



DROITS FONDAMENTAUX  
ET ÉTAT DE DROIT

# Rapport de visite en Estonie Observations des autorités sur le rapport

12 et 13 octobre 2023



Comité économique  
et social européen

**Rapport sur la visite en Estonie**

**12 et 13 octobre 2023**



# Fundamental Rights and the Rule of Law

## Rapport sur la visite en Estonie 12-13 octobre 2023

Six membres ont participé à la visite organisée en Estonie. La délégation a rencontré plusieurs représentants de la société civile, à savoir d'organisations de la société civile (OSC) et de partenaires sociaux, d'une part, et des représentants des autorités estoniennes, d'autre part. L'objectif du présent rapport est de rendre compte, en les reproduisant fidèlement, des points de vue exprimés par la société civile.

### 1. Droits fondamentaux liés aux partenaires sociaux

Les participants à cette session se sont dits satisfaits de la tenue régulière de **réunions tripartites** (employeurs-syndicats-gouvernement) visant à discuter du droit du travail. Ils ont dit regretter que la dernière réunion ait eu lieu il y a plus d'un an (à la date d'octobre 2023), mais ont compris que ce report était lié au contexte politique agité en Estonie.

Selon les participants, le cadre juridique et les pratiques en matière d'intégration des partenaires sociaux dans les processus décisionnels du gouvernement sont adéquates; cependant, la mise en œuvre reste problématique. Par exemple, la **période de consultation** est souvent jugée trop courte et les partenaires sociaux estiment qu'elle ne leur laisse pas suffisamment de temps pour organiser des consultations internes. Les participants ont exprimé le sentiment que ce phénomène (périodes de consultation trop courtes) s'était intensifié récemment, en particulier depuis le début de la pandémie de COVID-19.

Les participants étaient d'avis que les **capacités des partenaires sociaux étaient limitées**, et ce pour diverses raisons. Ils ont expliqué que leurs organisations dépendaient des cotisations des membres et que l'Estonie comptait parmi les pays avec le plus faible taux de couverture syndicale de l'Union. Les participants ont indiqué que cette faible densité syndicale pouvait être liée à la situation démographique en Estonie, au manque d'éducation sur les syndicats, au grand nombre de petites entreprises et au manque de capacité des syndicats à promouvoir leur travail et donc à recruter davantage de membres. Il ont également évoqué la possibilité que certains employeurs menacent leurs salariés qui souhaitent s'affilier à des syndicats, et la situation des ouvriers portuaires russophones a été mentionnée.

Les participants se sont accordés sur le fait que la main-d'œuvre estonienne n'était pas **suffisamment consciente de son droit à la liberté d'association** dans le cadre d'organisations de partenaires sociaux. Ils ont également indiqué que le manque de fonds et de personnel au sein de **l'inspection du travail** était problématique.

## 2. Liberté d'association et de réunion

Les participants ont dit estimer qu'il n'existant **aucune restriction injuste** limitant la liberté d'association ou les activités des OSC en Estonie.

Ils ont expliqué que la communauté estonienne des OSC était diversifiée et que des **partenariats stratégiques opérationnels** étaient en place entre les ministères et les OSC faîtières. Ces partenariats permettent aux OSC sélectionnées de recevoir des fonds et de collaborer avec les ministères à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Toutefois, l'un des inconvénients de la bonne disponibilité globale des financements publics réside dans le fait que certaines OSC dépendent trop fortement de ces fonds. Dans cette situation, la liberté des OSC d'émettre publiquement des critiques pourrait dépendre du ministre et de son équipe. Les participants ont également fait remarquer qu'au cours de l'année 2022 les dons privés aux OSC ont fortement augmenté, en raison de la guerre en Ukraine.

En ce qui concerne la **participation des OSC aux affaires publiques**, les participants ont indiqué que les projets de loi débattus au Parlement devaient mentionner la manière dont les OSC avaient été associées au processus d'élaboration de la loi. Les participants ont dit apprécier cette coopération entre les OSC et les pouvoirs publics, qui, selon eux, n'est pas remise en question en Estonie.

