



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne



Mars 2021

# **CHARTE SOCIALE EUROPEENNE**

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions 2020

## **ESTONIE**

*Ce texte peut subir des retouches de forme.*



La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Des informations relatives à la Charte, les observations interprétatives et les questions générales formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Le présent chapitre concerne l'Estonie, qui a ratifié la Charte sociale européenne révisée le 11 septembre 2000. L'échéance pour remettre le 17<sup>ème</sup> rapport était fixée au 31 décembre 2019 et l'Estonie l'a présenté le 21 janvier 2020.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé à l'Estonie de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans ses conclusions précédentes (Conclusions 2016).

En outre, le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions 2016) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport concernait les dispositions du groupe thématique I « Emploi, formation et égalité des chances » :

- droit au travail (article 1) ;
- droit à l'orientation professionnelle (article 9) ;
- droit à la formation professionnelle (article 10) ;
- droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15) ;
- droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Etats parties (article 18) ;
- droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20) ;
- droit à la protection en cas de licenciement (article 24) ;
- droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (article 25).

L'Estonie a accepté toutes les dispositions de ce groupe, sauf les articles 10§5 et 18§3.

La période de référence allait du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Les Conclusions relatives à l'Estonie concernent 12 situations et sont les suivantes :

- 5 conclusions de conformité : articles 1§1, 1§4, 10§3, 15§2 et 24 ;
- 2 conclusions de non-conformité : articles 15§3 et 20.

En ce qui concerne les 5 autres situations, régies par les articles 1§2, 10§1, 10§2, 10§4 et 15§1, le Comité nécessite des informations supplémentaires pour être en mesure d'examiner la situation.

Le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation de l'Estonie de présenter des rapports en vertu de la Charte révisée.

Le rapport suivant de l'Estonie traitera des dispositions du groupe thématique II « Santé, sécurité sociale et protection sociale » :

- droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3),
- droit à la protection de la santé (article 11),
- droit à la sécurité sociale (article 12),

- droit à l'assistance sociale et médicale (article 13),
- droit au bénéfice des services sociaux (article 14),
- droit des personnes âgées à une protection sociale (article 23),
- droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

L'échéance pour soumettre ce rapport était fixée au 31 décembre 2020.

Les Conclusions et les rapports sont disponibles sur [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter).

## **Article 1 - Droit au travail**

### *Paragraphe 1 - Politique de plein emploi*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

#### **Situation de l'emploi**

Selon Eurostat, le taux de croissance du PIB a augmenté de 1,8 % en 2015 à 4,4 % en 2018, un taux bien supérieur à la moyenne des 28 pays de l'Union européenne (UE) en 2018 (2 %).

Le taux d'emploi global (personnes âgées de 15 à 64 ans) a augmenté de 71,9 % en 2015 à 74,8 % en 2018, un taux supérieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (68,6 % en 2018).

Le taux d'emploi des hommes a augmenté de 75,3 % en 2015 à 78,1 % en 2018, un taux supérieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (73,8 % en 2018). Le taux d'emploi des femmes a augmenté de 68,5 % en 2015 à 71,4 % en 2018, un taux nettement supérieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (63,3 % en 2018). Le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) a augmenté de 64,5 % en 2015 à 68,9 % en 2018, un taux supérieur de plus de dix points de pourcentage (pp) à la moyenne des 28 pays de l'UE (58,7 % en 2018). Le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) a augmenté de 36,3 % en 2015 à 41,7 % en 2018, un taux supérieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (35,3 % en 2018).

Le chômage global (personnes âgées de 15 à 64 ans) a reculé de 6,3 % en 2015 à 5,4 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (7 % en 2018).

Le chômage des hommes a baissé de 6,3 % en 2015 à 5,4 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (6,7 % en 2018). Le chômage des femmes a baissé de 6,2 % en 2015 à 5,5 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (7,2 % en 2018). Le chômage des jeunes (15-24 ans) a baissé de 13,1 % en 2015 à 11,8 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (15,2 % en 2018). Le chômage de longue durée (douze mois ou plus, en pourcentage du chômage total s'agissant des personnes âgées de 15 à 64 ans) a fortement baissé, passant de 38,8 % en 2015 à 23,7 % en 2018, un taux inférieur de près de 20 pp à la moyenne des 28 pays de l'UE (43,4 % en 2018).

La part des jeunes de 15 à 24 ans « hors système » (sans emploi et ne suivant ni études ni formation ; *NEET*) a baissé de 10,8 % en 2015 à 9,8 % en 2018 (en pourcentage de la population des 15-24 ans), un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (10,5 % en 2018).

Le Comité note que la situation économique s'est améliorée durant la période de référence, et que cette tendance positive est allée de pair avec une évolution favorable du marché du travail (taux d'emploi en hausse et recul du chômage). Il relève en particulier les progrès accomplis pour réduire le chômage de longue durée.

#### **Politique de l'emploi**

Il ressort du rapport que le Programme gouvernemental pour l'emploi 2017-2020 a introduit de nouvelles mesures pour prévenir le chômage et contribuer au changement structurel de l'économie. Les mesures de prévention du chômage, qui ont été mises en œuvre à compter de 2017, incluent des soutiens aux formations – tant pour les salariés (en particulier ceux dont les qualifications sont insuffisantes ou dépassées, ceux qui sont âgés de 50 ans ou plus et dont le salaire est égal ou inférieur au salaire moyen, et ceux qui souffrent d'un problème de santé) que pour les employeurs (par exemple en cas de recrutement de chômeurs de longue durée).

Toujours dans le cadre du Programme gouvernemental, des mesures de soutien à la création d'emplois ont été mises en place dans les régions les plus touchées par le chômage. Ces mesures ont notamment permis la création de 638 emplois entre mai 2016 et décembre 2017 dans le nord-est du pays (Ida-Viru). De plus, des mesures de soutien au travail dans une région élargie (le nord-est et le sud-est) ont été élaborées durant la période de référence [et

mises en œuvre à compter de janvier 2019, soit hors période de référence]. Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur les résultats de ces mesures.

Le rapport indique en outre que différents programmes ont été lancés dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse. En particulier, le ministère de l'Éducation et de la Recherche a initié en 2015 un programme visant à offrir des services de soutien aux jeunes *NEET* âgés de 15 à 26 ans. L'objectif est de localiser ces jeunes et de leur fournir un soutien personnalisé pour les activer sur les voies de l'emploi, des études ou de la formation. Entre 2015 et 2018, 7 893 jeunes *NEET* ont bénéficié de ce programme et 5 887 en sont sortis, dont 3 269 depuis plus de six mois ; à la fin 2018, 2 225 de ces 3 269 jeunes (soit 68,1 %) étaient toujours en activité (c'est-à-dire à l'école, en emploi, en apprentissage ou en stage) – un taux nettement supérieur à l'objectif qui avait été fixé (40 % de jeunes toujours en activité six mois après avoir quitté le programme).

Le Comité relève que dans d'autres sources, il est fait état de difficultés rencontrées par certains groupes, comme la minorité russophone, pour accéder au marché du travail (Conseil de l'Europe, Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Estonie, adoptée par le Comité des Ministres le 26 octobre 2016, [CM/ResCMN\(2016\)15](#) ; ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de l'Estonie, 27 mars 2019, E/C.12/EST/CO/3, §§ 12 et 13 ; ONU, Comité des droits de l'homme, Observations finales sur le quatrième rapport périodique de l'Estonie, 18 avril 2019, CCPR/C/EST/CO/4, §§ 37 et 38). Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur les mesures en faveur de l'emploi mises en œuvre par les autorités dans le but de venir en aide aux minorités nationales, ethniques et/ou linguistiques qui se caractérisent par des niveaux particuliers de sous-emploi ou de chômage, ainsi que sur les résultats de ces mesures.

Selon les données de la Commission européenne, les dépenses publiques consacrées aux politiques du marché du travail (en pourcentage du PIB) ont augmenté de 0,63 % en 2015 à 0,8 % en 2017 (dont respectivement 0,1 % et 0,28 % pour les mesures actives). Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur le taux d'activation (c'est-à-dire le nombre moyen de participants aux mesures actives en pourcentage du nombre total de chômeurs).

### *Conclusion*

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Estonie est conforme à l'article 1§1 de la Charte.

## **Article 1 - Droit au travail**

### *Paragraphe 2 - Travail librement entrepris (non-discrimination, interdiction du travail forcé, autres aspects)*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

#### **1. Interdiction de la discrimination dans l'emploi**

L'article 15§2 de la Charte interdit toutes les formes de discrimination dans l'emploi. Le Comité a demandé aux États parties de fournir pour le présent cycle de rapports des informations à jour sur la législation interdisant toutes les formes de discrimination dans l'emploi, en particulier en raison du sexe (si l'article 20 n'a pas été accepté), de la race, de l'origine ethnique, de l'orientation sexuelle, de la religion, de l'âge, des opinions politiques et du handicap (si l'article 15§2 n'a pas été accepté), y compris des informations sur les voies de recours. Il a, de plus, demandé aux États d'indiquer les mesures spécifiques prises pour lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés dans l'emploi.

Le Comité fera donc porter son évaluation expressément sur ces aspects. Il examinera également les réponses apportées aux constats de non-conformité ou les ajournements de sa conclusion précédente.

Le Comité rappelle que l'Estonie a accepté l'article 15§2 et l'article 20 de la Charte. Pour ce qui concerne la discrimination dans l'emploi fondée sur le handicap et sur le sexe, le Comité renvoie donc à ses Conclusions sur ces dispositions.

En ce qui concerne la législation interdisant la discrimination de manière générale, le Comité a précédemment noté que la loi sur l'égalité de traitement offre une protection contre la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la race, la couleur, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle dans les domaines liés à l'emploi (Conclusions 2012). Il ressort du rapport qu'il n'a pas été apporté de modifications au cadre législatif général en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination dans l'emploi, que le Comité a précédemment jugé conforme à la Charte (Conclusions 2016).

Le rapport fournit des informations sur les activités menées dans le but de promouvoir l'égalité de traitement dans l'emploi, notamment au titre du projet « *Erinevus rikastab* » (La diversité est source de richesse) et du concept « *Diverse Workplace Label* » (Label de la diversité sur le lieu de travail) qui viennent compléter la Charte de la diversité. Les activités menées dans le cadre du Label de la diversité sur le lieu de travail contribuent à accroître la diversité dans l'environnement professionnel en prenant en compte et en respectant l'âge, le sexe, l'origine ethnique, la langue maternelle, la race, la religion et les autres convictions, l'état de santé (notamment le handicap et la capacité de travail diminuée) et l'orientation sexuelle des travailleurs. Les premiers Labels de la diversité sur le lieu de travail ont été attribués au printemps 2018.

Le Comité note que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a, en 2015, recommandé aux autorités estoniennes de prendre des mesures pour résoudre les problèmes liés à l'application de la loi linguistique aux russophones, afin que cette loi ne contienne aucune disposition susceptible de se traduire par une discrimination indirecte, dans l'accès à l'emploi, des personnes dont l'estonien n'est pas la langue maternelle, pour réduire le chômage dans les régions où la majorité de la population parle le russe et pour créer un système de collecte de données sur l'égalité (ECRI, Rapport sur l'Estonie, cinquième cycle de monitoring, 2015). Le Comité demande des informations sur les mesures prises pour garantir l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi et en matière de conditions d'emploi pour tous, y compris les russophones.

Le présent rapport ne fournit pas d'information sur les mesures spécifiques prises pour lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés dans l'emploi. Le Comité renouvelle sa question et réserve sa position sur ce point.

Le Comité rappelle en outre que des voies de recours appropriées et effectives doivent être prévues en cas d'allégation de discrimination. La notion de recours effectif englobe les procédures judiciaires ou administratives disponibles en cas d'allégation de discrimination, pouvant donner lieu à la réintégration ou à une indemnisation, ainsi que les sanctions adaptées effectivement appliquées par l'Inspection du travail, un aménagement approprié de la charge de la preuve, qui ne doit pas incomber entièrement à l'auteur de la réclamation, et la création d'un organe spécialisé et indépendant chargé de promouvoir l'égalité de traitement. Le Comité a expressément demandé des informations sur les voies de recours pour le présent cycle d'examen.

En ce qui concerne les procédures judiciaires ou administratives disponibles, le Comité a précédemment noté que les litiges en matière de discrimination peuvent être résolus par un tribunal ou par les commissions compétentes pour les conflits du travail mises en place dans les antennes locales pour l'emploi de l'Inspection du travail (organe quasi judiciaire). Les conflits en matière de discrimination peuvent aussi être résolus par le Chancelier de la justice au moyen de procédures de conciliation (Conclusions 2012). Le Comité a en outre relevé que le Commissaire à l'égalité hommes-femmes et à l'égalité de traitement apporte conseils et assistance aux personnes impliquées dans un litige en matière de discrimination (Conclusions 2016).

