

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

L'IMPACT DE LA COVID-19 SUR L'ACCÈS DES FEMMES À LA JUSTICE

**Commission pour
l'égalité de genre**

**L'IMPACT DE LA COVID-19
SUR L'ACCÈS DES FEMMES À
LA JUSTICE**

Lori Mann,
consultante internationale

Table des matières

Remerciements	6
Acronymes et abréviations	7
1. Introduction.....	14
2. Méthodologie	18
3. Les normes et obstacles à l'accès des femmes à la justice	19
3.1 Les normes internationales en matière de procès équitable	20
3.2 Les normes internationales sur l'égalité de genre et l'accès des femmes à la justice	20
3.3 Les obstacles à l'accès des femmes à la justice	22
3.3.1 Les obstacles juridiques et institutionnels	22
3.3.2 Les barrières socioéconomiques et culturelles	24
4. L'accès des femmes à la justice.....	25
4.1 Les stéréotypes de genre	26
4.2 L'accès des femmes à la justice dans les procédures civiles	27
4.2.1 Le droit de la famille.....	27
4.2.2 Les cadres juridiques nationaux de lutte contre la discrimination	28
4.3 L'accès à la justice dans les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique	29
4.3.1 La prévalence de la violence à l'égard des femmes et son signalement	29
4.4.1 La législation nationale érigeant en infraction la violence à l'égard des femmes et la violence domestique	34
4.4.2 Les preuves	37
4.4.3 La protection	38
4.4.4 Les poursuites et décisions judiciaires	42
4.4.5 Des voies de recours effectifs.....	43
4.4.6 La violence et le harcèlement au travail	44
4.4.7 La violence commise par le biais des TIC.....	46
4.5 Les femmes en conflit avec la loi.....	47
4.6 La corruption	49
4.7 L'effet de la pandémie sur l'accès des femmes à la justice	49
5. Services juridiques et « essentiels » et collecte de données.....	51
5.1 Accès à l'assistance d'un défenseur et à l'aide judiciaire	51
5.2 L'administration gouvernementale	53
5.3 Services d'aide aux victimes	54
5.4 Services essentiels pour les femmes et les filles victimes de violences	55
5.4.1 Droit à l'information et campagnes de sensibilisation.....	55
5.4.2 Disponibilité et coordination des services essentiels	56

5.4.3 Refuges	58
5.4.4 Soutien aux ONG de femmes	59
5.5 Collecte de données	60
6. Légalité des restrictions liées à la pandémie.....	62
6.1 Normes internationales portant sur les restrictions des droits humains et les dérogations à ces droits	62
6.1.1 Non-discrimination	64
6.1.2 Objet d'un contrôle juridictionnel	66
6.2 Les restrictions des droits humains et des libertés fondamentales.....	69
6.2.1 La liberté d'expression	69
6.2.2 Liberté de circulation	71
6.2.3 Liberté de réunion.....	72
7. Réponse de la justice pénale à la crise de santé publique.....	73
7.1 Imposition de sanctions punitives.....	74
7.2 Tactiques de maintien de l'ordre controversées	76
7.3 Emprisonnement, détention provisoire et libération exceptionnelle.....	78
7.3.1 L'emprisonnement pour infraction aux restrictions liées à la pandémie	79
7.3.2 Détention provisoire.....	80
7.3.3 Mesures de libération exceptionnelle	81
8. L'accès à la justice et à un procès équitable durant la pandémie	83
8.1 Les normes internationales	84
8.2 Considérer la justice comme un « service essentiel ».....	85
8.3 Les mesures restreignant le fonctionnement des services de justice	85
8.3.1 La suspension temporaire des audiences	86
8.3.2 Hiérarchiser les catégories d'affaires « urgentes »	87
8.4 Les audiences à distance.....	89
8.4.1 Les normes internationales sur les audiences à distance.....	90
8.4.2 L'expansion et l'institutionnalisation des audiences à distance	91
8.4.3 Commodité, gain de temps, rentabilité et équilibre entre vie professionnelle et vie privée	92
8.4.4 Les préoccupations relatives au droit à un procès équitable dans le cadre des audiences à distance.....	93
8.4.5 Les fractures numériques.....	93
8.4.6 Le manque de formation	95
8.4.7 Les problèmes de connexion	96
8.4.8 Les obstacles à la communication non verbale.....	97
8.4.9 La communication confidentielle entre l'avocat et son client.....	98
8.4.10 Le droit à l'interprétation et au recours à des intermédiaires.....	99

8.4.11 Le droit au respect de la vie privée.....	99
8.4.12 La sûreté et la sécurité.....	100
8.4.13 Les personnes en situation de handicap.....	102
8.4.14 La participation effective	103
8.5 Les arriérés d'affaires et les retards.....	104
9. La prise de décision en lien avec la pandémie	105
9.1 La participation politique des femmes et la prise de décision en cas de pandémie	106
9.1.1 Les normes internationales et la participation politique des femmes de facto	106
9.1.2 La parité femmes-hommes dans le système judiciaire	107
9.2 La participation des femmes aux organes de décision en lien avec la pandémie ..	107
9.2.1 Le mandat et l'expertise en la matière.....	109
9.3 Les mécanismes et outils locaux et nationaux d'égalité de genre	110
9.3.1 Les évaluations d'impact en matière de genre	111
9.3.2 Une budgétisation sensible au genre	111
10. Les impacts économiques et sociaux liés au genre	113
10.2 La participation au marché du travail et l'emploi des femmes	117
10.2.1 La discrimination en matière d'emploi.....	118
10.2.2 Les travailleuses et travailleurs du secteur informel	118
10.3 Les approches fondées sur le genre des politiques socio-économiques en réponse à une pandémie.....	121
11. Conclusion	122
12. Recommandations.....	123
Annexe 1 - Bibliographie.....	125

Remerciements

Lori Mann, consultante internationale en droits des femmes, ayant effectué les recherches et produit le rapport final ; Tamara Bugaiets, Babutsa (Baia) Pataraia, Vafa Rustam, Doina Ioana Straisteanu, chercheuses au niveau national, ayant contribué au rapport en apportant des données et une expertise approfondies sur leurs pays respectifs, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine ; les membres de la Commission pour l'égalité de genre du Conseil de l'Europe ayant contribué à la collecte de données sur l'impact de la Covid-19 sur l'accès des femmes à la justice dans leurs pays respectifs ; les collègues du Secrétariat de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ayant partagé les dernières données pertinentes du Rapport d'évaluation de la CEPEJ - cycle d'évaluation 2022 ; les collègues de la Division pour l'égalité de genre ayant revu et édité le rapport final.

Acronymes et abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CDPH	Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées
CEDAW	Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CIJ	Commission internationale de juristes
CIS	Communauté des États indépendants
Covid-19	Coronavirus
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
EAC	Europe et Asie centrale
ECHR	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
EIGE	Institut européen pour l'égalité de genre
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GEC	Commission pour l'égalité de genre (Conseil de l'Europe)
GIWPS	Institut Georgetown pour les femmes, la paix et la sécurité
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HRC	Comité des droits de l'homme
ICRSE	Comité international pour les droits des travailleurs(ses) du sexe
IEC	Information, éducation et communication
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RECJ	Réseau européen des Conseils de la Justice
RRC	Réduction des risques de catastrophe
RSF	Reporters sans Frontières
UE	Union européenne
UIP	Union interparlementaire

Résumé

Ce rapport explore l'impact des restrictions associées à la pandémie de covid-19 sur l'accès des femmes à la justice en Europe, en s'intéressant tout particulièrement aux pays du Partenariat oriental. Deux parties le composent : la première expose les normes internationales et régionales applicables en matière d'accès des femmes à la justice et fournit une description générale des entraves à cet accès. La deuxième partie fournit une description des différents types d'obstacles dans les pays du Partenariat oriental.

La deuxième partie présente les normes internationales régissant l'imposition de restrictions ou de dérogations aux droits humains, et plus spécifiquement leurs dispositions relatives à la non-discrimination et au contrôle judiciaire en matière de droits des femmes et d'accès à la justice. Elle examine le défaut de participation des femmes dans les organes décisionnels chargés de répondre à la pandémie et détaille les inégalités hommes-femmes préexistantes qui ont été exacerbées par l'impact disproportionné sur les femmes de ces réponses, et ce dans tous les secteurs. Enfin, elle expose les freins qui en ont résulté pour les femmes dans l'exercice d'une série de droits, dont leur accès à la justice.

De l'évaluation de l'impact que les mesures gouvernementales prises pour contenir l'épidémie de coronavirus (covid-19) ont eu sur l'accès des femmes à la justice, il ressort quelques points essentiels. Le premier concerne l'ampleur de l'inégalité préexistante entre les femmes et les hommes qui, dans la plupart des pays, a été perpétuée et exacerbée par une prise de décision judiciaire ignorant les spécificités de genre. Le second concerne l'insuffisante participation des femmes et le manque d'expertise en matière de genre qui affecte les organes décisionnels nationaux concernés. Du fait d'une prise de décision ignorant les spécificités de genre, les femmes ont dû porter de manière disproportionnée le poids des mesures d'urgence.

La preuve la plus flagrante en est l'augmentation dramatique de la violence domestique résultant de l'application généralisée des mesures de confinement. « Les restrictions de mouvement imposées pour contenir la pandémie de covid-19 [] ont enfermé des milliers de femmes et de filles dans leur foyer, un lieu où règne la peur, où les abus psychologiques, sexuels, physiques et économiques sont monnaie courante »¹. L'ampleur de l'impact discriminatoire de nombreux décrets d'urgence et de réformes législatives radicales sur les femmes remet en question leur légalité.

L'accès des femmes à la justice dans la région

La région a connu des avancées significatives en ce qui concerne l'élaboration de normes internationales relatives aux droits des victimes de violences à l'égard des femmes, dont le point culminant a été 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) en 2011. Les efforts déployés par le Conseil de l'Europe et d'autres acteurs régionaux pour soutenir la mise en œuvre nationale de ces normes dans la région européenne ont été considérables et couronnés de nombreux succès.

Pourtant, beaucoup reste à accomplir. Dans la plupart des pays de la région, la violence domestique continue de faire l'objet de poursuites en tant qu'incident isolé, sans qu'il ne soit fait référence à d'éventuels antécédents et donc à la nature véritable du préjudice. Dans la région européenne, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande ont érigé en infraction le contrôle coercitif. Dans les affaires de violence à l'égard des femmes, la collecte proactive de preuves reste rare, ce qui contribue à un déclin des poursuites et à une place excessive accordée au témoignage des victimes. Toutes les formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique n'ont pas été criminalisées dans les pays de

¹ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Le viol en tant que violation grave, systématique et généralisée des droits de l'homme, en tant que crime et en tant que manifestation de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes et des filles, et sa prévention, A/HRC/47/26, 2021, paragraphe 41.

la région. Les violences psychologiques et économiques sont toujours absentes de la plupart des codes pénaux des pays du Partenariat oriental. La majorité des pays de la région n'ont pas encore harmonisé leur législation relative aux violences sexuelles avec la norme fondée sur le consentement énoncée par la Convention d'Istanbul.

La mise en œuvre effective des ordonnances de protection reste problématique, en particulier dans les pays du Partenariat oriental. La collecte de données ventilées et harmonisées tout au long de la chaîne judiciaire reste rare, en particulier sur la relation entre la victime et l'auteur de l'infraction. Les stéréotypes de genre et combinés restent monnaie courante dans le système judiciaire, ce qui n'est pas sans conséquence sur la façon dont ses acteurs appréhendent les faits, la nature de l'infraction pénale et la culpabilité de l'accusé. Les peines ne reflètent pas toujours la gravité de l'infraction et, dans de nombreux pays, il est rare que les victimes bénéficient d'une indemnisation pour le préjudice subi, ce qui fait que bien souvent le droit à un recours effectif reste illusoire.

L'accès à la justice des femmes en conflit avec la loi a reçu moins d'attention de la part de la communauté internationale. Les poursuites judiciaires à l'encontre des victimes restent trop fréquentes. Par exemple, les éléments de preuve établissant dans quelle mesure des victimes de la traite sont poursuivies pour des actes qu'elles ont été contraintes de commettre alors qu'elles étaient victimes de la traite n'ont toujours pas abouti à une identification accrue de celles-ci avant ou pendant les procédures pénales, ni à une application accrue du principe de non-sanction. La dichotomie entre victimes et auteurs ainsi que les stéréotypes qui entourent la notion de « vraie victime » empêchent les tribunaux de traiter de manière adéquate la question de la résistance des victimes à la violence. Combinés aux lacunes de la législation et aux failles de sa mise en œuvre, les stéréotypes de genre profondément ancrés liés à la sexualité et à la moralité des femmes soumettent les travailleuses du sexe à de fréquentes sanctions pénales, même dans les pays où la prostitution est légalisée².

En droit civil, la répartition discriminatoire des biens matrimoniaux dans les procédures de divorce et l'absence persistante de prise en compte de la valeur des soins non rémunérés et du travail domestique à la charge des femmes perpétuent la vulnérabilité économique de ces dernières. Les femmes continuent de rencontrer des difficultés pour faire respecter les ordonnances relatives à l'entretien et à l'éducation des enfants, notamment dans les régions du Partenariat oriental et des Balkans occidentaux, ce qui contribue à la féminisation de la pauvreté.

L'impact des restrictions liées à la covid-19 sur les systèmes judiciaires

L'impact des restrictions liées à la covid-19 sur le système de justice pénale témoigne d'un contrôle judiciaire limité des mesures d'urgence et de la législation connexe, malgré leurs répercussions directes sur les droits humains fondamentaux. De nombreux gouvernements ont utilisé une approche punitive et carcérale pour faire respecter les restrictions imposées. L'approche pénale renforcée, adoptée dans plusieurs pays, a aggravé les répercussions économiques, sociales et sanitaires déjà préoccupantes de la pandémie, étant donné son impact intrinsèquement discriminatoire sur les communautés marginalisées.

Les fermetures de tribunaux et les restrictions de mouvement ont précipité l'utilisation généralisée des TIC dans les procédures judiciaires. Le recours généralisé aux audiences vidéo et téléphoniques a soulevé de multiples inquiétudes quant au droit à un procès équitable, y compris pour certaines catégories de personnes vulnérables, telles que les personnes handicapées et les victimes de violence fondée sur le genre.

² La prostitution constitue une infraction administrative en Azerbaïdjan, en Géorgie et en République de Moldova. Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie.

La légalité des mesures d'urgence

L'urgence de santé publique a suscité des réactions immédiates de la part des gouvernements du monde entier, qui ont pris la forme de restrictions des droits humains et des libertés fondamentales, notamment de la liberté de mouvement, d'expression et de réunion. Dans bien des cas, ces mesures d'urgence ont été imposées d'emblée, sans contrôle judiciaire effectif ou avec un contrôle judiciaire limité. Les normes internationales exigent que les restrictions et dérogations aux droits humains fondamentaux soient, entre autres, nécessaires, proportionnelles et non discriminatoires. Compte tenu de l'impact discriminatoire écrasant des restrictions liées à la pandémie sur les femmes et d'autres catégories protégées, une analyse de la composante discriminatoire de la norme applicable appelle une enquête approfondie.

La participation des femmes à la prise de décision liée à la pandémie

Lorsque l'on considère l'impact discriminatoire des restrictions liées à la pandémie, il est important de noter le niveau de parité femmes-hommes parmi les décideurs. Dans tous les secteurs, les réponses gouvernementales à la pandémie ont simplement reproduit les pratiques et politiques préexistantes, les bonnes pratiques comme les moins bonnes, ce qui a limité la capacité à garantir systématiquement la participation effective des femmes aux processus décisionnels et à la protection de leurs droits.

En majorité, les comités et les groupes de travail chargés de la prise de décision ont été créés sans que les femmes y soient véritablement associées et souvent sans aucune expertise en matière de genre. Certains groupes de travail nationaux ne comptaient aucune femme parmi leurs membres, d'autres n'en comptaient qu'une ou deux. Les mécanismes et outils nationaux pour l'égalité entre les femmes et les hommes, conçus pour garantir l'intégration des besoins et des droits des femmes dans les processus décisionnels nationaux, ont été oubliés, à quelques exceptions près. L'exclusion systémique des femmes, qui existe depuis longtemps dans de nombreux pays, et le défaut de prise en compte des questions de genre et de diversité ont préparé le terrain, amenant les femmes à s'acquitter d'une part disproportionnée des charges découlant des politiques élaborées en réponse à la pandémie. La reproduction de ces systèmes a eu pour effet de perpétuer et d'exacerber la discrimination, la violence et la marginalisation socioéconomique.

Lorsque de bonnes pratiques étaient déjà en place, l'impact de la crise sur les femmes a été atténué. Ainsi, les pays dotés de solides cadres juridiques et institutionnels en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et d'organisations de la société civile militant pour les droits des femmes ont été parmi les premiers à identifier et à traiter les violations systématiques des droits des femmes, notamment l'explosion de la violence domestique et la charge décuplée que représentent les soins non rémunérés, le travail domestique, les obligations professionnelles et l'enseignement à domicile.

L'augmentation de la prévalence de la violence domestique

L'absence de perspective de genre dans la prise de décision liée à la pandémie s'est traduite notamment par ce que l'on a appelé la « pandémie fantôme » ou la « pandémie dans la pandémie », à savoir l'augmentation exponentielle de la violence domestique et de la violence entre partenaires intimes induite par les restrictions à la liberté de mouvement³. Il faut souligner que les femmes ont été confrontées à une violence accrue pendant la pandémie, alors même que les décideurs avaient simultanément limité l'accès à la justice ou aux services nécessaires. L'augmentation spectaculaire de la violence due à l'isolement forcé des auteurs de violences n'est que l'un des nombreux problèmes judiciaires, économiques et sociaux systémiques générés par des prises de décision insensibles aux questions de genre qui ont affecté de manière disproportionnée les femmes et les personnes vulnérables.

³ Voir, ONU Femmes, [La pandémie fantôme : la violence contre les femmes pendant la COVID-19](#), [en ligne].

Le défaut d'accès des femmes à la justice : reflet d'une discrimination sociale et économique structurelle

Toutes les crises ont un impact disproportionné sur les plus vulnérables et l'épidémie de covid-19 n'a pas fait exception à la règle. Si les femmes ne sont pas considérées comme un groupe intrinsèquement vulnérable ayant besoin de protection⁴, les normes, les pratiques et les structures sociales discriminatoires leur confèrent un statut économique inférieur et une influence politique limitée, tout en leur confiant l'essentiel des soins non rémunérés et du travail domestique. En outre, elles sont confrontées à une prévalence accrue de la violence fondée sur le genre qui les touche de manière disproportionnée et les empêche d'exercer d'autres droits, ce qui les rend d'autant plus vulnérables en cas de crise.

La lente progression vers un accès significatif des femmes à la justice dans la région reflète les timides progrès accomplis à ce jour en matière d'autonomisation économique et de participation politique des femmes. Comme cela a été reconnu lors de la réunion d'examen régional de Pékin +25 en 2019, les progrès accomplis en matière de droits des femmes et d'égalité entre les femmes et les hommes « ont été progressifs, plutôt que structurels et transformationnels »⁵. L'accès insuffisant des femmes à la justice ne peut être dissocié du statut socioéconomique qui est le leur dans des systèmes judiciaires de plus en plus conçus pour les élites⁶. En exacerbant l'inégalité sociale et économique des femmes, les politiques liées à la pandémie ont eu une incidence significative sur leur accès à la justice.

La discrimination et la violence systémiques auxquelles sont confrontées les femmes au sein du système judiciaire reflètent ce qu'elles vivent dans d'autres sphères de leur vie : dans le monde du travail, les systèmes politiques et économiques, les systèmes d'éducation et de santé, et en ligne. En effet, la fonction de la violence à l'égard des femmes, quelle qu'en soit la source et dans quelque domaine que ce soit, est de maintenir leur subordination structurelle.

La période qui a précédé et suivi la pandémie a été marquée par une opposition coordonnée aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier dans la région du Partenariat oriental, mais pas seulement⁷. Dans certains pays, le secteur de la justice a contribué à un recul substantiel des droits des femmes, de concert avec d'autres branches du gouvernement.

La justice pendant et après la pandémie

Dans de nombreux pays, l'élaboration de politiques liées à la pandémie dans le secteur de la justice a également limité la prise en compte des questions de genre. Durant cette période, la justice n'a pas été considérée comme un « service essentiel » au fonctionnement de nos sociétés. Les fermetures généralisées des tribunaux et le traitement des seules affaires « urgentes » ont constitué un obstacle à l'accès à la justice pour tous, mais surtout pour les femmes qui, de manière disproportionnée, font appel à la justice pour des questions liées à la protection sociale et aux affaires familiales qui ne sont généralement pas considérées comme « urgentes » par les autorités judiciaires. La priorité a été donnée aux ordonnances de protection et aux procédures de recours les concernant.

Bien que non prise en compte dans les mesures d'urgence initiales, la réponse à la violence fondée sur le genre a ensuite été considérée comme prioritaire dans plusieurs pays de la région. Il faut probablement y voir le résultat d'une sensibilisation soutenue des acteurs nationaux et internationaux

⁴ CEDAW, Recommandation générale n°37, CEDAW/C/GC/37, 2018, paragraphe 7, qui note que le fait de ranger les femmes et les filles dans la catégorie « groupes vulnérables » est un stéréotype de genre négatif.

⁵ ONU Femmes, Évaluation régionale de la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Pékin en Europe et en Asie centrale, 2020.

⁶ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés, 9 avril 2021, paragraphe 114.

⁷ ONU Femmes, Évaluation régionale de la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Pékin en Europe et en Asie centrale, 2020, p. 12.

pendant de nombreuses années, associée aux cadres institutionnels et juridiques établis au niveau national conformément à la Convention d'Istanbul. Pourtant, dans de nombreux cas, le système s'est effondré, des ressources humaines et financières essentielles ont été détournées et le traitement des affaires à distance s'est avéré inefficace pour assurer la protection des victimes, notamment dans les pays où la mise en œuvre des normes applicables était déjà faible.

L'expansion de l'utilisation des procédures à distance et l'intention de continuer à élargir et à institutionnaliser l'utilisation des TIC ont et auront un impact énorme sur les personnes déjà confrontées à de multiples obstacles dans leur accès à la justice. Outre les préoccupations relatives aux limites techniques et de connectivité à la participation effective des parties aux audiences à distance, y compris la question de la confidentialité des communications entre l'avocat et son client, l'utilisation étendue des audiences vidéo et téléphoniques doit réduire la fracture numérique qui affecte principalement les femmes, les personnes handicapées, les personnes démunies et les populations rurales.

Il n'a pas non plus été accordé suffisamment d'attention à la manière dont les audiences à distance, dans le contexte de la violence domestique et de la violence entre partenaires intimes, ont mis en péril la sécurité des femmes et la protection de leur vie privée. Les relations familiales et intimes que les femmes entretiennent avec les co-accusés et les auteurs de violences à leur rencontre les rendent particulièrement vulnérables aux pressions exercées sur elles en tant que témoins dans le cadre de procédures à distance. Tout aussi préoccupants sont les obstacles que les audiences à distance créent pour l'identification des personnes souffrant de troubles cognitifs, de santé mentale et de troubles neurologiques, ainsi que l'absence de mesures prévues pour résoudre ce problème, compte tenu notamment de la surreprésentation de ces personnes dans les systèmes de justice pénale.

L'approche punitive de l'application des restrictions liées à la pandémie

En Europe, plusieurs pays ont adopté une approche extrêmement punitive de l'application des restrictions liées à la pandémie en étendant les pouvoirs de la police et en imposant des amendes élevées et des peines d'emprisonnement. Ces mesures ont eu un impact disproportionné sur les communautés économiquement et socialement marginalisées les plus fréquemment soumises à des procédures policières, notamment les personnes migrantes, les personnes LGBTI, les membres des minorités raciales et ethniques, ainsi que les travailleuses et les travailleurs du sexe et les femmes défenseuses des droits humains – autant de catégories vulnérables qui subissaient déjà de plein fouet l'impact économique des confinements. Qui plus est, les risques sanitaires potentiellement graves associés à l'incarcération remettent en question ce choix de méthodes pour lutter contre une crise de santé publique. Comme les hommes, les femmes ont été confrontées à une augmentation de la détention provisoire pendant la pandémie, tandis qu'elles étaient moins susceptibles que les hommes de bénéficier de mesures exceptionnelles de remise en liberté.

Les perspectives

Toutes les problématiques abordées dans ce rapport sont le reflet d'échecs intersectoriels de longue date dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre et d'autres formes de discrimination qui ont été exacerbées par les politiques discriminatoires et ignorant la problématique du genre mises en œuvre dans le cadre de la pandémie.

La crise provoquée par la pandémie de covid-19 et la réponse que les gouvernements y ont apportée constituent les derniers de cette série d'échecs qui ont soulevé des questions concernant la légitimité des institutions, et notamment celle de la justice. Il faut prêter attention aux obstacles permanents d'accès à la justice que rencontrent les femmes – la moitié de la population – et à leur revictimisation par les acteurs judiciaires, car il en va de la légitimité du secteur de la justice en tant que pilier de la

démocratie. Ainsi que l'a déclaré la Commissaire aux droits de l'homme dans un discours prononcé à l'occasion de la Journée des droits de l'homme en 2020 :

Si cela fait plusieurs années déjà que la volonté de faire respecter les normes des droits de l'homme fléchit sur l'ensemble du continent, la pandémie de covid-19 a cependant accéléré l'érosion du socle démocratique de nos sociétés, sur lequel repose en définitive la protection des droits de l'homme.

Les cadres juridiques et institutionnels en place ont eu des conséquences importantes sur la capacité du secteur de la justice à prendre en compte les différences entre les femmes et les hommes dans le contexte des restrictions liées à la pandémie. Les normes complètes établies par le Conseil de l'Europe et le renforcement des capacités institutionnelles dans ce domaine, dans toute la région, constituent des ressources inestimables pour progresser dans ce domaine.

1. Introduction

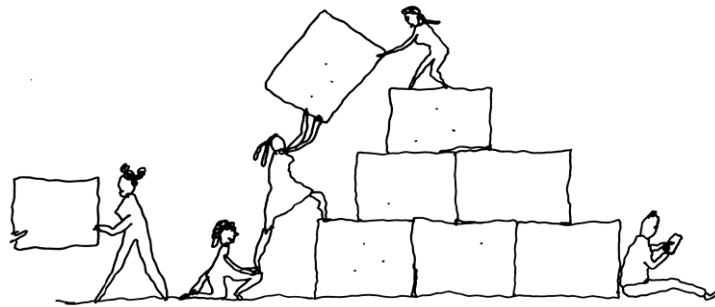


Illustration : Liana Finck

L'accès à la justice constitue à la fois un droit en soi et un moyen de protéger d'autres droits universellement reconnus ou de rétablir l'exercice de droits bafoués⁸. L'accès des femmes à la justice a été défini en ces termes :

l'accès des femmes, et en particulier de celles qui appartiennent à des groupes pauvres et défavorisés, à des mécanismes justes, effectifs, abordables et obligés de rendre des comptes, en vue de la protection de leurs droits, du contrôle des abus de pouvoir et de la résolution des différends. Pour les femmes, cela recouvre la capacité d'avoir accès à un recours équitable et juste, via des systèmes judiciaires formels et informels, et d'avoir une influence sur le processus d'élaboration des lois et le fonctionnement des institutions qui en sont chargées, ainsi que d'y participer⁹.

Lorsqu'on examine l'accès des femmes à la justice, les droits des victimes de violence fondée sur le genre sont souvent les premiers et uniques droits pris en compte. Cette situation peut être attribuée aux efforts considérables déployés par la communauté internationale, les organismes de défense des droits humains et certains gouvernements nationaux dans l'objectif d'améliorer les expériences et les résultats des « usagers » du système de justice pénale. De ces efforts ont découlé un riche corpus de droit international, en particulier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), une solide jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et un arsenal de normes non contraignantes.

En ce qui concerne ces droits largement reconnus d'accès à la justice pour les victimes de violence fondée sur le genre, et malgré des avancées significatives dans toute la région, un examen rapide d'affaires individuelles évoquées dans les médias, juste avant et pendant la pandémie, met en lumière des échecs lamentables en matière de protection des droits des femmes ainsi que leur revictimisation perpétuelle par les acteurs de la chaîne judiciaire.