Les participants ont toutefois expliqué qu'il existait un conflit d'approche et de structures organisationnelles en matière de **consultations**: si les OSC souhaitent être consultées de manière flexible, les ministères préfèrent les consultations structurées, ce qui a été critiqué car ce procédé limite parfois trop la capacité à exprimer pleinement ses idées. De manière générale, les participants estimaient que le délai accordé par les ministères pour la consultation sur les projets de politiques devait être prolongé.

Les participants ont expliqué que le tissu des OSC était moins dense dans les **groupes russophones** que dans le reste de la population.

## 3. Liberté d'expression et liberté des médias

Les participants ont convenu que la liberté d'expression et la liberté des médias étaient **globalement bonnes** en Estonie. Ils ont expliqué que les journalistes pouvaient s'exprimer sans risque pour leur sécurité, mais étaient également d'avis que l'autocensure pouvait aussi exister du fait de la loyauté d'un journaliste envers son employeur. Selon les participants, les journalistes indépendants ont une situation socio-économique moins avantageuse dans le modèle commercial estonien des médias. Un participant a demandé la création d'un fonds destiné à soutenir le journalisme indépendant.

Les participants ont déclaré que les journalistes défendaient efficacement la protection de la **liberté de la presse**. Ils ont fait observer que les autorités estoniennes n'avaient pas manifesté beaucoup d'intérêt

pour des modifications en matière de liberté des médias, bien que l'accès à la documentation semble avoir été envisagé.

Malgré une situation globalement satisfaisante, les participants se sont accordés à dire que les pressions exercées sur la liberté des médias avaient augmenté au cours des dix dernières années, au travers d'un recours à la législation. Selon certains participants, des cas de **poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons)** ont été observés, ce que les autorités ont nié sur la base des critères utilisés dans les tribunaux en 2022-2023. Les participants ont également fait part de leurs préoccupations quant au fait que certaines dispositions de la législation européenne sur la liberté des médias, qui introduisent des contrôles supplémentaires des contenus journalistiques par les autorités, pourraient avoir une incidence sur la liberté de la presse. Des précédents relatifs à une application abusive du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la législation sur le droit d'auteur ont été cités pour illustrer ces préoccupations. Les participants ont également déploré le fait que, selon eux, les juges des tribunaux de première instance n'étaient pas suffisamment formés en droit des médias.

Les participants ont relevé un **manque de financement** pour les organismes publics de radiodiffusion et les médias régionaux indépendants.

Ils ont indiqué qu'une **loi sur les discours de haine** était en cours de discussion en Estonie. De manière générale, ils se sont dits préoccupés par l'utilisation des médias sociaux pour propager les discours de haine. Un participant a indiqué que la propagande russe constituait le principal problème pour la fiabilité des médias estoniens et que cette propagande encourageait la discrimination contre des groupes minoritaires tels que les personnes LGBTQI+.

Selon les participants, la **protection des lanceurs d'alerte** est très importante dans une petite société qui place la loyauté au-dessus des valeurs et dans laquelle il est possible de perdre son emploi et de compromettre ses relations pour avoir signalé publiquement des abus.

#### 4. Droit à la non-discrimination

Les participants ont fait observer qu'il y avait globalement peu de problèmes en ce qui concerne la manière dont les OSC spécialisées dans la lutte contre les discriminations pouvaient exercer leurs activités en Estonie. Les participants à cette session ont également salué les partenariats stratégiques existants entre les ministères et les OSC, comme ils l'avaient fait lors d'autres sessions. Ils ont fait référence à des recherches démontrant que ces partenariats avaient eu une incidence positive sur la procédure législative. Néanmoins, selon les participants, la **consultation** des OSC de lutte contre les discriminations par les autorités lors du processus d'élaboration des politiques manque toujours de cohérence. Le fait que les processus semblent varier en fonction du ministre et de son cabinet est jugé problématique. Les participants ont expliqué que certains responsables politiques au pouvoir avaient fait le choix de ne pas consulter les OSC lors de l'élaboration des lois, malgré l'existence de documents de bonnes pratiques indiquant l'importance de ces consultations. Les participants ont demandé des périodes de consultation plus pertinentes et plus longues.