Le Comité note dans le Rapport par pays sur la non-discrimination (2019) établi par le Réseau européen sur l'égalité en droit que les procédures de conciliation peuvent être menées par le Chancelier de la justice. Si la procédure de conciliation échoue, la victime peut saisir un tribunal pour obtenir la protection de ses droits. Il n'est pas obligatoire de participer à une procédure de conciliation avant de former un recours auprès d'un tribunal. Le Comité note en outre que le Chancelier de la justice et le Commissaire à l'égalité hommes-femmes et à l'égalité de traitement sont habilités à conduire des procédures relevant de la médiation, les conclusions de ces procédures n'étant pas juridiquement contraignantes. Les décisions d'un tribunal, les décisions d'une commission compétente pour les conflits du travail et les accords entre les parties conclus au cours d'une procédure de conciliation sont juridiquement contraignants.

En ce qui concerne l'indemnisation, le Comité a pris note précédemment que selon l'article 24 de la loi sur l'égalité de traitement, les victimes de discrimination ont le droit de demander que soit mis fin à la discrimination dont ils font l'objet et d'exiger une indemnisation en réparation du préjudice (physique et moral) causé par la violation. La portée, la durée et la nature de la discrimination sont prises en compte pour déterminer le montant de l'indemnisation (article 24(3) de la loi sur l'égalité de traitement). En cas de préjudice non patrimonial (ou moral), la victime peut réclamer pour indemnisation une « somme d'argent raisonnable » (article 24(2) de la loi sur l'égalité de traitement). Dans le cas des préjudices moraux, si le montant exact du préjudice ne peut pas être calculé ou que ce calcul présenterait des difficultés majeures ou entraînerait des coûts déraisonnables, le tribunal évalue librement le montant de l'indemnisation (Conclusions 2016). En ce qui concerne le plafond d'indemnisation, le Comité note que, selon le Rapport par pays sur la non-discrimination (2019) établi par le Réseau européen sur l'égalité en droit, aucune limite supérieure n'a été fixée dans la loi sur l'égalité de traitement.

Le Comité note dans le Rapport par pays sur la non-discrimination établi par le Réseau européen sur l'égalité en droit que la durée maximale pour porter plainte pour discrimination est d'un an à compter de la date à laquelle la partie lésée a pris ou aurait dû prendre conscience du préjudice causé (article 25 de la loi sur l'égalité de traitement). Le Comité demande comment cette règle est appliquée dans la pratique.

Le Comité demande si la législation prévoit des sanctions/peines à l'encontre des employeurs en cas de discrimination dans l'emploi (montants minimum et maximum des amendes).

Le Comité demande aussi des informations sur les voies de recours prévues pour les victimes en cas de licenciement discriminatoire (si une réintégration est possible et quelles sont les règles régissant les montants des indemnités accordées).

En ce qui concerne la charge de la preuve en cas d'allégation de discrimination dans l'emploi, le Comité a précédemment noté que la loi sur l'égalité de traitement prévoit une inversion de la charge de la preuve du plaignant au défendeur (Conclusions 2012).

En ce qui concerne les organismes de promotion de l'égalité, le Comité a noté précédemment que la loi sur l'égalité de traitement a institué le Commissaire à l'égalité hommes-femmes et à l'égalité de traitement, qui est chargé de veiller au respect de la loi sur l'égalité de traitement et de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette instance peut être saisie par les employés et par les employeurs. Elle fournit conseils et assistance aux personnes engagées dans un litige en matière de discrimination ainsi que des avis d'expert dans des affaires de discrimination (Conclusions 2016).

Le rapport fournit des informations sur le nombre et la nature des cas de discrimination traités par le Commissaire à l'égalité hommes-femmes et à l'égalité de traitement pendant la période de référence 2015-2018. À titre d'exemple, en 2018, il a reçu un total de 304 demandes, dont 117 plaintes et demandes d'information concernant les relations de travail. Il considère qu'il y a eu un comportement discriminatoire dans cinq cas.

Le Comité demande des informations à jour sur les affaires de discrimination dans l'emploi portées devant les tribunaux, les commissions compétentes pour les conflits du travail et le Chancelier de la justice, et sur les affaires traitées par le Commissaire à l'égalité hommes-femmes et à l'égalité de traitement, notamment des informations sur les mesures/sanctions imposées aux employeurs et sur le montant des indemnités accordées aux victimes de discrimination.

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Estonie est conforme à l'article 1§2 de la Charte en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination dans l'emploi.

## **2. Travail forcé et exploitation par le travail**

Le Comité rappelle que le travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes doit être interdit. Il renvoie à la définition du travail forcé ou obligatoire énoncée dans la Convention n° 29 de l'OIT du 29 juin 1930 sur le travail forcé (article 2§1), et à l'interprétation de l'article 4§2 de la Convention européenne des droits de l'homme donnée par la Cour européenne des droits de l'homme (*Van der Musselle c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 32, série A, n° 70 ; *Siliadin c. France*, n° 73316/01, §§ 115-116, CEDH 2005-VII ; *S.M. c. Croatie* [GC], n° 60561/14, §§ 281-285, 25 juin 2020). Le Comité se réfère aussi à l'interprétation par la Cour de la notion de « servitude », également prohibée par l'article 4§2 de la Convention (*Siliadin*, § 123 ; *C.N. et V. c. France*, § 91, 11 octobre 2012).

En se référant à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*, le Comité a par le passé attiré l'attention des États sur les problèmes soulevés par le travail forcé et l'exploitation dans le cadre familial et sur les conditions de travail des employés de maison (Conclusions 2008, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2 ; Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2). Il considère que les États parties doivent adopter des dispositions juridiques pour lutter contre le travail forcé dans le cadre familial et protéger les travailleurs domestiques, ainsi que prendre des mesures pour les appliquer.

La Cour européenne des droits de l'homme a établi que les obligations positives nées de l'article 4 de la Convention imposent aux États d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent les pratiques visées par l'article 4 (esclavage, servitude et travail forcé ou obligatoire) et de les appliquer concrètement (*Siliadin*, §§ 89 et 112). De plus, les obligations positives au titre de l'article 4 de la Convention doivent s'interpréter à la lumière de la

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ratifiée par la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe) (*Chowdury et autres c. Grèce*, § 104, 30 mars 2017). L'exploitation par le travail dans ce contexte constitue l'une des formes d'exploitation visées par la définition de la traite des êtres humains, ce qui met en évidence la relation intrinsèque entre le travail forcé ou obligatoire et la traite des êtres humains (voir aussi les paragraphes 85-86 et 89-90 du rapport explicatif de la convention précitée du Conseil de l'Europe, et *Chowdury et autres*, § 93). L'exploitation par le travail est appréhendée comme englobant, au minimum, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et à la servitude (GRETA – Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre thématique du 7<sup>e</sup> Rapport général sur les activités du GRETA (couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2017), p. 11).

Le Comité recourt à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux instruments juridiques internationaux susmentionnés pour l'interprétation de l'article 1§2 de la Charte, qui impose aux États parties l'obligation de protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Par conséquent, il considère que les États sont tenus de s'acquitter de leur obligation positive de mettre en place un cadre juridique et réglementaire permettant de prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail, de protéger les victimes et de mener des enquêtes sur les allégations relatives à ces pratiques, ainsi que d'ériger celles-ci en infraction et de mener des poursuites effectives contre tout acte tendant à maintenir une personne dans une situation d'exploitation grave par le travail. Dès lors, le Comité examine au titre de l'article 1§2 de la Charte si les États parties se sont acquittés de leurs obligations positives consistant à :

- incriminer les cas de travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail et enquêter efficacement sur ces cas, mener des poursuites et prononcer des sanctions ;
- prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail ;
- protéger les victimes du travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail et prévoir à leur intention des voies de recours accessibles, notamment pour obtenir une indemnisation.

Au cours du présent cycle de contrôle, le Comité va aussi examiner les mesures prises pour lutter contre le travail forcé et l'exploitation des travailleurs dans deux secteurs particuliers : le travail domestique et « l'économie à la demande » ou « économie des plateformes ».

Le Comité note que le présent rapport ne répond pas aux questions ciblées se rapportant à cette disposition, concernant l'exploitation de la vulnérabilité, le travail forcé et l'esclavage moderne (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

### **Incrimination et poursuites effectives**

Le Comité renvoie à sa précédente conclusion (Conclusions 2016), dans laquelle il a noté que la Constitution interdisait le travail forcé (voir aussi Conclusions 2008) et que le code pénal donnait une définition de la traite des êtres humains – qui incluait le travail forcé – et prévoyait des sanctions. Le présent rapport indique qu'en 2017, l'article 133 du code pénal, qui concerne la traite, a été modifié, de sorte qu'outre le travail forcé, il réprime également le mariage forcé. Selon cette disposition, le fait de placer et de maintenir une personne dans une situation où elle est contrainte à se marier, à travailler dans des conditions inhabituelles, à se prostituer, à mendier, à commettre une infraction pénale ou à s'acquitter d'autres tâches déplaisantes, dans le but d'en retirer un avantage économique ou non, dès lors que cet acte est commis en recourant à la privation de liberté, à la violence, à l'escroquerie ou à la menace de causer des dommages, ou en profitant de la dépendance de la personne vis-à-vis d'une autre personne, ou du fait qu'elle se trouve sans défense ou dans une situation de vulnérabilité, est passible d'une peine de un à sept ans d'emprisonnement. L'article 1331 érige

également en infraction le fait de soutenir/faciliter la traite des êtres humains, et plus précisément le fait de transporter, de livrer, d'accompagner, d'accueillir, de dissimuler ou d'héberger sans autorisation préalable une personne placée dans une situation décrite ci-dessus, ainsi que le fait d'acheter les services sexuels d'une victime de la traite ou de se rendre complice de toute autre manière des actes auxquels cette personne est contrainte. Le rapport précise que le 13 juin 2016, le Protocole de 2014 à la Convention de l'OIT sur le travail forcé a été ratifié.

Le Comité rappelle que les États parties doivent non seulement adopter des dispositions de droit pénal pour lutter contre le travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail, mais encore prendre des mesures pour les appliquer. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme (*Chowdury et autres*, § 116), il considère que les autorités doivent agir d'office dès que la question a été portée à leur attention. L'obligation d'enquêter n'est pas subordonnée à une plainte officielle de la victime ou d'un proche ; elle lie les autorités de poursuite et les autorités judiciaires.

Le Comité relève dans le rapport du GRETA relatif à l'Estonie (Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Estonie, premier cycle d'évaluation, GRETA (2018)6, 12 juin 2018, par. 43) que plusieurs formes d'exploitation sont absentes de l'article 133 du code pénal, notamment le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, et la servitude. Les autorités estoniennes ont expliqué au GRETA que selon les commentaires explicatifs relatifs à l'article 133 du code pénal, l'expression « travailler dans des conditions inhabituelles » englobait les situations où une personne travaillait sans rémunération ou pour un très faible salaire, ou s'était fait confisquer son salaire ou ses documents d'identité.

Le Comité demande que le prochain rapport précise si tous les cas de travail ou de services forcés et de servitude peuvent donner lieu à des poursuites sur la base de l'article 133 du code pénal et, dans l'affirmative, qu'il fournisse des informations (y compris des données statistiques et des exemples) sur les poursuites engagées et les condamnations prononcées contre les auteurs d'actes d'exploitation couverts par cet article, afin que le Comité puisse notamment apprécier comment la législation est interprétée et appliquée.

## **Prévention**

Le Comité considère que les États parties doivent prendre des mesures préventives, comme la recherche et la collecte de données pour mesurer la prévalence du travail forcé et de l'exploitation par le travail, l'organisation de campagnes de sensibilisation, la formation des professionnels, celle des services répressifs, des employeurs et des groupes de population vulnérables, ou encore le renforcement de la mission et des capacités / du mandat de l'Inspection du travail, de façon à ce que ses services aient les moyens de veiller au respect des dispositions pertinentes en matière de droit du travail, pour tous les travailleurs et dans tous les secteurs de l'économie, en vue de prévenir le travail forcé et l'exploitation par le travail. Les États parties devraient aussi encourager l'application de la diligence raisonnable par les secteurs public et privé pour découvrir et prévenir le travail forcé et l'exploitation dans leurs chaînes d'approvisionnement.

