait associer les autorités compétentes, les organismes de promotion de l'égalité, des organisations de la société civile et dans la mesure du possible, des représentants des médias. Cette stratégie devrait s'appuyer sur la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.

8. (§ 48) L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les personnalités publiques et en particulier les représentants politiques à réagir rapidement pour condamner toutes les formes de discours de haine raciste et homo-/transphobe, mais aussi pour réaffirmer les valeurs que ces propos mettent en danger.
9. (§ 56) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la coopération entre la police et les groupes vulnérables, et notamment la communauté LGBT, pour remédier au problème de l'insuffisance de signalement. Elles pourraient à cet effet recruter des chargés de liaison avec les minorités, dont certains assureraient la coopération entre la communauté LGBT et les forces de police.
10. (§ 58) L'ECRI recommande le renforcement des activités de formation des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire sur les crimes de haine. Ces formations devraient couvrir les crimes de haine racistes et homo-/transphobes. L'ECRI recommande par ailleurs aux autorités d'évaluer l'impact de la formation pour voir dans quelle mesure elle contribue à l'identification effective des crimes de haine et pour l'adapter si nécessaire.
11. (§ 60) L'ECRI recommande de faire en sorte que la police et le ministère public enquêtent de manière approfondie sur toutes les allégations de crimes de haine et veillent à ce que l'éventuelle existence d'une motivation fondée sur des préjugés soit systématiquement prise en considération dans les rapports et les enquêtes de la police, ainsi que dans toute procédure judiciaire ultérieure.
12. (§ 63) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de créer un organe indépendant de la police et du ministère public, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs de la part de la police. Par ailleurs, l'ECRI recommande vivement de renforcer la diversité au sein de la police afin qu'elle reflète mieux la diversité de la population.
13. (§ 68) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités finlandaises de réfléchir à des moyens de mettre en place un système cohérent et global de collecte de données pour suivre la situation des groupes relevant de son mandat au moyen d'informations triées par catégories comme l'origine ethnique, la langue, la religion, le sexe et la nationalité. Ces données devraient être recueillies dans différents domaines de l'action publique, en respectant strictement les principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes. Le système devrait également tenir compte de l'existence éventuelle d'une discrimination multiple ou intersectionnelle.
14. (§ 73) L'ECRI recommande aux autorités (i) de mener une évaluation approfondie du plan d'action actuel en faveur de l'intégration ; (ii) de remédier aux inégalités d'accès et de qualité des formations d'intégration dans le pays, en s'inspirant autant que possible des activités d'intégration réussies mises en place par la ville d'Helsinki et (iii) de revoir les programmes de formation et de renforcement des capacités des réfugiés, des migrants et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire en vue de les renforcer et d'obtenir de meilleurs résultats en termes d'insertion sur le marché du travail ; en portant une attention particulière aux besoins spécifiques des femmes en la matière.
15. (§ 76) L'ECRI recommande aux autorités de revoir les règles du regroupement familial, et en particulier les critères de revenus, applicables aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire en vue de faciliter le regroupement familial, ce dernier pouvant être un facteur d'intégration.
16. (§ 80) L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures fortes, en étroite coopération avec les groupes de la communauté pertinente, pour s'attaquer à la discrimination à l'égard des personnes d'ascendance africaine, notamment dans le domaine du logement et de l'emploi. Une participation à la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies serait l'occasion d'organiser des événements

de sensibilisation auxquels les associations compétentes du secteur du logement et du marché de l'emploi pourraient être associées. Par ailleurs, une attention particulière devrait être portée à la situation des membres de la communauté somalienne et des dispositions devraient être prises pour remplacer le groupe d'experts sur les questions somaliennes aujourd'hui dissous.