Un exemple notable en est les poursuites et la condamnation dont a fait l'objet Sarah (un pseudonyme choisi pour des raisons d'anonymat), une Britannique qui a déposé une plainte à la police après avoir été victime d'un viol en réunion commis par 12 hommes et garçons israéliens en 2019. Sa plainte lui a valu un interrogatoire de six heures au cours duquel son statut est passé « de victime à suspecte ». À la suite de cela, elle a été incarcérée près d'un mois avant d'être libérée sous caution et a dû attendre

⁸ Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/17/30, 2011, paragraphe 37.

⁹ ONU Femmes, UNODC, PNUD et HCDH, A practitioner's toolkit on women's access to justice programming, 2018, p. 17.

six mois de plus pour avoir l'autorisation de quitter Chypre. Elle a ensuite été poursuivie et condamnée par un tribunal chypriote pour fausse allégation (« méfait public »), le juge ayant refusé toute preuve liée au viol. Sa condamnation a été confirmée en appel, alors qu'elle n'avait pu bénéficier des services d'un avocat et d'un interprète au cours de la procédure¹⁰.

Un autre exemple en est l'affaire de Valérie Bacot, condamnée en 2021 par un tribunal français pour le meurtre de son mari. Dès l'âge de 12 ans, elle avait commencé à subir les abus sexuels de cet homme, se retrouvant enceinte de lui à 17 ans alors qu'il était son beau-père. Plus tard, devenu son mari, il l'a forcée à se prostituer avec d'autres hommes pendant 14 ans. Après 25 ans d'abus, alors qu'il évoquait la possibilité de faire subir le même sort à leur fille, elle l'a assassiné. Plutôt que de l'innocenter, les procureurs ont demandé sa condamnation et ont requis une peine de cinq ans. Elle s'est alors effondrée. Le tribunal l'a condamnée à quatre ans d'emprisonnement, dont trois ans avec sursis, l'affligeant d'un casier judiciaire lourd d'implications sociales et économiques. Au bout d'une année en détention provisoire, elle a été libérée. « Je ne suis pas soulagée... [Je suis] complètement brisée physiquement et psychologiquement », a-t-elle déclaré¹¹.

Un dernier exemple est l'affaire de « La Manada » (la meute), qui s'est déroulée en Espagne en 2018 pendant les fêtes de la San Fermín. Une jeune fille de 18 ans a été victime d'un viol en réunion commis par un groupe d'hommes, dont un militaire et un membre de la Guardia Civil. Dans une affaire qui illustre l'utilisation accrue des TIC pour perpétrer des actes de violence à l'égard des femmes, les auteurs ont volé le téléphone portable de leur victime pour enregistrer sept vidéos et deux photos de leurs agissements, qu'ils ont diffusées sur les réseaux sociaux. Devant un tribunal provincial, l'accusation de viol n'avait pas été retenue et le crime, y compris en appel, avait été requalifié en crime moins grave d'abus sexuel. La première décision contenait une opinion séparée concordante interprétant les éléments de preuve comme l'expression d'une « désinhibition sexuelle totale dans une atmosphère de fête et de réjouissance »¹². Sur un plan plus positif, le tollé dans le pays a entraîné une modification de la législation redéfinissant le crime de viol en août 2022 et l'alignant sur la Convention d'Istanbul¹³, que l'Espagne a ratifiée en 2014¹⁴.

Ces exemples, ainsi que d'autres cités tout au long de ce rapport, ne sont qu'une illustration anecdotique du chemin que doivent encore parcourir les systèmes de justice en Europe pour mettre un terme à la revictimisation des femmes et des filles qui demandent justice après avoir subi d'horribles violations de leurs droits humains les plus fondamentaux.

En réalité, le secteur de la justice a mis du temps à assurer efficacement l'accès des femmes – qui constituent la moitié de la population – à la justice¹⁵. Toute une série d'obstacles bloque bien souvent l'accès des femmes à la justice : des freins à leur accès aux tribunaux faute de protection de leur sécurité ; des obligations disproportionnées en matière de soins qui limitent leur temps et leur capacité à couvrir les frais de justice, de transport et de représentation juridique ; la discrimination dans la classification nationale des infractions et le régime de la preuve ; l'application discriminatoire de dispositions « neutres » ; et la non-application des protections procédurales nécessaires pour les femmes et les filles en tant qu'accusées, témoins et victimes dans les procédures.

Trop souvent, les procédures judiciaires sont marquées par l'absence de diligence raisonnable lors des enquêtes, par des préjugés implicites et par l'application de stéréotypes de genre et d'autres natures.

¹⁰ *The Guardian*, [Cypriot police urged to reinvestigate gang rape of British woman](#), 1^{er} février 2022 ; voir aussi, Fair Trials, *How criminal justice systems across Europe are failing women: Sarah's case*, 2022.

¹¹ BBC, [Valerie Bacot: Freedom for abused French woman who killed husband](#), 25 juin 2021.

¹² *El País*, [De "jorgorio sexual" a "humillación y menosprecio"](#), 5 décembre 2018.

¹³ *New York Times*, [Spain Passes Law Requiring "Freely Expressed" Consent for Sex](#), 25 août 2022.

¹⁴ Conseil de l'Europe, [État des signatures et ratifications du traité 210](#), [en ligne].

¹⁵ Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/17/30, 2011.

Les femmes ont tendance à être accusées de crimes commis en réponse à leur situation de victimes de violence ou d'exploitation, par exemple pour avoir résisté à la violence et/ou adopté un comportement criminel pour mettre un terme à leur calvaire. Par rapport aux hommes, les femmes en conflit avec la loi représentent une part relativement faible des personnes accusées et condamnées au pénal. Elles ont tendance à être détenues pour des infractions à faible risque, souvent associées à des difficultés économiques et sociales, ou liées à des relations coercitives avec des hommes¹⁶.

Les phénomènes énumérés ci-dessus contribuent à l'absence de recours efficaces offerts aux femmes par les systèmes judiciaires du monde entier. Dans la plupart des pays du Conseil de l'Europe, l'absence de données ventilées par genre et harmonisées entre les institutions du secteur de la justice constitue un obstacle institutionnel majeur et permanent à l'élaboration de politiques fondées sur des preuves.

Peu de temps après la mise en œuvre des confinements, une hausse vertigineuse de la violence à l'égard des femmes a été signalée. Les travailleurs de la santé qui interviennent de façon informelle ou en première ligne, dont la majorité sont des femmes, ont été confrontés de manière disproportionnée à toute une série de problèmes, notamment l'exposition au virus, le manque de protection sociale et la violence sur le lieu de travail. L'augmentation spectaculaire des cas de violence domestique pendant le confinement a sans doute été la problématique de genre la plus largement reconnue en lien avec la pandémie. En témoignent les réponses de plusieurs États membres à un questionnaire de la Commission pour l'égalité de genre (GEC) du Conseil de l'Europe, soumis aux fins du présent rapport, qui assimilaient l'accès des femmes à la justice aux droits des victimes de violence domestique. L'amalgame entre l'accès des femmes à la justice au sens large et l'accès à la justice d'une catégorie spécifique de plaignantes reflète une perception stéréotypée du genre et réduit la portée de la question de l'accès des femmes à la justice.

En effet, pour les victimes de violence, la situation était désastreuse. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences l'a dénoncée en ces termes :

Pour certaines femmes, avoir accès rapidement à la justice est une question de vie ou de mort ; or à cause de la pandémie de covid-19, les femmes se sont vues subitement privées d'un tel accès, et ce n'est que plus tard qu'il sera possible de mesurer les conséquences de cette interruption, si tant est que l'on dispose de données comparables¹⁷.

En plus de l'augmentation de la violence et de la charge des soins non rémunérés et du travail domestique qui pèse de façon inégale sur les femmes, celles-ci devaient souvent, en plus de leurs obligations professionnelles, faire l'école aux enfants à la maison. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, M. Guterres, les mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 ont généré « une crise économique. Une crise sociale. Et une crise humaine en train de se transformer en une crise des droits humains »¹⁸. « Nous avons vu que le virus ne fait pas de discrimination, contrairement à son impact », a-t-il affirmé.

Les mesures de lutte contre la pandémie ont exacerbé les multiples lacunes systémiques qui font que l'accès effectif à la justice continue d'échapper aux femmes. Comme l'a observé l'ONU Femmes :

¹⁶ ONU Femmes, et al., *Justice for women amidst COVID-19*, 2020, pp. 24-25 ; Étude nationale : Ukraine.

¹⁷ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 66.

¹⁸ Guterres, A., Secrétaire général de l'ONU, [Nous sommes tous dans le même bateau. Le virus nous menace tous](#), ONU, 23 avril 2020.

Les sous-investissements persistants en faveur de l'égalité de genre et de l'autonomisation des femmes dans la période précédant la période de covid-9 tendaient déjà à entraver le développement égalitaire des femmes et à sous-évaluer leurs contributions au développement socioéconomique de leurs familles et de leurs communautés¹⁹.

Plusieurs rapports ont suggéré que la pandémie menaçait « d'anéantir les progrès réalisés au cours de 25 années d'efforts consacrés à renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes »²⁰.

La discrimination structurelle et la violence à l'égard des femmes, qu'elles soient préexistantes ou postérieures à la crise sanitaire, constituent des obstacles majeurs à l'accès des femmes à la justice, sachant que les formes de discrimination croisées (qui conjuguent vulnérabilité et marginalisation socioéconomique) sont des entraves à la justice pour tous. Ces entraves ont pour conséquence de renforcer la marginalisation sociale et économique.

L'ONU Femmes a constaté que, à l'image des politiques conçues auparavant, les politiques socioéconomiques mises en œuvre pour répondre à la pandémie dans la région n'étaient pas sensibles au genre²¹. Comme elle l'indique en conclusion dans son rapport, « les États ne seront probablement pas en mesure de garantir que leurs réponses politiques d'urgence actuelles et futures seront sensibles au genre s'ils ne s'attaquent pas aux inégalités systémiques et préexistantes entre les femmes et les hommes »²².

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a expliqué le lien entre le défaut d'accès des femmes à la justice et leur vulnérabilité économique :

Les règlements de divorce défavorables, le refus des tribunaux d'accorder une allocation financière d'urgence quand des victimes de violences intrafamiliales saisissent des juridictions civiles pour obtenir protection et des décisions judiciaires qui ne reconnaissent pas, par exemple, les droits de la femme à un recours utile contribuent à accroître la féminisation de la pauvreté²³.

L'impossibilité pour de nombreuses femmes d'accéder à la justice est donc aggravée par de multiples désavantages, notamment la pauvreté, l'appartenance ethnique, le handicap et le statut de migrant, comme le détaille le présent rapport²⁴.

On ne peut sous-estimer l'importance de l'absence de perspective de genre dans la recherche et la collecte de données dans le contexte de la pandémie, compte tenu de sa pertinence et de ses implications pour les droits des femmes. L'insuffisance ou l'absence persistante de pratiques de collecte de données ventilées et harmonisées dans les institutions nationales du secteur de la justice masquent la réalité et sa base factuelle. Cela est apparu dans de nombreuses réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC destiné à générer des données pour ce rapport.

¹⁹ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 6.

²⁰ UN Secretary-General's Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women ; ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 6.

²¹ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 8.

²² ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 12.

²³ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/17/30, 2011, paragraphe 23.

²⁴ World Bank Blogs, [Data, laws and justice innovations to address violence against women during COVID-19](#), 7 décembre 2020.

Comme en témoignent beaucoup des études citées tout au long de ce rapport, pour les systèmes judiciaires, garantir l'accès de tous à la justice est un défi multiforme. Il en a toujours été ainsi, et cela le restera après la pandémie. Tout en pointant des lacunes spécifiques ou systémiques, ces études mettent aussi parfois en évidence un secteur de la société civile dynamique et indépendant, des progrès dans les pratiques de collecte de données et un investissement humain et financier au profit de politiques et de pratiques de suivi et d'évaluation.

Ainsi, les lacunes systémiques identifiées ne doivent pas être perçues uniquement comme des signes d'échec institutionnel. Au contraire, ces informations constituent une condition préalable essentielle à l'élimination des obstacles permanents à la justice par l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels. Dans beaucoup de pays de la région, l'absence de rapports et d'évaluations internes et une société civile en retrait ne signent pas une absence de problèmes, mais plutôt une tendance à les masquer aux dépens des populations touchées, qui doivent parfois en subir les conséquences les plus dévastatrices. L'objectif de ce rapport est de contribuer de manière constructive à l'appréciation des défis institutionnels essentiels afin d'y répondre plus efficacement.

2. Méthodologie



Illustration : Vanda Kovacs

Ce rapport est basé sur les résultats d'une stratégie de recherche organisée en trois volets. Le premier volet a consisté en une étude documentaire complète sur l'égalité de genre et l'accès des femmes à la justice dans le contexte de la pandémie de covid-19, en mettant l'accent sur la région européenne. Cette étude s'est appuyée sur des rapports mondiaux et régionaux évaluant l'impact des restrictions liées à la pandémie sur l'accès à la justice dans une perspective de genre, publiés par diverses organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

Le deuxième volet de la recherche a consisté à recueillir et à analyser les contributions des États membres du Conseil de l'Europe par le biais d'un questionnaire de la Commission pour l'égalité de genre (GEC). Trente États membres et le Maroc ont répondu, soit un total de 32 répondants. Les questions portaient sur la participation des femmes à l'élaboration des politiques relatives aux pandémies, la prise en compte des questions de genre et de diversité dans les mesures d'intervention liées à la covid-19 dans le secteur de la justice, y compris l'allocation des ressources humaines et financières.

Le troisième volet de la recherche a consisté à rédiger un questionnaire complet concernant l'impact de la réponse à la pandémie sur l'égalité de genre et l'accès des femmes à la justice pour quatre pays du Partenariat oriental : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova et Ukraine. Le questionnaire

avait été conçu pour guider les chercheurs nationaux dans l'étude de la législation et des politiques nationales couvrant l'ensemble de la chaîne judiciaire, ainsi que des impacts socio-économiques majeurs en termes de genre. Les travaux de recherche au niveau national ont été menés dans le cadre du suivi des études sur les obstacles, les recours et les bonnes pratiques en matière d'accès des femmes à la justice (*Studies on Barriers, Remedies and Good Practices for Women's Access to Justice*), qui avaient été entreprises en 2015 dans cinq pays du Partenariat oriental : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova et Ukraine.

Les résultats obtenus dans le cadre de ces trois volets de recherche ont été évalués à la lumière des normes internationales telles que définies dans les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et à l'État de droit. Ils ont été particulièrement enrichis par l'évaluation la plus récente des systèmes judiciaires que s'est chargée d'effectuer la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

Étant donné le lien de causalité bidirectionnel entre le statut socio-économique des femmes et leur accès à la justice, ainsi que l'impact significatif des restrictions liées à la pandémie sur l'égalité de genre, les informations sur l'égalité entre les femmes et les hommes ont été jugées pertinentes. Le processus d'examen Beijing +25 mené en 2019 juste avant la crise sanitaire constitue une source importante de données intersectorielles antérieures à la pandémie.

Conformément à l'engagement des ODD consistant à « ne laisser personne de côté », une approche intersectionnelle et une perspective de diversité ont été privilégiées pour s'assurer que toutes les femmes soient prises en compte par la recherche. Il s'agit notamment des femmes en situation de handicap, des femmes d'ethnies, d'âges, d'orientations sexuelles et d'identités de genre différents, de langues, de statuts migratoires, de niveaux d'éducation et de revenus différents, des personnes vivant en zones rurales et urbaines, des victimes de violences fondées sur le genre et des défenseuses des droits des femmes.

Compte tenu de l'étendue des questions couvertes par cette recherche, le présent rapport ne reflète pas toutes les conclusions dégagées ; il met plutôt en lumière des sujets de préoccupation, des tendances, des exemples de bonnes pratiques et des défis spécifiques.

3. Les normes et obstacles à l'accès des femmes à la justice



Illustration : Liana Finck

Les sections suivantes présentent les principaux instruments régionaux et internationaux relatifs aux normes de procès équitable, à l'égalité de genre, à l'accès des femmes et des victimes à la justice. Elles décrivent également les principaux aspects des obstacles auxquels les femmes sont confrontées dans leurs tentatives d'accès à la justice.

3.1 Les normes internationales en matière de procès équitable

Le droit international et les normes relatives au droit à un procès équitable et à l'accès à la justice découlent de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et des observations générales du Comité des droits de l'homme (CDH). De nombreux traités internationaux relatifs aux droits humains et des constitutions nationales consacrent en outre l'égalité des femmes et des hommes devant la loi²⁵. La Déclaration des Nations Unies sur les principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir définit les normes applicables aux victimes de la criminalité en général.

Au niveau régional, le droit à un procès équitable est inscrit à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes traite des droits des victimes dans le système de justice pénale. Une série de directives européennes approfondissent les normes relatives aux droits à un procès équitable, et notamment :

- la Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (directive sur les droits des victimes)²⁶ ;
- la Directive 2016/343 relative à certains aspects de la présomption d'innocence et au droit d'être présent au procès dans les procédures pénales (directive sur la présomption d'innocence)²⁷ ;
- la Directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales (directive sur l'accès à un avocat)²⁸ ;
- la Directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (directive « information »)²⁹ ;
- la Directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (directive « interprétation »)³⁰.

3.2 Les normes internationales sur l'égalité de genre et l'accès des femmes à la justice

Outre les normes relatives au droit à un procès équitable, plusieurs conventions internationales relatives aux droits humains fixent des normes spécifiques concernant l'accès des femmes à la justice. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et

²⁵ Articles 2, 15, CEDAW.

²⁶ Directive 2012/29/EU du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

²⁷ Directive (EU) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales.

²⁸ Directive 2013/48/EU du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires.

²⁹ Directive 2012/13/EU du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

³⁰ Directive 2010/64/EU du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.

le Programme d'action de Pékin établissent des normes d'égalité de genre qui couvrent tous les domaines de la vie des femmes, y compris les droits liés à la participation publique et politique, à l'emploi et à l'autonomisation économique et à la santé.

La Recommandation générale n° 33 du CEDAW sur l'accès des femmes à la justice énonce six éléments interdépendants de l'accès à la justice qui sont considérés comme essentiels à des systèmes de justice sensibles au genre, à savoir : la justiciabilité, la disponibilité, l'accessibilité, la bonne qualité, l'obligation de rendre compte et l'existence de voies de recours.

Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants³¹, aborde les droits des victimes de la traite des êtres humains, dont la majorité sont des femmes et des filles. À l'origine des normes internationales en matière d'égalité de genre et d'accès des femmes à la justice se trouvent aussi les titulaires de mandats spéciaux des Nations Unies, à savoir : les rapporteurs spéciaux sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences ; sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-récidive ; et sur l'indépendance des juges et des avocats, ainsi que le groupe de travail des Nations Unies sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles.

Dans la région européenne, la Convention d'Istanbul continue d'incarner la « référence » en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique³². La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains énonce des droits d'accès à la justice qui sont spécifiques aux victimes de la traite.

Il est important de noter que la majorité des instruments énumérés ci-dessus se concentrent sur l'accès des victimes de crimes à la justice, avec un accent particulier sur les crimes sexuels et fondés sur le genre. Ces normes marquent un point d'inflexion dans les efforts régionaux et internationaux déployés pour réglementer l'accès des femmes à la justice dans le domaine du droit pénal³³. Il en a découlé un riche corpus de droit international et de normes et une solide jurisprudence de la CEDH en matière de protection des droits des victimes de violences sexuelles et fondées sur le genre³⁴. Pour cette catégorie de victimes, l'accès à la justice recouvre les éléments clés suivants :

- un cadre législatif qui **érige en infraction pénale tous les actes de violence** à l'égard des femmes et qui prévoit des sanctions **effectives, dissuasives et proportionnées** ;
- l'existence d'une **protection immédiate et durable contre la violence** ;
- l'existence de procédures d'enquête et de poursuites **appropriées et sensibles au genre** ;
- l'**accès effectif** des victimes à **des recours et à des réparations**.

En dépit d'améliorations, la mise en œuvre concrète de ces normes internationales par les tribunaux nationaux reste insuffisante dans la plupart des pays. En outre, des efforts comparables n'ont pas été déployés en parallèle pour garantir l'accès à la justice des femmes en conflit avec la loi. Les normes internationales relatives au droit civil ont largement privilégié le droit de la famille et la discrimination entre les femmes et les hommes, notamment dans le contexte de l'emploi. Plusieurs des principales lacunes dans ces domaines sont décrites dans la section suivante.

³¹ Complément à la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée.

³² OSCE, [On the 10th anniversary of the Istanbul Convention, OSCE leaders stress its importance for progressing towards gender equality](#), 11 mai 2021.

³³ Marchiori, T., A framework for measuring access to justice, including specific challenges facing women, ONU Femmes / Conseil de l'Europe, 2015, note de bas de page 6, notant l'attention accrue portée à l'accès à la justice des victimes de violence fondée sur le genre.

³⁴ Voir, par exemple, *Opus c. Türkiye, A. c. Croatie, Talpis c. Türkiye, Halime Kiliç c. Türkiye, Volodina c. Russie, Bălșan c. Roumanie*.

En ce qui concerne les réponses à la pandémie, le CEDAW a affirmé :

les États parties ont toujours l'obligation de veiller à ce que les mesures prises pour faire face à la pandémie de covid-19 ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires à l'égard des femmes et des filles. Ils ont également l'obligation de protéger les femmes contre la violence fondée sur le genre et de veiller à en répondre, de permettre l'autonomisation socioéconomique des femmes et de garantir leur participation à l'élaboration des politiques et à la prise de décision dans toutes les interventions en cas de crise et dans les efforts de relèvement³⁵.

Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe définit des normes pertinentes pour l'implication des femmes dans la réduction des risques de catastrophe (RRC), couvrant la gouvernance, la prévention et le relèvement.

3.3 Les obstacles à l'accès des femmes à la justice

Les principaux obstacles à l'accès des femmes à la justice se situent à deux niveaux interdépendants : le niveau juridique et institutionnel et le niveau socioéconomique³⁶. Cette section fournit une description générale de ces obstacles, ainsi que des détails propres aux contextes nationaux. Elle permet notamment de comprendre comment les restrictions liées à la pandémie ont aggravé les difficultés d'accès des femmes à la justice.

3.3.1 Les obstacles juridiques et institutionnels

Dans l'ensemble de la région, on note la persistance de cadres juridiques discriminatoires et insensibles aux questions de genre, notamment des lois explicitement discriminatoires, qui ne tiennent pas compte de la position sociale de facto des femmes et des lacunes législatives concernant des questions qui les touchent de manière disproportionnée. Parmi les exemples de lois discriminatoires, citons les dispositions de nombreux codes pénaux et codes de procédure pénale qui prévoient des circonstances atténuantes liées à « l'honneur » ou à la morale et/ou à une provocation injuste. L'absence de règles d'administration de la preuve limitant la recevabilité de preuves relatives aux antécédents sexuels aux cas où cela est pertinent et nécessaire constitue une lacune juridique qui affecte les femmes de manière disproportionnée.

Les lois qui ne tiennent pas compte de la position juridique et sociale de facto des femmes sont « neutres au regard du genre ». Ainsi, la pratique persistante de poursuites pour des faits isolés de violence domestique qui ne tiennent pas compte de l'histoire et des schémas de la violence, ni des multiples formes qu'elle prend, est le résultat d'une législation « neutre au regard du genre ». Beaucoup de pays, en particulier dans la région du Partenariat oriental, n'engagent des poursuites que pour les formes physiques de violence domestique, en requérant un niveau minimum de dommages physiques infligés à la victime³⁷.

Parmi les autres formes de barrières juridiques et institutionnelles figurent des interprétations juridiques qui sont source de problème et la mise en œuvre de la loi d'une manière discriminatoire à l'égard des femmes. Les procureurs d'une des juridictions à l'étude auraient interprété la définition de la violence domestique comme un crime ayant un caractère continu exigeant la commission de multiples incidents violents avant que ne puissent être engagées des poursuites. Bien qu'en vertu des normes internationales, la question du consentement d'une victime de la traite ne se pose pas dès

³⁵ CEDAW, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

³⁶ Adapté de la publication du Conseil de l'Europe, *L'accès des femmes à la justice: guide à l'intention des praticien-ne-s du droit*, 2018, pp. 5-6.

³⁷ Étude nationale : Azerbaïdjan.

lors que les moyens utilisés ont été établis, elle reste à l'ordre du jour dans bien des affaires, dans le monde entier.

L'absence de procédures sensibles au genre crée également des obstacles à l'accès des femmes à la justice. On peut citer par exemple le fait de soumettre les victimes de crimes traumatisants, telles les violences sexuelles, à un interrogatoire par de multiples acteurs de la chaîne judiciaire. Dans l'affaire *Y. c. Slovénie*, la victime mineure d'un viol a été soumise à une confrontation directe avec l'auteur présumé d'abus sexuels, qui lui a posé plus d'une centaine de questions dont beaucoup étaient orientées³⁸. Les enquêtes peuvent également être très discriminatoires. Nombre d'entre elles ne sont pas proactives et le type de preuves recueillies témoigne d'une perception discriminatoire de l'affaire en fonction du genre.

La faiblesse des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité constitue un autre obstacle. Dans de nombreuses juridictions, la mise en œuvre et le contrôle efficaces des ordonnances de protection et d'urgence d'interdiction ne sont pas la règle, laissant à la victime le soin d'en signaler les violations. Tous les pays n'ont pas érigé en infraction les violations des ordonnances de protection et d'interdiction. Quant à l'absence d'exécution des ordonnances relatives à l'entretien et à l'éducation des enfants, elle a un impact disproportionné sur les femmes et perpétue leur vulnérabilité économique, contribuant également à la féminisation de la pauvreté.

Parmi les autres obstacles institutionnels, citons la corruption, qui érode à la fois la confiance dans les institutions du secteur de la justice et l'accès à celles-ci³⁹. La sous-représentation des femmes parmi les professionnels du droit empêche l'application d'une perspective de genre et envoie aux femmes un signal sans ambiguïté sur la culture organisationnelle dominante.

Les obstacles à la demande et à l'obtention d'une indemnisation restent fréquents en raison des barrières procédurales qui limitent cette possibilité aux actions civiles et imposent aux victimes d'infractions la charge d'engager des procédures supplémentaires. L'exécution des décisions d'indemnisation est un autre défi, et les retards sont fréquents. La législation de certains pays ne prévoit pas d'indemnisation pour les victimes de crimes fondés sur le genre, et rares sont les pays qui ont créé des fonds d'affectation spéciale à cette fin, comme le prévoit le droit international.

Les stéréotypes de genre et les préjugés implicites des acteurs de la justice constituent des obstacles profondément enracinés à l'accès des femmes à la justice, car ils ne peuvent être éradiqués au moyen d'un remaniement technique des lois ou des procédures. Les stéréotypes de genre violent le droit des femmes à un tribunal impartial et peuvent entraîner leur revictimisation. Parmi les stéréotypes fondés sur le genre, citons : les femmes doivent être chastes et portent la responsabilité des agressions sexuelles dès lors qu'elles sortent tard le soir, fréquentent des endroits isolés, ou en raison de leur tenue vestimentaire⁴⁰. Le stéréotype selon lequel le travail domestique et les soins incombent aux femmes justifie souvent des décisions injustes dans la répartition des biens matrimoniaux et la détermination de la pension alimentaire au moment du divorce.

Les hommes n'échappent pas aux stéréotypes de genre qui perpétuent les masculinités traditionnelles et leurs attributions. Parmi ces stéréotypes, citons : les hommes doivent être les chefs de famille, les garçons ont plus de valeur que les filles, les hommes ont droit au pouvoir et sont incapables de contrôler leurs pulsions sexuelles. Les stéréotypes aggravés résultent de la combinaison des préjugés de genre avec d'autres stéréotypes. Par exemple, les femmes handicapées sont incapables de jouer

³⁸ *Y. c. Slovénie*, requête n° 41107/10, 2015, paragraphes 104-107.