Le rapport précise que depuis janvier 2019, l'Inspection du travail est tenue d'assurer un contrôle étatique sur les médiateurs et les intermédiaires privés offrant du travail intérimaire. De plus, la Stratégie de prévention de la violence (2015-2020), adoptée en février 2015, prévoit des activités (sensibilisation, mesures de soutien aux victimes et interventions concernant les auteurs) dans le domaine de la traite des êtres humains. En 2017, une campagne de sensibilisation lancée par l'État (« 1ELU » (« 1VIE »)) s'est tenue dans les plus grandes villes d'Estonie et dans les médias nationaux, y compris sur les portails d'information en ligne, sur Facebook et sur YouTube. Elle a été organisée avec le soutien du Fonds de sécurité intérieure de la Commission européenne et du ministère de l'Intérieur. La première partie de la campagne était consacrée à l'exploitation par le travail et consistait en des vidéos

qui ont été montrées dans les centres commerciaux, les arrêts de bus, les ports, les aéroports, les ferries de Tallin et les cinémas.

Le Comité note que la Stratégie de prévention de la violence (2015-2020) mentionne certains obstacles à la lutte contre la traite des êtres humains, tels que le manque d'informations sur l'ampleur de la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il note également que, d'après le GRETA (rapport susmentionné, paragraphes 10-11), les données statistiques fournies par les autorités ne reflètent probablement pas l'ampleur réelle du phénomène de la traite en Estonie, en raison de l'attention insuffisante portée à la détection de la traite pratiquée à d'autres fins que l'exploitation sexuelle (voir aussi Conclusions 2019, article 7.10, concernant la traite des enfants). Selon certaines informations, des étrangers victimes de la traite amenés en Estonie, la plupart à des fins d'exploitation par le travail, ont été considérés comme des migrants en situation irrégulière et expulsés (rapport du GRETA, paragraphes 11, 55 et 127 : il s'agissait d'ouvriers du bâtiment originaires d'États non-membres de l'Union européenne arrivés en Estonie en tant que « travailleurs détachés » avec des contrats permettant de travailler dans d'autres États membres de l'UE). Dans ce contexte, le GRETA a exhorté les autorités estoniennes à renforcer le rôle des inspecteurs du travail et leur capacité à détecter les cas de traite aux fins d'exploitation par le travail, et à améliorer l'identification des victimes de la traite parmi les ressortissants étrangers (par. 135).

Le Comité rappelle avoir considéré, dans ses Conclusions 2017, que la situation de l'Estonie n'était pas conforme à l'article 3§3 de la Charte, au motif qu'en ce qui concernait la santé et la sécurité au travail, le système de l'Inspection du travail était inefficace, en ce que ses services n'étaient pas suffisamment développés dans la pratique. Il demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les mesures qui auraient été prises pour renforcer les capacités de l'Inspection du travail, notamment en matière de détection et de prévention du travail forcé et de l'exploitation par le travail, y compris parmi les ressortissants étrangers. Le Comité demande des informations actualisées sur les actions menées par l'Inspection du travail pour détecter et prévenir efficacement le travail forcé et l'exploitation par le travail dans des secteurs économiques tels que l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration et l'industrie manufacturière, et pour contrôler les organismes privés qui offrent des emplois à l'étranger, en indiquant le nombre de personnes identifiées dans le cadre de ces contrôles comme ayant été victimes de telles pratiques.

Le rapport ne précise pas si la législation estonienne oblige les entreprises à rendre compte des mesures prises pour enquêter sur le travail forcé et l'exploitation des travailleurs au sein de leurs chaînes d'approvisionnement et si elle exige que toutes les précautions soient prises lors de la passation de marchés publics afin de garantir que des fonds ne servent pas à soutenir involontairement différentes formes d'esclavage moderne. Par conséquent, le Comité réitère ses questions à cet égard.

### **Protection des victimes et accès à des voies de recours, y compris à une indemnisation**

Le Comité considère que les mesures de protection dans ce contexte devraient inclure l'identification des victimes par des personnes qualifiées et l'aide aux victimes en vue d'assurer leur rétablissement physique, psychologique et social et leur réadaptation.

Le rapport précise qu'en novembre 2016, la loi relative à l'aide aux victimes (entrée en vigueur en 2004) a été modifiée afin d'offrir une meilleure assistance aux victimes de la traite des êtres humains et de les identifier le plus tôt possible. Avant cette modification (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017), l'aide n'était octroyée qu'aux victimes pour lesquelles une procédure pénale avait été engagée ; à présent, toute victime présumée peut en bénéficier avant l'ouverture d'une procédure pénale.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur le nombre de victimes identifiées du travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail (y compris les « victimes présumées » et les victimes employées par des organismes offrant des emplois

à l'étranger), en précisant combien parmi elles bénéficient de mesures de protection et d'assistance. Il demande également des informations générales sur le type d'assistance apportée (protection contre les repréailles, hébergement sûr, soins de santé, aide matérielle, aide économique et sociale, aide juridique, traduction et interprétation, aide au retour volontaire, délivrance de titres de séjour aux migrants) et sur sa durée. À cet égard, le Comité note que le GRETA a considéré que les autorités estoniennes devaient veiller à ce qu'une assistance soit fournie aussi longtemps que nécessaire aux victimes présumées et aux victimes formellement identifiées de la traite, et à ce que celle-ci ne soit pas supprimée au bout de 60 jours, si la victime présumée n'a pas été formellement identifiée dans le cadre de la procédure pénale, ou si aucune poursuite pénale n'est engagée (rapport du GRETA, paragraphes 139 et 149).

Le Comité demande également confirmation que le cadre juridique existant offre aux victimes de travail forcé et d'exploitation par le travail, y compris aux migrants en situation irrégulière, un accès à des voies de recours effectives (devant les juridictions pénales ou civiles, les juridictions du travail ou d'autres mécanismes) leur permettant d'obtenir réparation pour tous les préjudices subis, notamment les salaires perdus et les cotisations sociales non versées. Enfin, il demande des données statistiques sur le nombre de victimes indemnisées, ainsi que des exemples de sommes accordées. Dans ce contexte, le Comité renvoie au Protocole de 2014 relatif à la Convention de l'OIT sur le travail forcé de 1930 (ratifié par l'Estonie le 24 novembre 2016), qui impose aux États parties d'assurer aux victimes, indépendamment de leur présence ou de leur statut juridique sur le territoire national, un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation.

### **Travail domestique**

Le Comité rappelle que le travail domestique peut déboucher sur des formes de travail forcé ou d'exploitation. Ce type de travail est souvent associé à des conditions de vie et de travail abusives, dégradantes et inhumaines pour les travailleurs domestiques concernés (voir Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales, et arrêt de la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*). Les États Parties doivent adopter des dispositions juridiques pour lutter contre le travail forcé dans le contexte domestique et protéger les travailleurs domestiques, ainsi que prendre des mesures pour les appliquer (Conclusions 2008, Introduction générale, Question générale au titre de l'article 1§2). Le Comité rappelle qu'au regard de l'article 3§3 de la Charte, les inspecteurs doivent être habilités à contrôler tous les lieux de travail, y compris les locaux habités, et ce dans l'ensemble des secteurs d'activité (Conclusions XVI-2 (2003), République tchèque, concernant l'article 3§2 de la Charte de 1961 ; Observation interprétative de l'article 3§3 (i.e. de l'article 3§2 de la Charte de 1961). Le Comité considère que de telles inspections doivent être clairement prévues par la loi et des garanties suffisantes doivent être mises en place pour prévenir les risques d'atteintes illégitimes dans le droit au respect de la vie privée.

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a noté que, d'après les informations fournies par les autorités estoniennes, la législation sur l'interdiction du travail forcé comprenait toutes les situations où une personne était forcée de travailler dans des conditions inhabituelles, et couvrait par conséquent le travail domestique effectué dans de telles conditions (c'est-à-dire impliquant la contrainte). Renvoyant à ses questions générales relatives à l'article 1.2 figurant dans l'Introduction générale aux Conclusions 2012, il a demandé que le prochain rapport précise si le logement de particuliers qui avaient à leur service des employés de maison pouvait faire l'objet d'inspections (voir aussi conclusion (Conclusions 2017) relative à l'article 3§2 de la Charte sur le champ d'application personnel de la législation nationale relative à la santé et à la sécurité au travail, dans laquelle le Comité a demandé comment la protection accordée par la législation aux travailleurs indépendants, aux travailleurs à domicile et aux employés de maison était appliquée dans la pratique).

Le présent rapport précise que l'Inspection du travail peut contrôler des particuliers qui emploient du personnel de maison en cas de plainte. Les inspecteurs ne peuvent cependant

contrôler un domicile privé qu'avec l'autorisation de son propriétaire. Ils peuvent toutefois pénétrer dans un logement à l'insu de son propriétaire s'ils sont accompagnés de représentants des forces de l'ordre (c.-à-d. de policiers), mais seulement si le propriétaire n'a pas pu être informé après des efforts raisonnables et qu'une intervention est nécessaire pour mettre fin à un trouble ou écarter une menace grave et immédiate. Le Comité note également qu'aux termes de l'article 115 de la loi relative aux contrats de travail, l'Inspection du travail peut également, pour pénétrer dans un lieu, recourir aux mesures spéciales de contrôle étatique prévues par l'article 50 de la loi relative à la répression des infractions. En effet, l'article 50(1) de cette loi permet à la police ou à un autre service répressif de pénétrer dans un lieu sans l'accord de son propriétaire si : cela s'avère nécessaire pour vérifier l'existence d'une menace grave ou l'écarter ; s'il y a lieu de croire qu'une personne pouvant être privée de liberté au sens de la loi ou dont la vie, la santé ou l'intégrité physique est menacée en raison d'un besoin d'assistance, est présente dans le bâtiment ou la pièce ; si cela s'avère nécessaire pour prévenir une menace, en vérifier l'existence ou l'écarter, ou pour mettre fin à un trouble en assurant le respect des conditions établies par la loi, et à condition que le contrôle du respect de ces conditions relève de la compétence du service répressif qui a pénétré dans les lieux.

Le Comité demande que le prochain rapport confirme que l'Inspection du travail peut pénétrer au domicile de particuliers sur la base de la législation susmentionnée en cas d'allégation de travail forcé ou d'exploitation par le travail d'employés de maison. Il demande également que le prochain rapport explique comment le respect du droit du travail (en matière de santé et de sécurité, de rémunération, de durée du travail et de congés) est assuré et régulièrement contrôlé en ce qui concerne les employés de maison lorsqu'aucune allégation ou plainte n'a été portée à l'attention de l'Inspection du travail.

Le Comité prend également note des informations fournies dans le rapport concernant l'emploi par des particuliers de ressortissants étrangers au pair.

#### **Travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes »**

Le Comité note que le rapport ne répond pas à sa demande d'informations sur les mesures prises pour protéger les travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes » contre l'exploitation.

Il renouvelle par conséquent sa requête et demande que le prochain rapport indique si les travailleurs de l'« économie des plateformes » ou de l'« économie à la demande » sont généralement considérés comme des salariés ou des travailleurs indépendants. Il demande également si les services de l'Inspection du travail ont un mandat pour prévenir l'exploitation et empêcher que des conditions de travail inéquitables ne soient imposées aux travailleurs de ce secteur particulier (et, dans l'affirmative, combien d'inspections ont été effectuées). Enfin, il demande si les travailleurs de ce secteur ont accès à des voies de recours, notamment pour contester leur statut et/ou des pratiques inéquitables.

Entre-temps, dans l'attente des informations demandées au sujet de l'ensemble des points mentionnés ci-dessus (incrimination, prévention, protection, travail domestique, économie à la demande), le Comité réserve sa position sur la question du travail forcé et de l'exploitation par le travail.

#### *Conclusion*

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

**Article 1 - Droit au travail**

*Paragraphe 3 - Services gratuits de placement*

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

## **Article 1 - Droit au travail**

### *Paragraphe 4 - Orientation, formation et réadaptation professionnelles*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

Le Comité rappelle que dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 (par laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique "Emploi, formation et égalité des chances"), aucune information n'était demandée au titre de cette disposition, sauf si la conclusion précédente a consisté en un constat de non-conformité ou un ajournement.

L'Estonie ayant accepté les articles 9, 10§3 et 15§1 de la Charte, les mesures relatives à l'orientation professionnelle, la formation et la rééducation professionnelles des travailleurs, ainsi que l'orientation et la formation professionnelles des personnes handicapées sont traitées dans le cadre de ces dispositions.

Le Comité a considéré que la situation était conforme à la Charte en ce qui concerne les mesures relatives à l'orientation professionnelle (article 9) (Conclusions 2016), et à la formation professionnelle des personnes handicapées (article 15§1) (Conclusions 2016).

Le Comité a considéré que la situation était également conforme à la Charte en ce qui concerne les mesures relatives à la formation et à la rééducation professionnelles des travailleurs (article 10§3) (Conclusions 2020).

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Estonie est conforme à l'article 1§4 de la Charte.