Ils étaient d'avis que les OSC de lutte contre les discriminations en Estonie ne disposaient **pas d'un financement suffisant**. Ils ont également indiqué que les inégalités d'accès aux services sociaux, tant au niveau régional qu'au sein des groupes cibles, étaient problématiques. Ils ont expliqué que

l'entrepreneuriat social prenait de l'ampleur en Estonie, mais un participant a toutefois déploré le fait que les OSC n'étaient pas admissibles au financement disponible pour ce secteur en raison de leur statut d'organisme à but non lucratif.

Les participants se sont plaints du fait que la **loi sur l'égalité de traitement** ne tenait pas suffisamment compte des droits des personnes handicapées. Ils ont affirmé que les OSC concernées n'avaient pas été consultées au moment de l'élaboration de l'acte.

Selon un participant, la **population rurale** est victime de discriminations indirectes car elle est mise à l'écart des processus d'élaboration des politiques. Les participants ont ajouté que l'écart salarial régional se creusait et que les personnes âgées étaient touchées de manière disproportionnée par ce phénomène.

Les participants ont indiqué que le soutien général de la population estonienne aux **réfugiés ukrainiens** avait diminué. Cela s'explique par le fait que certains Estoniens ne veulent pas voir les réfugiés emménager dans leur quartier et discriminent les réfugiés lorsqu'ils louent un logement. Les participants ont indiqué que le nombre exact de réfugiés ukrainiens n'était pas connu, ce qui complique la fourniture de services adéquats. Le fait que les demandeurs d'asile ne comprennent pas leurs droits constitue un problème, tout comme les longs délais d'attente pour la délivrance de passeports. Il est également difficile pour les demandeurs d'asile d'accéder aux soins de santé en Estonie.

Les participants se sont déclarés préoccupés par les modifications apportées à la **loi sur les frontières nationales** et par ses répercussions sur les migrants demandant une protection temporaire.

Les participants ont fait savoir que le **mariage homosexuel** et l'adoption par des couples de même sexe seront légaux à partir de 2024 en Estonie. Un participant a toutefois invité les autorités à redoubler d'efforts pour lutter contre les préjugés qui persistent dans la société à l'égard des couples homosexuels et de leurs enfants.

L'absence de plan d'action national sur les **écart entre les hommes et les femmes** a été jugée problématique par les participants. Ceux-ci ont demandé qu'un plan soit élaboré sur la base de consultations des OSC et en tenant dûment compte des différences régionales ainsi que de la ségrégation de genre qui règne dans certaines professions en Estonie.

## 5. État de droit

Les participants ont indiqué que le **système judiciaire hautement numérisé estonien** fonctionnait bien et que la durée des procédures et des affaires pendantes comptait parmi les plus courtes de l'Union. Cela s'est avéré utile pendant la pandémie de COVID-19, les tribunaux ayant été en mesure de poursuivre leurs travaux sans interruption grâce au niveau très élevé de numérisation.

Selon les participants, l'**égalité d'accès** aux tribunaux pour tous est respectée, bien que la seule langue procédurale employée soit l'estonien, ce qui pourrait décourager les membres de minorités telles que la minorité russophone. Les personnes résidant en Estonie qui ne parlent pas la langue peuvent toutefois demander un interprète au tribunal.

Les participants ont relevé le **faible montant des honoraires proposés dans le cadre de l'aide juridictionnelle de l'État**. Ils ont expliqué que les avocats nommés par les tribunaux dans le cadre du système juridique d'aides d'État ne pouvaient pas subvenir financièrement à leurs besoins, et qu'ils quittaient donc le système.