³⁹ Étude nationale : Azerbaïdjan, constatant que la corruption constitue un obstacle majeur à l'accès des femmes à la justice.

⁴⁰ Étude nationale : République de Moldova, notant que la tenue vestimentaire de la femme continue d'atténuer la responsabilité pénale de l'auteur de violences sexuelles.

leur rôle de parent, les travailleurs et les travailleuses du sexe ne peuvent être victimes de viol et le mariage des enfants fait partie de la culture rom.

Du point de vue de la diversité, les systèmes judiciaires sont encore loin de garantir l'accès à la justice des personnes en situation de handicap, conformément aux exigences de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes en situation de handicap. Celles-ci continuent de se heurter à des barrières physiques à leur accès aux salles d'audience, à l'utilisation des toilettes et à une possibilité limitée, parfois inexistante, d'obtenir des aménagements raisonnables, notamment une prise de décision assistée. Des questions subsistent quant à savoir si les acteurs du secteur de la justice procèdent à l'identification et à l'évaluation des problèmes de santé mentale et des difficultés d'apprentissage de cette catégorie de personnes vulnérables afin de garantir la protection de leurs droits.

3.3.2 Les barrières socioéconomiques et culturelles

Outre les obstacles juridiques et institutionnels qui entravent leur accès à la justice, les femmes se heurtent à diverses barrières sociales, économiques et culturelles qui empêchent leurs interactions avec les institutions judiciaires. Leur méconnaissance disproportionnée de leurs droits juridiques, des procédures juridiques de base et de la manière d'accéder à l'aide juridique fait partie de ces freins. Ce manque de connaissances découle souvent de disparités liées au genre en matière d'éducation et d'accès à l'information, notamment numérique.

Les femmes sont également de manière disproportionnée concernées par le manque de moyens pour se faire représenter en justice, régler les frais de justice et les taxes judiciaires. Pour les femmes à faible revenu, le temps et les coûts qu'implique le fait de devoir se rendre au tribunal, dont le stationnement, à quoi viennent s'ajouter l'inégale répartition de la charge des soins non rémunérés et du travail domestique au sein de la famille, mais aussi les pots-de-vin qu'il faut parfois payer, sont autant de facteurs qui les retiennent de déposer des plaintes pénales ou de demander réparation. La dépendance économique des femmes vis-à-vis de leurs agresseurs les empêche également de tenter d'échapper à la violence.

Les stéréotypes et les préjugés liés au genre, les normes et les attitudes sociales et culturelles, les stigmates sociaux présents dans la société en général empêchent également les femmes d'accéder aux mécanismes de justice. Ces stéréotypes et préjugés peuvent se traduire ainsi : la violence domestique est une affaire privée ; les hommes ont des pulsions biologiques qui les rendent naturellement agressifs ; les femmes méritent d'être battues, c'est la preuve que l'homme est le maître. En effet, la normalisation de la violence et de l'exploitation fondées sur le genre fait que de nombreuses victimes ne reconnaissent pas leur propre victimisation.

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a observé que « la situation socioéconomique et, parfois, les stéréotypes sont des obstacles que rencontrent la grande majorité des femmes de la planète lorsqu'elles veulent faire valoir leurs droits »⁴¹. Comme l'a décrit une spécialiste de la réforme de la justice :

le fait qu'il soit globalement plus difficile pour les femmes d'accéder aux espaces institutionnels pour négocier et protéger leurs droits et obtenir un règlement équitable de leurs griefs est largement accepté. Si de nombreux obstacles limitant l'accès à la justice découlent de facteurs autres que le genre – tels que la pauvreté, l'analphabétisme et la

⁴¹ Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/17/30, 2011, paragraphe 23.

méconnaissance des langues officielles, le manque de connaissances juridiques et de sensibilisation –, ils tendent à affecter davantage les femmes que les hommes⁴².

Pour continuer, elle souligne la nature intersectionnelle de ces barrières, ainsi que leurs dimensions spécifiquement liées au genre :

Toutefois, lorsque les obstacles sociaux viennent s'ajouter aux obstacles institutionnels, les difficultés d'accès aux institutions judiciaires par les femmes sont accentuées – quels que soient leur niveau de revenus, leur niveau éducatif et leur appartenance ethnique – ce qui crée des barrières à l'entrée, renforce le taux de déperdition et rend les femmes encore plus vulnérables pendant le processus judiciaire. En outre, des entraves telles que les lois discriminatoires et la stigmatisation sociale sont spécifiques au genre et augmentent considérablement l'écart en termes d'accès⁴³.

Compte tenu de la relation de causalité bilatérale entre l'inégalité socioéconomique des femmes et les obstacles qu'elles rencontrent au sein des systèmes judiciaires, l'impact négatif des restrictions liées à la pandémie sur l'égalité de genre se répercute inévitablement sur leur capacité à accéder à la justice.

4. L'accès des femmes à la justice

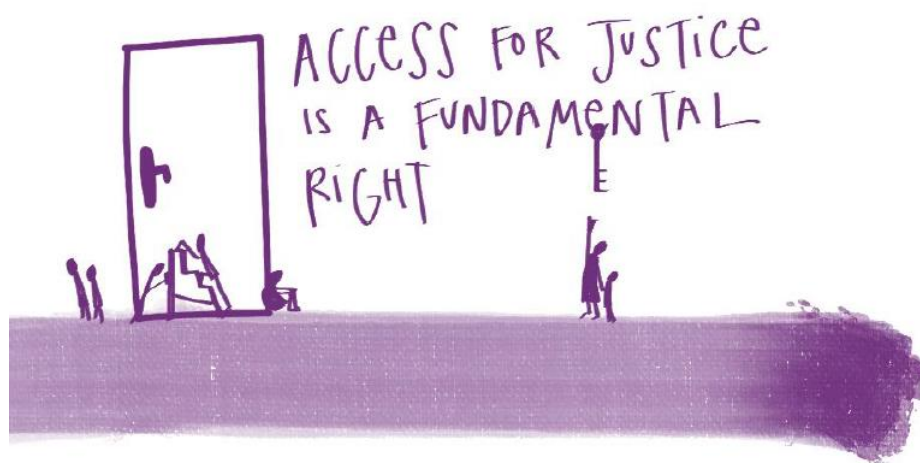


Illustration : Vanda Kovacs

Le droit des femmes à l'accès à la justice est essentiel à la réalisation de tous les droits protégés par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. C'est un élément fondamental de l'État de droit et de la bonne gouvernance, de même que l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la crédibilité du système judiciaire, la lutte contre l'impunité et la corruption, la participation égale des femmes aux mécanismes judiciaires et autres mécanismes d'application des lois⁴⁴.

Cette section propose un aperçu des principales failles concernant l'accès des femmes à la justice dans les contextes nationaux, ainsi que des exemples de bonnes pratiques, notamment dans les pays du Partenariat oriental, en ciblant tout particulièrement les obstacles juridiques et institutionnels en la

⁴² Marchiori, T., A framework for measuring access to justice, including specific challenges facing women, ONU Femmes / Conseil de l'Europe, 2015, p. 6.

⁴³ Marchiori, T., A framework for measuring access to justice, including specific challenges facing women, ONU Femmes / Conseil de l'Europe, 2015, pp. 6-7.

⁴⁴ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 1.

matière. Elle ne couvre pas toutes les problématiques et n'entre pas dans le détail des défis liés à l'application des normes internationales. Elle traite de la mise en œuvre des normes internationales concernant l'accès des femmes à la justice dans les procédures pénales et civiles. Enfin, elle examine l'impact négatif des stéréotypes de genre et de la corruption sur l'accès des femmes à la justice.

Les pays ont fait des progrès significatifs, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des normes régionales et internationales relatives à l'accès à la justice des femmes victimes de violences. Malgré cela, des failles conséquentes privent encore les femmes d'un accès significatif à la justice, et ce pour de multiples raisons, dans toute la région. La discrimination systémique à laquelle les femmes se heurtent dans le secteur de la justice reflète leur expérience dans d'autres domaines, le tout exacerbé par les restrictions liées à la pandémie.

4.1 Les stéréotypes de genre

Les stéréotypes de genre compromettent l'impartialité et l'intégrité des enquêtes et des procédures judiciaires, bafouant ce faisant le droit à un tribunal impartial. Parallèlement, certaines « dispositions constitutionnelles, des lois, des règlements, des procédures, des coutumes et des pratiques [] sont fondées sur les stéréotypes et les normes sexistes traditionnels et sont, par conséquent, discriminatoires »⁴⁵. Les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont établi que l'application de stéréotypes de genre dans les procédures judiciaires constitue une violation de l'interdiction de la discrimination⁴⁶.

Les stéréotypes de genre sont une problématique transversale qui n'épargne aucun des maillons de la chaîne judiciaire. Répandus dans toutes les sociétés, ils continuent de se manifester ouvertement dans de nombreux pays du Partenariat oriental. Ils ont de ce fait une incidence sur le traitement des victimes et leur revictimisation par les acteurs de la justice pénale, sur la gravité des infractions commises à l'encontre des femmes, sur le type et la portée des preuves recueillies, sur la perception et le poids du témoignage des femmes, ainsi que sur la compréhension de la nature du crime et de la culpabilité de l'accusé-e, entre autres éléments de la procédure.

Les stéréotypes de genre colportés par des juges sont légion dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, comme en témoignent les quelques exemples ci-après. Qui plus est, ces stéréotypes sont souvent combinés à de nombreuses autres défaillances identifiées dans ce rapport.

La description par un juge d'un viol collectif commis lors d'une fête locale en Espagne comme la manifestation d'une « désinhibition sexuelle totale dans une atmosphère de fête et de réjouissance »⁴⁷, ainsi que décrit précédemment, offre un exemple frappant de la manière dont les stéréotypes de genre peuvent déformer la perception par la justice d'une situation particulière et de ses conséquences sur la culpabilité de l'accusé.

En République de Moldova, la tenue vestimentaire des victimes de violences sexuelles continue d'influer sur le degré de culpabilité que les juges vont faire porter à l'auteur des faits⁴⁸. Entre autres exemples récents en Azerbaïdjan, on peut citer : la police déclarant à une victime et à son avocat qu'ils sont « trop émotifs » alors que chacun d'eux tente d'obtenir une ordonnance d'urgence d'interdiction ; un juge affirmant à un auteur de violence domestique qu'« un homme ne dialogue pas

⁴⁵ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 21.

⁴⁶ *Konstantin Markin c. Russie*, requête n° 30078/06, 2012, concernant le refus de la Russie d'accorder un congé parental à un militaire ; *Karen Tayag Vertido c. Les Philippines*, CEDAW/C/46/D/18/2008 (2010), à propos des croyances stéréotypées concernant le viol.

⁴⁷ *El País*, [De "jolgorio sexual" a "humillación y menosprecio"](#), 5 décembre 2018.

⁴⁸ Étude nationale : République de Moldova.

avec une femme » ; et un professionnel du droit assurant à une victime de harcèlement : « S'il vous harcèle, c'est qu'il vous aime »⁴⁹.

Dans sa Recommandation générale n°33, le CEDAW souligne la nécessité « de programmes de sensibilisation et de renforcement des capacités pour tout le personnel du système de justice et les étudiants en droit, afin d'éliminer les stéréotypes de genre et d'intégrer une démarche tenant compte de la problématique femmes-hommes dans tous les aspects du système de justice »⁵⁰. Pourtant, dans les pays du Partenariat oriental, exception faite de la Géorgie et de l'Ukraine, les formations sur les questions de genre destinées aux acteurs du secteur de la justice restent rares. En République de Moldova, le genre n'est pas au programme de la formation continue des juges et des procureurs, la question n'étant traitée que dans le cadre de projets soutenus par des donateurs.

4.2 L'accès des femmes à la justice dans les procédures civiles

Les femmes rencontrent les mêmes obstacles d'accès à la justice que les hommes dans des situations comparables, ainsi que des difficultés qui leur sont propres en tant que femmes, comme les stéréotypes de genre. En droit civil, ces obstacles comprennent : l'incapacité systémique à faire respecter les ordonnances d'éducation et d'entretien des enfants, les processus obligatoires de conciliation avant le divorce, la répartition injuste des biens matrimoniaux, les difficultés à obtenir des ordonnances de protection à long terme et leur mise en œuvre effective (voir la section ci-dessous sur la protection) et l'accès à l'indemnisation pour les préjudices subis (voir la section ci-après sur les recours effectifs).

4.2.1 Le droit de la famille

« L'inégalité entre les membres de la famille sous-tend toutes les autres formes de discrimination que subissent les femmes et est souvent justifiée au moyen d'arguments idéologiques ou au nom de la tradition et de la culture »⁵¹. Cette section détaille quelques aspects clés du droit de la famille, en citant des exemples tirés d'études nationales pour mettre en évidence les lacunes qui subsistent en matière d'égalité dans le domaine de la justice.

4.2.1.1 Le mariage

Dans les pays du Partenariat oriental, les cadres législatifs relatifs au droit de la famille contiennent certaines dispositions discriminatoires à l'égard des femmes. En Azerbaïdjan, les conjointes de fait n'ont aucun droit en matière de pension de réversion. Elles ne peuvent pas exercer leur droit à la succession et il n'existe aucune loi régissant la répartition des biens communs en cas de séparation.

La pratique du mariage précoce/d'enfants perdure en Azerbaïdjan, perpétuée par les mariages religieux (*kabin*)⁵², ainsi qu'en Géorgie et en Türkiye. Pourtant, en Azerbaïdjan et en Türkiye, il n'existe en droit civil aucun recours accessible prévoyant l'annulation du mariage et une indemnisation⁵³.

Fait marquant, en Azerbaïdjan, dans les affaires de reconnaissance de paternité, les frais de justice sont en moyenne trois à quatre fois plus élevés (1300-2000 AZN) que le salaire moyen nominal du pays (525 AZN en 2020), ce qui empêche les femmes qui ont des ressources financières limitées de bénéficier de ces procédures⁵⁴. Cette situation semble aller à l'encontre d'une des composantes

⁴⁹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁵⁰ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 29(a).

⁵¹ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 45.

⁵² Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁵³ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie ; Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

⁵⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan.

essentielles du droit d'accès des femmes à la justice, à savoir la justiciabilité, qui exige que les procédures judiciaires soient abordables⁵⁵.

4.2.1.2 Le divorce, l'entretien et l'éducation des enfants

En Ukraine et en Azerbaïdjan, dans les cas de divorce, les tribunaux imposent une période de conciliation. Une disposition légale a été ajoutée en 2021, imposant une médiation obligatoire dans toutes les affaires de droit de la famille, y compris les divorces. Ces dispositions ne contiennent aucune exemption pour les cas de violence domestique. Or, les périodes de médiation et de conciliation allongent la durée de la procédure et génèrent des frais et des taxes supplémentaires. En Azerbaïdjan, l'introduction de la médiation obligatoire et les frais afférents ont multiplié par huit le coût du divorce, ce qui constitue là encore un obstacle à l'accessibilité de la justice pour les femmes. De même, en Ukraine, dans les affaires de divorce, le plaignant doit payer les frais de justice, ce qui tend à désavantager les femmes, outre le fait que les tribunaux ne respectent pas les délais légaux fixés pour cette catégorie d'affaires⁵⁶.

Si les lois des pays de la région du Partenariat oriental, comme celles de l'Ukraine et de l'Azerbaïdjan, prévoient une égale répartition des biens communs, aucune disposition spécifique ne traite de la prise en compte des activités domestiques et de soins non rémunérées en vue de la détermination de la compensation, conformément aux exigences de la CEDAW⁵⁷. En Azerbaïdjan, les frais de justice peuvent être multipliés par 20 lors du dépôt d'une demande de partage des biens matrimoniaux, en fonction de la valeur des biens en question. Il n'existe pas d'exemption de frais pour les victimes de violence domestique, qui peuvent dans le même temps subir une violence économique qui limite leur accès aux ressources financières⁵⁸.

Dans la région du Partenariat oriental et au-delà, l'exécution des ordonnances d'éducation et d'entretien des enfants pose de gros problèmes étant donné l'inefficacité des mécanismes d'exécution en place⁵⁹. En Azerbaïdjan, si les demandes de pension pour l'éducation et l'entretien des enfants sont une procédure gratuite, la personne qui en fait la demande doit supporter les coûts d'un processus de médiation obligatoire ; en effet, l'Azerbaïdjan ne dispose pas d'un fonds d'État à cette fin⁶⁰. Ce problème systémique, qui touche de nombreux pays de la région, contribue à la féminisation de la pauvreté.

En Azerbaïdjan, la violence domestique n'est pas prise en compte dans les décisions relatives au droit de visite et à la garde des enfants en cas de divorce. Comme dans la plupart des pays, les auteurs de violences utilisent leur droit de visite pour entrer en contact avec la victime et mettent les enfants en danger. Les enfants qui sont témoins de violences domestiques ne sont pas considérés comme des victimes. En Géorgie, la prise en compte de la violence domestique dans les décisions relatives au droit de visite et de garde n'est pas obligatoire⁶¹.

4.2.2 Les cadres juridiques nationaux de lutte contre la discrimination

Dans les pays du Partenariat oriental, la législation et la pratique en matière de lutte contre la discrimination sont encore relativement insuffisantes. Par exemple, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ne se

⁵⁵ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 14(c).

⁵⁶ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine.

⁵⁷ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine. Voir, CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 19(c), exigeant une pleine prise en compte des « activités domestiques et de soins non rémunérées des femmes dans l'évaluation des préjudices afin de déterminer la compensation appropriée, dans toutes les procédures civiles, pénales, administratives ou autres ».

⁵⁸ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁵⁹ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, Ukraine.

⁶⁰ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁶¹ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie.

sont pas dotées d'une législation anti-discrimination complète⁶². En République de Moldova, une législation anti-discrimination a été adoptée en 2012. En Géorgie, la législation anti-discrimination est plus élaborée que dans le reste de la région, mais le renversement de la charge de la preuve reste un défi dans la pratique. En Ukraine, la loi de lutte contre la discrimination ne prévoit pas le renversement de la charge de la preuve, pourtant essentielle selon les normes internationales, d'autant que les défenseurs disposent généralement d'éléments indiquant un traitement discriminatoire⁶³.

Du fait de l'absence de loi anti-discrimination, les dispositions pénales en vigueur imposent une charge de la preuve nettement plus lourde dans les affaires impliquant diverses formes de discrimination, notamment le harcèlement sexuel. Les dispositions constitutionnelles sur l'égalité sont pratiquement inapplicables à cause de lois anti-discrimination incomplètes et faute de dispositions adaptées (telles que le renversement de la charge de la preuve) et d'une liste préalablement définie de catégories protégées.

Pour les pays du Partenariat oriental, il reste un défi commun à relever, à savoir la mise en place de mécanismes de plainte internes efficaces dans les écoles et sur les lieux de travail pour le signalement et le traitement des cas de harcèlement sexuel. Dans certains pays, comme l'Ukraine, le harcèlement sexuel n'est pas interdit par la loi ou ne fait l'objet que d'une disposition à caractère déclaratif dans le Code du travail et dans les lois sur l'égalité entre les femmes et les hommes⁶⁴.

La mise en place de mécanismes de plainte reste un problème même dans les pays où des lois anti-discrimination sont en place. Cette lacune soulève la question de l'accessibilité de la justice, qui exige que « tous les systèmes de justice, à la fois formels et quasi-judiciaires, soient sûrs, financièrement et physiquement accessibles aux femmes, et adaptés et appropriés aux besoins des femmes »⁶⁵.

4.3 L'accès à la justice dans les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique

Alors que les normes relatives aux droits des victimes de la criminalité en général et des victimes de la violence fondée sur le genre en particulier connaissent des développements significatifs, un examen de l'application de ces normes dans les contextes nationaux révèle que des problèmes systémiques permanents entravent l'accès des femmes à la justice.

La question de la violence à l'égard des femmes, compte tenu de son importance en tant que mesure de l'accès des femmes à la justice, est au cœur de cette section, qui examine la prévalence de la violence avant la pandémie et en conséquence directe des restrictions de mouvement mises en place durant la crise sanitaire. Elle décrit l'application des normes d'accès à la justice pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique en Europe, en mettant l'accent sur les pays du Partenariat oriental. Elle expose également les efforts des États (et leurs défaillances) dans leur réponse à la pandémie, et notamment les changements introduits concernant les mécanismes de signalement, la réponse à la violence et les ressources financières affectées. Cette section traite aussi de la disponibilité d'ordonnances de protection en tant qu'élément d'un accès effectif à la justice. Enfin, elle aborde le problème de la violence sur le lieu de travail et la violence liée aux TIC.

4.3.1 La prévalence de la violence à l'égard des femmes et son signalement

Avant la pandémie, on estimait qu'« une femme sur trois (30 %) dans le monde avait subi au cours de sa vie des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire intime ou des violences sexuelles sans partenaire »⁶⁶. Les données relatives à la prévalence varient, reflétant la diversité des

⁶² Étude nationale : Azerbaïdjan ; Conseil de l'Europe, Armenia's hate crime, hate speech and discrimination data collection system, 2020.

⁶³ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine.

⁶⁴ Étude nationale : Ukraine.

⁶⁵ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 14(c).

⁶⁶ OMS, Fact sheet: [Violence against women](#), [en ligne].

pratiques nationales de signalement, mais on estime que la violence est largement sous-déclarée. Avant la pandémie, moins d'un cas de violence sur dix était signalé dans les pays en développement ; environ 14 % l'étaient en Europe⁶⁷.

En Europe et en Asie centrale, entre 22 et 28 % des femmes subissent des violences de la part de leur partenaire intime au cours de leur vie⁶⁸. En France, chaque année, 220 000 femmes déclarent subir des violences et plus de 100 sont tuées⁶⁹. Une enquête menée par l'OSCE en Ukraine en 2019 a révélé que 67 % des femmes ont déclaré avoir « subi des violences psychologiques, physiques ou sexuelles de la part d'un partenaire ou d'un non-partenaire depuis l'âge de 15 ans »⁷⁰.

La violence à l'égard des femmes a tendance à augmenter pendant les situations d'urgence, y compris pendant les épidémies. Les femmes déplacées, réfugiées ou vivant dans des zones touchées par des conflits sont particulièrement vulnérables ; les femmes âgées et les femmes en situation de handicap sont exposées à des risques et à des besoins spécifiques⁷¹. Des consignes de confinement ont été émises dans environ 162 pays, touchant environ 2,73 milliards de femmes. En conséquence, la violence entre partenaires intimes et la violence domestique, ainsi que la violence en milieu institutionnel, notamment dans les maisons de retraite, les établissements pénitentiaires et psychiatriques, ont augmenté.

Les mesures de confinement ont considérablement augmenté les risques d'exposition à la violence pour les femmes et les enfants, avec une hausse de 40 % voire davantage dans certains pays⁷². En Azerbaïdjan, l'année 2020 a vu une augmentation de 34 % des cas de violence domestique ayant entraîné un féminicide⁷³. En Türkiye, 21 femmes ont été tuées durant le confinement entre le 11 et le 31 mars 2020⁷⁴. La France a enregistré deux cas de violence domestique ayant entraîné un meurtre au cours des deux premières semaines du confinement⁷⁵. Les rapports d'ONG aux Pays-Bas indiquent que les violences infligées étaient plus graves pendant la pandémie⁷⁶.

En même temps, les restrictions liées à la pandémie ont empêché les femmes de se rapprocher des membres de leur famille et des amis qui auraient pu leur apporter soutien et protection contre la violence, ce qui a accru encore leur isolement. En effet, les auteurs de violences ont pu mettre à profit « les restrictions mises en place pour contenir la covid-19 pour exercer un pouvoir et un contrôle sur leurs partenaires afin de limiter encore leur accès aux services, à l'aide et au soutien psychosocial des réseaux formels et informels »⁷⁷. Certains auraient même diffusé des informations erronées sur la maladie et stigmatisé leurs partenaires.

Outre leur exposition au risque accru de violence induit par le confinement, les femmes et leurs enfants étaient « particulièrement vulnérables à la violence économique et aux privations associées ». En plus d'autres facteurs de stress économique associés à la pandémie, les victimes de violence peuvent avoir été dans l'incapacité « d'acheter des biens essentiels (nourriture et médicaments) parce qu'un partenaire violent les empêchait de quitter leur domicile, parce qu'elles craignaient de laisser

⁶⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Violence against Women: An EU-wide Survey*, 2015.

⁶⁸ Voir, OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 20, citant diverses sources.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, [Dépôt de plainte simplifié à l'hôpital pour les victimes de violences conjugales : le Ministère de la justice français remporte le Prix Balance de cristal du Conseil de l'Europe](#), 2021, PPT.

⁷⁰ OSCE, [Well-being and safety of women](#), 2019.

⁷¹ OMS, [COVID-19 and violence against women: What the health sector/system can do](#), 2020, p. 1.

⁷² ONU Femmes, [As COVID-19 exposes the fault lines of gender equality, a strong focus on violence against women at the UN General Assembly](#), 29 septembre 2020 ; Étude nationale : Ukraine, faisant état d'une hausse de 30 %.

⁷³ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁷⁴ ONU Femmes, *Voices of women's organizations on COVID-19*, 2020, p. 4. Les statistiques officielles font état de neuf cas. Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁷⁵ France 24, [France to put domestic violence victims in hotels as numbers soar under coronavirus lockdown](#), 30 mars 2020.

⁷⁶ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁷⁷ OMS, [COVID-19 and violence against women: What the health sector/system can do](#), 2020, p. 1.

leurs enfants avec celui-ci, ou encore parce qu'elles n'avaient pas les moyens nécessaires pour ces achats »⁷⁸. Le Maroc a noté que, pendant la pandémie, 10 % des affaires examinées concernaient des violences économiques⁷⁹. Les difficultés économiques accrues causées par la pandémie ont été un frein supplémentaire à la possibilité pour les victimes de violence de sortir de chez elles⁸⁰.

Bien que les statistiques disponibles ne reflètent pas l'ampleur véritable du phénomène, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences a expliqué que « les femmes pourraient être dissuadées de signaler les faits, faute d'ordonnances de protection et de mesures d'éloignement adéquates, de prise en compte de la problématique femmes-hommes dans les interventions de la police ou d'évaluation des risques »⁸¹.

Cette description correspond bien à la réponse apportée à la violence domestique en Azerbaïdjan, où les lignes d'assistance téléphonique continuent d'être financées par des fonds étrangers et où la violence est sous-déclarée face à la réticence des autorités à intervenir dans ce qu'elles considèrent comme des affaires « privées »⁸². En outre, les signalements de violence domestique à la police sont consignés dans un registre distinct et soumis à une vérification policière qui peut prendre jusqu'à 10 jours⁸³. La violence à l'égard des femmes et des filles handicapées est souvent invisible, compte tenu de leur incapacité à la signaler.

4.3.1.1 Les changements intervenus au niveau des signalements de violence domestique du fait de la pandémie

Les données sur le signalement pendant la pandémie sont révélatrices des tendances en matière de prévalence de la violence et de la manière dont les réalités de la pandémie ainsi que les fermetures et les restrictions des services disponibles pour les victimes se sont répercutées sur le signalement.

Par rapport à 2019, l'Italie a noté une augmentation annuelle du nombre d'appels à la ligne d'assistance de 181,8 % et une hausse de 250 % des demandes d'assistance par chat. L'Espagne a indiqué une hausse de 57,9 % de l'assistance offerte aux victimes de mars à juin 2020 et un bond de 457,9 % des consultations en ligne. La Grèce a signalé une augmentation de 277,4 % des appels à la ligne d'assistance en mars et avril 2020. Au cours de la première semaine du confinement, au Royaume-Uni, on a enregistré une hausse de 25 % des appels téléphoniques à la ligne d'assistance nationale pour les violences domestiques, tandis que les visites sur son site web ont augmenté de 150 % par rapport à la dernière semaine de février⁸⁴. En dehors de la région, le nombre de cas de violence domestique signalés à un poste de police de Jingzhou, une ville de la province d'Hubei, a triplé en février 2020 par rapport à la même période de l'année précédente⁸⁵.