### **Article 9 - Droit à l'orientation professionnelle**

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

## **Article 10 - Droit à la formation professionnelle**

### ***Paragraphe 1 - Formation technique et professionnelle ; accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire***

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie, y compris les informations communiquées en réponse aux demandes du Comité dans ses conclusions de 2016 ;

Le Comité renvoie à ses conclusions précédentes pour une description de la situation qu'il a considérée conforme à la Charte (voir Conclusions 2016). Le Comité prend note des modifications législatives intervenues en 2015 dans le cadre de la législation sur les professions.

### ***Mesures adoptées pour que les compétences correspondent aux exigences du marché de l'emploi***

Il ressort du rapport transmis par les autorités que le Ministère de l'Education et de la Recherche a lancé un programme (« OSKA ») mis en œuvre par l'Agence estonienne de la qualification (Kutsekoda) qui a pour objectif d'assurer un suivi du marché de l'emploi et d'anticiper ses besoins en améliorant la pertinence du système d'enseignement et de formation professionnels.

Le Comité note que depuis février 2018, le nombre d'étudiants pouvant passer une année supplémentaire à l'école pour développer des compétences utiles dans le cadre d'une formation professionnelle ou sur le marché de l'emploi, possibilité offerte par le système estonien, a été élargi (amendement de février 2018 à la loi sur les écoles primaires et secondaires).

Depuis 2014, le Ministère de l'Education et de la Recherche et le Ministère des Affaires sociales ont mis en place un mécanisme de soutien permettant aux jeunes de 15 à 26 ans qui ne sont ni scolarisés, ni en formation ou sont sans emplois (« NEET ») de bénéficier de programmes de formation initiale et continue ou d'apprentissage. Il ressort du rapport que plus des 2/3 des jeunes sont encore actifs six mois après avoir bénéficié de ces programmes.

### ***Mesures adoptées pour intégrer les migrants et les réfugiés***

Le Comité note que les autorités estoniennes n'ont communiqué aucune information relative à cette problématique. Par conséquent, considérant qu'il n'est pas en mesure d'évaluer si les mesures déployées en vue d'intégrer les migrants et les réfugiés dans les filières d'éducation et de formation professionnelles sont conformes à l'article 10§1, le Comité réserve sa position et demande aux autorités de lui fournir de telles informations.

### ***Conclusion***

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

**Article 10 - Droit à la formation professionnelle**

*Paragraphe 2 - Apprentissage*

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

## **Article 10 - Droit à la formation professionnelle**

### *Paragraphe 3 - Formation et rééducation professionnelles des travailleurs adultes*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

Le Comité note que l'Estonie a été invitée à répondre aux questions spécifiques ciblées pour cette disposition (questions incluses dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique "Emploi, formation et égalité des chances").

Le Comité prend note des informations contenues dans le rapport concernant l'éducation des adultes, en particulier dans le cadre de la loi sur l'éducation des adultes et des services de formation et de soutien, ainsi que du soutien financier, offerts par le Fonds estonien d'assurance chômage (EUIF) aux personnes employées et aux chômeurs. Il prend également note des mesures en place et des projets de promotion de l'éducation des adultes et du fait que le taux de participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, qui était de 12,2 % en 2015, est passé à 19,7 % en 2018. Toutefois, le rapport ne contient pas d'informations sur les stratégies et les mesures mises en place pour assurer la qualification et le recyclage des travailleurs, notamment en ce qui concerne la culture numérique, les nouvelles technologies, l'interaction homme-machine et le nouvel environnement de travail, l'utilisation et le fonctionnement de nouveaux outils et machines. Le Comité réitère donc ses questions ciblées et sa demande d'informations sur ce point.

### *Conclusion*

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Estonie est conforme à l'article 10§3 de la Charte.

## **Article 10 - Droit à la formation professionnelle**

### *Paragraphe 4 - Chômeurs de longue durée*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Estonie.

Le Comité rappelle que l'Estonie a été invitée à répondre aux questions spécifiques ciblées pour cette disposition ; à indiquer la nature et l'étendue des mesures spéciales de recyclage et de réinsertion prises pour lutter contre le chômage de longue durée ainsi que les chiffres démontrant l'impact de ces mesures (questions incluses dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique "Emploi, formation et égalité des chances").

Le Comité note que, selon "Statistics Estonia", le taux de chômage de longue durée a progressivement diminué au cours de la période de référence, passant de 2,4 % en 2015 à 1,3 % en 2018. En chiffres, cela représente 16 200 personnes en 2015 contre 9 400 personnes en 2018.

Il note également que les données du Fonds d'assurance chômage estonien montrent que la participation des chômeurs de longue durée (12 mois ou plus) aux cours de formation au marché du travail dispensés par le Fonds a augmenté régulièrement : de 1 523 personnes en 2015 à 2 437 personnes en 2018.

Le Comité note dans le rapport qu'un certain nombre de programmes d'emploi et d'aides financières pour les personnes en reconversion professionnelle sont destinés à favoriser le retour à l'emploi ou l'intégration des chômeurs. Il demande toutefois que le prochain rapport fournisse des informations sur la nature et l'étendue des mesures spéciales de reconversion et de réinsertion prises pour lutter contre le chômage de longue durée.

### *Conclusion*

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

## **Article 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté**

### *Paragraphe 1 - Formation professionnelle des personnes handicapées*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

Le Comité a précédemment conclu que la situation de l'Estonie était conforme à l'article 15§1 de la Charte (Conclusions 2016).

Le Comité note qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »). Les questions posées dans le cadre du présent cycle de contrôle portaient exclusivement sur l'éducation des enfants handicapés.

Le Comité rappelle néanmoins qu'en vertu de l'article 15, toutes les personnes handicapées, quels que soient leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, ont droit à une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées.

Par conséquent, lors du prochain cycle de contrôle, le Comité examinera les questions relatives à l'article 15§1 en prenant en considération l'ensemble des personnes handicapées (et non plus seulement les enfants handicapés).

### **Cadre juridique**

Le Comité relève dans le rapport que la loi sur de 2010 sur les établissements d'enseignement primaire et secondaire érige l'éducation inclusive en principe fondamental du système éducatif estonien. Aux termes de la loi, l'enseignement général (obligatoire) doit suivre les principes de l'éducation inclusive et être accessible dans des conditions d'égalité à tous, quels que soient les besoins éducatifs spécifiques de chacun.

Le rapport précise qu'une nouvelle version de la loi est entrée en vigueur en 2018. Les dispositions prévues pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ont été modifiées afin de mieux répondre à ces besoins. L'une des principales nouveautés est l'augmentation des dépenses consacrées à la mise en œuvre du soutien renforcé ou du soutien spécialisé aux enfants ayant des besoins éducatifs particuliers et à la couverture des coûts de main-d'œuvre pour le soutien spécialisé. Le contrôle au niveau national des dispositifs d'enseignement destinés aux enfants ayant besoin d'un soutien a en outre été renforcé.

En ce qui concerne la définition du handicap, le Comité a précédemment insisté sur l'importance qu'il y avait à s'affranchir d'une définition médicale du handicap pour privilégier une approche sociale, suivant l'exemple précoce de la définition adoptée par l'Organisation mondiale de la santé dans sa Classification internationale du fonctionnement (CIF 2001), qui met l'accent sur l'interaction entre l'état de santé, les facteurs environnementaux et les facteurs personnels.

L'article premier de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) cristallise cette tendance en insistant sur le fait que les personnes handicapées incluent celles « qui présentent des incapacités physiques, mentales ou intellectuelles durables, dont *l'interaction avec diverses barrières* peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Il en découle, et c'est là un point important, qu'il ne peut y avoir d'exclusion a priori de l'éducation inclusive sur la base du type de handicap. On pourrait d'ailleurs pousser plus loin le raisonnement en interprétant l'article 2 de la convention précitée, qui interdit la discrimination « fondée sur le handicap », comme incluant les personnes qui ont été handicapées par le passé et qui continuent à être traitées négativement, et les personnes qui n'ont jamais été

handicapées, mais qui peuvent néanmoins être traitées comme telles par d'autres personnes (les personnes dites « handicapées par les attitudes »).

Le Comité demande par conséquent que le prochain rapport précise si l'évaluation du handicap dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle prend en considération les facteurs personnels et environnementaux qui influent sur l'individu. Ces facteurs revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit d'évaluer les « aménagements raisonnables ».

### **Accès à l'éducation**

Le rapport fait état, pour l'année 2018, de 14 025 personnes de moins de 19 ans ayant un handicap ou des besoins éducatifs particuliers, dont 12 914 (92,1 %) étaient scolarisées. Il y avait 9 881 enfants handicapés âgés de 7 à 17 ans, dont 98,4 % étaient scolarisés. Le Comité demande pourquoi certains enfants de la tranche d'âge 7-17 ans ayant un handicap ou des besoins éducatifs particuliers ne semblent recevoir aucun enseignement de quelque forme que ce soit.

Le Comité note dans le rapport sous l'article 15§3 de la Charte que la Loi sur l'égalité de traitement n'interdit pas la discrimination fondée sur le handicap dans l'éducation. Il note que, selon le rapport, des modifications à la législation visant à étendre l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap à d'autres domaines, tels que l'éducation et l'accès aux biens et services, sont en cours de préparation. Le Comité demande si d'autres lois interdisent la discrimination fondée sur le handicap dans l'éducation. Pendant ce temps, il se réserve sa position sur la situation.

Le rapport précise par ailleurs qu'en 2018-2019, 39 écoles spécialisées dispensaient un enseignement à des élèves handicapés/ayant des besoins éducatifs particuliers. Au total, 989 classes spécialisées ouvertes au sein d'établissements d'enseignement ordinaires accueillent des élèves ayant un handicap ou des besoins éducatifs particuliers. Un grand nombre d'élèves sont par ailleurs intégrés dans une classe ordinaire, indique le rapport, qui ne mentionne toutefois pas le nombre exact de classes ou d'élèves concernés.

Selon d'autres sources (Réseau d'études européen d'experts dans le domaine du handicap, ANED), il y avait en 2017-2018 39 établissements d'enseignement primaire ou secondaire, placés sous la tutelle de l'État ou d'une municipalité, pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Ils accueillaient au total 2 895 élèves en primaire et 431 au niveau secondaire.

Le Comité note que le nombre d'établissements d'enseignement spécialisés a légèrement diminué depuis la dernière période de référence.

Selon les statistiques données dans le rapport 2018 de l'Agence européenne pour l'éducation adaptée et inclusive (*EASIE 2018 Dataset Cross-Country Report*), 7,38 % des élèves de l'enseignement obligatoire du primaire et du premier degré du secondaire étaient reconnus comme ayant des besoins éducatifs particuliers ; 37,34 % d'entre eux étaient intégrés à une classe ordinaire, 26,98 % fréquentaient une classe spécialisée dans un établissement ordinaire et 35,68 % étaient scolarisés dans un établissement spécialisé.

Le Comité relève que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies [Observations finales concernant le rapport de l'Estonie valant deuxième et quatrième rapports périodiques (8 mars 2017)(CRC/C/EST/CO/2-4, 8 mars 2017) ] a fait part de sa préoccupation concernant le fait que les autorités locales ne sont pas en mesure de garantir à tous les enfants handicapés une place dans une école maternelle ou primaire à proximité immédiate de leur lieu de résidence, que les enfants handicapés ont un accès limité à l'éducation, que les enseignants ne sont pas suffisamment secondés pour pouvoir enseigner aux enfants handicapés et que des enfants souffrant d'un handicap intellectuel ou psychosocial sont placés dans des établissements d'éducation surveillée en compagnie de jeunes délinquants et d'enfants présentant des troubles du comportement.

Le Comité souhaite avoir les observations du gouvernement à ce sujet.

Afin de pouvoir se prononcer sur la réalité de l'égalité d'accès des enfants handicapés à l'éducation, le Comité a besoin que les États parties lui fournissent des informations couvrant la période de référence sur :

- le nombre d'enfants handicapés, rapporté au nombre total d'enfants d'âge scolaire ;
- le nombre et la proportion d'enfants handicapés scolarisés
  - dans des classes ordinaires ;
  - dans des sections spéciales au sein d'établissements scolaires ordinaires (ou dans des structures ordinaires avec des activités complémentaires) ;
  - dans des établissements scolaires spécialisés ;
- le nombre et la proportion d'enfants handicapés non scolarisés ;
- le nombre d'enfants handicapés qui n'ont pas achevé le cycle d'enseignement obligatoire, par rapport au nombre total d'enfants qui ne l'ont pas achevé ;
- le nombre et la proportion d'enfants handicapés scolarisés sous d'autres formes, à savoir
  - à domicile ;
  - à temps partiel ;
  - en institution, de manière temporaire ou à long terme ;
- le taux d'abandon scolaire des enfants handicapés par rapport à l'ensemble de la population scolaire.

En ce qui concerne les mesures de prise en charge des coûts liés à l'éducation, le Comité demande si les enfants handicapés peuvent bénéficier d'une aide financière pour subvenir aux frais supplémentaires qu'entraîne leur handicap.

