

Strasbourg, 9 March 2021

CDADI (2021)2-add

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **Du Project de Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de COVID-19 et d'autres crises similaires à venir**

(Adopté par le CDADI lors de sa 2e réunion plénière du 2 au 4 février 2021)

#### **Introduction**

1. L'élaboration des lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de covid-19 et d'autres crises similaires à venir a été déclenchée par la pandémie de covid-19 survenue en 2020 dont les effets sociaux et économiques frappent de manière particulièrement forte les personnes issues de certains groupes dans toute l'Europe. Les présentes lignes directrices ont été élaborées pour faire face à des crises sanitaires. Toutefois, elles offrent aussi des orientations utiles pour la promotion de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine lors d'autres types de crise comparables. Les autorités centrales, régionales et locales ont un rôle important à jouer pour la mise en œuvre de ces lignes directrices et les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et les organismes de promotion de l'égalité peuvent également apporter une importante contribution.

2. En temps de crise, divers groupes couverts par l'interdiction de la discrimination visée à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et l'article premier de son Protocole n° 12 peuvent se trouver confrontés à de graves difficultés et à des défis spécifiques. Ces groupes englobent des personnes appartenant à des minorités ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses, notamment les Roms et Gens du voyage, les juifs et les musulmans, les personnes noires, les migrants et les personnes issues de l'immigration, y compris les demandeurs d'asile, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les migrants en situation irrégulière ainsi que les personnes LGBTI. Ils sont désignés collectivement dans les présentes lignes directrices par le terme de « groupes vulnérables ». Ces groupes vulnérables ont une composition diversifiée et ils sont composés de différentes communautés. Au sein de ces groupes, les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes handicapées et d'autres personnes exposées à des désavantages et discriminations multiples et intersectionnels sont confrontés à des difficultés très variables, spécifiques à chacun, mais aussi à certains problèmes communs. Les présentes lignes directrices contiennent des principes relatifs à la manière de faire face aux problèmes communs auxquels tous ces groupes sont confrontés, mais aussi aux difficultés plus spécifiques qui touchent de façon particulière un ou plusieurs groupes, une communauté au sein d'un groupe ou certaines personnes issues d'un groupe. S'il est vrai que des mesures générales peuvent apporter une réponse à ces difficultés spécifiques, des mesures spéciales temporaires peuvent être nécessaires afin de compenser les désavantages subis par les personnes issues de ces groupes (voir le paragraphe 5 de la Recommandation de politique générale n°7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)). Les présentes lignes directrices prennent également en compte les stratégies du Conseil de l'Europe sur l'égalité et le handicap, lesquelles contiennent des recommandations supplémentaires pour intégrer les questions d'égalité et traiter des discriminations multiples et intersectorielles. Ces recommandations sont également pertinentes en temps de crise.

3. Souvent, les crises mettent davantage en évidence des inégalités de longue date, qui existaient déjà avant leur déclenchement. Les États membres devraient poursuivre la lutte contre ces inégalités et

désavantages structurels et à les éliminer, pour faire en sorte d'accroître leur résilience et d'être mieux préparés aux crises à venir. En outre, il convient de souligner que, même en temps de crise, les États membres sont tenus de continuer de se conformer aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que ceux mentionnés dans le Préambule des présentes lignes directrices. Les États membres devraient également continuer d'appliquer les recommandations de politique générale et les recommandations par pays de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et celles issues de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

4. Les présentes lignes directrices se fondent sur les réponses fournies par les États membres à un questionnaire sur les mesures prises pendant la pandémie de la covid-19 qui a été élaboré par le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) du Conseil de l'Europe. Ces réponses, les orientations importantes développées par d'autres organes du Conseil de l'Europe (voir site Internet dédié au covid-19 et en particulier la Déclaration du Bureau de l'ECRI du 19 mai 2020), les Nations Unies (voir par exemple les orientations du HCDH sur le covid-19), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (voir en particulier les activités relatives au covid-19 du BIDDH) et d'autres organisations internationales ainsi que d'autres documents complémentaires ont ensuite été analysés dans le cadre d'une étude commandée par le CDADI. Cette étude intitulée « Covid-19 : une analyse des aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion dans les États membres du Conseil de l'Europe » et un recueil de bonnes pratiques recensées dans les réponses ont été publiés sur le site Internet du CDADI. Les États membres sont invités à s'inspirer de ces bonnes pratiques, synthétisées pour certaines dans le présent Exposé des motifs, pour appliquer les présentes lignes directrices et améliorer leurs réponses à la pandémie de covid-19 et à d'autres crises et renforcer leur préparation à de futures crises.