Plusieurs pays, dont le Danemark, Andorre, Malte et la République de Moldova ont observé une diminution des signalements pendant le confinement, puis leur augmentation après la levée des restrictions. En Croatie, l'augmentation ultérieure a été attribuée à une campagne nationale dans les

⁷⁸ ONUDC, Coronavirus Disease (COVID-19) Response—[UNODC Thematic Brief on Gender-Based Violence against Women and Girls](#), 2020, p. 1 ; Jhumka Gupta, What does coronavirus mean for violence against women?, Women's Media Centre, 2020.

⁷⁹ Réponses des États membres/observateurs du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁸⁰ Étude nationale : République de Moldova.

⁸¹ Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 44.

⁸² Étude nationale : Azerbaïdjan. Les lignes d'assistance téléphonique sont également financées par des fonds externes en Bulgarie. Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁸³ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁸⁴ ONU Femmes, ONUDC, UNDP, IDLO, et al., Justice for women amidst COVID-19, 2020, p. 19.

⁸⁵ Bethany Allen-Ebrahimian "China's Domestic Violence Epidemic," Axios, 7 mars 2020.

médias, y compris les médias sociaux.⁸⁶ Selon l'OSCE, cette diminution initiale des signalements « suggère un degré élevé de contrôle exercé sur les femmes subissant des violences, une augmentation des incidents intervenant pour la première fois et le fait que les informations sur les services encore disponibles n'avaient pas été communiquées efficacement aux femmes ayant survécu à la violence domestique »⁸⁷.

La France a reçu le prix Balance de cristal de la justice du Conseil de l'Europe en 2021 pour la création de procédures de plainte simplifiées pour les victimes de violences conjugales, qui permet aux services d'enquête de recueillir les plaintes des victimes de violences conjugales directement au sein des structures médicales.

Source: Conseil de l'Europe, [Dépôt de plainte simplifié à l'hôpital pour les victimes de violences conjugales : le Ministère de la justice français remporte le Prix Balance de cristal du Conseil de l'Europe](#), 2021.

La Norvège a signalé une diminution du nombre de personnes en quête d'hébergement pendant le confinement. D'autres pays, dont l'Azerbaïdjan, Croatie et Monaco n'ont signalé aucun changement dans ces données⁸⁸.

Si quelques États membres du Conseil de l'Europe ont noté que les actes signalés pendant la pandémie impliquaient souvent deux ou trois formes de violence concomitantes, certains ont aussi observé un

faible signalement de la violence sexuelle⁸⁹. La Rapporteuse spéciale des Nations unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences a également indiqué que :

Selon les données compilées par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, dans 21 pays, les signalements de cas de violence sexuelle ont reculé en mars et avril 2020 et, dans 8 pays, le nombre de féminicides commis par le partenaire intime est resté stable. Dans certains pays, comme l'Italie, une augmentation considérable des appels aux lignes d'assistance a été accompagnée d'une réduction des signalements de violences sexuelles⁹⁰.

4.3.1.2 Les limites et innovations en matière de signalement

La Convention d'Istanbul et le Paquet de services essentiels de l'ONU pour les femmes et filles victimes de violence (*UN Essential services package for women and girls subject to violence*) exigent la mise à disposition de lignes d'assistance téléphonique pour le signalement des violences à l'égard des femmes. En restreignant l'accès aux postes de police, les mesures de confinement ont réduit la capacité des victimes de violences sexuelles et fondées sur le genre à procéder à des signalements et à demander de l'aide. Privées d'intimité et vivant avec leurs agresseurs 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, il leur était difficile de passer des appels téléphoniques ou d'accéder aux lignes d'assistance téléphonique⁹¹.

Face à ces problématiques, les dispositifs de signalement ont été étendus dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. L'Albanie, l'Autriche, Chypre, la France, le Luxembourg, Malte, l'Espagne et l'Ukraine ont augmenté les possibilités de signalement à distance, notamment en ligne et par courrier électronique, en plus des lignes d'assistance téléphonique en place. Le Danemark, les

⁸⁶ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; Étude nationale : République de Moldova, constatant que le nombre d'appels aux lignes d'assistance téléphonique a été divisé par quatre pendant le confinement.

⁸⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 36.

⁸⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁸⁹ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; Étude nationale : République de Moldova.

⁹⁰ Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 77.

⁹¹ ONU Femmes, Voices of women's organizations on COVID-19, 2020, p. 4, notant les difficultés pour les victimes de signaler les violences au Kazakhstan.

Pays-Bas et l'Espagne ont mis en place des modalités de signalement par chat. Aux Pays-Bas, 350 conversations ont lieu chaque semaine sur le chat. En Espagne, des psychologues ayant suivi une formation spécialisée dans la violence liée au genre assurent un service sur WhatsApp. En Géorgie, une ONG a lancé une application de signalement pour les victimes en détention, à laquelle la police a refusé d'apporter sa coopération⁹².

Comme indiqué ci-dessus, si le développement et l'expansion des plateformes en ligne peuvent améliorer l'accès de certaines femmes au signalement, ils sont aussi responsables de l'exclusion d'autres femmes. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences a ainsi précisé que « la soumission des documents en ligne s'est révélée difficile, en particulier pour les femmes des catégories socioéconomiques inférieures. Dans de nombreux cas, l'accès des femmes et des filles à la technologie est limité, car les téléphones ou les ordinateurs sont souvent contrôlés par des proches de sexe masculin »⁹³.

La Commission pour la promotion de l'égalité de genre de la chambre législative du Parlement de l'Ouzbékistan (Oliy Majilis) « a lancé une ligne d'assistance téléphonique spéciale proposant des consultations psychologiques et juridiques gratuites aux victimes de violences domestiques pendant une période de trois mois durant le temps d'imposition de mesures de confinement »⁹⁴. Pendant la pandémie, Chypre a mis en place une ligne d'assistance pour le signalement de traite des êtres humains. En mai 2020, l'Estonie a commencé à gérer une ligne d'assistance pour les auteurs de violences qui souhaitent se faire aider pour contrôler leur comportement violent. Plusieurs pays, dont la Belgique, Chypre et le Danemark ont indiqué que les mécanismes de signalement étaient accessibles aux personnes handicapées. La Belgique, la France, Monaco et les Pays-Bas ont confié à des pharmacies la mission d'enregistrer des plaintes pour violence domestique grâce à l'utilisation d'un mot de code⁹⁵. En France, une autre innovation pour atteindre les victimes a consisté à ouvrir des centres de conseil éphémères dans des supermarchés⁹⁶.

Pendant la pandémie, le ministère luxembourgeois de l'égalité entre les femmes et les hommes a procédé à un suivi bimensuel des cas de violence domestique, afin de se tenir au courant du nombre d'interventions de la police, des formes de violence et de l'accès aux services. Il a lancé une ligne d'assistance téléphonique nationale contre la violence domestique pendant la pandémie, qui est devenue permanente, conformément à ses obligations au titre de la Convention d'Istanbul⁹⁷.

Face à des pics sans précédent du nombre d'appels, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, dont la Belgique et la Suède, ont déclaré avoir augmenté leur soutien financier aux lignes d'assistance téléphonique⁹⁸.

⁹² Étude nationale : Géorgie.

⁹³ Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 66.

⁹⁴ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 38.

⁹⁵ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; France 24, [France to put domestic violence victims in hotels as numbers soar under coronavirus lockdown](#), 30 mars 2020.

⁹⁶ France 24, [France to put domestic violence victims in hotels as numbers soar under coronavirus lockdown](#), 30 mars 2020.

⁹⁷ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁹⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

4.4 La mise en œuvre des normes internationales

La Convention d'Istanbul est exemplaire en ce qu'elle établit un cadre permettant aux États de prévenir et de combattre efficacement les violences à l'égard des femmes et les violences domestiques. Son entrée en vigueur en 2014 a marqué une avancée majeure des normes dans la région, conformément à la jurisprudence de la CEDH. Depuis lors, les pays de la région ont pris des mesures pour aligner leur législation nationale sur les dispositions de la Convention et pour mettre en place les cadres de coordination institutionnelle et de collecte de données qu'elle requiert.

4.4.1 La législation nationale érigeant en infraction la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Malgré de nets progrès dans les cadres juridiques nationaux sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dans toute la région, il subsiste des lacunes juridiques qui affectent l'élément de justiciabilité que comporte l'accès des femmes à la justice⁹⁹. La Convention d'Istanbul exige d'ériger

Une bonne pratique : *Mascarilla-19*

Pendant les périodes de la crise sanitaire où les victimes de violence domestique étaient confinées avec leurs agresseurs et que seuls les pharmacies et les supermarchés étaient ouverts au public, le ministère espagnol de l'Égalité a lancé le [Mascarilla-19](#) (Masque-19). Ce dispositif permettait aux femmes en incapacité de rechercher de l'aide depuis leur domicile de demander en pharmacie un « mascarilla-19 », mot de code signalant la nécessité d'appeler les services d'urgence. Cette initiative, accessible dans 16 000 pharmacies en Espagne, a été reproduite dans d'autres pays du monde, dont 12 000 pharmacies en Argentine. Le protocole correspondant a été élaboré par l'Institut de l'égalité des Canaries ; on le doit donc directement aux mécanismes d'égalité de genre aux niveaux national et infranational.

en infraction plusieurs formes de violence, y compris toutes les formes de violence domestique, le harcèlement et les pratiques préjudiciables telles que les mutilations génitales féminines et le mariage d'enfants.

Les changements complets que l'Ukraine et la Géorgie ont toutes deux apportés à leurs cadres législatifs en 2017, alignant leurs lois sur la plupart des exigences de la Convention d'Istanbul, sont autant d'exemples significatifs de bonnes pratiques dans la région.

Cependant, de nombreux pays, y compris les pays du Partenariat oriental, n'ont pas aligné leurs cadres législatifs sur la Convention¹⁰⁰. Par exemple, certaines législations nationales reconnaissent la violence économique et psychologique dans leurs définitions de la violence domestique, mais faute de dispositions dans le Code pénal, l'engagement de poursuites est impossible. L'Azerbaïdjan n'a pas criminalisé l'ensemble des pratiques préjudiciables ou le harcèlement sexuel ; la Türkiye n'a pas criminalisé

États membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas ratifié la Convention d'Istanbul	
Arménie Azerbaïdjan Bulgarie République tchèque Hongrie	Lettonie Lituanie République de Slovaquie
États membres du Conseil de l'Europe qui se sont retirés de la Convention d'Istanbul / ont émis des réserves	
Croatie Pologne	Türkiye (s'est retirée en mars 2021)

⁹⁹ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 14(a).

¹⁰⁰ Étude nationale : Azerbaïdjan, République de Moldova.

toutes les pratiques préjudiciables. En Ukraine, le harcèlement sexuel et le harcèlement n'ont pas été érigés en infraction à l'occasion des réformes judiciaires de 2017¹⁰¹.

Les Codes pénaux de la Géorgie et de l'Ukraine comportent des articles distincts et adaptés qui érigent en infraction la violence domestique, y compris la violence économique et psychologique. La disposition en vigueur en Ukraine est toutefois rarement invoquée, et dans certaines régions du pays, elle ne l'a jamais été. D'autres pays de la région du Partenariat oriental ont adopté une approche « neutre du point de vue du genre » de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, excluant l'application de dispositions pénales adaptées à la violence à l'égard des femmes. Par exemple, en Azerbaïdjan, malgré une loi sur la lutte contre la violence domestique, le Code pénal ne contient pas de dispositions distinctes sur la violence domestique. En Azerbaïdjan et en Türkiye, les dispositions relatives aux voies de fait simples s'appliquent pour poursuivre la violence domestique, avec un effet limité étant donné que cette forme de violence n'est pas un phénomène isolé¹⁰².

Les pays qui adoptent cette approche continuent de poursuivre les affaires de violence domestique uniquement lorsqu'il existe des preuves de violence physique, comme le démontrent les preuves requises de blessures physiques et la détermination des peines basée sur l'étendue des blessures physiques¹⁰³. En Azerbaïdjan, si la violence physique n'entraîne pas de blessure grave, elle est punissable d'une simple amende¹⁰⁴. En France, les infractions de violence domestique ne sont considérées comme des infractions pénales que si elles entraînent une « incapacité totale de travail »¹⁰⁵. Les dispositions pénales neutres du point de vue du genre, notamment, ne parviennent pas à appréhender de manière adéquate les formes psychologiques de la violence domestique. Le résultat de cette lente évolution de la législation nationale est que les systèmes judiciaires restent inadaptés pour traiter efficacement la violence à l'égard des femmes et offrir un recours effectif aux victimes, ce qui va là encore à l'encontre de l'élément d'accessibilité nécessaire à la garantie du droit d'accès des femmes à la justice.

En Azerbaïdjan, la loi impose des processus de conciliation dans les affaires de violence à l'égard des femmes¹⁰⁶. En Géorgie, la médiation est interdite pour toutes les affaires pénales, y compris la violence domestique, qui est érigée en infraction par une disposition autonome du Code pénal¹⁰⁷.

Parmi les avancées importantes, citons la criminalisation du harcèlement par la République de Moldova en 2016¹⁰⁸. Le Royaume-Uni a récemment érigé en infraction **la strangulation non fatale**, prévoyant une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement, compte tenu du fait que « les études ont montré que les victimes sont sept fois plus susceptibles d'être tuées par leur partenaire s'il y a eu auparavant une strangulation non fatale »¹⁰⁹. La criminalisation du contrôle coercitif au Royaume-Uni, en Écosse et au Pays de Galles, ainsi qu'à Hawaï et en Californie aux États-Unis constitue un changement d'orientation des bonnes pratiques vers la prise en considération du caractère multiple de formes de violence se renforçant mutuellement, ce qui reflète la réalité de l'expérience vécue par les victimes.

¹⁰¹ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, Ukraine. La Türkiye n'a pas encore érigé en infraction la violence économique et psychologique ou toute autre pratique préjudiciable. Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

¹⁰² Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹⁰³ Étude nationale : Azerbaïdjan, République de Moldova, Ukraine ; voir aussi *T.M. et C.M. c. Moldova*, requête n° 26608/11, 7 janvier 2014, paragraphe 47.

¹⁰⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹⁰⁵ Conseil de l'Europe, [Dépôt de plainte simplifié à l'hôpital pour les victimes de violences conjugales : le Ministère de la justice français remporte le Prix Balance de cristal du Conseil de l'Europe](#), 2021, PPT.

¹⁰⁶ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine.

¹⁰⁷ Étude nationale : Géorgie.

¹⁰⁸ Étude nationale : République de Moldova.

¹⁰⁹ Gov.UK, [New non-fatal strangulation offence comes into force](#), 7 juin 2022.

Dans l'ensemble de la région, les États ont mis du temps à revoir leur législation sur les violences sexuelles pour la mettre en conformité avec la norme fondée sur le consentement énoncée par la Convention d'Istanbul. Comme indiqué ci-dessus, l'Espagne a ratifié la Convention d'Istanbul en 2014 et modifié sa législation sur les violences sexuelles pour adopter la norme fondée sur le consentement en 2022. La disposition pénale ukrainienne définit le viol uniquement du point de vue du consentement, le consentement étant « considéré comme volontaire, s'il résulte de la libre volonté d'une personne, compte tenu des circonstances qui l'accompagnent ». Des peines plus lourdes sont prévues pour les viols commis dans le cadre d'une relation intime. En Géorgie, en Azerbaïdjan et en République de Moldova, les éléments constitutifs du viol comprennent à la fois l'usage de la force ou la menace de la force et la question du consentement, comme dans de nombreux autres pays d'Europe¹¹⁰.

La Géorgie a été un pays pionnier en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application de la législation sur les crimes de haine aux préjugés de genre, instaurant une circonstance aggravante pour les infractions discriminatoires à l'égard des femmes telles que le féminicide et d'autres formes de violence. Après des difficultés initiales dans la mise en œuvre de cette disposition, des améliorations spectaculaires ont vu son application à 732 cas en 2021, contre 208 en 2020¹¹¹. La loi votée en 2022 en République de Moldova et en Türkiye a permis l'inclusion dans la législation d'une qualification pour la motivation sexiste.¹¹² L'Azerbaïdjan a récemment établi des peines aggravées pour les violences sexuelles commises sur mineur·e·s¹¹³.

4.4.1.1 La législation sur la violence domestique

Dans la région du Partenariat oriental, le champ d'application des lois sur la violence domestique se limite encore dans bien des pays aux seuls membres de la famille, excluant ainsi les couples non mariés ou les partenaires intimes¹¹⁴. En Azerbaïdjan, le champ d'application est strictement limité aux seuls membres de la famille vivant sous le même toit, excluant les anciens conjoints¹¹⁵. Une femme a ainsi été victime de violences de la part de son beau-frère sans pouvoir invoquer la loi sur la violence domestique.

La législation sur la violence domestique de certains pays du Partenariat oriental impose également des processus de conciliation aux plaignants, notamment en Azerbaïdjan et en Arménie, ce qui crée des obstacles supplémentaires pour les femmes qui veulent échapper aux auteurs de violences. En Ukraine, après avoir été incluse dans la législation sur la violence domestique, la médiation a été interdite par un arrêté du ministère de la Protection sociale¹¹⁶. Les observateurs de procès de l'OSCE en Azerbaïdjan ont noté les tentatives répétées d'un juge de faire prononcer à une victime le mot « réconciliation » afin qu'il figure dans le dossier judiciaire, et ce malgré sa réticence¹¹⁷. Bien que ce ne soit pas une politique officielle, en Ukraine et en Türkiye la police tente également de réconcilier les victimes de violences avec leurs auteurs¹¹⁸.

¹¹⁰ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, Ukraine ; Conseil de l'Europe, [Sex without consent is rape: European countries must change their laws to state that clearly](#), 2020.

¹¹¹ Étude nationale : Géorgie.

¹¹² Étude nationale : République de Moldova.

¹¹³ Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹¹⁴ Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

¹¹⁵ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie.

¹¹⁶ Étude nationale : Ukraine.

¹¹⁷ Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹¹⁸ Étude nationale : Ukraine ; Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

4.4.2 Les preuves

L'absence d'enquêtes proactives sur les infractions impliquant des violences liées au genre limite l'étendue des preuves pouvant être présentées pour fonder une condamnation. Cela entraîne également une dépendance excessive à l'égard du témoignage des victimes, qui va fréquemment de pair avec une nouvelle victimisation. En Géorgie, les ONG ont fait état du défaut d'enquêtes ou d'enquêtes inefficaces, dont l'absence d'enregistrements audiovisuels, et de la persistance d'attitudes stéréotypées. En Ukraine, la durée des enquêtes préalables au procès est souvent longue et les stéréotypes de genre sont monnaie courante¹¹⁹.

Neutres en apparence, les règles et les décisions concernant l'admissibilité des preuves peuvent paver la voie des préjugés implicites et des stéréotypes de genre. Dans de nombreux pays de la région, les codes de procédure pénale ne prévoient aucune règle limitant l'introduction de preuves d'antécédents sexuels antérieurs aux seuls cas dans lesquels cela est pertinent et nécessaire¹²⁰.

4.4.2.1 Les preuves médico-légales

Pour les victimes de violences fondées sur le genre, les analyses médico-légales sont une source de problèmes permanents, en termes d'accès, mais aussi compte tenu du manque de sensibilité aux questions de genre¹²¹. Comme l'a observé la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences : « Une autre pratique inquiétante, qui continue d'être signalée dans certains États, est le test de virginité. En Arménie par exemple, un arrêté du ministre de la Santé prévoit la réalisation d'examen médico-légaux, y compris l'évaluation de l'état de santé sexuelle, de l'intégrité sexuelle et de la virginité ou non de la victime »¹²².

Cette pratique a été mise en évidence dans deux affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans les affaires *Aydin c. Türkiye* et *N.Ç. c. Türkiye*, les victimes ont dû subir respectivement quatre et dix examens médicaux légaux. Ce recours excessif à ce qui s'apparente à des examens gynécologiques semble incarner une forme de harcèlement sexuel des victimes de violences sexuelles qui tentent de faire valoir leurs droits. Dans l'affaire *Aydin*, les tests avaient pour seul but d'établir si la requérante était vierge avant le viol présumé commis par un policier, et non de recueillir des preuves médico-légales.

Dans les pays du Partenariat oriental, l'absence de sensibilité au genre des médecins légistes, qui sont principalement des hommes, reste préoccupant¹²³. En République de Moldova, les centres de médecine légale ne sont ouverts que pendant les heures de travail, du lundi au vendredi, et toutes les zones géographiques n'en sont pas dotées, ce qui oblige les victimes à parcourir des distances importantes. Ces centres ne renseignent pas les victimes de viols et de violences sexuelles sur les services disponibles. Une étude nationale en Azerbaïdjan a révélé le refus d'un médecin légiste d'examiner une victime de viol conjugal parce qu'il estimait que cela n'était pas un crime¹²⁴.

Durant la pandémie, par crainte de la contagion, certains médecins légistes n'auraient pas pu ou voulu procéder aux examens nécessaires dans les cas de violences physiques et sexuelles, ce qui a rendu difficile la collecte de preuves¹²⁵. En Géorgie et en République de Moldova, les interdictions de voyager

¹¹⁹ Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

¹²⁰ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine.

¹²¹ Étude nationale : Azerbaïdjan, République de Moldova, Géorgie, notant un « problème grave », notamment le manque de sensibilité aux questions de genre.

¹²² Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Le viol en tant que violation grave, systématique et généralisée des droits de l'homme, en tant que crime et en tant que manifestation de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes et des filles, et sa prévention, A/HRC/47/26, 2021, paragraphe 97.

¹²³ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie.

¹²⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹²⁵ ONU Femmes, ONUDC, UNDP, IDLO, et.al., Justice for women amidst COVID-19, 2020, p. 19.

et les confinements ont entraîné une diminution du nombre d'examens médico-légaux et un retard dans la remise des rapports¹²⁶.

4.4.2.2 Les violations de la vie privée lors de la collecte de preuves

Les pratiques impliquant des violations du droit à la vie privée lors d'enquêtes sur des cas de violence sexuelle sont devenues une source d'inquiétude. Au Royaume-Uni, les policiers ont exigé de victimes qu'elles leur remettent leurs données de téléphonie mobile et leurs enregistrements personnels (dans un cas, jusqu'à sept ans de données), et qu'elles signent des accords donnant effectivement à la police « carte blanche » pour l'extraction de données¹²⁷. Selon les rapports de journalistes :

Le matériel extrait peut inclure l'ensemble des documents des plaignant-e-s, les applications de messagerie, les courriels, les enregistrements d'appels, les photos, les vidéos, les messages sur les médias sociaux et les données supprimées, le tout pouvant être conservé par la police. Le volume de matériel concerné, dans chaque affaire, peut être énorme. Des militants ont estimé que les informations couramment demandées à une victime dans le cadre d'enquêtes sur des viols représentent quelque 30 000 pages¹²⁸.

Cette masse de données personnelles est demandée uniquement aux victimes de viols et de violences sexuelles. Elles peuvent être conservées jusqu'à 100 ans et être divulguées au Service des poursuites de la Couronne (*Crown Prosecution Service*). Les victimes qui refusent de fournir les données demandées s'exposent au risque que les poursuites soient abandonnées¹²⁹.

Aux États-Unis, il est très fréquent que les échantillons d'ADN prélevés sur les kits de viol des victimes soient utilisés par la police pour les identifier en tant que suspects dans d'autres infractions sans rapport¹³⁰.

4.4.3 La protection

Il convient de ne pas sous-estimer les risques pour la sécurité et la santé physiques et psychologiques des femmes lors de leurs interactions avec les acteurs de la justice, car ce sont autant d'obstacles à leur accès à celle-ci. Dans toutes les procédures judiciaires, de l'évaluation des risques à la délivrance d'ordonnances de protection et de mesures de protection au tribunal, et malgré la reconnaissance accrue de leur importance et de leur mise en œuvre dans la région, les femmes continuent de se voir privées d'une protection significative. Le fait pour les femmes de ne pas obtenir des systèmes judiciaires une protection durable est considéré comme une violation du droit à un recours effectif, qui est une composante essentielle du droit des femmes d'accès à la justice¹³¹. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts concluant à des violations par la justice des articles 3 et 8 (interdiction des mauvais traitements et droit à la vie familiale, respectivement), pour n'avoir pas délivré d'ordonnances de protection dans les cas appropriés ou pour n'avoir pas contrôlé et assuré leur respect¹³².

La Convention d'Istanbul exige que soient disponibles des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances de protection à plus long terme. Ces ordonnances doivent être émises

¹²⁶ Étude nationale : Géorgie, République de Moldova.

¹²⁷ *The Guardian*, [We are facing the 'decriminalisation of rape' warns victims' commissioner](#), 14 juillet 2020.

¹²⁸ *The Guardian*, [Police in England and Wales dropping rape inquiries when victims refuse to hand in phones](#), 17 juin 2020.

¹²⁹ *The Guardian*, [Police demands for potential rape victims' data sparks privacy fears](#), 25 septembre 2018.

¹³⁰ *New York Times*, [Victim's rape kit was used to identify her as a suspect in another case](#), 15 février 2022.

¹³¹ CEDAW, Recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice, CEDAW/C/GC/33, 2015, paragraphe 14(e).

¹³² *E.S. c. Slovaquie*, *B. c. République de Moldova*, *Kalucza c. Hongrie*, *Eremia c. République de Moldova*, *Civek c. Türkiye*, *Murdic c. République de Moldova*, *Halime Kilic c. Türkiye*.

indépendamment de toute plainte ou procédure pénale. Comme le décrit le rapport explicatif de la Convention :

Beaucoup de victimes qui souhaitent solliciter une ordonnance d'injonction ou de protection peuvent ne pas être prêtes à porter plainte contre l'auteur des violences (ce qui déclencherait une enquête judiciaire et, éventuellement, une procédure pénale). La possibilité de solliciter une telle ordonnance ne devrait donc pas dépendre de l'engagement d'une procédure pénale contre l'auteur en question¹³³.

Dans certains pays, le cadre juridique établissant ces ordonnances reste inadéquat, tandis que dans d'autres, la mise en œuvre reste très insuffisante. Les pays du Partenariat oriental sont confrontés à des difficultés constantes pour identifier, répondre et prévenir efficacement les violences persistantes par le biais d'évaluations des risques, d'ordonnances d'urgence d'interdiction et d'ordonnances de protection, comme l'indiquent les sections ci-dessous.

4.4.3.1 Les évaluations des risques

La réalisation d'une évaluation des risques est une condition préalable nécessaire à la délivrance d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou d'une ordonnance de protection afin de déterminer le niveau de menace et d'identifier les mesures spécifiques à mettre en œuvre dans chaque cas. L'évaluation des risques permet également aux forces de l'ordre de concentrer leurs ressources limitées sur les personnes les plus menacées, et d'identifier les cas à faible risque pour lesquels des interventions préventives peuvent empêcher l'exposition à des risques plus élevés dans le futur.

En Azerbaïdjan, la législation ne prévoit pas la réalisation d'évaluations des risques, ni la délivrance d'ordonnances d'urgence d'interdiction, mais l'émission d'un avertissement écrit aux auteurs d'infractions¹³⁴. En Ukraine, des évaluations des risques sont certes effectuées, mais pas de manière systématique comme l'exige la loi¹³⁵. En Ukraine et en Géorgie, la police se charge de procéder à une première évaluation des risques, qui ne sera toutefois pas répétée en cas de nécessité¹³⁶. Compte tenu des risques accrus que courent les victimes au cours des procédures judiciaires, cette lacune réduit considérablement leur possibilité d'accéder aux mécanismes de justice pour assurer leur protection contre la violence.

La législation impose une évaluation des risques pour toute victime, y compris les enfants qui sont des victimes directes ou indirectes de la violence domestique. Dans la pratique, peu de pays procèdent à une évaluation distincte des risques que courent les enfants. En Géorgie et en Ukraine, l'évaluation du risque pour les enfants n'est pas requise. En Azerbaïdjan, les enfants témoins de violences ne sont pas considérés comme des victimes¹³⁷.

4.4.3.2 Les ordonnances d'urgence d'interdiction et l'éloignement des auteurs de violences du domicile

La Convention d'Istanbul établit « l'obligation de doter les autorités compétentes du pouvoir d'ordonner à l'auteur des violences domestiques de quitter la résidence de la victime et d'empêcher l'intéressé d'y retourner ou de contacter ladite victime »¹³⁸. Dans l'affaire *A.T. c. Hongrie*, le CEDAW a

¹³³ Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de 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, 2011, paragraphe 273.