### ***Mesures visant à promouvoir l'inclusion et à assurer une éducation de qualité***

D'après le rapport, la loi prévoit que l'établissement scolaire doit mettre en place un soutien général pour les élèves qui ne parviennent pas à suivre le programme – ou pas au rythme prévu. Différents professionnels peuvent intervenir dans ce cadre : enseignant spécialisé, orthophoniste, psychologue et éducateur spécialisé. Si le soutien général fourni par l'école ne produit pas les résultats désirés pour le développement de l'élève, un soutien renforcé ou un soutien spécialisé peut être mis en place, sur recommandation d'une équipe de conseillers externes. Un programme personnalisé peut être élaboré en fonction des besoins de l'élève.

Le Comité prend note des informations provenant du rapport et de l'ANED selon lesquelles il existe depuis 2014 un réseau national de centres de soutien éducatif (*Rajaleidja*) qui dispensent des services de conseil et apportent une aide aux élèves handicapés/ayant des besoins éducatifs particuliers, à leurs professeurs et à leurs parents. Ces centres travaillent avec des orthophonistes, des psychologues, des socio-pédagogues et des enseignants spécialisés.

Le rapport indique qu'un modèle de services intégrés dans les domaines du travail social, de l'éducation et de la santé est en train d'être mis en place en coopération avec le ministère des Affaires sociales dans l'optique d'une meilleure utilisation des ressources s'agissant des intervenants auprès des enfants handicapés/ayant des besoins éducatifs particuliers. L'objectif de la coopération est d'avoir une source unique qui dispense une assistance diversifiée et de longue durée aux enfants en ayant besoin et apporte un soutien à leur famille. Un programme pilote a été lancé dans sept régions. La loi devrait être modifiée en 2020. Le Comité demande à être informé de tout fait nouveau en la matière.

On peut lire dans le rapport que l'éducation inclusive est une priorité essentielle des programmes de formation continue des enseignants, des équipes éducatives et des chefs d'établissement (*Õpetajate ja Koolijuhtide Professionaalse Arengu Toetamine – Soutien au développement professionnel des enseignants et des chefs d'établissement*). Le soutien à un

apprenant ayant des besoins éducatifs particuliers compte parmi les qualifications professionnelles d'un enseignant et fait l'objet d'un module (facultatif) de sa formation initiale. Les compétences requises comprennent l'identification des besoins éducatifs spécifiques de l'apprenant, l'adaptation de l'environnement d'apprentissage aux besoins particuliers d'un apprenant, le soutien au développement d'un apprenant ayant des besoins particuliers, et la coopération avec les collègues, les professionnels et les parents.

Le Comité rappelle que l'article 15§1 de la Charte exige des États parties qu'ils dispensent une éducation de qualité aux personnes handicapées et qu'ils assurent leur orientation et leur formation professionnelle, en privilégiant l'éducation inclusive dans le système d'enseignement ordinaire. Ils doivent en outre démontrer que des progrès tangibles sont accomplis dans la mise en place de systèmes éducatifs inclusifs et adaptés.

Le Comité a reconnu que les termes d'« intégration » et d'« inclusion » recouvraient deux notions différentes et que l'intégration ne conduisait pas nécessairement à l'inclusion (*MDAC c. Belgique*, réclamation n° 109/2014, décision sur la recevabilité et le bien-fondé, 16 octobre 2017, *FIDH et Inclusion Europe c. Belgique*, réclamation n° 141/2017, décision sur le bien-fondé du 20 septembre 2020). Le droit à une éducation inclusive est lié au droit de l'enfant de participer de manière effective au système éducatif ordinaire.

Le Comité note que selon le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies [Commentaire général n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive] « on parle d'inclusion dans le cas d'un processus de réforme systémique, impliquant des changements dans les contenus pédagogiques, les méthodes d'enseignement ainsi que les approches, les structures et les stratégies éducatives, conçus pour supprimer les obstacles existants, dans l'optique de dispenser à tous les élèves de la classe d'âge concernée un enseignement axé sur l'équité et la participation, dans un environnement répondant au mieux à leurs besoins et à leurs préférences. Si elle ne va pas de pair avec des changements structurels – par exemple, dans l'organisation, les programmes d'études et les stratégies d'enseignement et d'apprentissage, la scolarisation d'enfants handicapés dans des classes ordinaires ne relève pas de l'inclusion. En outre, l'intégration ne garantit pas automatiquement le passage de la ségrégation à l'inclusion ».

Le Comité rappelle également que l'éducation inclusive exige de fournir aux personnes handicapées l'accompagnement et les aménagements raisonnables qu'elles sont en droit d'attendre pour pouvoir accéder effectivement aux établissements. De tels aménagements raisonnables se rapportent à l'individu et aident à corriger des inégalités factuelles (*MDAC c. Belgique*, réclamation n° 109/2014, décision sur la recevabilité et le bien-fondé, 16 octobre 2017, par. 72). Il peut notamment s'agir de procéder à des adaptations relatives à la classe et à son emplacement, d'utiliser d'autres formes de communication et de matériels pédagogiques et de recourir à l'assistance humaine ou à des aides techniques dans les situations d'apprentissage et d'évaluation. On peut aussi envisager des aménagements non matériels, par exemple accorder davantage de temps à un élève, réduire les niveaux de bruit de fond, tenir compte de la sensibilité à la saturation sensorielle, appliquer d'autres méthodes d'évaluation ou remplacer un élément du programme scolaire par un autre.

Le Comité demande aux États parties de fournir des informations indiquant comment l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables est mise en œuvre dans le système éducatif ordinaire, si et dans quelle mesure il existe une évaluation individuelle des aménagements raisonnables pour s'assurer qu'ils soient bien adaptés aux besoins d'apprentissage et à la situation de l'intéressé et quelles aides financières sont, le cas échéant, octroyées aux établissements scolaires ou aux enfants concernés pour couvrir les frais supplémentaires occasionnés par ces aménagements et par l'éducation inclusive.

Il demande en particulier quelles mesures sont prises pour faire en sorte que les enseignants et les assistants qui ont affaire à des élèves et à des étudiants handicapés soient suffisamment qualifiés.

Il demande également si les élèves handicapés peuvent prétendre à des qualifications équivalentes à celles que peuvent obtenir les autres élèves (indépendamment de la question de savoir si les élèves handicapés sont scolarisés dans le système éducatif ordinaire ou spécialisé ou s'ils ont bénéficié d'aménagements spéciaux lors de l'examen de fin de scolarité). Le Comité demande aussi si ces qualifications permettent aux personnes handicapées de suivre des études supérieures (y compris une formation professionnelle) ou d'intégrer le marché du travail ordinaire. Il demande en outre que les États fournissent des informations sur le pourcentage d'élèves handicapés qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur ou dans le cadre d'une formation. Enfin, le Comité demande quel est le pourcentage d'élèves handicapés intègrent le marché du travail ordinaire.

### ***Voies de recours***

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations actualisées sur les voies de recours disponibles en cas de discrimination fondée sur le handicap dans l'éducation (notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, y compris la fourniture d'une assistance adéquate et la réalisation d'aménagements raisonnables) et sur la jurisprudence pertinente.

### ***Conclusion***

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

**Article 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté**  
*Paragraphe 2 - Emploi des personnes handicapées*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

Il note que le présent rapport devait répondre aux questions ciblées posées aux États au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

Le Comité a précédemment conclu que la situation de l'Estonie était conforme à l'article 15§2 de la Charte (Conclusions 2016).

***Cadre juridique***

Le Comité renvoie à sa conclusion précédente (Conclusions 2012), qui explique la législation pertinente concernant la non-discrimination des personnes handicapées en matière d'emploi (loi relative à l'égalité de traitement) et les aménagements raisonnables, législation qu'il a jugée conforme à l'article 15§2 de la Charte.

Le présent rapport fait état d'une nouvelle loi relative aux prestations d'incapacité de travail. Ces allocations versées mensuellement par la sécurité sociale obéissent à de nouvelles règles en matière d'évaluation de la capacité de travail et de conditions d'éligibilité. Le rapport mentionne en outre un projet de loi visant à modifier la loi relative à la protection sociale, la loi relative aux services et prestations en matière d'emploi et d'autres textes législatifs, qui porte plus spécialement sur les services de réadaptation socio-professionnelle. Le Comité relève dans d'autres sources (Eurofound) que ce texte est entré en vigueur en 2016.

***Accès des personnes handicapées à l'emploi***

Selon le rapport, le taux de participation au marché du travail des personnes dont la capacité de travail est diminuée a légèrement augmenté pendant la période de référence (de 55 % en 2015 à 58,9 % en 2018), tout comme leur taux d'emploi (passé de 48,8 % à 51,5 %). Leur taux de chômage a lui enregistré une hausse : il a atteint 12,5 % en 2018, contre 11,3 % en 2015.

Le Comité relève dans le rapport de l'ANED (Réseau d'études européen d'experts dans le domaine du handicap) établi à titre de contribution au Semestre européen (publié en 2019, mais avec des données de 2016-2017 ou antérieures) que, selon les estimations comparatives issues des données EU-SILC, le taux global d'emploi des personnes handicapées en Estonie est l'un des plus élevés de l'Union européenne, tant parmi les femmes que chez les hommes – ce qui est aussi le cas pour les personnes non handicapées. Ces deux taux ont évolué en parallèle ces dernières années, sans que l'écart lié au handicap ait pu être comblé. L'indicateur relatif au chômage des personnes handicapées est lui aussi nettement inférieur à la moyenne européenne. Tous ces signes positifs sont cependant moins marqués pour les personnes plus lourdement handicapées.

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des données à jour relatives au nombre total de personnes handicapées en âge de travailler durant la période de référence, et précise combien d'entre elles occupaient un emploi (dans le secteur public ou dans le secteur privé, et en milieu ouvert ou en milieu protégé) et combien étaient au chômage.

***Mesures visant à favoriser et à soutenir l'emploi des personnes handicapées***

En 2016, une réforme du régime d'assurance invalidité visant à soutenir l'emploi des personnes ayant une capacité de travail diminuée a modifié les modalités d'évaluation de ladite capacité, le régime des allocations et l'éventail des services fournis par la Caisse d'assurance chômage. L'idée générale était de procéder à un examen individualisé des dossiers, tant pour l'évaluation de l'incapacité que pour l'aide accordée par la Caisse, à savoir

notamment l'allocation mensuelle pour incapacité de travail dont le montant est dégressif en fonction des revenus perçus par le bénéficiaire.

Le rapport détaille les mesures auxquelles peuvent avoir recours les salariés dont la capacité de travail est réduite et les employeurs :

- conseils et formation pour les employeurs qui sont prêts à embaucher, ou ont déjà embauché, des personnes handicapées mais ont besoin d'être informés et orientés pour bien accompagner ces salariés ;
  - pour les salariés ayant des difficultés pour accéder à leur poste de travail ou utiliser le matériel mis à leur disposition, participation de la Caisse d'assurance chômage à la réalisation d'aménagements du lieu de travail et du matériel ou des équipements afin de les leur rendre accessibles et utilisables. Les espaces de travail à domicile peuvent également faire l'objet d'aménagements ;
  - remboursement des frais de formation engagés par les entreprises qui proposent à leurs salariés devenus incapables de s'acquitter de leurs tâches en raison d'un handicap ou d'un problème de santé un nouvel emploi après une formation continue ou une reconversion professionnelle ; peuvent également bénéficier de cette aide les entreprises qui engagent un salarié inscrit au chômage depuis au moins douze mois et qui a besoin d'étoffer ses connaissances et compétences professionnelles ;
  - l'octroi par la Caisse d'assurance chômage d'un abattement fiscal au titre des prélèvements sociaux pour les entreprises qui emploient des salariés à capacité de travail réduite. Selon le rapport, le nombre de salariés concernés par cette mesure est passé de 15 256 par mois en moyenne en 2015 à 25 732 en 2018, soit une hausse de 69 %.
- D'autres subventions salariales peuvent en outre être accordées aux entreprises qui emploient des personnes dont la capacité de travail est diminuée.

### ***Voies de recours***

Le rapport ne contient aucune nouvelle information concernant les voies de recours offertes en cas de discrimination dans l'emploi et l'évolution de la jurisprudence en la matière. Le Comité renvoie aux informations figurant sur ce point dans ses précédentes conclusions et demande que le prochain rapport contienne des informations à jour sur les voies de recours existantes, ainsi que des exemples de jurisprudence. Il rappelle que la législation doit offrir des voies de recours effectives aux victimes de discrimination fondée sur le handicap et aux personnes auxquelles des aménagements raisonnables sont refusés.

### ***Conclusion***

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Estonie est conforme à l'article 15§2 de la Charte.