Un participant a fait remarquer qu'il y avait une **pénurie de juges**, un problème qui risque de s'inscrire dans la durée étant donné le manque de vocations et la diminution des inscriptions à la formation pour devenir juge. Par conséquent, les juges sont confrontés à une charge de travail de plus en plus élevée. Ils ne bénéficient pas non plus des mêmes garanties sociales que les autres catégories de professions, puisque leurs salaires ne donnent pas droit au versement d'une pension. La profession s'en trouve donc moins attractive.

Les participants ont déclaré craindre que la nouvelle directive visant à doter les autorités de concurrence nationales des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence (la directive REC+) ne mette en péril **la confidentialité des données des clients**. Ils ont ajouté que l'absence de règles clarifiant les situations dans lesquelles un cabinet d'avocats pouvait être consulté menaçait également la confidentialité des données des clients.

Les participants ont convenu que l'Estonie **ne rencontrait généralement pas de problème de violence policière**.

Ils ont expliqué qu'au cours des dernières années, le nombre **d'affaires de corruption** recensées en Estonie avait augmenté, en particulier dans le secteur privé, des progrès ayant été réalisés dans la détection de la corruption.

**Observations des autorités sur le rapport  
sur la visite en Estonie  
12 et 13 octobre 2023**

## **Observations des autorités estoniennes sur le rapport du groupe «Droits fondamentaux et état de droit» relatif à la visite effectuée en République d'Estonie les 12 et 13 octobre 2023**

Le gouvernement estonien considère que l'état de droit et les droits fondamentaux sont des principes essentiels de toute société démocratique, et il attache une grande importance à leur préservation et à leur protection. Il salue par conséquent les travaux menés par le groupe «Droits fondamentaux et état de droit» (DFED) et les efforts qu'il déploie pour attirer l'attention sur ces valeurs et promouvoir leur respect dans les États membres de l'Union européenne.

Compte tenu de la méthodologie suivie par le groupe DFED du CESE, nous comprenons que son rapport reflète principalement les points de vue et perceptions de la société civile. Nous souhaitons dès lors replacer brièvement dans leur contexte ou en perspective certaines des observations formulées par la société civile.

### **Droits fondamentaux liés aux partenaires sociaux**

*Courte période de consultation sur le processus d'élaboration des politiques* — Plusieurs facteurs expliquent que le nombre de projets de loi élaborés de manière accélérée ait été plus élevé ces dernières années. Comme mentionné dans le rapport, si la pandémie de COVID-19 en fait partie, la guerre en Ukraine et les préoccupations accrues qu'elle induit en matière de sécurité nationale ont également donné lieu à l'élaboration d'un certain nombre de projets en urgence. Toutefois, plus récemment, le gouvernement a fait de la réduction du déficit public une priorité et a dû procéder à un certain nombre de modifications législatives pour réduire les dépenses et accroître les recettes publiques, ce qui a eu une incidence sur la perception des délais de consultation, qui ont semblé plus courts. À l'automne 2023, plusieurs projets de loi relatifs au budget de l'État, dont certains ont eu une incidence significative sur le secteur des entreprises, ont été élaborés dans l'urgence et n'ont pas laissé de délai suffisant à la consultation publique.

Selon la législation estonienne, la période minimale de consultation pour les projets de loi est de quinze jours ouvrables, au cours desquels les autres ministères, les parties prenantes et les citoyens peuvent donner leur avis sur le projet. Le code de bonnes pratiques des pouvoirs publics prévoit toutefois une période standard de quatre semaines. Le ministère de la justice a récemment analysé les délais de consultation qui s'appliquent aux projets de loi. Les données recueillies ont confirmé que les amendements directement liés à l'adoption du budget de l'État pour l'exercice 2024 avaient fait l'objet d'une période de consultation formelle de cinq jours ouvrables, un délai nettement plus court que celui prévu pour les projets qui n'étaient pas directement liés au budget, à savoir quatorze jours ouvrables. Les préoccupations exprimées par les organisations de la société civile sont par conséquent justifiées. Toutefois, des raisons concrètes expliquent ce délai, lequel ne saurait par conséquent être considéré comme un changement de pratique général.