¹³⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹³⁵ Étude nationale : Ukraine ; Conseil de l'Europe, RISK ASSESSMENT.

¹³⁶ Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

¹³⁷ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine.

¹³⁸ Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de 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, 2011, paragraphe 264.

affirmé que le droit à la vie de la victime ne saurait céder le pas à d'autres droits, tel que le droit à la propriété de l'auteur des violences¹³⁹.

En Azerbaïdjan, les auteurs de violences ne sont pas expulsés de leur domicile par respect pour leur droit à la propriété, malgré les normes juridiques internationales claires qui préconisent le contraire. En République de Moldova, la police a refusé d'éloigner les auteurs de violences de leur domicile pendant la pandémie¹⁴⁰.

En Ukraine, il n'y a pas eu de suivi systémique de la réponse policière à la violence domestique. Il semblerait que la police soit de toutes les façons peu efficace pour assurer une protection significative. Pour remédier à ce problème et pour pallier les cas où la police ne répondait pas aux appels à l'aide, un système de notification a récemment été établi¹⁴¹.

4.4.3.3 Les ordonnances de protection de plus longue durée

Une protection à plus long terme est nécessaire pour les victimes, sachant que la menace qui pèse sur leur vie et leur intégrité physique peut persister toute leur vie. De nombreux pays de la région proposent des ordonnances de protection à long terme dans le cadre de procédures civiles. Elles sont abordées dans le présent rapport étant donné leur lien étroit avec la protection contre la violence dans le contexte pénal. À l'exception de pays comme l'Espagne, où des tribunaux spécialisés dans les violences domestiques sont compétents pour traiter les questions à la fois civiles et pénales liées à l'affaire, le fait que la protection à long terme relève du droit civil crée des obstacles supplémentaires pour les victimes en les obligeant à rechercher une représentation juridique et à supporter les coûts et les charges liés à la demande de protection. Cela pose également des difficultés en ce qui concerne l'accès à l'aide juridique gratuite dans les pays où les bureaux d'aide juridique sont divisés en sections civile et pénale, les avocats n'exerçant que dans l'une ou l'autre de ces sections, ainsi que dans les pays où les questions civiles connexes ne sont pas couvertes par l'aide juridique¹⁴².

Dans de tels cas, étant donné la persistance de la menace et la charge permanente que représente pour les victimes le fait de devoir refaire une demande de protection, plusieurs pays de l'UE offrent aux victimes une protection à long terme, voire permanente. Les pays du Partenariat oriental n'offrent pas de protection prolongée sur le long terme aux victimes de violences domestiques. En Ukraine, les ordonnances de protection peuvent être prononcées pour une durée d'un à six mois seulement et prolongées jusqu'à 12 mois maximum au cours d'une procédure pénale¹⁴³.

En Azerbaïdjan, les ordonnances de protection peuvent être émises pour une durée maximale de 180 jours, indépendamment de la menace réelle de violence qui pèse sur la victime. En outre, elles ne peuvent être délivrées que si l'auteur de l'infraction viole dans un premier temps une ordonnance de courte durée. En pratique, les victimes doivent rédiger une demande écrite d'ordonnance à court terme et présenter des preuves à l'appui de leur demande¹⁴⁴. En 2020, seules 32 ordonnances de courte durée ont été délivrées et aucune ordonnance de longue durée n'a été prononcée. En 2019, 38 ordonnances à court terme et seulement deux ordonnances à long terme ont été délivrées. Dans la pratique, les ordonnances de protection ne peuvent être délivrées immédiatement, car elles sont

¹³⁹ CEDAW, *Mme A.T. c. Hongrie*, Communication n° 2/2003, 2005.

¹⁴⁰ Étude nationale : République de Moldova.

¹⁴¹ Étude nationale : Ukraine.

¹⁴² Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022) ; Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹⁴³ Étude nationale : Ukraine.

¹⁴⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan, citant des cas où la police a refusé d'éloigner l'auteur de l'infraction. Voir, CEDAW, *A.T. c. Hongrie*, 2005.

conditionnées à l'établissement de la responsabilité pénale de l'auteur des faits; le processus peut alors se prolonger sur des mois voire des années¹⁴⁵.

En Ukraine, en violation du cadre législatif national, les juges déboutent les demandes de protection en l'absence de plainte pénale préalable, alors qu'elles sont sans rapport avec la responsabilité pénale, et ce faisant « privilégient le principe de présomption d'innocence de l'auteur au détriment de la sécurité de la victime ». De plus, ils révèlent souvent le nom de la victime ou des informations permettant de l'identifier, bafouant ainsi son droit à la vie privée. En Ukraine, un fort pourcentage (environ 70 %) des demandes de protection est rejeté¹⁴⁶. Et, comme indiqué, lorsqu'elles sont émises, aucune mesure n'est prise pour assurer leur exécution¹⁴⁷.

Dans d'autres pays, notamment en République de Moldova, en Ukraine et en Türkiye, les juges ont tendance à limiter la portée dans le temps des ordonnances d'urgence et des ordonnances de protection, alors que la loi limite déjà leur durée d'application¹⁴⁸.

En République de Moldova, le nombre de demandes d'ordonnances de protection civile est resté le même pendant les confinements, mais la police a signalé un doublement du nombre des ordonnances d'urgence d'interdiction émises. La baisse des ordonnances de protection civile a également été attribuée au fait que, pendant les confinements, la police a refusé de contraindre les auteurs de violences à quitter le domicile¹⁴⁹. De même, en Géorgie, le nombre d'ordonnances d'urgence d'interdiction délivrées pendant la pandémie a augmenté, tandis que le nombre d'ordonnances de protection délivrées par les tribunaux a chuté¹⁵⁰.

4.4.3.4 Les ordonnances de protection pour les autres formes de violence à l'égard des femmes

Quelques pays européens ont élargi et adapté l'application des ordonnances de protection à d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Le Danemark a créé des ordonnances d'interdiction temporaire spécifiques au harcèlement, tandis que le Royaume-Uni a établi des ordonnances de protection dans les cas de mutilations génitales féminines et de mariages forcés. L'Albanie a étendu le champ d'application des ordonnances de protection d'urgence aux victimes de violences commises par leur partenaire intime. Ces mesures peuvent être considérées comme des exemples de bonnes pratiques dans la mesure où elles élargissent et adaptent l'application des mécanismes de protection existants à une catégorie plus large de personnes¹⁵¹.

4.4.3.5 La protection au tribunal

La protection au tribunal couvre à la fois des aspects procéduraux et physiques. Parmi les mesures visant à garantir les conditions physiques de la sécurité des victimes pendant les procédures, on peut citer : des zones d'attente désignées dans les tribunaux pour éviter un nouveau traumatisme des femmes qui devraient sinon affronter leurs agresseurs dans les couloirs avant et après les procédures, un personnel de sécurité pour accompagner les victimes dans les bâtiments, l'utilisation d'écrans ou de technologies vidéo pour permettre aux victimes de témoigner dans une pièce séparée et

¹⁴⁵ Étude nationale : Azerbaïdjan, citant des cas où la police a refusé d'éloigner l'auteur de l'infraction. Voir, CEDAW, *A.T. c. Hongrie*, 2005.

¹⁴⁶ Conseil de l'Europe, Court considerations on issuing restraining or protection orders in cases of domestic violence: International standards and overview of Ukrainian national practice, 2020, pp. 14, 57, 61, concluant par une liste exhaustive de l'application inappropriée du cadre juridique national par les juges de première instance et d'appel.

¹⁴⁷ Conseil de l'Europe, Risk assessment standards and methodologies for diverse stakeholders in Ukraine, 2020.

¹⁴⁸ Étude nationale : République de Moldova ; CoE, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

¹⁴⁹ Étude nationale : République de Moldova.

¹⁵⁰ Étude nationale : Géorgie.

¹⁵¹ ONU Femmes, [Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia](#), 2020.

l'autorisation pour les témoins d'être accompagnés d'une personne de soutien. Les ajustements procéduraux comprennent, entre autres, la fermeture des audiences au public, l'exclusion des médias et la protection de l'identité de la victime.

Dans les pays du Partenariat oriental, les tribunaux ne disposent pas de zones d'attente sécurisées pour les victimes¹⁵². Dans un exemple de bonnes pratiques, la Türkiye a récemment mis en place des salles destinées aux interrogatoires judiciaires, où des agents spécialement formés assistent les victimes vulnérables afin de les protéger d'une nouvelle victimisation par d'autres personnels des tribunaux qui peuvent ne pas être sensibilisés aux questions de genre.

Si les tribunaux font état de protections procédurales pour les victimes, celles-ci ne sont pas toujours suffisantes pour les mettre véritablement à l'abri d'une nouvelle victimisation. Dans l'affaire *Y. c. Slovénie*, le juge a ordonné certaines mesures de protection dans l'enceinte du tribunal et a proposé des pauses durant le témoignage de la victime mineure du viol, lorsqu'elle était submergée par l'émotion. Cependant, il n'a pas protégé la victime contre un interrogatoire direct par l'auteur du viol lui-même, qui lui a posé plus d'une centaine de questions, dont beaucoup étaient déplacées¹⁵³.

Dans l'affaire *N.Ç. c. Türkiye*, l'interrogatoire du tribunal, lors duquel la victime mineure d'un viol a été obligée de mimer des positions sexuelles dans la salle d'audience, a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme comme constituant une violation de l'article 3. La Cour a conclu à une violation fondée sur le fait que le juge dans cette affaire avait refusé les demandes de protection extrajudiciaire, alors même que la victime et son conseil n'avaient pu quitter le tribunal pendant des heures du fait de la présence de membres de la famille de l'accusé qui menaçaient de porter atteinte à leur sécurité physique à l'issue de la procédure¹⁵⁴.

4.4.4 Les poursuites et décisions judiciaires

Dans les affaires de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, l'efficacité des poursuites et des jugements reste un défi, même pour les pays de la région disposant de cadres et de pratiques judiciaires avancés. Au Royaume-Uni, les poursuites et les condamnations pour viols sont à leur plus bas niveau depuis une décennie malgré une augmentation record du nombre de cas signalés. De 2018 à 2019, les poursuites pour viol ont chuté de 33 % et les condamnations de 26 %¹⁵⁵. Dans les 63 136 cas de viols présumés signalés entre janvier et septembre 2021, seuls 820 des violeurs présumés ont été inculpés¹⁵⁶. Cette baisse a été attribuée à une réduction de l'allocation des ressources financières, ainsi qu'à l'augmentation du temps nécessaire pour trier la grande quantité de données numériques actuellement recueillies. Dans les pays du Partenariat oriental, le manque de données provenant des institutions du secteur de la justice ne permet pas d'évaluer de manière significative l'efficacité des poursuites et des jugements dans ce domaine.

Parmi les tendances positives, citons la multiplication par 10 des poursuites pour violence domestique en Géorgie depuis 2014, où elles sont passées de 550 à 5144 en 2021. Toutefois, le taux de condamnation n'est que de 12 %. Plutôt que de classer rapidement les affaires de violence sexuelle, les procureurs laissent les enquêtes se poursuivre des années durant¹⁵⁷. Autre exemple de bonne pratique : les juges ukrainiens se réfèrent à la Convention d'Istanbul dans leurs décisions¹⁵⁸.

¹⁵² Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

¹⁵³ *Y. c. Slovénie*, requête 41107/10, 2015, paragraphes 104-107.

¹⁵⁴ *N.Ç. c. Türkiye*, requête n° 40591/11, 2021.

¹⁵⁵ *The Guardian*, [Rape prosecutions in England and Wales at lowest level in a decade](#), 12 septembre 2019.

¹⁵⁶ *The Guardian*, [Rape victims failed by U.K. criminal courts are being forced to seek justice elsewhere](#), 19 avril 2022 ; *The Guardian*, [We are facing the 'decriminalisation of rape' warns victims' commissioner](#), 14 juillet 2020.

¹⁵⁷ Étude nationale : Géorgie.

¹⁵⁸ Étude nationale : Ukraine.

4.4.5 Des voies de recours effectifs

L'absence d'accès à des recours effectifs reste l'un des plus grands défis pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, bien que protégées par l'article 13 de la CEDH, la Convention d'Istanbul et la Directive européenne sur les droits des victimes. Des voies de recours adéquates et effectives comprennent, entre autres, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives qui reflètent la gravité des délits commis¹⁵⁹, ainsi que l'indemnisation des dommages pécuniaires et moraux par l'auteur ou, à défaut, par l'État. L'article 30(2) de la Convention d'Istanbul dispose que :

Une indemnisation adéquate par État devrait être octroyée à ceux qui ont subi des atteintes graves à l'intégrité corporelle ou à la santé, dans la mesure où le préjudice n'est pas couvert par d'autres sources, notamment par l'auteur de l'infraction, par les assurances ou par les services sociaux et médicaux financés par l'État. Cela n'empêche pas les Parties de demander à l'auteur de l'infraction le remboursement de l'indemnisation octroyée, à condition que la sécurité de la victime soit dûment prise en compte.

La Recommandation générale n° 33 du CEDAW recommande également la création de fonds d'indemnisation des victimes à cette fin ; il n'en existe pas en Azerbaïdjan, en Ukraine et en Türkiye¹⁶⁰.

Même si la loi prévoit des sanctions appropriées, les préjugés implicites et les stéréotypes amènent à condamner les auteurs à de faibles peines, notamment par l'application discriminatoire de circonstances atténuantes telles celles fondées sur l'honneur ou la morale¹⁶¹, pour bonne conduite au tribunal, du fait de leur situation de « père de famille » ou de l'expression d'un « repentir sincère »¹⁶². Dans de nombreux pays de la région, dans les affaires de violence fondée sur genre, les juges imposent des amendes qui, outre le fait de ne pas s'avérer dissuasives, viennent souvent grever le budget familial et donc découragent les victimes de porter plainte¹⁶³. En outre, la plupart des pays de la région n'ont pas intégré la liste complète des circonstances aggravantes à appliquer dans les affaires de violence contre les femmes et de violence domestique, comme le prévoit l'article 46 de la Convention d'Istanbul¹⁶⁴.

L'incapacité des victimes à demander une indemnisation peut souvent être attribuée au fait qu'elles ne sont pas suffisamment informées de leurs droits pour pouvoir intervenir en tant que partie au stade approprié de la procédure et en faire la demande. Beaucoup de systèmes juridiques exigent que les victimes déposent une demande d'indemnisation dans une action au civil distincte, ce qui nécessite une nouvelle procédure et un avocat différent, spécialisé en droit civil. C'est le cas en Géorgie et en Azerbaïdjan, où l'aide juridique gratuite ne couvre pas les procédures civiles distinctes pour obtenir une indemnisation¹⁶⁵. Des retards importants dans l'exécution des ordonnances d'indemnisation sont également fréquents. En Ukraine, l'exécution des décisions judiciaires reste un défi, la charge incombant à la partie lésée¹⁶⁶.

¹⁵⁹ Article 45, Convention d'Istanbul.

¹⁶⁰ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine ; Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

¹⁶¹ En violation de l'article 42 de la Convention d'Istanbul.

¹⁶² Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine ; Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

¹⁶³ Étude nationale : Ukraine.

¹⁶⁴ Étude nationale : Ukraine ; Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye (2022).

¹⁶⁵ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine. En Ukraine, les victimes peuvent être indemnisées dans le cadre de procédures civiles et pénales.

¹⁶⁶ Étude nationale : Ukraine.

En Ukraine et en Azerbaïdjan, la législation ne prévoit pas l'indemnisation des victimes par l'État lorsque le préjudice n'est pas couvert par les auteurs¹⁶⁷. La plupart des cadres juridiques nationaux prévoient une indemnisation par l'État en cas de manquement à la diligence raisonnable. En Azerbaïdjan, les dispositions pertinentes ne peuvent pas être invoquées par les victimes d'infractions¹⁶⁸.

4.4.6 La violence et le harcèlement au travail

La Convention de l'OIT sur la violence et le harcèlement (C190) a été ouverte à la signature en 2019, marquant une importante avancée du cadre juridique international dans le domaine des droits du travail. Elle définit la violence et le harcèlement comme « un ensemble de comportements et de pratiques inacceptables » qui « visent, entraînent ou sont susceptibles d'entraîner des dommages de nature physique, psychologique, sexuelle ou économique », englobant ainsi les abus physiques et verbaux, le harcèlement et les brimades collectives à l'école, le harcèlement sexuel, les menaces et le harcèlement, entre autres comportements.

Étant donné que le travail peut avoir pour cadre des infrastructures immatérielles, la convention C190 couvre les communications en lien avec le travail faisant appel aux TIC. Elle s'applique à toutes les travailleuses et tous les travailleurs, quel que soit leur statut contractuel, y compris dans le secteur informel. La convention est donc applicable aux préjudices psychologiques, sexuels ou économiques perpétrés même lorsque les personnes sont restées chez elles pendant la pandémie.

La violence liée au genre est au cœur de la nouvelle convention de l'OIT. Elle englobe les actes de tiers, notamment les clients, les prestataires de services et les patients, qui peuvent tous être des victimes ou des auteurs de délits. Elle constitue donc un outil important pour faire face à l'augmentation des formes de violence perpétrées à l'encontre de celles et ceux en première ligne pendant la pandémie, en particulier les violences qui ont cours dans le secteur de la santé, ainsi que la violence fondée sur le genre perpétrée à l'encontre des femmes travaillant à domicile et des travailleuses et travailleurs informels. Depuis l'adoption de cette convention, la pandémie a mis ces problèmes en lumière, puisque, depuis le début de la crise sanitaire, de multiples formes de violence et de harcèlement liés au travail ont été signalées dans tous les pays, en particulier à l'égard des femmes et des groupes vulnérables.

De nombreux rapports ont fait état d'une recrudescence des violences commises à l'égard des personnels de santé pendant la pandémie, ces derniers se retrouvant en première ligne non seulement du risque de contagion pour eux-mêmes et leur famille, mais aussi de violences éventuelles¹⁶⁹. Pendant la pandémie, Malte et la Géorgie ont signalé une augmentation non quantifiée des agressions verbales à l'encontre des personnels de santé, tandis que les Pays-Bas ont fait état d'une hausse de 15 % des violences commises à l'encontre de la police, des pompiers et du personnel ambulancier. Le ministère espagnol de la Santé collecte chaque année des données sur les violences commises à l'égard des personnels de santé, qui ont révélé leur augmentation en 2019 et une hausse plus importante encore en 2020. L'analyse des données a indiqué que la réduction de l'incidence des violences physiques en 2020 était due à la suspension des consultations en face à face¹⁷⁰. Dans certains

¹⁶⁷ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine.

¹⁶⁸ Étude nationale : Azerbaïdjan.

¹⁶⁹ Voir, EJD, [Joint statement on violence against doctors during the COVID-19 crisis](#), 2020 ; Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, [European Medical organisations call for protection of healthcare professionals](#), 2021 ; Voir aussi, Alsuliman, T., Mouki, A., Mohaman, O., Eastern Mediterranean Health Journal, Prevalence of abuse against frontline health-care workers during the COVID-19 pandemic in low and middle-income countries, Vol. 27, 2021 ; BMJ, US hospitals tighten security as violence against staff surges during pandemic, 2021 ; 375:n2442, doi : <https://doi.org/10.1136/bmj.n2442>.

¹⁷⁰ Ministerio de Sanidad, Informe técnico de agresiones a profesionales del sistema nacional de salud, 2019-2020: [Resumen ejecutivo](#), 2021.

contextes, les prestataires de services exposés à la covid-19 ont également été victimes de stigmatisation, d'isolement et d'ostracisme social.

Dans la mesure où les femmes représentent environ 70 % de la main-d'œuvre du secteur sanitaire et social, elles sont touchées de manière disproportionnée par la violence et le harcèlement¹⁷¹. Le problème prend une ampleur accrue lorsque les systèmes de santé sont sous tension. En plus de la violence sur leur lieu de travail, les personnels de santé peuvent être exposés à la violence à leur domicile¹⁷².

Une recrudescence de la violence à l'encontre des travailleuses et des travailleurs issus de l'immigration a également été identifiée. Par exemple, face à des conditions de travail dangereuses et à l'absence de contrôle d'une situation (préexistante) d'exploitation par le travail et de violence sexuelle, Women's Link Worldwide a demandé une enquête des Nations Unies sur la détérioration des conditions de travail des travailleuses migrantes saisonnières dans les champs de fraises de Huelva, en Espagne¹⁷³. Trois ONG ont signalé une recrudescence de la violence à l'égard des femmes migrantes de la République de Moldova résidant à l'étranger¹⁷⁴.

Des préoccupations ont également été soulevées concernant le travail des femmes détenues qui, pendant de longues heures, pour une rémunération faible ou nulle, cousent des masques, des uniformes pour le personnel de santé et d'autres équipements de protection, et que l'on pourrait assimiler à un traitement inhumain et/ou à un travail forcé¹⁷⁵.

Convention de l'OIT sur la violence et le harcèlement (C190)

En tout, [20 pays](#) ont ratifié la C190. Dans la région européenne, il s'agit de **l'Albanie, la Grèce, l'Italie, Saint-Marin, l'Espagne et le Royaume-Uni**. La France a récemment adopté un projet de loi approuvant la ratification de la C190, qui n'est entrée en vigueur qu'en Grèce.

Avant la pandémie, les défenseuses des droits humains et les femmes journalistes étaient déjà confrontées à des niveaux élevés de cyberviolence¹⁷⁶. (Voir la section ci-dessous sur la violence commise par le biais des TIC). Pendant la pandémie, l'incidence de la violence à leur égard a encore augmenté. L'OSCE a relevé des cas de « harcèlement et de violences suite à des enquêtes menées par des journalistes femmes et des défenseuses des droits de

l'homme sur les réponses du gouvernement à la crise »¹⁷⁷. Comme indiqué ci-dessus, la journaliste serbe Ana Lalić a été la cible d'une campagne de haine. Elle a été poursuivie par un hôpital pour avoir révélé qu'il manquait de matériel médical et accusée par le Premier ministre serbe de diffuser des « fake news ». En Espagne, Reporters sans frontières a signalé le harcèlement de la présentatrice Ana Pastor par le parti d'extrême droite Vox¹⁷⁸.

¹⁷¹ Boniol, M., McIsaac M., Xu L., Wuliji T., Diallo K., et. al., Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries, OMS, 2019 ; voir par ailleurs, Santarone, K., McKenney, M., Elbuli, A. (2020). Preserving mental health and resilience in frontline healthcare workers during COVID-19. American Journal of Emergency Medicine, 38(7), 1530-1531, <https://doi.org/10.1016/j.ajem.2020.04.030>.

¹⁷² OMS, [COVID-19 and violence against women: What the health sector/system can do](#), 2020, p. 2.

¹⁷³ Women's Link Worldwide, communiqué de presse, [Women's Link Worldwide urges the UN to investigate human rights violations against migrant women performing seasonal farm work in Spain's strawberry industry](#), 3 juin 2020.

¹⁷⁴ Étude nationale : République de Moldova.

¹⁷⁵ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 65.

¹⁷⁶ Étude nationale : Géorgie ; RSF, [Ukraine: Two women journalists harassed and threatened online over their reporting](#), 2020, observant que les journalistes femmes sont plus fréquemment victimes de harcèlement en ligne que leurs homologues masculins.

¹⁷⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 70.

¹⁷⁸ RSF, [Platforms urged to prevent harassment of journalists covering COVID-19](#), [en ligne].

Avec une prévalence de base de 45 à 75 % de violence sur le lieu de travail au cours de la vie, et de 32 à 55 % de risques de subir des violences au cours d'une année donnée, les travailleurs et travailleuses du sexe en Europe ont également noté une augmentation de la violence à leur égard pendant la pandémie, en plus de risques accrus pour leur santé¹⁷⁹. Les violences commises à leur encontre sont le fait de clients, de personnes se faisant passer pour des clients, de la police, des agents de l'immigration et du système judiciaire. (Cette question est également abordée dans la section sur la réponse de la justice pénale à la crise de santé publique, ci-dessous).

Il convient de noter que la Convention de l'OIT sur la violence et le harcèlement couvre l'impact de la violence domestique sur les travailleuses et les travailleurs, en plus de la violence au travail. La recommandation qui l'accompagne définit des mesures pratiques que les employeuses et les employeurs doivent prendre en faveur des victimes, notamment des congés, des aménagements des modalités de travail et des actions de sensibilisation. Étant donné l'augmentation de la violence domestique qui s'est produite pendant les confinements, la convention a un rôle important à jouer dans le rôle potentiel que peuvent jouer les employeuses et les employeurs.

4.4.7 La violence commise par le biais des TIC

Avec les progrès technologiques, de nouvelles formes de violence sont apparues qui visent principalement les femmes, et notamment : le cyberharcèlement¹⁸⁰, le sexting¹⁸¹, le revenge porn (vengeance pornographique), l'upskirting¹⁸² et les menaces numériques de viol, d'agression sexuelle et de meurtre. Dans la définition du champ d'application de sa Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, le GREVIO a inclus :

le partage non consenti d'images ou de vidéos, la contrainte et les menaces, y compris les menaces de viol, les brimades à caractère sexuel et les autres formes d'intimidation, le harcèlement sexuel en ligne, l'usurpation d'identité, la traque pratiquée en ligne ou par l'intermédiaire d'objets connectés, ou encore les préjudices psychologiques ou économiques infligés à des femmes ou à des filles par des personnes utilisant des moyens numériques¹⁸³.

Les auteurs de ces actes peuvent être des partenaires, des ex-partenaires, des collègues, des camarades de classe ou, comme c'est souvent le cas, des inconnus. Certaines femmes sont particulièrement exposées, comme les défenseuses des droits des femmes, les journalistes, les blogueuses, les joueuses en ligne, les personnalités publiques et les politiciennes¹⁸⁴.

Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), une femme sur dix (11 %) en Europe a été confrontée à au moins une ou deux formes de cyberharcèlement depuis l'âge de 15

¹⁷⁹ ICRSE, [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers, 2020](#), pp. 1, 7 ; Étude nationale : Ukraine, constatant des niveaux élevés de violence à l'encontre des travailleuses et des travailleurs du sexe de la part des forces de l'ordre et d'inculpation d'infractions administratives « sans motif légal ».

¹⁸⁰ Harcèlement pratiqué au moyen des technologies de l'information et par le biais des plateformes de réseaux sociaux.

¹⁸¹ Le sexting désigne l'acte qui consiste à envoyer des messages à caractère sexuel.

¹⁸² L'upskirting désigne l'acte qui consiste à prendre des photos à caractère sexuel ou intime sous la jupe ou la robe d'une victime, sans son consentement. L'upskirting est une infraction pénale passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans en Angleterre et au Pays de Galles ; quatre hommes ont été incarcérés au cours de l'année qui a suivi l'introduction de la loi sur l'upskirting.

¹⁸³ GREVIO, Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, 24 novembre 2021.

¹⁸⁴ Étude nationale : Géorgie, République de Moldova.

ans¹⁸⁵. La FRA a également constaté que 4 % des femmes entre 18 et 29 ans avaient été concernées par le cyberharcèlement au moins une fois¹⁸⁶.

Les mesures de confinement auraient accru l'utilisation d'internet de 50 à 70 %, avec une augmentation présumée de la violence commise par le biais des TIC à l'égard des femmes. Par exemple, une enquête menée en 2021 en Türkiye a révélé que 51 % des femmes avaient reçu des messages de harcèlement textuels, vocaux ou vidéo dans les environnements en ligne ; 46 % avaient été harcelées au moyen des TIC¹⁸⁷. Pourtant, comme les pays du Partenariat oriental, la Türkiye n'a pas encore promulgué de législation spécifique pour lutter contre la violence liée aux TIC¹⁸⁸.

Parmi les conséquences de la violence en ligne, les femmes sont confrontées à « des niveaux plus élevés d'anxiété, de dépression due à des troubles du stress, de traumatisme, d'attaques de panique, de perte d'estime de soi et un sentiment d'impuissance dans leur capacité à répondre aux violences ». Les femmes auraient tendance à restreindre leur accès en ligne en raison des violences qu'elles subissent lorsqu'elles sont connectées, ce qui limite potentiellement leur accès aux services en ligne¹⁸⁹.