## **Article 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté**

### *Paragraphe 3 - Intégration et participation des personnes handicapées à la vie sociale*

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

Le Comité note qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de cette disposition (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »), ainsi qu'aux précédents constats de non-conformité ou décisions d'ajournement.

Le Comité a précédemment conclu que la situation de l'Estonie n'était pas conforme à l'article 15§3 de la Charte au motif qu'il n'existait pas de législation antidiscriminatoire en faveur des personnes handicapées couvrant spécifiquement les domaines du logement, des transports, des communications, de la culture et des loisirs (Conclusions 2016).

#### **Cadre juridique pertinent et voies de recours**

Le Comité considère que l'article 15 reflète et prolonge l'évolution de la politique mise en œuvre depuis une vingtaine d'années ou plus à l'égard des personnes handicapées, les logiques de protection sociale et de ségrégation ayant cédé la place à une approche axée sur l'inclusion, la participation et la capacité d'agir. Aussi le Comité insiste-t-il sur l'importance de la règle de non-discrimination dans le contexte du handicap, règle dont il estime qu'elle fait partie intégrante de l'article 15§3 de la Charte révisée. À cet égard, il renvoie également à l'article E sur la non-discrimination.

Le Comité a précédemment conclu que la situation de l'Estonie n'était pas conforme à l'article 15§3 de la Charte au motif qu'il n'existait pas de législation antidiscriminatoire en faveur des personnes handicapées couvrant spécifiquement les domaines du logement, des transports, des communications, de la culture et des loisirs (Conclusions 2016).

Selon le rapport, aucune modification n'a été apportée, pendant la période de référence, à la loi relative à l'égalité de traitement pour ce qui concerne les personnes handicapées. Le ministère des Affaires sociales est cependant en train d'élaborer des modifications à la législation qui étendront l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap à d'autres domaines, tels que l'accès aux biens et aux services. La situation n'ayant pas changé pendant la période de référence, le Comité renouvelle sa précédente conclusion.

Le rapport ajoute qu'en 2019 (hors période de référence), les modifications à la loi relative au Chancelier de la justice sont entrées en vigueur. Elles portent sur l'institution du Chancelier de la justice, qui a pour mission de promouvoir et d'assurer le suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relative aux personnes handicapées.

En 2019 (hors période de référence), le Chancelier de la justice a créé un Conseil du handicap, chargé de conseiller le Chancelier sur la promotion et le contrôle du respect des droits des personnes handicapées.

#### **Consultation**

Selon le rapport, en 2018, le Gouvernement estonien, avec le soutien du Service d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne, et en collaboration avec l'International Foundation of Integrated Care, a engagé une réforme complète ayant pour objectif global d'offrir aux personnes handicapées des services d'assistance sociale, médicale et professionnelle plus intégrés et personnalisés.

Le Comité rappelle que l'article 15§3 de la Charte exige notamment que les personnes handicapées puissent participer à la conception, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques coordonnées en matière de handicap visant à réaliser les objectifs d'intégration sociale et de pleine participation des personnes handicapées. Il demande que le prochain rapport fournisse des informations sur la consultation des personnes handicapées et sur les

autres mesures prises pour assurer leur participation à la conception, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques en matière de handicap.

### **Mesures visant à assurer le droit des personnes handicapées à l'autonomie dans la société**

#### **Prestations financières et services d'aide personnelle**

Le rapport souligne que depuis 2016, de nombreux changements ont été apportés au service de réadaptation sociale, tels que l'élargissement de la base sur laquelle le service est proposé et la modification de son système de financement. Le Comité demande si cela a entraîné une réduction du nombre de personnes placées en liste d'attente pour bénéficier de services de réadaptation.

Le rapport précise que le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge de proximité s'appuie sur la mise en place de services spéciaux axés sur la personne et modulables, fournis au niveau local. La première phase du projet, mise en œuvre en 2018, visait à analyser les services de prise en charge spéciaux et à les adapter aux besoins des bénéficiaires en appliquant les principes de désinstitutionalisation.

En 2018, l'Estonie a mis en place un nouveau service de soins journaliers et hebdomadaires pour les adultes présentant une déficience intellectuelle modérée, grave ou profonde, et qui ont besoin d'un certain degré d'assistance. Il s'agit de permettre aux personnes handicapées mentales de vivre à leur domicile. En 2019, des financements spéciaux ont été alloués par l'État aux collectivités locales pour développer ce service. L'Estonie a aussi mis en place un service d'assistance 24 heures sur 24 destiné aux personnes présentant des troubles du spectre autistique.

Bien que le budget des services d'assistance spéciale ait été porté de 22,7 millions d'euros en 2015 à 36,9 millions d'euros en 2019, les listes d'attente ne sont pas réduites. Le ministère des Affaires sociales a demandé des financements supplémentaires à l'État afin de résorber les listes d'attente.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les dispositifs d'assistance personnelle, leur cadre juridique, leur mise en œuvre, le nombre de bénéficiaires et le budget alloué à ceux-ci. Il demande également si les services d'assistance personnelle sont financés sur la base d'une évaluation des besoins individuels et si les personnes handicapées ont le droit de choisir les services et les prestataires en fonction de leurs besoins individuels et de leurs préférences personnelles. Il demande en outre quelles mesures ont été prises pour garantir que des personnels qualifiés seront disponibles en nombre suffisant pour assurer ces prestations.

Le Comité demande des informations actualisées sur les différentes allocations et prestations proposées aux personnes handicapées pour leur permettre de mener une vie autonome au sein de la société.

Le Comité a précédemment noté que la pauvreté était très importante parmi les personnes handicapées. Il a demandé que le prochain rapport fasse état des mesures prises pour améliorer cette situation (Conclusions 2016).

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport concernant les niveaux de pauvreté que connaissent les personnes handicapées. D'après le rapport, en 2017, le taux de risque de pauvreté des personnes handicapées (42,7 %) était en moyenne 1,9 fois plus important que celui de la population totale. En 2017, 1,1 % des personnes handicapées vivaient en dessous du seuil de pauvreté absolue (à cette date, le taux de pauvreté absolue de la population totale s'élevait à 3,4 %). En 2017, 8,1 % des personnes handicapées se trouvaient en situation de privation matérielle aiguë, soit quatre points de pourcentage de plus que la population totale.

Selon le rapport, le Plan de développement de la protection sociale 2016-2023 a été adopté par le gouvernement en 2016. Deux de ses quatre sous-objectifs visaient à améliorer les conditions de vie des personnes handicapées en veillant à ce que des mesures de protection sociale adéquates et pérennes soient disponibles en cas de risques sociaux, en améliorant l'accessibilité et la qualité des services sociaux, en développant des services qui favorisent l'inclusion des personnes et en assurant la protection des droits fondamentaux. Le plan de développement est mis en œuvre au moyen de programmes renouvelés chaque année et son état d'avancement fait l'objet d'un suivi. Les indicateurs utilisés à cette fin comprennent le taux de pauvreté des personnes handicapées et les services sociaux qui leur sont proposés. Le comité consultatif du plan de développement comprend un représentant de la Chambre estonienne des personnes handicapées.

La pauvreté qui touche les personnes handicapées dans un État partie, qu'elle soit définie ou mesurée en termes monétaires ou dans ses dimensions multiples, est un indicateur important de l'efficacité des efforts déployés par cet État pour assurer aux personnes handicapées l'exercice de leur droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie sociale.

L'obligation des États de prendre des mesures pour promouvoir la pleine intégration sociale et la participation des personnes handicapées à la vie de la collectivité est étroitement liée aux mesures visant à réduire et à éradiquer la pauvreté de ces personnes. Par conséquent, le Comité prendra désormais en compte les niveaux de pauvreté des personnes handicapées lorsqu'il examinera le respect par les États de leurs obligations au titre de l'article 15§3 de la Charte. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les taux de pauvreté des personnes handicapées, ainsi que sur les mesures adoptées pour réduire cette pauvreté, y compris les mesures non monétaires.

Devront également être indiquées les mesures prises pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées issues de groupes particulièrement vulnérables, comme les minorités ethniques, les Roms, les demandeurs d'asile et les migrants.

Les États devront aussi indiquer clairement dans quelle mesure les personnes handicapées participent aux initiatives visant à lutter contre la pauvreté qui les touche.

### ***Aides techniques***

Selon le rapport, le système estonien d'aides techniques a été réorganisé en 2016 dans le but de permettre aux personnes d'acquérir des aides techniques auprès d'entreprises de toute l'Estonie (y compris des pharmacies). De nouveaux contrats, établis sur la base de la nouvelle réglementation, ont supprimé les limites des capacités de service et ont permis aux entreprises de créer de nouveaux points de service.

Le rapport précise que cette réorganisation a rendu le service plus disponible, accessible et personnalisé. Depuis 2019 (hors période de référence), pour une période d'expérimentation de deux ans, le budget alloué aux aides techniques est illimité, de sorte qu'il n'y a plus de listes d'attente pour pouvoir en bénéficier.

Le nombre d'utilisateurs du service a fortement augmenté ces dernières années, puisqu'il est passé de 46 322 utilisateurs en 2015 à 56 664 en 2019.

La réorganisation a aussi simplifié l'évaluation des besoins des personnes en matière d'aides techniques. Avant 2016, seuls les médecins pouvaient établir si une personne avait besoin d'un dispositif d'assistance et délivrer des certificats pour certains dispositifs. Depuis la réorganisation, les équipes de réadaptation sont également habilitées à procéder aux évaluations des besoins. En 2018, cette capacité a été étendue aux kinésithérapeutes et aux médecins du travail, et en 2019 au personnel infirmier.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations actualisées sur la part du coût des aides techniques qui doit être supportée par le bénéficiaire.

## **Logement**

Le rapport précise que grâce aux ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER), les collectivités locales soutiennent financièrement l'adaptation des logements des personnes handicapées.

En 2018, l'adaptation des logements de 472 personnes handicapées a été financée et en 2019 (hors période de référence), ce nombre s'est élevé à 1 229 personnes.

Au total, 2 000 logements seront adaptés entre 2017 et 2022. Le budget total alloué à l'adaptation des logements est d'environ 10 millions d'euros. L'une des conditions préalables à respecter par les collectivités locales pour solliciter des financements est d'élaborer leur propre réglementation en matière d'adaptation des logements afin de s'assurer qu'elles poursuivront les adaptations après que le programme de soutien du FEDER sera achevé.

Depuis 2017, la Caisse estonienne d'assurance sociale dispose d'une équipe de spécialistes qui fournissent des conseils et des supports d'information aux personnes, aux collectivités locales et aux entreprises sur l'adaptation des logements et des lieux de travail. Les conseils sont gratuits.

Selon le rapport, le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge de proximité (désinstitutionnalisation) est l'une des priorités de l'Estonie (voir ci-dessus). Le processus comporte deux dimensions :

1) fournir des services dans des établissements plus petits et accueillants (foyers de type familial). Par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de ce type d'assistance, la proportion de personnes bénéficiant d'une prise en charge spéciale, 24 heures sur 24, dans les institutions actuelles de plus de 30 personnes devrait passer de plus de 54 % en 2018 à 34 % en 2022.

2) développer et fournir des services d'assistance de proximité afin d'éviter l'institutionnalisation et de permettre aux personnes de mener une vie autonome.

Les aides du Fonds européen de développement régional ont été utilisées pour assurer le passage d'une prise en charge institutionnelle de type hospitalier à une prise en charge de type familial et améliorer les conditions de vie, d'études et de travail des personnes ayant des besoins particuliers. Neufs grands établissements de type hospitalier dotés de 1 265 places seront réorganisés entre 2014 et 2023 et seront remplacés par 973 places dans des structures de proximité et de type familial prenant en charge les personnes 24 heures sur 24, et 292 places dans d'autres structures de proximité. En outre, de nouveaux services d'assistance de proximité destinés à 528 personnes seront créés d'ici 2023.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les progrès accomplis dans l'élimination progressive des grandes institutions (y compris des informations sur les objectifs mesurables et les calendriers précis qui auraient été fixés, ainsi que sur les stratégies adoptées pour suivre l'évolution de la situation) et s'il existe un moratoire sur les nouveaux placements dans ce type d'institutions. Il demande quelle est la proportion de logements privés et publics qui sont accessibles. Il demande s'il existe des logements-foyers accessibles et si une assistance financière est apportée pour adapter les logements existants.

Le Comité demande combien de personnes handicapées mènent une vie autonome avec une assistance et combien vivent en institution ou dans de petits foyers collectifs.