## **I. Préparation, sensibilisation et information**

5. De nombreux États membres disposent de structures et de procédures générales de gestion des situations d'urgence destinées à faire face à certains types de crises. Ils devraient procéder à une évaluation de ces dispositifs en dehors de toute crise, et réfléchir à la manière de les utiliser ou de les adapter en vue de défendre l'égalité et de protéger les groupes vulnérables contre la discrimination et la haine pendant une période de crise. Ils devraient envisager à cette fin la participation aux dispositifs et procédures de gestion des situations d'urgence des conseils des minorités et autres structures analogues existantes, qui ont été instituées pour permettre une coopération et un dialogue suivis avec les groupes vulnérables. Les représentants des groupes concernés, les médiateurs roms, la société civile, y compris les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes de promotion de l'égalité et les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme devraient également participer à cette évaluation. De telles évaluations pourraient aboutir à la formation de fonctionnaires et employés publics sur les questions de défense de l'égalité et la protection des groupes vulnérables en période de crise et à des instructions sur la prise de contact avec ces groupes dès que le déclenchement d'une crise apparaît.

6. Au début d'une crise, il se peut que les personnes issues de groupes vulnérables perdent tout contact avec les autorités et ainsi la possibilité d'accéder à des services essentiels. Tel a été le cas au début de la pandémie de covid-19 dans certains pays, où nombre de personnes issues de ces groupes n'avaient même pas accès à des produits alimentaires. Face à une telle situation les autorités de plusieurs États membres se sont immédiatement mises en rapport avec les groupes vulnérables afin d'évaluer avec eux leur situation et leurs besoins. Dans certains cas, elles ont contacté à cet effet les conseils des minorités et autres structures analogues existantes. Dans d'autres, elles se sont tournées vers les représentants de ces groupes, les médiateurs roms, les chefs religieux et les ONG. Dans d'autres cas encore, elles ont procédé à des enquêtes auprès des personnes issues de groupes vulnérables. Elles ont recueilli de cette façon une première vue d'ensemble et des données sur les besoins de ces différents groupes. Par la suite, certains États membres ont intensifié ce dialogue et collecté des données plus détaillées concernant l'égalité (pour plus de détails voir *infra*, les paragraphes 42 et s.).

7. L'évaluation des informations initiales recueillies devraient donner lieu à une action immédiate afin de répondre aux besoins urgents comme l'accès à la nourriture. Les personnes victimes de discriminations multiples et intersectionnelles devraient faire l'objet d'une attention particulière. Les représentants des groupes vulnérables devraient participer à l'élaboration des mesures et politiques initiales, comme ultérieures, et à la fourniture de l'aide et de l'assistance.

8. Durant la crise de la covid-19, certains États membres ont mobilisé des organisations internationales et des donateurs afin de financer et fournir une telle aide d'urgence. Les autorités devraient envisager d'allouer des fonds aux organisations de la société civile afin qu'elles fournissent une telle aide d'urgence.

9. Au début d'une crise et au fur et à mesure de son évolution, les personnes issues de groupes vulnérables ont, tout comme le reste de la population, besoin d'information. Certains d'entre-elles maîtrisant mal la ou les langue(s) officielle(s), ces informations devraient être rapidement diffusées dans des langues qu'elles comprennent, y compris des langues minoritaires.

10. Il se peut que les personnes issues de groupes vulnérables utilisent d'autres canaux de communication que le reste de la population. Les autorités devraient donc avant tout identifier les canaux de communication accessibles et utilisés par les différentes communautés afin de pouvoir, par la suite, communiquer des informations par ces canaux dans les langues qu'elles comprennent. Ces informations devraient être formulées de façon adéquate pour les intéressés et être adaptées à leurs conditions de vie particulières (par exemple l'absence d'eau courante ou le surpeuplement des logements) et à leurs besoins (par exemple, la nécessité pour les Gens du voyage d'avoir accès à des aires de stationnement équipées leur permettant d'être logés en toute sécurité pendant la crise).

11. Pendant la pandémie de covid-19, les États membres ont ainsi diffusé des informations par l'intermédiaire de messages SMS, de médias sociaux, d'affiches et de tracts et d'émissions télévisées et radiodiffusées dans des langues minoritaires. Il s'est également avéré efficace de diffuser des informations par des multiplicateurs, comme les représentants des groupes vulnérables ainsi que les médiateurs et d'autres figures d'autorité telles que les enseignants, les médecins, les infirmières, les chefs religieux ou la police en coopération avec les groupes susmentionnés.