17. (§ 86) L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte (i) qu'un financement suffisant soit assuré pour mettre en œuvre la stratégie nationale pour les Roms (2018-2022) ; (ii) que les pouvoirs locaux et régionaux s'engagent pleinement dans la mise en œuvre de la stratégie et que la réforme des pouvoirs locaux n'interrompe pas le financement et la mise en œuvre des activités relatives aux Roms ; (iii) que le pourcentage d'élèves roms achevant leur scolarité de base augmente sensiblement et (iv) que le taux de chômage des Roms baisse significativement, notamment en favorisant le recours accru aux programmes de formation professionnelle.
18. (§ 90) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de prendre des mesures pour que la culture same et la contribution des Sames au pays soient enseignées à l'école, en s'appuyant sur la RPG n° 10 de l'ECRI, et de mener des campagnes pour sensibiliser la population majoritaire à la culture same. Les autorités devraient également s'employer à convaincre les autorités locales concernées de participer activement à la recherche et au dialogue visant à améliorer l'intégration sociale des membres de la communauté same.
19. (§ 101) L'ECRI recommande à titre prioritaire et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de modifier la loi sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transsexuelles afin de supprimer l'exigence d'infertilité ou de stérilisation imposée aux personnes qui souhaitent obtenir la reconnaissance juridique d'un genre différent de celui qui leur a été attribué à l'origine.
20. (§ 103) L'ECRI recommande aux autorités de créer un troisième centre de prestation de soins de santé pour les personnes qui souhaitent suivre un traitement de conversion sexuelle de manière à éviter longs délais qui existent actuellement. Les autorités devraient également envisager une prise en charge du coût des procédures de conversion sexuelle réalisées à l'étranger jusqu'à ce que ce troisième centre soit pleinement opérationnel.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Finlande: 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 (2016), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Finlande, CRI(2016)22.
2. ECRI (2013), Quatrième rapport sur la Finlande, CRI(2013)19.
3. ECRI (2007), Troisième rapport sur la Finlande, CRI(2007)23.
4. ECRI (2002), Second rapport sur la Finlande, CRI (2002)20.
5. ECRI (1997), Premier rapport sur la Finlande , CRI(97)51.
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 (2018), Recommandation de politique générale n°2 révisée: Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)06.
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 (2000), Recommandation de politique générale n°5: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), 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 (2017), Recommandation de politique générale n°7 révisée : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n°8 : La lutte 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: La lutte 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'antisiganisme 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, 2012, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), Recommandation de politique générale n°15: La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), Recommandation de politique générale n°16: La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.

Autres sources

22. Amnesty International (2014), L'État décide qui je suis. Les personnes transgenres confrontées à des procédures de changement d'état civil défailtantes ou inexistantes en Europe.
23. Casteneda, A. E. et al. (2015), The Association between Discrimination and Psychological and Social Well-being: A Population-based Study of Russian, Somali and

- Kurdish Migrants in Thapa, K. and Kumar, R. (2015), *Psychology and Developing Societies*, 27(2) 270-292.
24. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2016a), Quatrième Avis sur la Finlande, ACFC/OP/IV(2016)002.
 25. Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) (2013), Suivi de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre - Réponses des Etats membres, CDDH(2013)004FIN.
 26. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), *Combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre - Les normes du Conseil de l'Europe*, 2ème édition.
 27. Council of Europe, Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller issues (CAHROM) (2016), Thematic report by the group of experts on vocational education and training for Roma.
 28. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (2005), *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC] (requêtes nos 43577/98 et 43579/98), arrêt.
 29. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (2017), *A.P., Garçon et Nicot c. France*, (requêtes nos 79885/12, 52471/13 et 52596/13), arrêt.
 30. Daily Finland (2018, November 27), Hate crime reporting rises by 8% in 2017, <http://www.dailyfinland.fi/national/8114/Hate-crime-reporting-rises-by-8-in-2017>.
 31. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2012), *Survey on fundamental rights of lesbian, gay, bisexual and transgender people in EU*.
 32. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2013), *EU LGBT survey - Technical report*
 33. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2014), *EU LGBT survey European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results*.
 34. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2016), *Current migration situation in the EU: hate crime* <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime>
 35. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2017a), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Main results*.
 36. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2017b), *EU-MIDIS II – Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les musulmans – Sélection de résultats*.
 37. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018a), *Hate crime recording and data collection practice across the EU*.
 38. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018b), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II), Being Black in the EU*.
 39. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018c), *Periodic data collection on the migration situation in the EU, May Highlights, 1 March–30 April 2018*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-may-2018>.
 40. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018d), *Periodic data collection on the migration situation in the EU, September Highlights, 1 July–31 August 2018*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-september-2018>
 41. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA) (2018e), *Periodic data collection on the migration situation in the EU, November Highlights, 1 September–31 October 2018*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-november-2018>
 42. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018f), *Antisemitism- Overview of data available in the European Union 2007–2017*.
 43. European Union, Fundamental Rights Agency (FRA), *Database 2012-2017 on Anti-Muslim hatred* - <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/home>
 44. Finnish League for Human Rights (2017), *Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*.