## **Mobilité et transports**

En 2015, le Conseil de l'accessibilité a été créé. Il comprend des architectes, des constructeurs, des concepteurs et des représentants d'organisations de personnes handicapées, du parlement, des universités, des ministères, des organismes publics concernés et des collectivités locales. Le Conseil se réunit deux fois par an. Sur la base de ses travaux, le ministre de l'Entrepreneuriat et des Technologies de l'information a approuvé un règlement en 2018 qui instaure des normes détaillées en matière d'accessibilité des bâtiments. Le règlement s'applique principalement aux bâtiments dans lesquels des services

publics sont fournis, aux voies publiques des zones urbaines et aux voies privées accessibles au public. Depuis 2019, l'application du règlement est surveillée par l'Autorité de protection des consommateurs et de réglementation technique.

Le gouvernement a également chargé un groupe de travail d'élaborer une politique d'accessibilité complète pour l'Estonie. Le groupe de travail est composé d'une large liste de membres et rassemble l'ensemble des acteurs concernés. Il a débuté ses travaux en septembre 2019, sur la base d'un mandat de deux ans.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur la proportion de bâtiments qui sont accessibles aux personnes handicapées, ainsi que sur les sanctions applicables en cas de non-respect des règles régissant l'accessibilité des bâtiments (en précisant la nature des sanctions et leur nombre). Il demande également des informations sur les mécanismes de contrôle de l'application effective des règles.

Le ministère des Affaires sociales, en collaboration avec le ministère des Affaires économiques et des Communications, a effectué une analyse de l'accessibilité de l'infrastructure des transports publics estoniens. Il s'agissait de cartographier les principaux itinéraires empruntés par les personnes ayant des besoins particuliers, d'évaluer l'accessibilité de l'infrastructure des transports publics et de formuler des propositions d'amélioration. Les résultats devaient être disponibles en février 2020.

Le Comité demande des informations sur les résultats de cette analyse, sur les mesures concrètes qui ont été prises pour assurer l'accessibilité du système de transports publics, et sur toute autre mesure en place pour faciliter la mobilité des personnes handicapées.

### **Communication**

Afin de contribuer au développement de la langue des signes, le ministère des Affaires sociales, en collaboration avec ses partenaires (le Centre de réadaptation professionnelle d'Astangu et la Caisse estonienne d'assurance sociale) a engagé un certain nombre d'activités, dont la formation d'interprètes en langue des signes. En avril 2020, le ministre des Affaires sociales devait présenter au Conseil des ministres des propositions sur la manière d'améliorer l'accessibilité de la langue des signes et d'assurer la nécessaire formation des interprètes.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations actualisées à ce sujet.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les mesures prises pour assurer une accessibilité suffisante de l'ensemble des services publics et privés d'information et de communication, notamment la télévision et l'internet, pour toutes les personnes handicapées.

### **Culture et loisirs**

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations actualisées sur les mesures prises pour assurer l'accès des personnes handicapées aux activités culturelles et de loisirs, y compris aux activités sportives, en particulier dans les zones rurales.

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Estonie n'est pas conforme à l'article 15§3 de la Charte au motif qu'il n'existait pas, pendant la période de référence, de législation antidiscriminatoire en faveur des personnes handicapées couvrant spécifiquement les domaines du logement, des transports, des communications, de la culture et des loisirs.

**Article 18 - Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes**

*Paragraphe 1 - Application des règlements existants dans un esprit libéral*

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

**Article 18 - Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes**

*Paragraphe 2 - Simplification des formalités et réduction des droits et taxes*

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

**Article 18 - Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes**

*Paragraphe 4 - Droit de sortie des nationaux*

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

## **Article 20 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe**

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

Il note que ce rapport répond aux questions ciblées sur cette disposition, qui portent spécifiquement sur l'égalité de rémunération (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 dans laquelle il a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique « emploi, formation et égalité des chances »). Il s'intéressera donc spécifiquement à cet aspect. Il évaluera également les réponses à tous les constats de non-conformité ou de report dans sa conclusion précédente.

### ***Obligations de garantir le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale***

#### ***Cadre juridique***

Le rapport indique qu'entre 2015 et 2018, aucune modification n'a été apportée à la loi sur l'égalité des sexes ou à la loi sur la fonction publique concernant le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe.

En août 2018, après deux ans de rédaction et de consultations, le gouvernement a approuvé et envoyé au Parlement un projet de révision de la loi sur l'égalité des sexes. Ce projet visait avant tout à donner à l'Inspection du travail le droit d'exercer un contrôle administratif et officiel de la mise en œuvre de l'exigence d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes dans les organisations du secteur public afin de faire respecter ce principe. Le projet précisait également certaines exigences déjà existantes imposées à l'ensemble des employeurs (du secteur public et privé), par exemple concernant la collecte de données et l'information des salariés ou de leurs représentants, les modifications proposées accordant une attention particulière aux questions d'égalité de rémunération. Comme le Parlement (*Riigikogu*) n'a pas adopté le projet de loi avant les élections législatives de mars 2019, à l'expiration de son mandat, tous les projets de loi dont la procédure n'avait pas été achevée pendant ce mandat ont été retirés de l'ordre des travaux du Parlement. Le rapport constate que le gouvernement actuel n'a pas encore pris de décision concernant la reprise de la procédure.

Dans ses conclusions précédentes (2016, 2018), le Comité avait demandé si la législation garantissait le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou un travail de valeur égale. Le rapport ne donne pas de réponse spécifique, mais le Comité relève que le Plan de développement social 2016-2023 prévoit une stratégie pour l'égalité des sexes et souligne les lacunes des politiques et du cadre juridique, notamment la nécessité de définir dans la loi le travail égal ou le travail de valeur égale. Le Comité note que l'article 6(2)(3) de la loi générale sur l'égalité établit qu'il y a de la discrimination quand un employeur impose des conditions de rémunération ou conditionne la réception de certains bénéfices de façon moins favorable pour un employé d'un sexe comparé à un autre employé du sexe opposé qui effectue un travail égal ou de la même valeur. Le Comité conclut donc que la situation à cet égard est conforme à la Charte.

#### ***Recours effectifs***

Le Comité rappelle que le droit interne doit prévoir des recours appropriés et effectifs en cas d'allégation de discrimination salariale. Les travailleurs qui affirment avoir subi une discrimination doivent pouvoir porter leur affaire devant les tribunaux. Un accès effectif aux tribunaux doit être garanti aux victimes de discrimination salariale. Par conséquent, les procédures doivent avoir des délais raisonnables et un coût abordable. En outre, tout plafond d'indemnisation qui pourrait empêcher les dommages d'être proportionnels à la perte subie et d'être suffisamment dissuasifs est contraire à la Charte. La charge de la preuve doit être renversée, ce qui signifie que lorsqu'une personne croit avoir subi une discrimination de nature sexiste et qu'elle établit des faits permettant raisonnablement de supposer qu'une

discrimination s'est produite, il devrait incomber à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de non-discrimination (conclusions XIII-5, déclaration d'interprétation de l'article 1er du protocole additionnel de 1988). Les salariés qui font valoir leur droit à l'égalité doivent être légalement protégés contre toute forme de représailles de la part de leur employeur : licenciement mais aussi rétrogradation, modification des conditions de travail, etc.

Le Comité note que, selon le Réseau européen de juristes experts en matière d'égalité des sexes et de non-discrimination (Rapport par pays sur l'égalité des sexes : Estonie 2019) les tribunaux nationaux sont accessibles aux victimes de discrimination, mais que la procédure soulève des problèmes de coût. Les procédures civiles sont longues et coûteuses. Le coût des services juridiques est élevé et les honoraires d'avocats ne sont pas plafonnés. Il y a aussi la crainte de la victimisation. Les salariés disposent de moins d'informations et de ressources que les employeurs.

En ce qui concerne le renversement de la charge de la preuve, le Comité note, à partir du même rapport cité ci-dessus, que depuis 2009, une charge de la preuve partagée est prévue à l'article 4 de la loi sur l'égalité des sexes. La requête d'une personne saisissant un tribunal, une commission des conflits du travail ou le commissaire à l'égalité des sexes et à l'égalité de traitement doit exposer les faits sur la base desquels on peut présumer qu'il y a eu une discrimination de nature sexiste. Au cours de la procédure, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu de violation du principe d'égalité de traitement. S'il refuse d'apporter des preuves, son refus sera considéré comme constituant de sa part une reconnaissance de la discrimination. Dans les conflits du travail concernant la discrimination, le partage de la charge de la preuve prévu dans les lois sur l'égalité de traitement ou sur l'égalité des sexes s'applique. En Estonie, l'employeur doit conserver des données sur le groupe de candidats à un poste dans le cadre du processus de recrutement afin de pouvoir fournir des explications en cas de réclamation.

En ce qui concerne les plafonds applicables à l'indemnisation des victimes de discrimination salariale de nature sexiste, le Comité a rappelé dans sa conclusion précédente que lorsque le licenciement est la conséquence d'une réclamation d'un travailleur concernant l'égalité des salaires, le salarié doit pouvoir porter plainte pour licenciement abusif et obtenir une indemnisation adéquate déterminée par les tribunaux. Comme il l'a indiqué dans sa conclusion précédente, le Comité a noté que les conflits sont résolus par un tribunal ou une commission des conflits du travail. Le tribunal et la commission des conflits du travail ont tous deux le droit de réduire ou d'augmenter l'indemnisation comme ils le jugent raisonnable. Aucune loi ne limite cette compétence (Conclusions Estonie, article 4.3, 2018).

Le Comité demande en outre que le prochain rapport comprenne des informations sur la jurisprudence nationale existante relative aux violations du droit à l'égalité de rémunération, ainsi que sur les sanctions imposées. Il demande en outre comment le principe de renversement de la charge de la preuve est appliqué, par exemple, s'il est systématiquement appliqué dans les affaires relevant de la discrimination salariale.

### ***Transparence salariale et comparaison des emplois***

Le Comité rappelle que la transparence sur les rémunérations contribue à l'application effective du principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Elle contribue à repérer les préjugés et la discrimination de nature sexiste et facilite l'adoption de mesures correctrices par les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ainsi que par les autorités compétentes. Les États devraient prendre des mesures conformément aux conditions et aux traditions nationales afin d'assurer en pratique une transparence adéquate sur les rémunérations, y compris des mesures telles que celles mises en avant dans la recommandation de la Commission européenne du 7 mars 2014 sur le renforcement du principe d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes par la transparence, notamment l'obligation pour les employeurs de faire régulièrement rapport sur les salaires et

de produire des données ventilées par sexe. Le Comité considère ces mesures comme des indicateurs de conformité à la Charte à cet égard. Le Comité rappelle également qu'afin d'établir si le travail effectué est égal ou de valeur égale, il faut prendre en compte des facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, ainsi que les exigences en matière d'éducation et de formation. Les États doivent s'efforcer de clarifier cette notion en droit interne si nécessaire, à travers la législation ou la jurisprudence. A cet égard, les systèmes de classification et d'évaluation des emplois doivent être encouragés et, lorsqu'ils sont utilisés, ils doivent s'appuyer sur des critères neutres en matière de genre n'entraînant aucune discrimination indirecte.

Le rapport ne donne aucune information sur la *transparence concernant les rémunérations* sur le marché du travail et notamment la possibilité pour les travailleurs de recevoir des informations sur le niveau de rémunération des autres travailleurs et les informations disponibles sur les rémunérations. Selon le Réseau européen de juristes experts en matière d'égalité des sexes et de non-discrimination (Rapport pays sur l'égalité des sexes : Estonie 2019), l'article 10 de la loi sur la fonction publique prévoit qu'il faut publier certains règlements de la fonction publique sur la procédure de création de postes pour le personnel des autorités de l'État, ainsi que sur la classification et le classement des postes. Le rapport constate que la mise en œuvre est médiocre. Même si le règlement adopté comporte plusieurs annexes fournissant des classifications des emplois dans le secteur public, un système de classification des emplois dans le secteur public pourrait apporter plus de transparence sur le marché du travail. Malheureusement, les candidats à un emploi et les salariés sont souvent peu informés.

Le Comité demande que le prochain rapport donne davantage d'informations concernant la transparence sur les rémunérations, les emplois comparables et le niveau de rémunération accessibles aux salariés. Il réserve sa position à cet égard.

Il rappelle également qu'il examine le droit à l'égalité de rémunération au titre de l'article 20 et de l'article 4§3 de la Charte et qu'il le fait donc tous les deux ans (dans le cadre du groupe thématique 1 « Emploi, formation et égalité des chances », et du groupe thématique 3 « droit du travail »). Les articles 20 et 4 § 3 de la Charte prévoient la possibilité d'effectuer des comparaisons d'emplois entre les entreprises (voir à cet égard les réclamations 124 à 138, *University Women Europe (UWE) c. Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie et Suède*, 5-6 décembre 2019).