## **II. Protection et accès aux services et prestations**

12. En temps de crise, l'accès aux soins de santé pour tous est primordial. Pendant la pandémie de covid-19, il est apparu clairement que l'on ne pouvait en contenir la propagation qu'en s'assurant que chacun ait accès à des soins de santé, y compris les personnes issues de groupes vulnérables qui vivent dans le dénuement ou sont sans abri, les migrants en situation irrégulière et les personnes sans papiers. Dans certains États membres, les dispositifs instaurant des « pares-feux » séparant les activités des services de santé et celles des autorités chargées du contrôle de l'immigration (voir la Recommandation de politique générale de l'ECRI n° 16) ont contribué à atteindre cet objectif.

13. Pour s'assurer que toutes les personnes, y compris celles en situation irrégulière, aient accès aux soins de santé pendant la pandémie de covid-19, certains États membres ont accordé aux personnes concernées des permis de séjour temporaire ou une affiliation à la sécurité sociale (pour plus de détails, voir le paragraphe 300). D'autres États membres ont adopté des réglementations prévoyant l'accès de toutes les personnes présentes sur leur territoire aux soins de santé liés au covid-19 aux frais de l'État. Parmi les mesures prises figure également l'allocation de budgets substantiels aux municipalités pour la mise à disposition de fournitures et de matériel médical dans les quartiers roms. Certains États membres ont adressé des recommandations aux services sociaux concernant l'application de mesures spéciales temporaires en matière sanitaire à des quartiers soumis à la ségrégation et très défavorisés.

14. Pour garantir l'effectivité de l'accès aux soins de santé, ces mesures devraient comprendre des tests médicaux, la vaccination et la fourniture d'équipements de protection tels que masques, désinfectants et gants aux personnes appartenant à des groupes vulnérables et être couvertes par la sécurité sociale ou gratuites. En outre, il conviendrait que le personnel médical soit sensibilisé aux besoins et à la situation spécifiques de ces personnes et s'adapte en conséquence. Durant la pandémie de covid-19, les autorités de certains États membres ont traduit les informations médicales dans des langues que ces personnes comprennent et ont assuré une interprétation pendant les consultations médicales.

15. Pendant la crise du covid-19, certains États membres ont pris des mesures visant à ce que les traitements à long terme liés à des maladies chroniques et à la conversion sexuelle de personnes issus de groupes vulnérables puissent être poursuivis. Il est aussi important d'assurer que les femmes issues de groupes vulnérables et en particulier les Roms, les migrants, les femmes LGBTI et les femmes handicapées continuent d'avoir accès aux soins de santé sexuelle et reproductive, également en zones rurales.

16. En temps de crise, il existe un risque accru pour les personnes issues de groupes vulnérables de se retrouver sans abri et le fait de se retrouver sans abri peut avoir des conséquences plus graves. Au début

de la crise de covid-19, un grand nombre de travailleurs migrants ont perdu leur emploi et, par la suite, leur logement. On trouvait également des sans-abris parmi les personnes LGBTI et les migrants en situation irrégulière. Les Roms et les Gens du voyage continuaient à souffrir d'un manque d'aires de stationnement équipées de façon adéquate afin de respecter les normes d'hygiène et éviter que la covid-19 ne se propage davantage.

17. Un nombre significatif de personnes issus de groupes vulnérables viv(ai)ent dans des hébergements surpeuplés – par exemple dans des camps de réfugiés ou des centres d'accueil surpeuplés, des hébergements collectifs mis à disposition par leurs employeurs ou des appartements exigu occupés par plusieurs familles – ce qui rendait difficile, voire impossible, le respect des règles de confinement, de distanciation sociale et d'hygiène. D'autres avaient des conditions de logement insuffisantes dans des habitations sans eau courante, par exemple dans les quartiers de ségrégation résidentielle habités par les Roms.