*Raisons expliquant les capacités limitées des partenaires sociaux* — D'une manière générale, la culture syndicale n'est pas très répandue en Estonie, et le rapport mentionne déjà les diverses raisons qui expliquent de cette situation. S'agissant de l'observation selon laquelle des employeurs ont menacé des salariés pour qu'ils ne s'affilient pas à des syndicats, il convient de noter que toute menace de ce type est illégale en vertu de la loi sur les syndicats. Le code pénal punit en outre toute violation de la liberté d'adhésion à un syndicat.

Connaissance insuffisante du droit à la liberté d'association — Nous tenons à informer le groupe DFED que le ministère de l'économie et des communications est en train d'élaborer un plan d'action pour promouvoir le dialogue social et la négociation collective. Ce plan d'action comportera différentes mesures qui devraient, entre autres, contribuer à promouvoir les syndicats et les conventions collectives. Le ministère continuera par ailleurs de tenir des réunions tripartites auxquelles participeront les partenaires sociaux et le ministre chargé du domaine politique concerné. La dernière réunion tripartite a eu lieu en décembre 2023.

### **Liberté d'expression et liberté des médias**

Autocensure en lien avec la loyauté d'un journaliste envers son employeur — Il convient de souligner que la loyauté envers un employeur ne saurait être qualifiée d'autocensure au sens propre. Ce type de loyauté est plutôt une caractéristique inhérente à tous les pays démocratiques. Lorsqu'il travaille pour une publication qui soutient une certaine vision du monde, il n'est pas inhabituel qu'un journaliste respecte certains principes fondamentaux de la publication en question, sans qu'il s'agisse pour autant d'autocensure.

Allégations de poursuites-bâillons — S'agissant de cette déclaration, il convient de noter qu'aucune poursuite stratégique altérant le débat public (poursuite-bâillon) n'a été reportée en Estonie. Selon la proposition en matière de poursuites-bâillons et les recommandations de la Commission européenne d'avril 2022, un certain nombre de critères doivent être remplis pour pouvoir qualifier une affaire de poursuite-bâillon. Aucune affaire de ce type n'a été portée devant les tribunaux au cours de la période 2022-2023. Il est possible que des réclamations formulées en dehors de l'enceinte d'un tribunal aient été considérées, à certains égards, comme liées à des poursuites-bâillons par les représentants de la société civile. Compte tenu du caractère très général des informations fournies dans le rapport, nous ne pouvons pas nous prononcer avec précision sur les cas mentionnés.

### **Droit à la non-discrimination**

Financement des organisations de la société civile (OSC) — Au travers du mécanisme de partenariat stratégique, l'État apporte un soutien financier pluriannuel aux OSC œuvrant dans le domaine de l'égalité des chances et de l'égalité entre les femmes et les hommes. S'agissant de la période 2022-2024, une enveloppe globale de 1,5 million d'euros a été octroyée à des projets de partenariat stratégique dans ce domaine.

Réclamations concernant la loi sur l'égalité de traitement — Étant donné que les lacunes mentionnées ne font pas l'objet d'explications détaillées, il est difficile de formuler des observations concrètes sur ces déclarations. Il convient néanmoins de noter que l'actuelle loi sur l'égalité de traitement (ETA) a été adoptée en 2008, c'est-à-dire que la pratique incriminée dans la deuxième phrase — à savoir que les OSC concernées n'ont pas été consultées lors de la rédaction de l'acte — remonte à environ 15 ans. La pratique actuelle veut que les OSC concernées aient toujours la possibilité de formuler des observations et des propositions sur le projet de loi dans le cadre du processus de consultation publique.