En ce qui concerne la *comparaison d'emplois entre les entreprises*, le Comité a demandé, dans sa conclusion précédente, que soient données des informations pertinentes sur cette question, pour vérifier en particulier si la comparaison des rémunérations est possible en dehors d'une société, par exemple si cette société fait partie d'une holding et si la rémunération est fixée de manière centralisée par cette holding. Le rapport est muet sur le sujet. Le Comité réitère sa question pour le prochain cycle. Si le rapport ne donne pas ces informations, le Comité n'aura aucune raison de considérer que la situation est conforme à la Charte à cet égard. En attendant, il réserve sa position sur ce point.

### **Contrôle de l'application**

Le rapport indique qu'en 2015 a été réalisée une analyse de l'application de la loi sur l'égalité des sexes par les employeurs. L'étude visait à obtenir une vue d'ensemble de la manière dont les employeurs des secteurs privé, public et à but non lucratif appliquent la loi sur l'égalité des sexes dans leur gestion des ressources humaines. Outre un aperçu de l'application de la loi sur l'égalité des sexes par les employeurs, les chercheurs ont proposé des indicateurs pour évaluer l'application de la loi dans la gestion des ressources humaines, qui pourraient être utilisés pour un suivi régulier du sujet. L'étude a utilisé des méthodes de recherche combinées, c'est-à-dire des méthodes qualitatives et quantitatives.

L'étude est arrivée à la conclusion générale que les employeurs ne sont guère sensibilisés à la loi sur l'égalité des sexes.

Le rapport ne donne aucune information concernant le nombre d'inspections et le rôle des organismes chargés de promouvoir l'égalité. Selon le Réseau européen de juristes experts en matière d'égalité des sexes et de non-discrimination (Rapport pays sur l'égalité des sexes : Estonie 2019), le *plan de développement de la protection sociale 2016-2023* note la nécessité d'un pouvoir de contrôle pour vérifier si les femmes et les hommes touchent une rémunération égale pour un même travail et pour un travail de valeur égale. Le mandat de l'Inspection du travail pourrait être étendu et le budget augmenté pour effectuer ces contrôles, et un centre de compétence sur l'égalité des rémunérations devrait être créé. Les décideurs politiques ont prévu de commencer par cela dans le secteur public.

Le Comité demande que le prochain rapport donne davantage d'informations sur la manière dont l'égalité de rémunération est assurée, notamment sur le travail de contrôle élaboré à cet égard par les organes de promotion de l'égalité et par l'Inspection du travail.

### ***Obligations de promouvoir le droit à l'égalité salariale***

Le Comité rappelle que pour garantir et promouvoir l'égalité de rémunération, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, et des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale. La collecte de ces données améliore la transparence sur les rémunérations à des niveaux agrégés et permet en fin de compte de découvrir les cas d'inégalité salariale et donc l'écart de rémunération entre les sexes. L'écart de rémunération entre les sexes est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences de rémunération qui persistent entre les femmes et les hommes exerçant des fonctions équivalentes ou de même valeur. Outre l'écart de rémunération global (ajusté ou non), le Comité tiendra également compte, le cas échéant, de données plus spécifiques sur l'écart de rémunération entre les sexes par secteur, par profession, par âge, par niveau d'éducation, etc. Le Comité considère en outre que les États doivent analyser les causes de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes afin de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire (voir à cet égard les réclamations n<sup>os</sup> 124 à 138, UWE, *op. cit.*).

Le rapport évoque le « Plan de développement de la protection sociale pour 2016-2023 ». Ce plan de développement comporte quatre sous-objectifs, dont l'un est l'égalité des sexes, si bien qu'il constitue ainsi la toute première stratégie à grande échelle au niveau gouvernemental pour l'égalité des sexes. Les politiques d'égalité des sexes du Plan de développement sont mises en œuvre par le biais du ou des programmes quadriennaux glissants pour l'égalité des sexes. Les mesures prévues dans le plan de développement et le(s) programme(s) vont de la sensibilisation aux initiatives législatives. Pour réduire l'inégalité entre les sexes, prévenir tout renforcement et réaliser l'égalité des sexes dans les différents domaines de la vie, on s'attache à réduire les stéréotypes de genre qui sont à l'origine de l'inégalité des sexes et de leurs effets négatifs ; à réduire la ségrégation entre les sexes dans l'éducation et sur le marché du travail ; à soutenir l'indépendance économique des hommes et des femmes, en réduisant ainsi l'écart de rémunération entre les sexes ; à réaliser un équilibre entre les sexes aux niveaux décisionnels de la société ; à renforcer la protection des droits ; et à assurer la capacité institutionnelle, y compris les capacités d'analyse et de gestion nécessaires à la promotion de l'égalité des sexes. La mise en œuvre du plan de développement et du / des programme(s) est suivie au moyen d'indicateurs. Le cadre nécessaire pour soutenir la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes comprend également d'autres programmes relevant du même plan de développement (programme relatif au marché du travail, programme d'assurance sociale, programme de protection sociale), mais aussi d'autres stratégies, notamment la « Stratégie de prévention de la violence en 2015-2020 » et la Stratégie pour les enfants et les familles 2012-2020 (en particulier son objectif stratégique 5 : « Les hommes et les femmes ont des chances égales de concilier vie professionnelle, vie familiale et vie privée afin de promouvoir une vie quotidienne de qualité qui réponde aux besoins de chacun des membres de la famille »).

Le rapport indique que le gouvernement a commandité des recherches qui montrent que l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en Estonie se compose principalement d'un écart de rémunération non ajusté et que 15 % environ de l'écart seulement ont été expliqués jusqu'à présent. Au début de l'année 2019, une nouvelle analyse visant à réduire la partie inexpliquée de l'écart de rémunération entre les sexes a été lancée. Les premiers résultats de l'analyse montrent que la nouvelle approche contribue à expliquer 40 % de l'écart de rémunération entre les sexes. Les caractéristiques individuelles, telles que le niveau d'éducation, la situation sur le marché du travail, l'âge et la nationalité, n'expliquent qu'une part marginale de l'écart de rémunération, tandis que le salaire moyen versé et la proportion de femmes embauchées par l'employeur jouent un rôle plus important. La profession et le secteur d'activité sont modérément importants pour expliquer l'écart. D'autres tableaux de mesures et de statistiques sont fournis dans le rapport pays.

En ce qui concerne l'écart de rémunération entre les sexes, le Comité note que selon Eurostat, l'écart de rémunération entre les sexes était de 27,7 % en 2010, de 26,7 % en 2015, de 24,8 % en 2016, de 24,9 % en 2017 et de 21,8 % en 2018. La moyenne de l'UE à 28 en 2018 était de 14,8 %. L'écart de rémunération global en 2014 était de 38,4 %. L'écart de rémunération ajusté ou « inexpliqué » entre les sexes était de 20,1 %, contre une moyenne de 11,5 % dans l'UE à 28 (données de 2014, voir l'étude d'Eurostat « *A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data, 2018* »).

Le Comité note que, selon le Réseau européen de juristes experts en matière d'égalité des sexes et de non-discrimination (rapport pays sur l'égalité des sexes : Estonie, 2019), l'Estonie présente l'écart de rémunération entre hommes et femmes le plus élevé enregistré dans l'UE. Les mesures visant à lutter contre l'écart de rémunération entre les sexes sont détaillées dans le plan de développement de la protection sociale 2016-2023 et mises en évidence dans le Plan d'action national pour 2015-2020.

Le Comité note que les autorités ont fait des efforts pour réduire l'écart de rémunération entre les sexes et a pris des mesures de sensibilisation par l'intégration de la dimension de genre. Néanmoins, il relève également que l'écart de rémunération entre les sexes, en tant qu'indicateur de l'efficacité de ces mesures, n'a pas changé de manière suffisante au cours des années couvertes par le cycle actuel. La ségrégation entre les sexes persiste au niveau professionnel. Alors que les femmes sont surtout des professionnelles, des travailleuses du secteur des services, des vendeuses de magasin et de marché, des techniciennes et des professionnelles associées, les hommes sont avant tout des artisans et des travailleurs de métiers connexes, des opérateurs d'usines et de machines, des monteurs, des législateurs, de hauts fonctionnaires et des cadres. Bien que l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes ait diminué au cours du cycle actuel, il reste très élevé. Les mesures adoptées par le gouvernement n'ont pas permis de réaliser des progrès mesurables à cet égard. Par conséquent, la situation sur ce point n'est pas conforme à l'article 20(c) de la Charte.

### *Conclusion*

Le Comité conclut que la situation de l'Estonie n'est pas conforme à l'article 20(c) de la Charte au motif que des progrès mesurables suffisants n'ont pas été réalisés en ce qui concerne l'obligation de promouvoir le droit à l'égalité de rémunération.

## **Article 24 - Droit à la protection en cas de licenciement**

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Estonie.

### ***Champ d'application***

Dans l'annexe à une lettre du 27 mai 2019 sollicitant l'établissement d'un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances », le Comité a adressé aux États des questions ciblées concernant les stratégies et mesures mises en place ou en cours de déploiement en vue d'assurer aux travailleurs (pouvoyeurs de main-d'œuvre), tels que les « faux indépendants » qui travaillent dans l'économie « à la demande » ou l'économie « de plateforme », une protection contre le licenciement. Il note que le rapport ne contient pas d'informations sur ce point. Il demande quelles garanties ont été prévues pour veiller à ce que les employeurs qui embauchent des travailleurs dans l'économie de plateforme ou à la demande ne contournent pas le droit du travail en ce qui concerne la protection contre le licenciement en faisant valoir que ceux qui effectuent un travail pour eux sont des travailleurs indépendants, alors qu'en réalité, après examen des conditions dans lesquelles ces tâches sont exécutées, il est possible d'identifier certains éléments qui démontrent l'existence d'une relation de travail.

### ***Licenciements prohibés***

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2016), le Comité a demandé quelle procédure permettait un licenciement en cas d'incapacité de courte durée due à une maladie ou à un accident.

Le rapport précise que l'article 92 de la loi relative aux contrats de travail pose des interdictions claires en matière de licenciement et prévoit notamment qu'un employeur ne peut rompre un contrat de travail au motif que le salarié est dans l'incapacité temporaire de s'acquitter de ses obligations professionnelles pour des raisons tenant à son état de santé.

Il peut être exceptionnellement mis fin au contrat de travail d'un salarié incapable de s'acquitter de ses obligations professionnelles pour des raisons de santé dès lors que son état se dégrade durablement. Aux termes de l'article 88 de la loi précitée, la détérioration de l'état de santé ne peut être considérée comme durable qu'à la condition qu'elle soit constatée depuis au moins quatre mois.

Le premier paragraphe de l'article 88 de ladite loi dispose que la règle de base permet à l'employeur, à titre exceptionnel, de résilier un contrat de travail pour un motif valable tenant à la personne du salarié, motif qui rend inconcevable la poursuite de la relation de travail si l'on veut respecter les intérêts mutuels des deux parties. Il est donc théoriquement possible de résilier un contrat de travail en cas d'incapacité pour cause de maladie ou d'accident, quelle qu'en soit la durée. La résiliation doit cependant être motivée par le fait que la poursuite de la relation de travail, compte tenu des intérêts des deux parties, y compris ceux du salarié, n'est pas concevable. Lorsqu'une maladie ou un accident entraîne une incapacité de travail pour le salarié, quelle qu'en soit la durée, il faut déterminer si l'intéressé sera, à l'avenir, en mesure d'exercer à nouveau ses fonctions. La loi ne permet pas de licencier un salarié dont il apparaît clairement qu'il va se rétablir de sa maladie ou de son accident et pourra reprendre son activité professionnelle.

Avant de mettre fin, à titre exceptionnel, à la relation d'emploi en application de l'article 88, par. 2, de la loi relative aux contrats de travail, l'employeur doit, dans la mesure du possible, proposer au salarié une réaffectation. Le cas échéant, il devra ainsi lui organiser une formation continue, aménager son poste de travail ou modifier ses conditions de travail, dès lors que ces mesures ne l'amènent pas à engager des dépenses excessives et à condition qu'il soit raisonnablement possible de proposer à l'intéressé un autre emploi, compte tenu des circonstances.

Le Comité comprend que l'employeur ne peut résilier le contrat de travail en cas d'incapacité de courte durée due à une maladie ou un accident (quatre mois maximum). En cas de maladie de longue durée, la résiliation du contrat de travail n'est possible que d'un commun accord entre les parties (c'est-à-dire lorsqu'il est inconcevable de poursuivre la relation de travail) et uniquement s'il est établi que le salarié ne peut plus s'acquitter de ses obligations professionnelles. Le Comité demande comment est déterminé le niveau des indemnités en cas de licenciement pour cause d'invalidité de longue durée.

### ***Recours et sanctions***

Le Comité constate que la situation, qu'il a précédemment jugée conforme à la Charte, n'a pas changé.

#### *Conclusion*

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de l'Estonie est conforme à l'article 24 de la Charte.

**Article 25 - Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur**

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