18. Plusieurs États membres ont suspendu les expulsions durant la pandémie de covid-19 pour éviter que les personnes concernées ne se trouvent pas sans abri. D'autres ont logé des personnes sans-abri dans des chambres d'hôtel ou des centres d'hébergement d'urgence où le confinement, la distanciation sociale et les règles d'hygiène pouvaient être observés. D'autres ont procédé à une augmentation des capacités des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés afin de remédier à leur surpeuplement. D'autres encore ont maintenu ouvertes les aires d'accueil pour les Roms et Gens du voyage et ont réduit, voire suspendu, les taxes de stationnement. Dans certains États membres, des efforts spécifiques ont été déployés pour fournir suffisamment d'eau et d'articles d'hygiène aux personnes ayant des conditions de logement inadéquates, dans des habitations sans eau courante. Quel que soit le type de crise traversé, il est souvent essentiel que les autorités prennent des mesures adéquates pour éviter que personne ne soit sans abri et que les hébergements qu'elles fournissent n'exposent leurs occupants ni à des risques sanitaires ni à d'autres risques.

19. D'après les statistiques, en dehors même de période de crise, un nombre élevé d'enfants issus de groupes vulnérables, en particulier des filles, rencontrent des problèmes durant leur parcours (pré)scolaire et se heurtent notamment à la ségrégation scolaire. La survenance d'une crise est souvent propre à exacerber ces problèmes.

20. Pendant la pandémie de covid-19, la plupart des établissements scolaires de tous niveaux ont rapidement fermé ; nombre d'entre eux ont dû passer à un enseignement à distance et en ligne dans la mesure du possible. De nombreux enfants, en particulier des enfants issus de groupes vulnérables, ne disposant pas d'un ordinateur, d'un smartphone, d'une connexion Internet suffisante ou de même de l'électricité ou d'un endroit à la maison pour faire leurs devoirs, ainsi que de l'appui technique et pédagogique nécessaire, se sont trouvés coupés de leur établissement scolaire ; tandis que d'autres n'ont pu bénéficier que d'un accès très limité à un enseignement en ligne.

21. Pour remédier à cette situation, plusieurs États membres et des organisations de la société civile ont distribué des ordinateurs, des tablettes, des smartphones et d'autres équipements technologiques aux enfants des groupes vulnérables. Dans d'autres États membres, les autorités ont subventionné l'accès à l'Internet mobile et les services sociaux ont distribué des cartes d'accès à l'Internet mobile. Certains opérateurs de téléphonie mobile ont fourni un accès gratuit dans les quartiers roms. Dans certains cas, des appareils électroniques ont été collectés avec l'aide de donateurs privés et distribués aux enfants de groupes vulnérables.

22. Dans certains États membres, les organismes publics de télé- ou radiodiffusion ont développé des émissions de télé-enseignement, en les produisant parfois dans les langues des minorités linguistiques. Dans certains cas où l'on ne disposait pas de tels moyens, les enseignants et les organisations de la société civile ont élaboré et diffusé sur papier des supports pédagogiques et des modules de travaux à faire à la maison.

23. Différents pays ont mis à contribution les médiateurs éducatifs roms, le personnel scolaire et les travailleurs sociaux pour motiver et aider les enfants des groupes vulnérables, les accompagner dans le passage à l'enseignement en ligne, ainsi que pour suivre la mise en place de celui-ci. Dans plusieurs États membres, la participation à l'enseignement en ligne et la qualité de cet enseignement ont été évaluées au moyen d'études ou d'enquêtes. Les résultats de celles-ci ont permis l'élaboration et la mise en place de nouvelles mesures pour accroître l'assiduité des élèves et améliorer la qualité de l'enseignement dispensé

en ligne. Dans ce contexte, il est important que les États membres poursuivent, dans la mesure du possible, les enseignements dans des langues minoritaires, les interactions sociales et les activités extra-scolaires.

24. Dans le domaine de l'emploi, les effets d'une crise sur les salariés issus de groupes vulnérables peuvent être particulièrement sévères. Pendant la pandémie de covid-19, de nombreuses personnes issues de ces groupes – dont les saisonniers et autres travailleurs migrants – ont continué à travailler, car ils étaient employés dans des secteurs considérés comme essentiels. Beaucoup de ces secteurs ont un personnel à prédominance féminine. Des études ont révélé que les taux d'infection étaient plus élevés dans leurs rangs que dans le reste de la population, du fait qu'ils étaient plus fortement exposés aux risques engendrés par la pandémie ; ils ont souvent dû poursuivre leur travail dans des tâches d'accueil et au contact étroit de la clientèle et de leurs collègues ; de nombreuses personnes issues de groupes vulnérables ont continué de prendre les transports collectifs, ou de vivre dans des logements collectifs mis à disposition par leurs employeurs dans lesquels la distanciation sociale n'était quasiment pas possible. D'autres ont continué de vivre au sein de familles nombreuses dans des appartements exigus et surpeuplés.