Absence de plan d'action en matière d'égalité entre les hommes et les femmes — Nous tenons à informer le groupe DFED que la stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes fait partie du plan national de développement de la protection sociale. En 2023, le gouvernement a adopté

le [plan de développement de la protection sociale pour la période 2023-2030](#), qui décrit les principaux défis et opportunités dans ce domaine ainsi que les mesures qui permettront d'améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes et l'égalité des chances. Les objectifs stratégiques en matière d'égalité entre les hommes et les femmes énoncés dans la stratégie englobent le renforcement de l'égalité économique entre les hommes et les femmes, l'amélioration de l'équilibre hommes-femmes dans les processus décisionnels, l'évolution des comportements sociétaux afin de valoriser et de soutenir l'égalité entre les femmes et les hommes, le renforcement des capacités institutionnelles pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, l'amélioration de l'application de la législation dans ce domaine, l'intensification de la coopération avec les parties prenantes et les organisations de la société civile ainsi que la garantie du bon fonctionnement des activités de plaidoyer. Le plan de développement est mis en œuvre au moyen de programmes glissants d'une durée de quatre ans. Le plan de développement de la protection sociale 2023-2030 a été élaboré dans le cadre de consultations publiques, avec la participation d'organisations de défense des droits des femmes, des parties prenantes concernées et d'autres organisations de la société civile.

## **L'état de droit**

*Égalité d'accès aux tribunaux* — La langue de travail officielle des juridictions de la République d'Estonie est l'estonien. Cependant, la possibilité de protéger leurs droits et d'ester en justice est également garantie aux personnes qui ne parlent pas estonien. Il est possible de faire appel à des interprètes dans toutes les juridictions estoniennes (en matière civile, pénale et administrative).

*Pénurie de juges* — Le ministère de la justice fait part de ses préoccupations quant à l'attrait des professions judiciaires et a pris des mesures législatives pour remédier à ce problème. Une réforme de la loi a été engagée, dans le but d'assouplir le rôle du juge et de le rendre plus attrayant pour les jeunes générations de juristes. L'objectif est de modifier la loi sur les tribunaux afin de permettre aux juges de travailler à temps partiel (ce qui n'est actuellement possible que de manière très limitée) et d'exercer des activités entrepreneuriales, pour autant que ces dernières soient conformes à l'éthique judiciaire et n'entravent pas l'administration de la justice. En outre, afin d'atténuer l'incidence du départ à la retraite des juges compte tenu du renouvellement des générations, le ministère de la justice a modifié les règles pour qu'elles autorisent, au sein des tribunaux de plus petite taille, la présence simultanée d'un juge sortant et d'un nouveau juge.

*La directive REC + et la confidentialité des échanges avocat-client* — La dernière version du projet de transposition de la directive REC + garantit, sans aucune exception, la confidentialité des échanges entre un avocat et son client. Cela signifie que toute communication est protégée, tant dans le cadre de la procédure en cours en matière de contrôle de la concurrence qu'en dehors de celle-ci, y compris les informations échangées avant la procédure sous quelque forme que ce soit (documents, correspondance, etc.). Le projet comporte une référence directe au secret professionnel de l'avocat ancré dans la loi sur le barreau. Les règles relatives à la perquisition des cabinets d'avocat ont également été précisées, en ce sens que ces perquisitions ne peuvent être réalisées que conformément aux dispositions du code de procédure pénale, ce qui, en droit estonien, correspond au niveau le plus élevé possible de protection des droits fondamentaux.

---



## Comité économique et social européen

Rue Belliard 99  
1040 Bruxelles  
BELGIQUE

*Printed by the EESC-CoR Printing and Distribution Unit, Belgium*  
EESC-2024-34-FR

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Union européenne, 2024  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Office des publications  
de l'Union européenne



*Print*

QE-02-24-476-FR-C  
ISBN 978-92-830-6498-5  
doi:10.2864/34490  
PDF  
QE-02-24-476-FR-N  
ISBN 978-92-830-6495-4  
doi:10.2864/051689

FR