4.5 Les femmes en conflit avec la loi

Les femmes sont généralement détenues pour des infractions à faible risque, souvent associées à des difficultés économiques et sociales, ou liées à des relations coercitives avec des hommes. Elles sont concernées par des infractions pour exercice de la prostitution, même lorsqu'elle est légale, et par des violences liées à leur résistance à leurs agresseurs, par exemple en cas d'autodéfense. Elles sont également contraintes par des partenaires violents d'adopter un comportement criminel et/ou de commettre des délits pour réduire les effets préjudiciables de la violence et de l'exploitation dont elles sont victimes, à l'image des délits que commettent les victimes de la traite¹⁹⁰.

De nombreuses femmes accusées sont en fait les victimes de crimes qui n'ont pas fait l'objet de signalements ni de poursuites. Dans une étude de la jurisprudence concernant des femmes accusées de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, un quart d'entre elles avaient été victimes d'abus sexuels pendant leur enfance et/ou de violence domestique ; la plupart avaient continué à être exploitées sexuellement par les trafiquants alors même qu'elles participaient aux actes liés à la traite d'autres femmes et filles dont elles étaient accusées¹⁹¹.

Les systèmes judiciaires fonctionnent souvent selon un schéma conceptuel basé sur une dichotomie implicite entre victimes et criminels qui reflète les « manières complexes dont les visions normatives du genre, de la sexualité et du statut de victime intègrent les processus de distinction entre "victimes" et "criminels" »¹⁹². Techniquement, l'incapacité à reconnaître effectivement les défendeurs comme d'anciennes victimes ou les victimes concomitantes d'un scénario criminel peut être attribuée en partie à l'exigence que la victimisation soit contemporaine du crime. Les systèmes de justice pénale reconnaissent rarement les antécédents de violence dans les définitions de la légitime défense.

¹⁸⁵ FRA, Violence against Women: an EU-wide survey. Main results report (Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE – Les résultats en bref), 2014, p. 104 (version anglaise), définissant le cyberharcèlement comme: recevoir des e-mails ou des SMS sexuellement explicites non sollicités qui les ont offensées ou des avances déplacées qui les ont offensées sur des réseaux sociaux ou les forums de discussions sur internet.

¹⁸⁶ FRA, Violence against Women: an EU-wide survey. Main results report (Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE – Les résultats en bref), 2014, p. 4 (version anglaise).

¹⁸⁷ KONDA-UNFPA, [Digital Violence Report](#), 2021.

¹⁸⁸ Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

¹⁸⁹ ONU Femmes, [Online ICT facilitated violence against women and girls during COVID-19](#), 2020.

¹⁹⁰ ONU Femmes, et. al., Justice for women amidst COVID-19, 2020, pp. 24-25 ; Étude nationale : Ukraine.

¹⁹¹ ONUDC, *Female victims of trafficking for sexual exploitation as defendants*, 2020.

¹⁹² Sine Plambeck, Between "Victims" and "Criminals": Rescue, Deportation, and Everyday Violence among Nigerian Migrants, *Social politics*. Vol. 24. n° 3, 2014, p. 385.

L'application permanente des stéréotypes de genre associés à la « victime idéale » contribue également à l'incrimination des victimes.

Dans les cas d'homicides commis par des femmes, les preuves suggèrent « que les femmes qui tuent leur partenaire intime masculin agissent souvent en état de légitime défense à la suite de violences et d'intimidations continues »¹⁹³. La plupart des études sur les femmes incarcérées ont observé parmi elles des taux élevés de victimisation qui relient la violence à leur entrée dans le système de justice pénale en tant que prévenues¹⁹⁴. Des études approfondies menées aux États-Unis ont révélé que la quasi-totalité des femmes et des filles incarcérées avaient subi des violences sexuelles et physiques tout au long de leur vie¹⁹⁵.

Les femmes appartenant à des groupes ethniques et raciaux marginalisés, vivant dans la pauvreté et/ou toxicomanes, et les travailleuses du sexe sont touchées de manière disproportionnée. Comme l'a observé le CEDAW :

La pauvreté et le chômage contraignent de nombreuses femmes, y compris des jeunes filles, à se prostituer. Les prostituées sont particulièrement vulnérables à la violence, car leur statut, qui peut être illégal, tend à les marginaliser. Elles ont besoin d'une protection égale par la loi contre le viol et les autres formes de violence¹⁹⁶.

Les travailleuses et les travailleurs du sexe font l'objet de stigmatisation et de traitement discriminatoire, y compris par les forces de l'ordre, parce qu'ils transgressent les normes sexuelles et sociales liées au genre et/ou parce qu'ils ne se conforment pas aux rôles de genre précisément du fait de leur activité. La présomption de criminalité et le traitement discriminatoire ont pour effet d'empêcher ces personnes de demander justice lorsqu'elles sont victimes de violences physiques ou sexuelles, ou d'extorsion, de peur de faire l'objet d'une enquête criminelle. Par conséquent, les agresseurs peuvent exercer des violences à leur égard en toute impunité.

Les normes internationales prévoient l'application du principe de non-sanction aux victimes de la traite des êtres humains pour les infractions commises pendant qu'elles étaient soumises à la traite. L'ONUDC a décrit ce principe comme : « l'idée que les victimes de la traite ne devraient encourir ni arrestation, ni inculpation, ni détention, ni poursuites, ni peine, ni aucune autre forme de sanction pour des actes illégaux commis en conséquence directe de la traite dont elles ont été l'objet »¹⁹⁷. Cependant, de nombreux pays de la région Europe ont limité son application aux infractions liées à la situation des victimes de la traite, telles que le statut d'immigré-e en situation irrégulière ou la détention de faux documents, en dépit du fait que les trafiquants contraignent intentionnellement leurs victimes à commettre des actes proches de l'exploitation, plus susceptibles de répression, afin de se protéger de toute responsabilité¹⁹⁸.

Lorsqu'elles sont condamnées, les femmes détenues sont victimes de harcèlement et d'agressions sexuelles à l'occasion des fouilles corporelles ; elles sont accompagnées par des hommes pour l'orientation vers des services de santé ; et elles se heurtent à l'absence de procédure de plainte et d'accès à une représentation juridique, notamment en matière de divorce, de pension alimentaire et

¹⁹³ OMS, [Understanding and addressing violence against women](#), p. 2.

¹⁹⁴ Arnold, R.A., Processes of victimization and criminalization of Black women, *Social Justice*, 17, 153-166, 1990 ; Browne, A., When battered women kill, 1987 ; Browne, A., Miller, B., Maguin, E., Prevalence and severity of lifetime physical and sexual victimization among incarcerated women, *International Journal of Law and Psychiatry*, 22, 301-322.

¹⁹⁵ Gilfus, M.E., [Women's experiences of abuse as a factor for incarceration](#), VAWNet, 2002.

¹⁹⁶ CEDAW, Recommandation générale n° 19, paragraphe 15.

¹⁹⁷ ONUDC, Orientations concernant l'adoption de mesures de justice pénale appropriées pour les personnes qui ont été contraintes de commettre des infractions du fait de leur condition de victimes de la traite, CTOC/COP/WG.4/2020/2, paragraphes 9-11.

¹⁹⁸ ONUDC, *Female victims of trafficking for sexual exploitation as defendants*, 2020.

de garde d'enfants. Souvent contraintes de faire leurs achats à la cantine de la prison, à des prix élevés, elles n'ont pas toujours les moyens de se procurer des serviettes hygiéniques.

Les femmes subissent aussi fréquemment diverses formes de violence liée au genre dans les centres de détention, notamment des violences sexuelles, et ce dans tous les pays du monde. La présomption de culpabilité ne devrait pas les empêcher d'accéder à la justice pour faire état des violences sexuelles subies. Les femmes sont également victimes de discrimination dans les institutions carcérales, notamment concernant leur accès aux soins de santé, en particulier sexuelle et reproductive¹⁹⁹.

Au moment de la pandémie, les personnes incarcérées pour des crimes non violents et celles sur le point de terminer leur peine auraient dû bénéficier d'une libération anticipée. Les violations du droit à la santé et aux soins de santé ont également constitué une préoccupation majeure pendant cette période. Ces questions sont abordées plus en détail dans la section ci-dessous, consacrée à la réponse de la justice pénale à la crise de santé publique.

4.6 La corruption

La corruption est un obstacle important à l'accès des femmes à la justice. Elle érode la confiance dans la capacité de la justice à rendre des jugements équitables, avec un impact disproportionné sur les femmes au vu de la revictimisation dont elles sont victimes et de ses conséquences systématiquement discriminatoires sur le plan du genre. La corruption empêche également le dépôt de plaintes par les personnes qui n'ont pas les moyens de payer d'éventuels pots-de-vin, en plus des frais de justice.

La corruption dans le secteur de la justice reste un problème significatif dans les pays du Partenariat oriental. Elle a été signalée comme une préoccupation importante par les chercheurs en République de Moldova et en Azerbaïdjan²⁰⁰. En revanche, une enquête de confiance et de satisfaction des usagers réalisée en 2019 en Géorgie a révélé que 84 % des personnes interrogées faisaient confiance aux tribunaux et étaient satisfaites des services fournis²⁰¹.

4.7 L'effet de la pandémie sur l'accès des femmes à la justice

Dans ses orientations sur la réponse à apporter à la covid-19, le Comité de la CEDAW a réitéré :

l'obligation permanente de diligence raisonnable des États de prévenir et de protéger les femmes contre la violence basée sur le genre à leur égard et de tenir les auteurs responsables de cette violence. Les États doivent veiller à ce que les femmes et les filles qui sont victimes ou qui risquent d'être victimes de violences fondées sur le genre, y compris celles qui vivent en institution, aient un accès effectif à la justice, en particulier aux ordonnances de protection, à l'assistance médicale et psychosociale, à des centres d'hébergement et à des programmes de réhabilitation²⁰².

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a observé que « si certains pays ont établi des procédures spéciales » pour faire face à l'augmentation de la violence

¹⁹⁹ Voir aussi la Fiche thématique du CPT « Les femmes en prison », <https://www.coe.int/fr/web/cpt/women-in-prison>

²⁰⁰ Étude nationale : Azerbaïdjan, République de Moldova.

²⁰¹ Étude nationale : Géorgie, citant

http://hcoj.gov.ge/files/სასამართლო%20მმართველობა%20მაცხოვრებლის%20კვლევა_3.pdf.

²⁰² CEDAW, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#); voir aussi, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 4, qui énonce : « Les obligations qui incombent aux États, y compris l'obligation d'agir avec la diligence voulue pour prévenir et combattre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes commise par des particuliers, y compris des membres de leur famille [] restent pleinement applicables dans le contexte de la pandémie de covid-19 ».

à l'égard des femmes et de la violence domestique, « les mesures prises sont néanmoins insuffisantes »²⁰³.

Selon la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences :

Même dans les pays où les tribunaux restent ouverts, d'autres obstacles peuvent empêcher les femmes de faire entendre leurs demandes d'ordonnances de protection contre la violence domestique. En Irlande, par exemple, il a été noté que, les lignes de transports en commun ayant été considérablement réduites, voire complètement suspendues pendant la période de confinement, les femmes qui vivaient dans des zones rurales ou en dehors des villes où se trouvent les tribunaux ne pouvaient s'y rendre que si elles disposaient de leur propre moyen de transport. L'absence de services de garde d'enfants est également un problème important qui entrave l'accès aux tribunaux²⁰⁴.

Les restrictions imposées pour endiguer la pandémie de covid-19 ont réduit la capacité à répondre aux cas de violence à l'égard des femmes et à faire en sorte que les auteurs de ces actes soient tenus responsables. Dans certains pays, surchargés par les exigences posées par la pandémie, les forces de l'ordre et les professionnels de la santé ont délaissé la priorité accordée aux plaintes et aux services de soutien en matière de violence à l'égard des femmes pour privilégier la mise en œuvre du confinement, le contrôle de la distanciation sociale et l'application d'autres mesures associées²⁰⁵. Outre le fait qu'ils disposaient de moins de temps et de ressources pour répondre aux incidents de violence fondée sur le genre, la police et les autres organismes chargés de l'application de la loi manquaient souvent de compétences spécifiques pour le traitement de tels incidents.

Mais il y a aussi des exemples de bonnes pratiques. La Norvège a développé un plan spécifique pour répondre à la violence domestique dans le contexte des restrictions liées à la pandémie. Dans d'autres pays, dont l'Albanie et Andorre, les autorités ont envoyé des circulaires et autres communications aux forces de l'ordre pour leur demander de traiter en priorité les victimes de violence domestique²⁰⁶. Le plan d'urgence mis en place par l'Espagne a adapté les modalités et les moyens permettant de garantir le respect des ordonnances de protection.

La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences a attiré l'attention sur la manière dont les mesures de confinement imposées pour contenir la pandémie ont « mis en évidence les lacunes et les défaillances qui existaient déjà dans la prévention de la violence faite aux femmes en tant que violation des droits humains, qui n'était pas traitée de manière adéquate par de nombreux États même avant le début de la pandémie »²⁰⁷. En plus de mettre en lumière les lacunes existantes, les réponses à la covid-19 ont exacerbé le problème, en augmentant le niveau de discrimination que les femmes subissent lorsqu'elles tentent d'accéder à la justice.

²⁰³ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés, 9 avril 2021, paragraphe 103.

²⁰⁴ Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 70.

²⁰⁵ ONU Femmes, ONUDC, UNDP, IDLO, et.al., Justice for women amidst COVID-19, 2020, p. 15 ; World Bank Blogs, [Data, laws and justice innovations to address violence against women during COVID-19](#), 7 décembre 2020.

²⁰⁶ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁰⁷ Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 3.

5. Services juridiques et « essentiels » et collecte de données

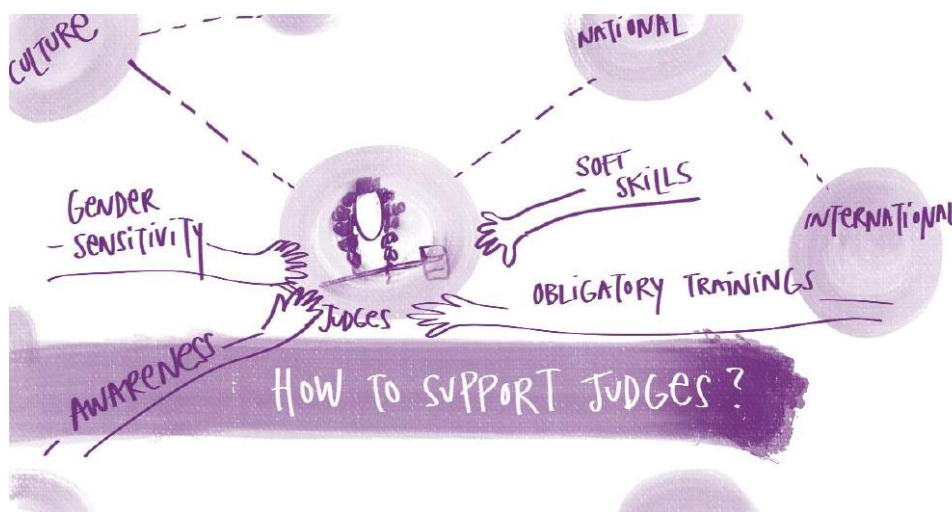


Illustration : Vanda Kovacs

L'accès à toute une gamme de services juridiques avant, pendant et après tout procès est une condition nécessaire pour garantir que ces services sont équitables, ainsi que pour fournir la protection requise et d'autres services aux victimes d'infractions, notamment aux victimes de violence fondée sur le genre. Ces services juridiques comprennent entre autres l'information sur la manière de contacter la police et de signaler une infraction, l'aide judiciaire et l'assistance pour obtenir les documents requis, par exemple pour renouveler des documents d'identification nationale. Les victimes de violence fondée sur le genre devraient avoir accès à un ensemble de « services essentiels », comprenant des permanences téléphoniques, des centres d'aide d'urgence, des refuges et des services de protection, en plus de traitements médicaux et d'un soutien psychologique, entre autres mesures d'assistance.

L'accès restreint aux services susmentionnés a eu une incidence considérable sur l'accès à la justice, avant l'accès à un tribunal et aux garanties d'un procès équitable et au-delà. La présente section porte sur les réponses diverses des pays face au maintien de l'ensemble de ces services pendant la pandémie, compte tenu des restrictions imposées à l'ensemble de la population.

5.1 Accès à l'assistance d'un défenseur et à l'aide judiciaire

Les personnes accusées d'une infraction ainsi que les victimes d'infractions ont droit à une aide judiciaire gratuite²⁰⁸. L'accès à une aide judiciaire constitue un élément essentiel du droit à un procès équitable²⁰⁹, et garantit une représentation légale effective pour les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour couvrir ces frais. L'article 6 de la CEDH ainsi que les articles 47 et 48.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE garantissent le droit de bénéficier de l'assistance d'un défenseur lors des procédures civiles comme pénales. Le Conseil de l'Europe considère l'aide judiciaire non pas comme de la « charité faite à des indigents mais comme une obligation » pour éliminer les obstacles à l'accès à la justice²¹⁰.

Les lois et les pratiques concernant l'accès des femmes à l'aide judiciaire varient dans les pays du Partenariat oriental. En République de Moldova, les femmes confrontées à des discriminations ont

²⁰⁸ Article 6, CEDH ; article 13, directive de l'UE sur les droits des victimes.

²⁰⁹ Conseil des barreaux européens (CCBE), Recommandations sur l'aide juridique, I.1.

²¹⁰ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique, 2 mars 1978.

droit à une aide judiciaire gratuite. Cependant, les lourdeurs bureaucratiques entravent l'accès des femmes à ce service, notamment des femmes handicapées²¹¹. En Türkiye et en Ukraine, les victimes de violence domestique ont automatiquement droit à une aide judiciaire, mais cette aide ne couvre pas automatiquement les frais de justice.

En revanche, en Azerbaïdjan, les personnes ayant commis des infractions ont droit à une aide judiciaire, mais pas les victimes²¹². Bien que la loi azerbaïdjanaise sur la prévention de la violence domestique prévoit le droit à une aide judiciaire gratuite pour les victimes de cette violence, elles ne peuvent pas faire valoir ce droit dans la pratique, car la décision du Conseil des ministres énumérant les catégories d'affaires éligibles à une aide judiciaire n'inclut pas les affaires de violence domestique ou les demandes d'ordonnances de protection²¹³.

La qualité de l'aide judiciaire en Azerbaïdjan est également un sujet de préoccupation, compte tenu de la rémunération extrêmement faible versée aux avocats commis d'office. En outre, à l'exception des affaires impliquant des mineurs, des pensions alimentaires ou des migrants et des réfugiés, l'aide judiciaire ne couvre pas les frais de justice, qui sont souvent prohibitifs²¹⁴. Les services d'aide judiciaire sont également mal rémunérés dans d'autres pays de la région²¹⁵.

L'accessibilité géographique restreinte des bureaux d'aide judiciaire, qui se trouvent dans les zones urbaines, constitue un autre obstacle à l'accès des femmes à l'aide judiciaire dans les pays du Partenariat oriental²¹⁶. Un problème récurrent constaté dans la région est que les avocats commis d'office représentent souvent les auteurs d'infractions en tant que défenseurs. Ils manquent donc d'expérience de travail avec les victimes et ont tendance à recourir à des stéréotypes de genre discriminatoires²¹⁷.

Comme l'a observé le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, « dans presque tous les pays, l'interruption de l'activité des tribunaux a eu des conséquences sur l'aide juridictionnelle (tant au niveau administratif que judiciaire), bien que les services auparavant fournis en présentiel aient continué à être offerts, en ligne ou par téléphone²¹⁸ ». En parallèle :

Bonnes pratiques

L'Association macédonienne des jeunes avocats et le Centre d'aide judiciaire gratuite de l'Institut de droit du Kosovo* ont fourni une aide judiciaire gratuite pendant le confinement en mettant en place des permanences téléphoniques spécifiques pour les détenus et les demandeurs d'asile. Grâce à des campagnes de sensibilisation à la télévision et sur les réseaux sociaux et à des permanences téléphoniques gratuites, ces organisations ont renseigné les personnes sur leurs droits et sur les moyens d'obtenir un soutien judiciaire pendant les confinements liés à la pandémie de covid-19.

Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, par. 66.

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

²¹¹ Étude nationale : République de Moldova.

²¹² Étude nationale : Azerbaïdjan. L'Azerbaïdjan n'est pas partie à la Convention d'Istanbul, et la directive sur les droits des victimes n'est pas contraignante.

²¹³ Étude nationale : Azerbaïdjan, citant la décision du Conseil des ministres « relative au montant à payer aux avocats, traducteurs, spécialistes et experts », 01.02.2001, n° 31.

²¹⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan, citant *Huseynli et autres c. Azerbaïdjan*, requêtes n° 67360/11, 67964/11 et 69379/11, 11 février 2016, par. 132.

²¹⁵ Étude nationale : Ukraine.

²¹⁶ Études nationales : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova.

²¹⁷ Étude nationale : Géorgie ; Conseil de l'Europe, *Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye*, (2022).

²¹⁸ Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, *Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes*, 9 avril 2021, par. 63 ; étude nationale : Ukraine.

Pour pouvoir faire leur travail, les avocats ont dû obtenir des autorisations spéciales. Dans des pays comme l'Espagne ou la France, ils ont pu eux-mêmes se faire des attestations sur l'honneur leur permettant de se déplacer, tandis qu'ailleurs, ce sont les autorités qui ont délivré ce type d'attestations, qui ont fait office d'autorisation de travail²¹⁹.

Le Rapporteur spécial relève notamment les difficultés rencontrées par les victimes de violence domestique et de traite des êtres humains – qui sont disproportionnellement des femmes – ainsi que par les personnes handicapées ou malades pour obtenir l'assistance d'un défenseur²²⁰.

Dans certains pays, « les activités des juges et des avocats n'ont pas été jugées essentielles et ont été suspendues²²¹ ». La Finlande et l'Ukraine figurent parmi les pays qui ont assuré l'accessibilité de l'aide judiciaire pendant les confinements. L'Azerbaïdjan a mis au point une application mobile pour notaires incluant des fonctionnalités de procuration²²².

5.2 L'administration gouvernementale

L'identité juridique est une condition préalable à l'accès aux « services publics tels que les soins de santé, l'aide humanitaire, l'aide financière et d'autres services sociaux ». Les documents d'identité ont également une incidence sur les droits liés à la résidence, à la citoyenneté, aux soins de santé et au vote. Les documents administratifs peuvent également être une condition préalable à l'obtention d'une aide juridique. Le groupe de travail des Nations Unies sur l'identité juridique a souligné l'importance de l'enregistrement des données d'état civil en tant que « service essentiel » dont il fallait assurer la continuité pendant la pandémie²²³. Il a indiqué que « l'enregistrement des naissances, des décès, des morts fœtales et l'enregistrement des causes de décès devraient se poursuivre en priorité »²²⁴.

Pourtant, dans la plupart des pays de la région, les fonctions administratives de l'État ont été considérées comme « non essentielles ». Par conséquent, le traitement administratif de la citoyenneté, des naissances, des décès, des mariages et des divorces a été suspendu ou limité à des services en ligne²²⁵. Dans certains pays, la mise en place de services en ligne peut constituer un obstacle supplémentaire compte tenu des fractures numériques au sein de la population²²⁶.

Les femmes ont également été affectées dans leur capacité à accéder à une aide juridique et à garantir leurs droits à la propriété et à la succession. Celles dont le mariage n'a pas été enregistré, notamment en zones rurales, ont été particulièrement impactées dans le contexte d'une incidence accrue de la mortalité liée à la covid-19 chez les hommes. Les documents d'état civil et d'identité peuvent avoir un

²¹⁹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, par. 59.

²²⁰ Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, par. 61.

²²¹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, par. 30-33, faisant état des restrictions des droits de visite des avocats dans les établissements pénitentiaires dans la Fédération de Russie, du maintien en détention sans mandat d'avocats pendant de longues périodes dans des centres où la prévalence de la covid-19 était élevée en Égypte, et du harcèlement exercé par le gouvernement sur des professionnels du droit en Türkiye.

²²² Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²²³ UN Legal Identity AgendaTask Force, [Maintaining Civil Registration and Vital Statistics During the COVID-19 Pandemic](#), 9 avril 2020, paragraphe 4.

²²⁴ UN Legal Identity AgendaTask Force, [Maintaining Civil Registration and Vital Statistics During the COVID-19 Pandemic](#), 9 avril 2020, paragraphe 2.

²²⁵ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 42 ; Étude nationale : Ukraine.

²²⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 45.

impact sur les mariages précoces, ou par exemple dans le contexte de la fermeture des écoles et de l'insécurité économique accrue, y compris sur la capacité à accéder à un recours.

Les enfants non enregistrés à la naissance sont particulièrement vulnérables à la traite des êtres humains et à d'autres formes de violence et d'exploitation. Ces risques augmentent lors des perturbations causées par les périodes de crise. Les effets de l'absence d'enregistrement à l'état civil sur les communautés roms et migrantes sont connus depuis longtemps et largement documentés comme aggravant leur niveau de vulnérabilité. L'absence de documents d'état civil peut avoir un effet disproportionné sur les femmes, dont l'identité juridique est plus susceptible que celle des hommes d'être incomplète. Cela restreint leurs droits à la propriété, au logement, au mariage et à l'enregistrement de la naissance des enfants, ainsi que leur droit aux prestations et aux services sociaux²²⁷.

5.3 Services d'aide aux victimes

Les instruments internationaux établissant les normes d'offre de services d'aide aux victimes d'infractions comprennent la directive de l'UE sur les droits des victimes, et pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, la Convention d'Istanbul et le Paquet de services essentiels pour les femmes et les filles victimes de violence des Nations Unies.

La directive de l'UE sur les droits des victimes définit l'étendue et les types d'assistance qui doivent être offerts aux victimes d'infractions en général, y compris aux victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique. En vertu de cette directive, les victimes d'infractions et les membres de leur famille doivent disposer de services d'aide confidentiels et gratuits avant, pendant et après la procédure pénale. L'accès à ces services ne doit pas être subordonné au dépôt d'une plainte formelle.

En vertu de ces trois instruments, les victimes disposent d'un droit à l'information sur les multiples aspects de l'aide, notamment sur les procédures nécessaires pour obtenir une indemnisation, ainsi que sur les refuges, le soutien psychologique et les services spécialisés destinés aux victimes de violence sexuelle et d'autres formes de violence à l'égard des femmes qui garantissent une approche et des conseils tenant compte des traumatismes qu'elles ont subis²²⁸. La Convention d'Istanbul et le Paquet de services essentiels pour les femmes et les filles victimes de violence des Nations Unies définissent un ensemble de services qui sont jugés « essentiels » pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, comprenant en autres : l'aide judiciaire, l'assistance psychologique, médicale et sociale et les refuges.

Selon un rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la directive, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe limitent l'accès aux services d'aide aux seules victimes de violence domestique et de la traite des êtres humains, et « n'ont pas transposé l'obligation pour les autorités compétentes d'orienter la victime vers des services d'aide ». Par conséquent, dans ces États, « les victimes ne sont pas orientées vers des services d'aide aux victimes ou alors seule une certaine catégorie de victimes l'est (par exemple, les victimes de violences domestiques)²²⁹ ». En outre, ce rapport relève que dans plusieurs États, les victimes doivent signaler les infractions à la police pour pouvoir bénéficier des services, entre autres problèmes de mise en œuvre de la directive. Enfin, il indique que, dans la pratique, « plusieurs États membres n'offrent aucune aide ou protection effective aux victimes de violences domestiques²³⁰ ».

²²⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 44.

²²⁸ Article 9, directive de l'UE sur les droits des victimes.

²²⁹ Commission européenne, rapport sur la mise en œuvre de la directive 2012/29/EU, COM(2020) 188, 2020, par. 3.4.

²³⁰ Commission européenne, rapport sur la mise en œuvre de la directive 2012/29/EU, COM(2020) 188, 2020, par. 3.4.