25. Pour pallier à ces désavantages structurels, certains États membres ont particulièrement mis l'accent sur la protection des travailleurs et l'évaluation des risques sur le lieu de travail, en particulier dans les secteurs comptant un grand nombre de salariés issus de groupes vulnérables comme par exemple l'industrie de transformation de la viande.

26. Nombreuses sont les personnes issues des groupes vulnérables qui n'ont pas de contrats de travail réguliers et stables mais sont employées sur la base de contrats irréguliers, de courte durée, à durée déterminée ou à temps partiel. Tel est le cas par exemple des travailleurs saisonniers. Alors que certains n'ont pas de contrats de travail écrits, d'autres exercent une activité indépendante ou dans l'économie informelle. Ce désavantage structurel augmente le risque de perte d'emploi lors d'une crise et les expose fortement aux conséquences économiques de celle-ci.

27. Lorsqu'elles conçoivent les mesures destinées à faire face aux effets économiques d'une crise, les autorités devraient donc évaluer séparément l'impact social et économique et l'impact spécifique lié au genre de la crise sur les personnes issues de groupes vulnérables et prendre des mesures spéciales temporaires en vue de permettre à ces personnes d'accéder plus facilement aux allocations chômage ou aux autres prestations sociales. Les États membres devraient aussi s'assurer que les personnes qui perdent leur emploi reçoivent les informations et l'assistance voulues pour se voir accorder le bénéfice de ces services et prestations.

28. Parmi les mesures prises pendant la crise de la covid-19 figure une modification de la législation afin de permettre aux étrangers ayant perdu leur emploi au cours de la pandémie de pourvoir des emplois dans d'autres secteurs jugés « essentiels ». Dans un autre État membre, le droit à l'allocation pour perte de revenus prévu pour les travailleurs indépendants a également été ouvert aux personnes issues de groupes vulnérables. D'autres États membres ont mis en place des allocations spéciales dont les personnes de certains groupes vulnérables pouvaient bénéficier, notamment les personnes travaillant dans l'économie informelle (voir aussi les paragraphes 30 et s. du présent Exposé des motifs).

29. Au début d'une crise en particulier, les personnes issues des groupes vulnérables sont souvent dans l'impossibilité de satisfaire à des besoins absolument essentiels et ont des difficultés à accéder aux services sociaux de base et aux prestations sociales permettant de couvrir ces besoins. Au début de la crise de covid-19, nombreuses parmi ces personnes se trouvaient même en difficulté pour se nourrir.

30. Face à de telles situations, il est primordial que les autorités veillent sans délai à ce que toute personne présente dans le pays puisse accéder à ces services essentiels, parmi lesquels l'aide alimentaire et sociale. Pendant la crise de covid-19, certains États membres s'en sont assurés en accordant ou prolongeant le bénéfice d'un statut temporaire particulier (par exemple un titre de séjour ou un permis de travail temporaire, un régime de protection humanitaire ou une affiliation à un régime de sécurité sociale) à des personnes issues de certains groupes vulnérables, ce qui a permis aux intéressés d'obtenir l'accès aux services susmentionnés. D'autres États membres ont créé des prestations sociales spéciales (par exemple un dispositif de revenu minimum ou une allocation de solidarité) dont le bénéfice a été ouvert aussi aux personnes issues de certains groupes vulnérables, notamment les migrants ou les familles roms particulièrement vulnérables.

31. Dans certains États membres, l'accès à certains services sociaux et prestations sociales est subordonné au fait de s'acquitter d'obligations déterminées, telles que d'envoyer ses enfants à l'école. En

temps de crise, les autorités devraient évaluer s'il convient de suspendre cette conditionnalité, au moins provisoirement, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assurer la fréquentation scolaire régulière de leurs enfants pour des raisons indépendantes de leur volonté (par exemple l'absence d'accès à Internet, l'absence de matériel ou de programmes permettant de suivre un enseignement en ligne ou l'absence de transports publics, voir *supra* les paragraphes. **Error! Reference source not found.** et s.).