45. Hate Speech International (2017), Neo-Nazis in the North: The Nordic Resistance Movement in Finland, Sweden and Norway, <https://www.hate-speech.org/wp-content/uploads/2017/03/neo-nazis-in-the-north.pdf>.
46. Helsinki Times (2017a, June 5), Long Play: Secret police discussion board rife with racism, <http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/14801-long-play-secret-police-discussion-board-rife-with-racism.html>
47. Helsinki Times (2017b, December 1), Finnish court accepts motion to dissolve Nordic Resistance Movement, <http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/15172-finnish-court-accepts-motion-to-dissolve-nordic-resistance-movement.html>
48. Helsinki Times (2018, December 7), Police confiscate three swastika flags during neo-Nazi protest in Helsinki, <http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/16016-police-confiscate-three-swastika-flags-during-neo-nazi-protest-in-helsinki.html>
49. Hyökki, L. and Jardi, P. (2015), Islamophobia in Finland: National report 2015, in Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA), European Islamophobia report 2015.
50. Hyökki, L. (2017), Islamophobia in Finland: National report 2017, in SETA, European Islamophobia report 2017.
51. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)- Europe (2017), Rainbow Europe Ranking.
52. Keskinen, S. et al (2018), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland, http://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/The-Stopped_ENGL.pdf.
53. Makkonen, T., Ojanen, T. and Scheinin, M. (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity, EU FRA.
54. Migrant Tales (2018, April 6), Update: Prosecutor General Toiviainen will not file ethnic agitation charges against PS MP Juho Eerola, <http://www.migranttales.net/prosecutor-general-toiviainen-will-not-file-ethnic-agitation-charges-against-ps-mp-juho-eerola/>.
55. Migrant Tales (2017, November 28), Jewish Community of Helsinki: Hate speech is directly responsible for the rise of anti-Semitism in Finland, <http://www.migranttales.net/jewish-community-of-helsinki-hate-speech-is-directly-responsible-for-the-rise-in-anti-semitism-in-finland/>.
56. Ministry of Justice (2016), “I often find myself thinking how I should be or where I shouldn’t go” – Survey on hate speech and harassment and their influence on different minority groups, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76633/omso_7_2016_vipu-raportti_158_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
57. Nations Unies, Comité pour l’élimination de la discrimination raciale (CERD) (2017), Observations finales concernant le vingt-troisième rapport périodique de la Finlande, CERD/C/FIN/CO/23.
58. Nations Unies, Conseil des droits de l’homme (2017), Groupe de travail sur l’Examen périodique universel, Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l’annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l’homme, Finlande, A/HRC/WG.6/27/FIN/1.
59. NewsNow Finland (2018, December 7), Nazis, vigilantes and swastikas reveal the dark side of Independence Day, <http://newsnowfinland.fi/news-now-original/nazis-vigilantes-and-swastikas-reveal-the-dark-side-of-independence-day>.
60. Non-Discrimination Ombudsman (2018), Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament.
61. Non-Discrimination Ombudsman (2017), Two years with the new Non-discrimination Act, Annual report of the Non-Discrimination Ombudsman 2016, <https://www.syrjinta.fi/documents/14490/0/Non-Discrimination+Ombudsman+Annual+report+of+2016/f0b2f4b7-d4ea-4733-a1ea-b5c2440fe392>.
62. Nwabuzo, O. (2015), “Afrophobia in Europe – ENAR Shadow Report 2014-15”, European Network Against Racism (ENAR).
63. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017), Finding the way: A discussion of the Finnish migrant integration system.

64. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)-Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crime Reporting: Finland 2017, <http://hatecrime.osce.org/finland?year=2017>.
65. Police of Finland (2018, November 26), The number of hate crimes stabilized after peak growth in 2015, https://www.poliisi.fi/about_the_police/press_releases/1/0/the_number_of_hate_crimes_stabilized_after_peak_growth_in_2015_76112.
66. Police University College (2018), Annual Hate Crime Report 2017, http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/154780/POLAMK_Rap131_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
67. Seta LGBTI Rights in Finland (Seta) (2016), The Cruel, Inhuman and Degrading Treatment of Trans and Intersex People in Finland
68. Seta (2018), Submission to ECRI Monitoring prom forma on LGBT issues.
69. The New York Times (2015, August 28), U.N. Urges the Netherlands to Stop Portrayals of 'Black Pete' Character, <https://www.nytimes.com/2015/08/29/world/europe/zwarte-piet-netherlands-united-nations.html>
70. The New York Times (2017, August 19), Fatal Knife Attack in Finland Is Investigated as Terrorism, <https://www.nytimes.com/2017/08/19/world/europe/turku-finland-attack.html>
71. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2017), Human Rights Report: Finland.
72. Yle News (2016a, July 17), Competitive bidding for integration training under fire, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/competitive_bidding_for_integration_training_under_fire/9032083.
73. Yle News (2016b, December 30), Neo-Nazi group member gets 2-year prison sentence for Helsinki Railway Station attack, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/neo-nazi_group_member_gets_2-year_prison_sentence_for_helsinki_railway_station_attack/9379918
74. Yle News (2017, April 5), Migrant candidates face racism, death threats in local election campaign, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/migrant_candidates_face_racism_death_threats_in_local_election_campaign/9548693
75. Yle News (2018a, March 27), Blackface, racist song at student party spark controversy at Jyväskylä University, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/blackface_racist_song_at_student_party_spark_controversy_at_jyvaskyla_university/10135187
76. Yle News (2018b, December 31), Sowing hate speech is a crime" PM says in New Year's address, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/sowing_hate_speech_is_a_crime_pm_says_in_new_years_address/10577151
77. Yle News (2018c, August 2), Migri: Growing anxiety and unrest at Finland's reception centres, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/migri_growing_anxiety_and_unrest_at_finlands_reception_centres/10334240.