Selon des données récentes de la CEPEJ, sur 44 États membres du Conseil de l'Europe et trois États observateurs, seuls quatre pays ne disposent d'aucun mécanisme d'information pour les victimes de violence domestique, et cinq ne disposent d'aucun mécanisme pour les victimes de viol. Un mécanisme d'information peut inclure, de diverses manières : un système d'information gratuit et personnalisé pour permettre aux victimes d'obtenir des informations sur le statut et le suivi de leur plainte ; l'obligation d'informer la victime avant la remise en liberté de l'auteur d'une infraction ; ou, plus fondamentalement, l'obligation pour les juges d'informer les victimes de leurs droits²³¹.

5.4 Services essentiels pour les femmes et les filles victimes de violences

Les services décrits ci-dessous sont jugés « essentiels » car ils sont nécessaires pour permettre aux victimes d'avoir réellement accès à la justice. Le droit à l'information garantit qu'elles connaissent leurs droits, une condition indispensable pour pouvoir les exercer. Sans aide médicale et psychologique, elles restent privées de leur intégrité physique et mentale, sans laquelle il est impossible de participer véritablement à des procédures judiciaires. De même, les refuges et l'accès à une assistance sociale sont peut-être le seul moyen pour elles d'échapper à la violence et de commencer à reconstruire leurs vies.

La présente section fournit des informations sur l'accès aux services destinés aux victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique avant la pandémie, et sur les perturbations engendrées par les restrictions liées à la pandémie.

5.4.1 Droit à l'information et campagnes de sensibilisation

Le droit à l'information est également couvert par la directive sur les droits des victimes, la Convention d'Istanbul et le Paquet de services essentiels des Nations Unies. L'efficacité des campagnes d'information pour les victimes de violence domestique posait déjà question dans certains pays du Partenariat oriental avant même la pandémie²³². En Ukraine, une enquête de 2018 a montré que 20 % des femmes estimaient qu'elles étaient bien informées de ce qu'il fallait faire en cas de violence ; 48 % estimaient qu'elles étaient mal informées²³³. En Azerbaïdjan, l'accès des victimes aux informations relatives à leurs droits et aux services n'est toujours pas garanti²³⁴.

Il convient de rappeler que le droit à la liberté d'expression implique le droit de rechercher et de recevoir des informations. Conformément à l'article 10 de la CEDH et à l'article 19.2 du PIDCP, les États « devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information²³⁵ ». L'obligation pour les États d'informer la population sur les mesures d'urgence suppose la mise à disposition d'informations sur l'étendue des restrictions des services essentiels.

Pour les femmes qui rencontrent déjà des difficultés pour accéder aux services essentiels, telles que les femmes handicapées, qui habitent dans des zones rurales et/ou qui ne parlent pas la langue nationale ou régionale, les obstacles à l'accès se sont accrues²³⁶. L'OSCE a relevé de nombreux exemples d'États dans la région « mettant en place des confinements sans fournir initialement au public des informations explicites sur la protection des victimes de violence domestique, comme le montre le fait que ces États ont pris des mesures ultérieurement pour fournir ces informations²³⁷ ». Les instructions et les informations sur la manière de contacter la police, d'accéder à des traitements

²³¹ Rapport d'évaluation de la CEPEJ - cycle d'évaluation 2022.

²³² Étude nationale : Azerbaïdjan.

²³³ OSCE, Well-being and safety of women, 2019.

²³⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan.

²³⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, par. 19.

²³⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 28.

²³⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 29.

médicaux et à un soutien psychologique ou d'accéder à un refuge étaient également limitées dans de nombreux pays²³⁸. Comme l'indique l'OSCE,

En particulier, les femmes n'étaient pas informées du fait qu'elles étaient autorisées à quitter leur domicile pour échapper à la violence domestique, sans être sanctionnées pour violation de la quarantaine. Lorsque ces informations ne sont pas fournies, les femmes restent avec des partenaires abusifs, ce qui peut entraîner d'autres atteintes à leurs droits fondamentaux (p. ex., le droit de vivre à l'abri de la violence et le droit à l'intégrité physique et psychologique)²³⁹.

Cette situation illustre comment une atteinte aux droits humains peut donner lieu à de multiples autres atteintes aux droits.

Plusieurs États membres ont mis en place des campagnes pour informer sur les nouvelles modalités d'accès à l'aide. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, Monaco, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suède ont mené de grandes campagnes d'information de la population pour veiller à ce que les personnes sachent où demander de l'aide. Entre autres bonnes pratiques, la Suède s'est notamment attachée à informer les personnes handicapées, et l'Autriche a renforcé ses capacités de conseil aux victimes en ligne²⁴⁰. En Géorgie, « des renseignements sur les services fournis par l'État aux victimes de violence faite aux femmes et de violence domestique ont été affichés dans les hôtels où les citoyens qui regagnent le pays peuvent être mis en quarantaine²⁴¹ ». Le ministère luxembourgeois de l'égalité de genre a révisé son site web sur la violence domestique afin de fournir des informations actualisées en plusieurs langues.²⁴²

En Croatie, les OSC ont joué un rôle crucial dans l'obtention d'informations actualisées concernant la disponibilité, l'emplacement et les heures d'ouverture des services essentiels, notamment de santé et de justice, pour les victimes dans le besoin. Elles sont restées opérationnelles tout au long de la pandémie, si ce n'est parfois que virtuellement. Des restrictions leur ont interdit d'accompagner les victimes au tribunal.²⁴³

5.4.2 Disponibilité et coordination des services essentiels

Le Paquet de services essentiels des Nations Unies définit un ensemble complet de services qui devraient être à disposition des femmes et des filles victimes de violence. Ils comprennent notamment des permanences téléphoniques, une aide judiciaire gratuite, des services psychologiques et médicaux, des refuges et une assistance sociale. Ce document appelle en outre à créer des mécanismes de coordination nationaux et locaux. La Convention d'Istanbul prévoit également l'établissement d'un organe de coordination national.

Même avant la pandémie, l'ensemble des services pour les victimes de violence fondée sur le genre tel que l'envisage le Paquet de services essentiels des Nations Unies n'était pas disponible, accessible ou coordonné, ou était de mauvaise qualité.

La situation est particulièrement préoccupante dans les pays du Partenariat oriental. La République de Moldova, la Géorgie et l'Ukraine, par exemple, continuent de manquer de services spécialisés, notamment de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols, et les victimes n'ont pas accès aux

²³⁸ CIJ, [State measures to address COVID-19 must be gender responsive](#), 2020.

²³⁹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 29.

²⁴⁰ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁴¹ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 37.

²⁴² Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁴³ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

services dans toutes les zones géographiques. En revanche, les victimes de violence fondée sur le genre en Géorgie et en Ukraine ont droit à des soins médicaux gratuits, entre autres services²⁴⁴.

La République de Moldova et l'Azerbaïdjan ne disposent pas de mécanismes de coordination efficaces²⁴⁵. Entre autres exemples de bonnes pratiques, la Géorgie a mis en place un organe de coordination de haut niveau rattaché au pouvoir exécutif conformément à la Convention d'Istanbul, la Commission interinstitutions sur l'égalité de genre, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Le cadre institutionnel national en Ukraine a également été renforcé depuis 2017, et un organe de coordination national a été désigné²⁴⁶.

Lors de la pandémie de covid-19, de nombreux États « [n'ont pas considéré] les mesures de lutte contre les violences de genre faites aux femmes comme des services essentiels et comme des droits humains fondamentaux qui ne sauraient être limités²⁴⁷ ». Par conséquent, pendant la pandémie, les victimes se sont heurtées à des obstacles pour accéder aux services essentiels, tels que les centres d'aide d'urgence, les refuges et les permanences téléphoniques. L'absence de ces services « porte atteinte au droit des femmes à la protection sociale, ainsi qu'à leur droit de vivre à l'abri de la violence. Il compromet également leur droit d'accéder à la justice²⁴⁸ ».

Dans beaucoup de pays, de nombreux services étaient seulement disponibles en ligne²⁴⁹. Toutefois, dans le cas de l'Autriche, les services de conseil en ligne ont été renforcés pour répondre aux besoins croissants. L'OSCE a observé que de nombreux pays de la région ont pris des mesures pour remédier aux lacunes en matière de fourniture de services seulement *après* avoir imposé des mesures d'urgence. Sur les 57 États participants, seul le Canada a inclus des financements pour les services de lutte contre la violence fondée sur le genre *dans* ses mesures d'urgence²⁵⁰.

Les réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC contiennent plusieurs exemples de bonnes pratiques. L'Espagne a adopté un plan d'urgence qui désignait les services de lutte contre la violence fondée sur le genre comme « essentiels » pendant la pandémie. La Géorgie et la Suisse ont également maintenu les services pour les victimes de violence fondée sur le genre tout au long de la pandémie. À Malte, les unités de travail social sont restées opérationnelles.

Il convient également de noter que plusieurs États membres du Conseil de l'Europe en sont encore à la phase initiale de mise en œuvre des normes internationales relatives à l'aide coordonnée aux victimes. Par exemple, il est nécessaire de renforcer la coopération intersectorielle en Macédoine du Nord, et notamment d'étendre cette pratique à de nouvelles communes. Il est également nécessaire de coopérer avec des organisations représentatives des personnes handicapées dans le domaine de la lutte contre la violence, et des préoccupations ont été exprimées concernant la discrimination envers les personnes handicapées lors de la réponse à la pandémie²⁵¹.

²⁴⁴ Étude nationale : Géorgie.

²⁴⁵ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova.

²⁴⁶ Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

²⁴⁷ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 3 ; études nationales : République de Moldova ; Ukraine.

²⁴⁸ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 60.

²⁴⁹ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC. Étude nationale : République de Moldova.

²⁵⁰ OSCE/ODIHR, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 60-61 ; réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁵¹ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

5.4.3 Refuges

Avant même la pandémie, « bien qu'il soit reconnu que la violence domestique oblige les femmes et les enfants à se reloger en lieu sûr, trop souvent, les gouvernements nationaux ne fournissent pas la planification et les ressources financières nécessaires, à l'échelle nationale, pour ouvrir un nombre suffisant de refuges ayant les capacités voulues sur l'ensemble du territoire²⁵² ». Cela reste vrai dans de nombreux pays de la région, notamment en Géorgie et en République de Moldova²⁵³. L'Azerbaïdjan dispose d'un seul refuge financé par l'État à Bakou, et de trois refuges au total. Cinq refuges seulement sont en opération en Géorgie. L'Ukraine compte 38 refuges, mais ils ne couvrent pas toutes les régions²⁵⁴.

Ainsi, « même avant le début de la Covid-19, de nombreux foyers manquaient déjà de ressources et avaient une capacité limitée, et avec la pandémie et l'augmentation des cas de violence de genre, presque tous les refuges sont pleins et surchargés²⁵⁵ ». Peu étaient accessibles aux personnes handicapées. Les restrictions liées à la pandémie ont donc mis en lumière et exacerbé cette insuffisance préexistante du nombre de refuges adéquats et disponibles.

En outre, elles ont créé de nouveaux obstacles à l'accès aux refuges, tels que la restriction de l'acceptation de nouvelles résidentes en raison des exigences de distanciation sociale, les restrictions de la liberté de circulation limitant les déplacements, et l'obligation d'effectuer une quarantaine de 14 jours avant l'admission ou de fournir une preuve que la personne n'est pas porteuse de la maladie, sous la forme d'un test de dépistage négatif²⁵⁶. En République de Moldova, les refuges ont été fermés pendant les deux premiers mois de la pandémie, puis ils ont exigé un test de dépistage, dont le prix était trop élevé pour de nombreuses femmes²⁵⁷.

Le Danemark et la France ont financé des chambres d'hôtel pour héberger les victimes, afin de répondre à la demande. La Suisse a également loué des hébergements supplémentaires, afin d'assurer la distanciation sociale pour les victimes résidant dans les refuges²⁵⁸. L'Italie a fait part d'une augmentation du nombre de services et de refuges disponibles. Elle a indiqué qu'en 2020, « 12 nouveaux refuges et 11 centres de lutte contre la violence ont ouvert. Cependant, d'importantes différences territoriales subsistent, avec une concentration plus élevée de refuges (70,2 %) et de centres de lutte contre la violence (41,7 %) dans le Nord²⁵⁹ ». Le gouvernement portugais a également ouvert deux nouveaux refuges pouvant accueillir 100 femmes, et l'Azerbaïdjan a augmenté la capacité

²⁵² Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 40.

²⁵³ Études nationales : Géorgie, République de Moldova ; réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁵⁴ Études nationales : Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine.

²⁵⁵ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 53.

²⁵⁶ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 53. Études nationales : République de Moldova, Ukraine.

²⁵⁷ Étude nationale : République de Moldova.

²⁵⁸ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC, indiquant que ces lieux de refuge supplémentaires seraient disponibles pendant quatre mois ; France 24, [France to put domestic violence victims in hotels as numbers soar under coronavirus lockdown](#), 30 mars 2020, mentionnant la fourniture de 20 000 nuitées dans des hôtels.

²⁵⁹ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

des refuges et des espaces sûrs²⁶⁰. En République de Moldova, des lieux de refuge supplémentaires ont été loués par des donateurs²⁶¹.

5.4.4 Soutien aux ONG de femmes

Les ONG de femmes jouent depuis longtemps un rôle essentiel dans l'apport d'une aide aux victimes de violence à l'égard des femmes, en intervenant avant que les pouvoirs publics ne le fassent ou lorsque ceux-ci n'interviennent pas. Cependant, certains gouvernements de la région apportent un soutien financier limité ou inexistant aux ONG qui fournissent des services essentiels relevant des obligations de diligence raisonnable des États. Par exemple, la Géorgie fournit un soutien, mais il est minime²⁶².

Pour répondre à la pandémie, des ressources destinées aux systèmes de justice pénale ainsi qu'à l'aide judiciaire, aux refuges, aux permanences téléphoniques, aux centres d'aide d'urgence et aux services de protection ont été réorientées²⁶³. Comme le fait observer la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, en raison des changements de priorités de financements entraînés par la pandémie, « de nombreuses ONG et groupes de femmes ont perdu leur financement et leurs membres ont été contraints de s'adapter à de nouvelles méthodes de travail, notamment en proposant leurs services à distance, tout en préservant leur propre santé et leur sécurité ainsi que celles de leurs familles²⁶⁴ ». Selon la Rapporteuse,

Les mesures prises consistaient également à réorienter des ressources vers la lutte contre l'épidémie de COVID-19 en réduisant tous les services considérés comme non essentiels, notamment les services ou les mécanismes de protection des femmes contre la violence de genre, tels que les foyers d'accueil, les lignes d'assistance téléphonique, les mesures de protection et les services de santé procréative, dont beaucoup ont été réduits ou suspendus²⁶⁵.

Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes fait également observer que « les préjugés sexistes en matière d'affectation des ressources et de réorientation des fonds pendant la pandémie aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes²⁶⁶ ». ONU Femmes indique qu'« en raison de la crise, un grand nombre d'organisations de femmes, de centres d'aide d'urgence, de lignes d'assistance téléphonique et de refuges ont subi de graves coupes budgétaires et peinent à maintenir leurs services²⁶⁷ ». Les groupes de la société civile ont également été touchés par les confinements et/ou par la réaffectation des ressources. Certains refuges pour victimes de violence domestique étaient complets, ont dû fermer ou ont été transformés en centres de santé²⁶⁸.

²⁶⁰ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 61.

²⁶¹ Étude nationale : République de Moldova.

²⁶² Étude nationale : Géorgie.

²⁶³ ONU Femmes, ONUDC, PNUD, IDLO, et al., Justice for women amidst COVID-19, 2020, p. 15.

²⁶⁴ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 28.

²⁶⁵ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 7.

²⁶⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

²⁶⁷ ONU Femmes, [As COVID-19 exposes the fault lines of gender equality, a strong focus on violence against women at the UN General Assembly](#), 29 September 2020.

²⁶⁸ Nations Unies, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women, 2020.

Au Royaume-Uni, par exemple, un quart des 25 organisations qui aident les victimes de violence domestique ont signalé qu'elles n'étaient pas en mesure de les soutenir efficacement²⁶⁹. En République de Moldova, des fonds destinés aux services de lutte contre la violence fondée sur le genre ont été réaffectés au secteur de la santé pendant la pandémie²⁷⁰. En Azerbaïdjan, l'exclusion des organisations non gouvernementales (ONG) et de défense des droits humains de la liste des organisations autorisées à travailler pendant la pandémie en 2020 a réduit le nombre de services disponibles pour les femmes « à néant »²⁷¹.

Parmi les exemples de bonnes pratiques, la Suède a renforcé son soutien aux ONG travaillant sur la violence fondée sur le genre pendant la pandémie²⁷². Le Royaume-Uni a lancé la campagne « You Are not Alone » et a alloué 37 millions de livres de financement d'urgence en faveur de la lutte contre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes pour une durée de six mois²⁷³. La France a octroyé 1 million d'euros supplémentaires aux organisations de la société civile travaillant sur la violence domestique compte tenu de l'augmentation de son incidence²⁷⁴.

5.5 Collecte de données

Comme l'a rappelé la Rapporteuse spéciale des Nations Unies, « il faut disposer de données détaillées pour évaluer l'ampleur et les proportions du problème, établir des critères de référence, identifier les groupes très exposés, diriger les efforts de prévention et les interventions au plus près des besoins, suivre l'évolution de la situation, évaluer l'efficacité des interventions et remédier aux préjudices causés aux victimes de violences²⁷⁵ ».

Expliquant qu'« une collecte systématique et appropriée des données statistiques est considérée comme un élément essentiel de l'efficacité du processus d'élaboration des politiques dans le domaine des droits énoncés dans la présente directive », dans son article 28, la directive de l'UE sur les droits des victimes prévoit que les États membres communiquent tous les trois ans « les données disponibles indiquant la manière dont les victimes ont fait valoir les droits énoncés dans la présente directive ». Elles doivent inclure « au moins le nombre et le type des infractions dénoncées et, pour autant que ces données soient connues et disponibles, le nombre de victimes, leur âge et leur sexe » enregistrées par les services répressifs²⁷⁶. En outre, l'article 11 de la Convention d'Istanbul impose aux parties de collecter des « données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention ».

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences a observé qu'« il n'y a pas suffisamment de données administratives comparables sur

²⁶⁹ CIJ, [State measures to address COVID-19 must be gender responsive](#), 2020.

²⁷⁰ Étude nationale : République de Moldova.

²⁷¹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

²⁷² Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁷³ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 35.

²⁷⁴ France 24, [France to put domestic violence victims in hotels as numbers soar under coronavirus lockdown](#), 30 mars 2020.

²⁷⁵ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 76.

²⁷⁶ Considérant 64, directive de l'UE sur les droits des victimes.

la violence de genre, ce pourquoi il est difficile d'évaluer l'ampleur de l'augmentation de la violence fondée sur le genre pendant la pandémie de COVID-19²⁷⁷ ».

Malgré les obligations en matière de collecte de données dans la région, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de données du secteur judiciaire sur l'impact des mesures prises sur les décisions de justice concernant les femmes²⁷⁸. Sur les 37 États membres du Conseil de l'Europe et États observateurs, la majorité (26) ne recueille pas de données ventilées par sexe sur les usagers des tribunaux, les demandeurs, les victimes ou les prévenus²⁷⁹. En ce qui concerne les pays du Partenariat oriental, en Ukraine, les données sont ventilées par sexe et révèlent un faible nombre de décisions de justice sur la violence domestique, bien que le nombre de poursuites augmente. Toutefois, ces statistiques ne sont pas ventilées par forme de violence, et les données ne sont pas harmonisées entre les institutions du secteur de la justice²⁸⁰.

L'Azerbaïdjan ne ventile pas les données du secteur de la justice par sexe²⁸¹. Il est intéressant de constater le manque de transparence des données dans certains pays. En République de Moldova, par exemple, les données sur la relation entre l'auteur du crime et la victime dans les cas de féminicide sont considérées comme confidentielles, et il n'existe pas de données ventilées sur la violence sexuelle publiquement accessibles²⁸². En parallèle, des préoccupations ont été soulevées concernant « l'absence totale d'informations et de statistiques relatives à l'impact de la pandémie sur les personnes handicapées²⁸³ ». La Türkiye a mis en place un protocole intersectoriel de partage des données pour améliorer les études de référence afin d'améliorer les services²⁸⁴.

Compte tenu de la lenteur des progrès en matière de respect des normes de collecte de données, l'absence de collecte de données pendant la pandémie n'est pas surprenante. Ce constat a conduit la Rapporteuse spéciale à appeler à accorder une plus grande importance « à l'analyse des questions de genre et à la documentation fondées sur des données probantes concernant les répercussions du virus sur les droits fondamentaux des femmes et les mesures adoptées en conséquence²⁸⁵ ».

²⁷⁷ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 78.

²⁷⁸ OSCE/ODIHR, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 6, qui constate que les données ventilées sur l'impact de la pandémie sont limitées, et qu'il manque des données de référence ventilées par sexe précédant la pandémie ; étude nationale : Azerbaïdjan.

²⁷⁹ Rapport d'évaluation de la CEPEJ - cycle d'évaluation 2022, dont un État qui a indiqué que la question était sans objet.

²⁸⁰ Étude nationale : Ukraine.

²⁸¹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

²⁸² Étude nationale : République de Moldova, citant la [base de données nationale de statistiques](#).

²⁸³ ONU Femmes, Voices of women's organizations on COVID-19, 2020, p. 5.

²⁸⁴ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

²⁸⁵ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 79 ; voir également, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

6. Légalité des restrictions liées à la pandémie



Illustration : Liana Finck

Pour répondre à la pandémie, les gouvernements ont été confrontés « à des défis considérables lorsqu'il s'agit de protéger leurs populations contre la menace de Covid-19²⁸⁶ ». Initialement, de nombreux pays ont pris des mesures radicales, y compris la déclaration de l'état d'urgence. Ils ont imposé des mesures restrictives de contrôle des maladies infectieuses à grande échelle, notamment des quarantaines au niveau national, des obligations de distanciation sociale et des mesures de confinement, qu'ils ont souvent fait respecter en imposant d'importantes sanctions pénales et répressives. Ces mesures comprenaient des restrictions des droits de caractère civil et politique, notamment des libertés de circulation, de réunion et d'expression.

6.1 Normes internationales portant sur les restrictions des droits humains et les dérogations à ces droits

En ce qui concerne la dérogation aux droits humains et aux libertés fondamentales ou leur restriction, l'article 4 du PIDCP, l'article 15 de la CEDH et les Principes de Syracuse concernant les dispositions du PIDCP qui autorisent des restrictions ou des dérogations imposent un ensemble d'obligations. Par exemple, les dérogations doivent respecter les procédures de signalement définies respectivement à l'article 4 du PIDCP et à l'article 15 de la CEDH, conformément auxquelles l'état d'urgence doit être publiquement proclamé et dûment communiqué. De nombreux pays de la région n'ont pas respecté les obligations de signalement²⁸⁷. D'autres conventions, telles que la Convention d'Istanbul, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, ne contiennent pas de clauses de dérogation, et les droits qui y sont consacrés sont donc considérés comme ne souffrant aucune dérogation. En outre, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes demande que toute nouvelle constitution

²⁸⁶ Conseil de l'Europe, Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, SG/Inf (2020)11, 7 avril 2020, p. 2.

²⁸⁷ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Observatoire des situations d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise.

d'un État « garantisse que les droits des femmes ne fassent pas l'objet de dérogation dans les situations d'urgence²⁸⁸ ».

Conformément à l'article 4 du PIDCP et aux Principes de Syracuse, les restrictions des droits humains doivent : **i) être prévues par la loi, ii) poursuivre un but légitime, iii) être strictement nécessaires et proportionnelles, iv) non discriminatoires, v) d'une durée limitée et faire l'objet d'un contrôle.**

Plusieurs pays, y compris des membres du Conseil de l'Europe, n'ont pas respecté les normes prescrites lors de la mise au point des mesures liées à la pandémie²⁸⁹. Le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner l'ensemble des questions de légalité relatives aux restrictions et aux dérogations liées à la pandémie. Il aborde toutefois la légalité des restrictions imposées lorsqu'elles ont eu des conséquences particulièrement discriminantes sur les femmes et leur accès à la justice.

Même pendant une situation d'urgence, il n'est pas possible de déroger à certains droits humains fondamentaux, notamment au droit à la vie, à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé et à la règle de « pas de peine sans loi »²⁹⁰. En outre, le Comité des droits de l'homme (CDH) a inclus comme exemples de droits non susceptibles de dérogation ne figurant pas à l'article 4 du PIDCP : les principes fondamentaux de légalité et de primauté du droit, les éléments fondamentaux du droit à un procès équitable et le droit à un recours utile, qui sont inhérents à l'ensemble du Pacte²⁹¹.

En mars 2020, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a publié un communiqué pour « exhorter les États à ne pas adopter de mesures de protection excessives en réponse à la pandémie de coronavirus », et leur rappeler « instamment » que « toute intervention d'urgence face au coronavirus doit être proportionnée, nécessaire et non discriminatoire²⁹² ». Il indique que

selon [les] experts, certains États et certaines institutions chargées de la sécurité peuvent trouver l'idée d'utiliser les pouvoirs d'urgence séduisante, car ils permettent de faire des raccourcis. Pour empêcher que de tels pouvoirs excessifs ne s'immiscent dans les systèmes juridiques et politiques, les restrictions devraient être formulées avec précision et protéger la santé publique de la manière la moins intrusive possible.

Comme le fait observer la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « les données historiques le montrent : c'est en période d'urgence que les violations des droits de l'homme atteignent leur summum²⁹³ ». En effet, des préoccupations ont été soulevées concernant des « violations des principes de la primauté du droit, de la démocratie et, plus généralement, des droits humains fondamentaux²⁹⁴ ».

La section suivante porte sur deux des six éléments de la norme requise : la non-discrimination et le fait de pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

²⁸⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 30, CEDAW/C/GC/30, 2013, par. 73(c).

²⁸⁹ Sun N, Christie E, Cabal L, et al. Human rights in pandemics: criminal and punitive approaches to COVID-19. *BMJ Global Health* 2022;7:e008232. doi:10.1136/bmjgh-2021-008232.

²⁹⁰ Voir l'article 4.2 du PIDCP et l'article 15.2 de la CEDH.

²⁹¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29 sur les états d'urgence (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, par. 14-16.

²⁹² HCDH, [Communiqué de presse](#), COVID-19 : les États ne doivent pas abuser des mesures d'urgence pour réprimer les droits de l'homme – Experts de l'ONU, 16 mars 2020.

²⁹³ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions](#), CDL-AD(2020)014, par. 49.

²⁹⁴ ONU Femmes, ONUDC, PNUD, IDLO, et al., *Justice for women amidst COVID-19*, 2020, p. 13.

6.1.1 Non-discrimination

Le sexe figure parmi les catégories protégées aux fins de l'interdiction de la discrimination lors de la réponse aux situations d'urgence dans l'article 4 du PIDCP et dans l'Observation générale n° 29 sur les états d'urgence. Ce point est cohérent avec l'article 26 de la CEDH, qui prévoit que toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi et interdit la discrimination fondée sur le sexe, entre autres catégories. Toutefois, l'Observation générale n° 29 ne contient pas de référence supplémentaire à la discrimination fondée sur le sexe ou le genre.

En ce qui concerne les « conséquences potentiellement discriminatoires » des mesures d'urgence liées à la pandémie, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que

lorsqu'elle évalue si des mesures dérogatoires étaient strictement nécessaires au sens de l'article 15 de la CEDH, la Cour examine si les mesures entraînent une discrimination injustifiable entre différentes catégories de personnes. [...] De plus, le fait de ne pas prendre en compte les besoins spécifiques de personnes appartenant à un groupe défavorisé peut entraîner une discrimination. L'interdiction de la discrimination peut donc générer des obligations de prendre des mesures positives pour parvenir à une véritable égalité²⁹⁵.

À ce jour, la jurisprudence de la Cour sur la discrimination pendant les mesures d'urgence porte uniquement sur la discrimination fondée sur l'origine ethnique et sur la nationalité. Comme l'OSCE et le BIDDH l'ont justement fait remarquer,

Les orientations et instruments internationaux portant sur les états d'urgence et les dérogations ne prennent pas en compte la dimension de genre ; ils ne prévoient pas l'impact différent des états d'urgence sur les femmes et les hommes, les garçons et les filles, et ne décrivent pas non plus les obligations accrues relatives aux potentielles violations des droits des femmes ou des filles résultant des mesures d'urgence²⁹⁶.