### III. Discours de haine et formes diverses de violence

32. Les crises et la peur engendrent souvent un discours de haine et une violence motivée par la haine. La pandémie de covid-19 a suscité la peur d'une « importation » du virus de l'étranger ou encore la peur que les groupes vulnérables, comme les réfugiés, les Roms et les minorités religieuses ne contribuent par leur comportement à la propagation du virus. Ces sentiments ont donné lieu à des déferlements de discours motivés par la haine et à une stigmatisation, notamment sur Internet, et dans certains cas à des crimes de haine violents. Les discours de haine propagés par certains responsables politiques contre les étrangers et les migrants et la fermeture non-coordonnée des frontières ont contribué à créer de nouveaux clivages à l'intérieur de l'Europe.

33. Pour prévenir et lutter contre ces déferlements et l'apparition de nouvelles divisions, les États membres devraient redoubler d'efforts dans la lutte contre les discours de haine en temps de crise, en veillant notamment à l'application des normes pertinentes, comme la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI et le cas échéant la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union Européenne. Pendant la pandémie de covid-19, certains responsables politiques de haut rang et certaines personnalités publiques ont ainsi dénoncé les discours de haine. Dans plusieurs États membres, la contribution de médecins et d'autres travailleurs de la santé issus de l'immigration à la lutte contre la pandémie a été soulignée par des responsables politiques et les médias.

34. Pendant la pandémie de covid-19, le nombre des cas de violence domestique a fortement augmenté, cette augmentation touchant également les femmes, les filles et de manière plus générale les enfants issus de groupes vulnérables. Beaucoup de personnes LGBTI ont dû retourner dans leur famille se retrouvant ainsi dans un environnement hostile. D'autres formes de violence contre les femmes et les personnes LGBTI ont également augmenté, en particulier sur Internet.

35. Pendant le confinement, l'accès aux services de soutien et de protection était plus limité et les victimes vivant sous le même toit que les auteurs de violences domestiques se trouvaient dans une situation de vulnérabilité et d'impuissance extrêmes, car elles se trouvaient privées de la possibilité de quitter la maison pour échapper à cette violence et solliciter de l'aide. Cette exposition accrue des victimes aux auteurs de violences a également rendu plus difficile et plus dangereux pour elles de contacter des numéros d'urgence ou de signaler ces violences.

36. Face à cette situation, les États membres qui ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, STE n° 210) devraient redoubler d'efforts pour appliquer les dispositions qu'elle prévoit concernant la prévention de la violence domestique et la violence liée au genre, la protection contre ce type d'actes et la poursuite de leurs auteurs, ainsi que pour élaborer des politiques globales dans ce domaine. Les États membres qui n'ont pas ratifié cette Convention sont encouragés à le faire et à concentrer leurs efforts sur le respect des obligations de large portée développées par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière (voir les notes d'information de la Cour sur la violence domestique et la violence à l'encontre des femmes) et mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec (2002)5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence.

37. Pendant la pandémie de COVID-19, certains États membres ont mené des campagnes visant spécifiquement à alerter le public et à prévenir la violence domestique, ont mis en place des mécanismes alternatifs de soutien et de signalement (par exemple dans les pharmacies ou les supermarchés), ont élaboré des plans d'urgence pour l'assistance aux victimes, veillé à ce que les structures d'aide comme les permanences téléphoniques et les foyers d'accueil qui sont également accessibles aux personnes issues de groupes vulnérables, restent opérationnels, et ont doté ces structures de ressources humaines et financières accrues en vue de renforcer leurs capacités pour venir en aide au nombre croissant de victimes.

#### IV. Prévention, évaluation et surveillance de la discrimination et d'autres violations des droits de l'homme

38. Une crise et les mesures prises pour y faire face peuvent avoir des effets disproportionnés sur les personnes issues de groupes vulnérables et aggraver les inégalités et les désavantages structurels existants. Pendant la crise de covid-19, le passage à l'enseignement en ligne a, par exemple, privé d'accès à l'éducation de nombreux enfants de groupes vulnérables (voir *supra*, paragraphes **Error! Reference source not found.** et s.). L'absence d'accès à l'eau courante, qui touche de nombreux quartiers ségrégués où vivent les communautés roms, est devenu pendant la pandémie un problème encore plus crucial, car les habitants concernés n'étaient pas en mesure d'observer les mesures d'hygiène constituant un moyen essentiel de prévention de la contamination, comme le lavage régulier des mains. Les responsabilités supplémentaires liées à la prise en charge par exemple des enfants à la maison et de leur éducation à la maison ont eu un impact négatif sur l'emploi et la situation économique de nombreuses personnes issues de groupes vulnérables, en particulier les femmes. L'extension des règles concernant les allocations chômage ont essentiellement bénéficié aux personnes disposant de contrats de travail traditionnels et stables, tandis que celles employées sur la base de contrats de courte durée ou à temps partiel, les travailleurs indépendants et les personnes travaillant dans l'économie informelle ont parfois été laissés pour compte.

39. Dans certains pays, les quartiers densément peuplés de personnes issues de groupes vulnérables se sont vu imposer des mesures de quarantaine collective. Dans d'autres quartiers abritant une proportion élevée d'habitants vulnérables, un nombre disproportionné d'amendes a été infligé pour faire appliquer les règles du confinement et de la distanciation sociale. Il a également été fait état de recours illégal et excessif à la force en lien avec l'application des règles de quarantaine à l'encontre de personnes issues de groupes vulnérables.

40. Conformément à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, toute différence de traitement, afin de ne pas être discriminatoire, doit reposer sur une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire poursuivre un but légitime et employer des moyens qui soient raisonnablement proportionnés au but recherché. Afin de garantir le respect de ces principes, les autorités des États membres devraient évaluer les effets des mesures prises pour faire face à la crise, qui sont aussi susceptibles d'entraîner involontairement une différence de traitement et d'avoir des effets disproportionnés sur les personnes issues de groupes vulnérables. Lorsque tel est le cas, les autorités devraient faire en sorte de mettre un terme à cette discrimination. À cette fin, mais aussi en cas de différence de traitement justifiée, elles devraient également envisager la possibilité de prendre des mesures spéciales temporaires en vue de remédier aux désavantages (structurels) créés.

41. Pendant la pandémie de covid-19, certaines mesures de quarantaine collective ont été contestées et finalement abrogées en raison de leur caractère disproportionné. Dans différents États membres, un large éventail de mesures spéciales temporaires ont été adoptées dans différents secteurs et en particulier pour s'assurer que les enfants de groupes vulnérables soient en mesure de poursuivre leur scolarité (voir *supra*, paragraphes 22 et s).

42. Même en temps de crise, il est crucial de recueillir des données permettant d'évaluer la situation des différents groupes vulnérables et les effets des mesures prises sur ces groupes (données sur l'égalité). Ces données devraient être ventilées afin d'être en mesure d'évaluer la situation des différentes communautés au sein de ces groupes ainsi que la situation des femmes, enfants et personnes susceptibles de discriminations multiples et intersectionnelles. Ces données devraient être recueillies dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à tel ou tel groupe. Au début d'une crise, il se peut que seules des données très basiques soient disponibles. Au cours de la crise, les autorités devraient s'efforcer d'améliorer l'état des données et systématiser leur collecte à partir de sources existantes mais aussi à travers d'enquêtes et d'études ciblées.

43. Parmi les mesures prises durant la pandémie de covid-19 figure la compilation par les services statistiques de données relatives aux taux d'infection au sein de différents groupes vulnérables. Des études complémentaires ont été menées par la suite et des données ont été extraites afin de mettre en évidence les facteurs ayant contribué à engendrer un niveau de contamination disproportionné élevé au sein de certains groupes. Elles ont mis en lumière des facteurs liés à l'utilisation fréquente des transports publics, à un travail d'accueil associés à des contacts fréquents avec la clientèle, ainsi qu'au fait de vivre dans des logements surpeuplés. Les résultats de ces études pourraient servir de base aux futures politiques et

mesures à adopter. Dans certains États membres, des ONG ont également pris l'initiative de lancer des enquêtes sur l'impact de la crise sur différents groupes vulnérables.

44. Toute communication concernant ces données devrait être menée avec discernement afin d'éviter qu'elle ne donne lieu à une stigmatisation et à une discrimination des groupes vulnérables.

45. Lorsqu'une crise éclate, il est souvent nécessaire de prendre des mesures sans délai et c'est l'exécutif qui souvent s'en charge seul sans que le législateur et le pouvoir judiciaire n'exercent leur contrôle habituel. Pendant la pandémie de covid-19, différents États membres ont recouru à des dérogations en vertu de l'article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et au regard de leur procédure législative nationale. Des restrictions ont souvent été imposées aux droits de l'homme et aux libertés par voie de règlements et décrets gouvernementaux.

46. Dans ce type de situation, il est essentiel que des institutions indépendantes de l'exécutif effectuent des évaluations de l'impact des mesures prises sur les droits de l'homme. Pendant la pandémie de covid-19, les parlements ont rapidement commencé à superviser les mesures prises. De même que les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme, ils ont en outre commencé à évaluer leur compatibilité avec les normes relatives aux droits de l'homme, y compris le principe de proportionnalité et les exigences de l'article 15 de la CEDH ; cette disposition prévoit qu'un Etat membre ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu de la Convention que dans la mesure où ces dernières sont strictement rendues nécessaires par les exigences de la situation et sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec ses autres obligations imposées par le droit international.

47. Dans de nombreux Etats membres, le pouvoir exécutif s'est aussi engagé dans des évaluations de ce type en mettant à contribution des spécialistes des droits de l'homme issus d'horizons divers.

48. Pour être efficaces, ces évaluations devraient s'appuyer sur des données ventilées et études relatives à l'égalité (voir les paragraphes 43 et suivants) et servir de base à une adaptation des actions menées en vue d'améliorer davantage la situation des groupes vulnérables et accroître les possibles effets positifs des mesures prises à leur égard. Les autorités devraient, à cet effet, envisager également la possibilité de prendre des mesures spéciales temporaires pour pallier aux désavantages structurels. L'amélioration de la situation des personnes subissant des désavantages et des discriminations intersectionnelles devrait faire l'objet d'une attention particulière.

49. Même après la fin de la crise aiguë, les personnes issues de groupes désavantagés peuvent toujours être gravement affectées par ses conséquences. Par exemple, les élèves qui ne pouvaient pas suivre un enseignement en ligne pendant la crise pourraient avoir besoin de soutien spécifique pour rattraper leur retard et les victimes de violence pourraient avoir besoin d'un accompagnement de longue durée afin de se rétablir. C'est pourquoi il peut être nécessaire de prendre des mesures afin de compenser les effets de long terme même après la fin de la crise initiale.

50. Certains États membres ont réalisé pendant la crise de covid-19 qu'un certain nombre de mesures d'urgence avaient une incidence positive sur la promotion de l'égalité des groupes vulnérables. Ils ont donc amorcé une réflexion sur la manière de pérenniser ces mesures. Cette démarche vise en particulier des dispositifs visant à donner aux personnes issues de groupes vulnérables temporairement accès à des services et prestations sociales ou à faciliter leur accès à ces services et prestations.

51. En temps de crise, les organismes de promotion de l'égalité, les structures d'assistance juridique et autres institutions chargées de soutenir les victimes de discriminations, de violence et d'autres violations de leurs droits devraient continuer de leur offrir un accompagnement individuel ainsi que des conseils et une assistance juridique pour leur permettre de faire valoir leurs droits. Le pouvoir judiciaire devrait continuer de contrôler la légalité des actes de l'exécutif, y compris en ce qui concerne les mesures d'urgence qui sont susceptibles d'avoir des effets discriminatoires sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes issues de groupes vulnérables ou d'enfreindre de toute autre manière leurs droits. Pendant la pandémie de covid-19, les juridictions de plusieurs États membres saisies en référé ont prononcé des injonctions visant la suspension ou la limitation de restrictions de cet ordre.

## **V. Numérisation, intelligence artificielle et traçage des contacts**

52. Pendant la crise de covid-19, de nombreux guichets de services publics ont fermé et il a été demandé aux gens de formuler leurs demandes de services, d'assistance et d'allocations par l'intermédiaire de



systèmes informatiques. Or, un grand nombre de personnes issues de groupes vulnérables n'ont pas accès à un ordinateur ni à Internet ou ne savent pas utiliser ce type de systèmes informatiques, parfois en raison de questions d'analphabétisme.

53. Pour remédier à cette exclusion numérique et à la discrimination structurelle qui en résulte, les autorités devraient continuer d'offrir à ces personnes une assistance individuelle ou au moins par l'intermédiaire d'assistance téléphonique ou vidéo. Pour être efficace, cette assistance devrait notamment leur permettre de se faire aider pour remplir des demandes et des formulaires en ligne.

54. Lorsqu'ils mettent au point des outils de traçage des contacts et d'autres outils destinés à lutter contre une crise, les autorités et les fournisseurs qu'elles engagent devraient évaluer dès la phase de conception de ces outils s'ils risquent d'engendrer une discrimination pour les personnes issues de différents groupes vulnérables et s'ils sont susceptibles de porter atteinte au droit à la vie privée de ces personnes. En cas de déploiement de ces outils, les autorités devraient veiller à ce que les personnes issues de groupes vulnérables disposent de l'équipement technique et des connaissances indispensables pour y accéder et les utiliser.