Le principe de non-discrimination permet d'évaluer de manière critique l'impact des mesures d'urgence sur les femmes, compte tenu des données constantes sur les incidences particulières et disproportionnées des crises sur les femmes et les filles par rapport aux hommes et aux garçons. L'élément de l'article 4 portant sur la non-discrimination semble être un outil sous-utilisé pour s'attaquer à l'impact disproportionné sur les femmes des restrictions liées à la pandémie et tenter un recours.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait part de sa « grande préoccupation concernant l'exacerbation des inégalités » et l'augmentation des risques de discrimination des femmes dans sa Note d'orientation sur la pandémie de covid-19²⁹⁷. Dans cette note, il affirme que les États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes « ont l'obligation de veiller à ce que les mesures prises pour lutter contre la pandémie de covid-19 ne discriminent pas directement ou indirectement les femmes et les filles²⁹⁸ ».

En ce qui concerne l'exigence de s'assurer que les mesures sont non discriminatoires, sur les 32 membres du Conseil de l'Europe et États observateurs qui ont répondu au questionnaire, seule l'Italie a affirmé avoir fait explicitement référence à la non-discrimination et/ou aux droits humains dans les dispositions d'urgence liées à la pandémie. Bien que la non-discrimination constitue un

²⁹⁵ Conseil de l'Europe, Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 : une boîte à outils pour les États membres, SG/Inf(2020)11, 2020, p. 8-9, qui fait référence aux personnes LGBTI, mais pas aux discriminations fondées sur le sexe ou le genre.

²⁹⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 12.

²⁹⁷ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

²⁹⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

élément explicite de la légalité de telles dispositions, aucune référence n'y est faite dans les autres dispositions d'urgence, pas même sous forme de formules toutes faites. Quelques États, tels que l'Albanie, l'Autriche et les Pays-Bas, ont indiqué que ces questions ont été examinées. La grande majorité des États ont laissé cette question sans réponse.

Les exemples d'impact systémique des restrictions liées à la pandémie touchant disproportionnellement les femmes comprennent entre autres :

- l'augmentation de la violence domestique, violant le droit à la vie et l'interdiction des mauvais traitements, entre autres droits²⁹⁹ ;
- l'augmentation considérable des tâches familiales et domestiques non rémunérées, causée en partie par les fermetures d'écoles et par l'obligation de s'occuper des personnes dont les besoins de soins de santé étaient jugés « non essentiels » ;
- l'exposition à des problèmes d'emploi liés au burn-out provoqué par l'allongement des heures de travail et les bas salaires, compte tenu de leur représentation disproportionnée parmi le personnel de soins de santé de première ligne, qui reste sous-représenté au niveau de la prise de décisions³⁰⁰ ;
- des pertes d'emplois touchant disproportionnellement les femmes en raison de pratiques d'emploi discriminatoires et du manque d'assistance aux femmes exerçant en microentreprise, avec les répercussions économiques qui en découlent³⁰¹ ;
- la classification de services médicaux utilisés principalement ou exclusivement par les femmes, notamment les services de santé sexuelle et reproductive, comme « non essentiels »³⁰² ;
- la classification comme « non essentiels » de services de santé et de réduction des risques utilisés par les personnes handicapées, atteintes du VIH ou de maladies chroniques ou souffrant de toxicomanie ainsi que par les travailleurs-travailleuses du sexe³⁰³ ;
- les conséquences disproportionnées des fermetures d'écoles sur les filles, en particulier parmi les groupes minoritaires, les communautés rurales, les filles handicapées et les filles issues de ménages à faible revenu, en termes d'impact sur leurs possibilités d'éducation ainsi que d'augmentation de l'exposition à la violence sexuelle et à d'autres formes de violence, telles que le mariage précoce et d'autres pratiques néfastes³⁰⁴.

Beaucoup des problèmes mentionnés ci-dessus sortent du cadre du présent rapport. Cependant, ils constituent tous des exemples de formes directes ou indirectes de discrimination fondée sur le genre. Pourtant, il y a eu un défaut général d'appréciation des conséquences discriminatoires fondées sur le sexe au titre de l'article 4 du PIDCP et des Principes de Syracuse. Les répercussions sur les minorités ethniques, les personnes handicapées, les personnes LGBTI et les personnes rendues vulnérables par des inégalités intersectionnelles devraient également être ouvertement prises en compte.

Les conséquences mentionnées ci-dessus et d'autres exemples révèlent une exacerbation de formes préexistantes de discrimination systémique et intentionnelle qui sont documentées depuis des dizaines d'années par la communauté internationale et les organisations de la société civile. Par ailleurs, il est important de tenir compte du fait que, dans de nombreux cas, « les mesures d'urgence

²⁹⁹ Étude nationale : Ukraine.

³⁰⁰ Études nationales : Géorgie, Ukraine.

³⁰¹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 51, citant de multiples sources ; études nationales : Ukraine, République de Moldova, faisant état de congés forcés et de licenciements.

³⁰² Voir, par exemple, Bardutsky, S., Limits in Times of Crisis : on Limitations of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Slovenian Constitutional Order, Central European Journal of Comparative Law, p. 25, DOI : <https://doi.org/10.47078/2020.2.9-3>, notant la limitation de la fourniture de soins de santé en Slovénie aux cas urgents et aux femmes enceintes

³⁰³ Étude nationale : Ukraine.

³⁰⁴ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 47, 57-58.

sont prolongées et deviennent des réformes à long terme, ou pourraient être réintroduites en cas de nouvelle vague de la pandémie³⁰⁵ ».

Enfin, lors de l'évaluation des effets discriminatoires des restrictions liées à la pandémie, il convient de tenir compte de la participation très limitée des femmes dans les organes de prises de décision et les groupes de travail nationaux dans la plupart des pays. Selon ONU Femmes, à l'échelle mondiale :

Sur 262 groupes de travail pour lesquels des données sur les membres sont disponibles, les femmes représentent seulement 24 % des membres et sont absentes de 10 % des groupes de travail. Les femmes sont exclues de la direction dans des proportions encore plus importantes, et dirigent seulement 18 % de 414 groupes de travail dans 186 pays. Au total, 7 % seulement des groupes de travail respectent la parité entre les femmes et les hommes, tandis que 83 % des groupes de travail sont dominés par des hommes³⁰⁶.

Dans la région Europe, l'Irlande présentait le plus haut niveau de représentation des femmes, à 57 %. Cette question est traitée de manière plus approfondie dans la section ci-dessous concernant la prise de décisions liées à la pandémie.

En plus de mettre en cause l'obligation de légalité et de porter atteinte à d'autres droits humains, les effets socioéconomiques discriminatoires des restrictions ont des conséquences directes sur l'accès des femmes à la justice. En raison de leurs obligations familiales et du manque de ressources financières, les femmes ont des difficultés à accéder à la représentation, à couvrir les frais de déplacement et à disposer du temps nécessaire pour s'engager dans une procédure judiciaire. En outre, les restrictions ont entravé l'accès aux programmes et aux institutions qui viennent en aide aux femmes qui subissent des violences et d'autres atteintes à leurs droits.

6.1.2 Objet d'un contrôle juridictionnel

Le pouvoir judiciaire a un rôle essentiel à jouer pour garantir que le recours aux mesures d'urgence respecte le PIDCP et la CEDH³⁰⁷. Il peut remplir trois fonctions principales : régler les différends individuels concernant les politiques d'urgence, exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif, et clarifier des politiques d'urgence probablement imparfaites³⁰⁸. Selon la Commission de Venise, le pouvoir judiciaire joue un rôle crucial en statuant :

sur la légalité de la déclaration d'état d'urgence et en contrôlant la légalité de mesures d'urgence spécifiques. Le contrôle juridictionnel de la déclaration d'état d'urgence peut se limiter au contrôle des aspects procéduraux de la déclaration. Toutefois, si les mesures d'urgence supposent de déroger à des droits de l'homme, ce contrôle doit aussi porter sur les motifs avancés pour justifier l'état d'urgence³⁰⁹.

Certains pays ont consulté le pouvoir judiciaire avant de déclarer l'état d'urgence, notamment l'Albanie, la Géorgie, la Hongrie, la République de Moldova et le Royaume-Uni. Dans d'autres pays, le contrôle judiciaire a été effectué après l'adoption de mesures d'urgence ou de lois spécifiques liées à la covid-19, notamment en République tchèque, en Irlande, à Malte, en République de Moldova³¹⁰, en

³⁰⁵ Fair Trials, *Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe*, 2020, p. 10.

³⁰⁶ ONU Femmes, [Covid-19 Global Gender Response Tracker](#) (version 2), 2021, [en ligne].

³⁰⁷ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29.

³⁰⁸ Petrov, J., (2020) *The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?*, *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1-2, 71-92,80; DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232.

³⁰⁹ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions](#), CDL-AD(2020)014, par. 85, 86.

³¹⁰ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC, mentionnant un contrôle de la Cour constitutionnelle constatant un manque de proportionnalité, (Décisions de la Cour constitutionnelle n° 17/2020,

Roumanie³¹¹ et en Slovaquie³¹². Enfin, dans certains pays, tels que l'Andorre et l'Azerbaïdjan, les mesures d'urgence n'ont jamais fait l'objet d'un contrôle juridictionnel³¹³.

Durant les états d'urgence, les personnes doivent aussi avoir « accès à l'assistance d'un avocat et à des procédures judiciaires équitables et efficaces, et notamment pouvoir contester la légalité des mesures prises à la suite de la déclaration d'un état d'exception³¹⁴ ». Les systèmes judiciaires doivent également

offrir un recours effectif aux individus en cas de violation de leurs droits fondamentaux par des agents du gouvernement. Le contrôle exercé par les tribunaux devrait veiller à ce que les mesures dérogatoires n'excèdent pas, en général ou dans des cas spécifiques, les limites de la légalité et de ce qui est strictement requis pour faire face à la situation exceptionnelle, et n'emportent pas violation de droits qui ne souffrent aucune dérogation³¹⁵.

Comme l'ont fait observer la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres instances, le contrôle juridictionnel des mesures d'urgence liées à la pandémie n'a pas eu lieu dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, ce qui représente une « occasion manquée ». Les tribunaux ont rejeté des affaires pour des raisons formelles, n'ont pas étudié de mesures alternatives, ou ont renversé la charge de la preuve vers les requérants, leur demandant de fournir des données scientifiques étayant leurs arguments³¹⁶.

Le droit au contrôle juridictionnel des restrictions de l'exercice des droits à la liberté de réunion et d'expression liées à la pandémie a été invoqué au Royaume-Uni concernant l'organisation d'une veillée après l'enlèvement, le viol et l'assassinat de Sarah Everard par un policier du Service de Police Métropolitaine (MPS) de Londres. Fait important, l'institution mandatée pour prendre une décision sur la veillée proposée était la MPS elle-même. (Voir l'encadré ci-dessous).

La veillée pour Sarah Everard : contrôle juridictionnel de l'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion dans le contexte des restrictions liées à la pandémie

Sarah Everard a disparu le 3 mars 2021 alors qu'elle rentrait chez elle à pied à Londres, de Clapham à Brixton Hill. Son corps a été trouvé le 10 mars, et le 12 mars, le policier Wayne Couzens du Service de Police Métropolitaine (MPS) de Londres a été accusé de l'avoir enlevée et assassinée. À l'époque, les restrictions liées à la covid-19 interdisaient les rassemblements de 30 personnes ou plus à

n° 15/2021) ; voir également l'étude nationale : République de Moldova, indiquant que la Cour constitutionnelle a supprimé l'amende minimum pour violation des restrictions liées à la pandémie, qui s'élevait à environ 1 300 USD.

³¹¹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, par. 13 et 19, note de bas de page n° 10 ; réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

³¹² Petrov, J., (2020) The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?, The Theory and Practice of Legislation, 8:1-2, 71-92,80; DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232, qui indique que les requérants ont souvent critiqué le défaut de motivation de la part du gouvernement ainsi que la nature disproportionnée, incohérente et discriminatoire de certaines mesures ; réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; Verfassungsblog, Slovaquie: Second Wave of Challenges to Constitutionalism, 19 mars 2021, se référant uniquement à la révision judiciaire formelle.

³¹³ Étude nationale : Azerbaïdjan.

³¹⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) : effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, par. 102.

³¹⁵ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions](#), CDL-AD(2020)014, par. 87.

³¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, [The Role of Courts in Times of Crisis: A Matter of Trust, Legitimacy and Expertise](#), indiquant qu'« [e]n France et en Belgique, le Conseil d'État a été critiqué pour ajourner des affaires et négliger son rôle de contrôle » ; voir également, Jan Petrov (2020) The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?, The Theory and Practice of Legislation, 8:1-2, 71-92; DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232, qui décrit la réponse en République tchèque ; réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC : .

Londres. Toute infraction à cette règle « sans excuse raisonnable » constituait donc un délit, et la police était habilitée à procéder à des arrestations et à infliger une amende de 10 000 GBP.

Le collectif #ReclaimTheseStreets prévoyait d'organiser une veillée à Clapham Common le 13 mars à la mémoire de Sarah Everard et pour « toutes les femmes qui se sentent menacées dans nos rues³¹⁷ ». En s'appuyant sur ses instructions internes, la MPS a qualifié la veillée proposée d'« illégale », ce qu'elle a communiqué aux organisateurs en leur indiquant également qu'ils s'exposaient à une amende de 10 000 GBP.

Lors de son examen des décisions et communiqués de la MPS, la Haute Cour a estimé qu'aucun d'entre eux ne respectait la loi³¹⁸. Plus précisément, elle a estimé que la MPS n'avait pas envisagé la possibilité que les droits à la liberté d'expression et de réunion puissent constituer une « excuse raisonnable », donnant lieu à une « interdiction générale³¹⁹ ».

En ce qui concerne les exigences de nécessité et de proportionnalité, la Haute Cour a fait observer que le « concept de nécessité implique l'obligation que l'ingérence soit proportionnée, et ne dépasse pas ce qui est nécessaire³²⁰ ». En particulier, elle a jugé que la MPS n'avait pas réalisé **une « évaluation factuelle de la proportionnalité », dont la charge incombait à l'État**. Elle a reconnu que l'évaluation des risques pour la santé publique requise était « assez onéreuse³²¹ ». Dans son opinion concordante, le juge Holgate remarque que la MPS a « souligné à plusieurs reprises la grande envergure du rassemblement, son emplacement et la façon dont les participants s'y rendraient, comme si ces faits étaient suffisants pour évaluer le risque pour la santé publique et la proportionnalité³²² ».

La Haute Cour a estimé que les décisions et communications de la MPS ont eu un « effet paralysant », qui a poussé les organisateurs à annuler la veillée. Elle a mentionné à cet égard la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, estimant que :

La notion d'ingérence ne se limite pas aux comportements qui empêchent directement une personne d'exercer ses droits, tels que la censure, la confiscation de documents écrits ou de l'appareil nécessaire pour publier ces documents, ou le fait d'empêcher physiquement les gens de se réunir. Elle s'étend à l'imposition de sanctions a posteriori et couvre les comportements qui ont tendance à « décourager » l'exercice du droit en question. Il s'agit par exemple de comportements qui ne sont pas passibles de poursuites, mais qui poussent les citoyens à limiter eux-mêmes l'exercice de leurs droits par peur d'une enquête ou de poursuites à venir³²³.

³¹⁷ High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 41.

³¹⁸ Judiciary of England and Wales, Press Summary, High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 86.

³¹⁹ High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 95, 97, affirmant qu'« il n'y a aucune indication que le ou les auteurs se soient demandé si des mesures d'atténuation des risques auraient rendu raisonnable et donc légale la tenue de la veillée, même avec un grand nombre de participants ».

³²⁰ High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 10.

³²¹ High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 78, 80.

³²² High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 114.

³²³ High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 9.

En particulier, la Haute Cour a indiqué que la MPS devait tenir compte de la nature de la « “cause” en jeu lors d’une manifestation et devrait peut-être accorder davantage d’importance à certaines causes qu’à d’autres³²⁴ ». Elle s’est exprimée ainsi :

Rien n’indique que l’importance de la cause a été prise en compte, et tout porte à croire qu’elle a été délibérément ignorée. Il n’y a aucune indication que le ou les auteurs se soient demandé si des mesures d’atténuation des risques auraient rendu raisonnable et donc légale la tenue de la veillée, même avec un grand nombre de participants³²⁵.

L’affaire relative à la veillée pour Sarah Everard illustre l’importance du contrôle juridictionnel pour l’exercice des droits fondamentaux que sont les libertés d’expression et de réunion concernant la violation du droit à la vie d’une femme commise par un policier pendant la pandémie.

Un événement a néanmoins eu lieu sans la participation des organisateurs ; il a commencé paisiblement, puis s’est terminé par des images dérangeantes d’interventions de policiers de la MPS pour disperser la foule³²⁶.

Lors de son contrôle de la légalité des mesures liées au coronavirus, le Conseil d’État belge a annulé seulement une mesure sur 32 arrêts prononcés, concluant que « l’ordonnance du bourgmestre de Bruxelles interdisant la prostitution était *ultra vires* », c’est-à-dire qu’elle ne relevait pas de ses compétences³²⁷.

6.2 Les restrictions des droits humains et des libertés fondamentales

Comme l’indique la Commissaire aux droits de l’homme, « la Covid-19 a [...] eu des répercussions dramatiques sur l’exercice des droits de l’homme en Europe, notamment sur la liberté de circulation, la liberté de réunion et les droits à l’éducation et à la vie privée et familiale³²⁸ ». Les droits humains fondamentaux et les libertés fondamentales, telles que les libertés d’expression, de réunion et de circulation, peuvent être limités en cas de danger public pour la sauvegarde de la sécurité nationale, de l’ordre public ou de la santé publique. Cependant, conformément à l’article 4 du PIDCP, les restrictions doivent être fixées par la loi, répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité et être non discriminatoires³²⁹. Les sections suivantes présentent en détail quelques exemples des restrictions de ces libertés par les États, et leur impact souvent discriminatoire sur les femmes.

6.2.1 La liberté d’expression

Le droit à la liberté d’expression est protégé par l’article 19(2) du PIDCP et l’article 10 de la CEDH. L’affaire *Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis* au Royaume-Uni, décrite ci-dessus, a examiné la liberté d’expression en conjonction avec le droit à la liberté de réunion dans le cadre de la participation à la mobilisation civique pour la défense des droits des femmes. Il est intéressant de noter que, bien que la Haute Cour ait condamné sur le fond les décisions prises par la police métropolitaine de Londres (MPS) en lien avec les restrictions liées à la covid-19, les communications

³²⁴ High Court of Justice, *Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis* [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 94.

³²⁵ High Court of Justice, *Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis* [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 94.

³²⁶ Voir, p. ex., BBC, [Sarah Everard: What went wrong at the Clapham vigil?](#) 14 mars 2021.

³²⁷ Cour européenne des droits de l’homme, [The Role of Courts in Times of Crisis: A Matter of Trust, Legitimacy and Expertise](#), p. 8, citant Bou-Oudi, n° 248.541, 9 octobre 2020.

³²⁸ Conseil de l’Europe, Commissaire aux droits de l’homme, [COVID-19 et les droits de l’homme](#), [en ligne].

³²⁹ Comité des droits de l’homme, Observation générale n° 34, par. 22.

de menace de sanctions émises par la MSP ont conduit les organisateurs à annuler la manifestation silencieuse. Comme l'ont fait remarquer la Haute Cour dans cette affaire et le Conseil de l'Europe, « les interférences avec le droit à la liberté d'expression découlent non seulement des sanctions qui sont effectivement imposées, mais aussi de la crainte des sanctions et du climat juridique et réglementaire plus large pour les journalistes et les médias »³³⁰.

Les mesures d'urgence ont également été appliquées pour limiter la liberté d'expression des travailleurs de santé de première ligne – qui sont en grande majorité des femmes – « de formuler des critiques sur les réponses du gouvernement à la pandémie et d'exposer les faiblesses des systèmes de santé (telles que les pénuries d'équipements de protection)³³¹ ». En Pologne et au Royaume-Uni, des infirmiers et des aidants à domicile – qui sont en majorité des femmes – « ont perdu leur emploi pour avoir lancé l'alerte sur le manque de personnel et le manque d'équipements de protection³³² ». Plusieurs pays de la région ont adopté des lois temporaires ou permanentes limitant la liberté d'expression. Par exemple, l'Arménie a introduit un règlement prévoyant une amende de 1 000 EUR en cas de publication dans les médias d'informations sur la covid-19 provenant de sources non officielles³³³.

Ces mesures ont des répercussions sur le droit du public **de rechercher et de recevoir des informations**, qui est également protégé par l'article 19.2 du PIDCP et par l'article 10 de la CEDH. À cet égard, le fait que plusieurs États dans la région n'aient pas fourni efficacement d'informations sur l'accès aux services essentiels pour les victimes de violence domestique a eu un impact disproportionné sur les femmes et les a exposées à d'autres violations des droits humains, comme indiqué dans la section sur les services essentiels ci-dessus.

Des femmes journalistes et des défenseuses des droits humains/défenseurs des droits des femmes ont également fait l'objet de sanctions pénales pour avoir exprimé des critiques, en violation de l'article 19 du PIDCP et de l'article 10 de la CEDH. Le Conseil de l'Europe a indiqué que « la journaliste serbe Ana Lalić a été accusée de provoquer de la panique et des troubles pour avoir signalé que le personnel médical du centre clinique Vojvodina ne disposait pas de suffisamment d'équipements de protection ». Ana Lalić a ensuite « fait l'objet d'une longue campagne de diffamation de la part des médias gouvernementaux, même après que le gouvernement a abandonné l'accusation et présenté des excuses³³⁴ ». Comme décrit ci-dessous, la défenseuse des droits humains Nurcan Baysal, d'origine kurde, a été interrogée par les autorités turques pour ses publications sur les réseaux sociaux qui remettaient en question les conditions de détention en raison des risques sanitaires engendrés par la pandémie³³⁵.

³³⁰ Conseil de l'Europe, COVID et la liberté d'expression, 2020, p. 9.

³³¹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 29, citant LSE, [COVID-19 and free speech](#): COVID-19—bewilderment and candour, The Lancet, Vol. 395, Issue 10231, 2020, qui indique que « The Lancet reçoit de nombreux messages de travailleurs de santé de première ligne signalant des “intimidations” du personnel du Service national de santé (NHS), qui sont menacés de sanctions disciplinaires pour avoir exprimé des inquiétudes sur la sécurité sur le lieu de travail, le dépistage et les équipements de protection personnelle. »

³³² Conseil de l'Europe, COVID and free speech, 2020, p. 11, citant The Guardian, [UK carers who lost jobs after raising safety fears consider legal action](#), 30 avril 2020 ; et, [Transparency International, Protection of Whistleblowers during Covid-19](#), 2020, qui mentionne le cas d'une infirmière et sage-femme polonaise licenciée pour avoir posté une image de son masque chirurgical fait maison.

³³³ Conseil de l'Europe, COVID and free speech, 2020, p. 6, indiquant que 22 médias ont reçu l'ordre de retirer des informations.

³³⁴ CoE, COVID and free speech, 2020, p. 11.

³³⁵ Front Line Defenders, [Nurcan Baysal sous le coup d'une enquête pour des messages postés sur les réseaux sociaux à propos du covid-19 et des conditions de détention](#), 22 avril 2020.

6.2.2 Liberté de circulation

Le droit à la liberté de circulation, protégé par l'article 12 du PIDCP et l'article 2 de la CEDH, inclut le droit de circuler librement sur le territoire de son pays, le droit de quitter n'importe quel pays et le droit de ne pas se voir refuser arbitrairement l'entrée dans son propre pays. Les restrictions du droit à la liberté de circulation peuvent entraîner des violations d'une série d'autres droits.

6.2.2.1 Augmentation de l'incidence de la violence domestique

Les restrictions de la liberté de circulation ont entraîné de graves violations des droits fondamentaux des femmes en raison de l'augmentation de la violence domestique qui s'est ensuivie, à savoir : le droit à la vie, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de la discrimination et le droit au respect de la vie privée et familiale, en vertu respectivement des articles 2, 3, 14 et 8 de la CEDH. Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 4 du PIDCP et de l'article 15 de la CEDH, l'interdiction de la torture et des mauvais traitements et le droit à la vie ne sont susceptibles d'aucune dérogation, tout comme les droits consacrés dans la Convention d'Istanbul.

L'imposition généralisée de confinements restreignant la liberté de circulation a accru le danger imminent pour les femmes exposées à la violence. L'augmentation des cas de violence domestique a été largement documentée. Les constatations de l'OSCE illustrent ce phénomène :

le taux d'augmentation des signalements de violence domestique est allé d'environ 25 % (Chypre, France, République de Moldova, Royaume-Uni) à 62 % (Kirghizstan) et 74 % (Fédération de Russie), et a atteint jusqu'à 400 % (Canada), en fonction des particularités du pays et des mécanismes de signalement disponibles³³⁶.

Il convient de rappeler que le signalement des violences domestiques sous-estime très probablement le problème, et que la vaste majorité des victimes de violence domestique sont des femmes et des filles.

Les effets clairement discriminatoires des restrictions de la liberté de circulation sur les femmes ont donné lieu à de sérieuses inquiétudes concernant leur conformité avec les normes définies à l'article 4 du PIDCP et dans les Principes de Syracuse, en particulier au regard de leur impact sur le droit à la vie des femmes et sur l'interdiction de la torture et des mauvais traitements, deux droits non susceptibles de dérogation pendant une urgence de santé publique. En outre, les obligations de diligence raisonnable des États continuent à s'appliquer pendant les situations d'urgence. Parmi les faits marquants, en Türkiye, 21 femmes ont été assassinées pendant un confinement de trois semaines en mars 2020 ; au Royaume-Uni, 16 homicides domestiques ont été signalés pendant les trois premières semaines de confinement³³⁷. L'Azerbaïdjan a enregistré une augmentation de 34 % des incidents de violence domestique aboutissant à des féminicides³³⁸.

Au minimum, à l'avenir, ces atteintes au droit à la vie, à l'intégrité physique et à la vie privée et familiale qui ont touché les femmes de manière disproportionnée doivent être véritablement prises en compte et faire l'objet de mesures de prévention avant l'imposition de confinements comme mesure d'urgence.

³³⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 36.

³³⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 36. Les statistiques officielles de la Türkiye n'indiquent que neuf cas de féminicides. Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC

³³⁸ Étude nationale : Azerbaïdjan.

6.2.2.2 Moyens de subsistance, obligations familiales et demandeurs d'asile

Selon l'OSCE, « l'imposition de restrictions à la liberté de circulation nie [aux personnes] l'accès à leurs moyens de subsistance, à la protection sociale, à la sécurité et, pour certaines, aux procédures d'asile³³⁹ ». En ce qui concerne leurs effets sur les femmes, les restrictions de la liberté de circulation et la réduction des transports publics « ont créé des charges particulières et supplémentaires sur les femmes » compte tenu de leurs « obligations familiales complexes, qui comprennent la garde des enfants, l'aide aux parents âgés et l'aide aux membres de la famille malades ou handicapés³⁴⁰ ». Les disparités entre la participation des femmes et des hommes aux tâches familiales et domestiques doivent être prises en compte dans ce contexte.

En raison des fermetures de frontières, des migrants sont restés bloqués, et de nombreuses femmes migrantes travaillant dans le secteur informel des soins à domicile, telles que les femmes moldaves travaillant en Italie et les femmes roumaines et slovaques travaillant en Autriche, se sont retrouvées au chômage sans aucune protection sociale³⁴¹. Women's Link Worldwide a demandé une enquête urgente de l'ONU sur la dégradation des conditions de travail des travailleuses saisonnières migrantes dans les champs de fraise à Huelva en Espagne, étant donné que selon les informations disponibles, elles étaient déjà victimes d'exploitation et de violence sexuelle au travail avant la pandémie³⁴². En raison des fermetures de frontières, les migrants se sont aussi vu refuser le droit à demander l'asile et ont dû retourner dans des pays dans lesquels ils subissent des persécutions, en violation du droit international au non-refoulement.

Étant donné que les femmes constituent la majorité de la population âgée et ont moins accès à une aide, « les mesures strictes d'auto-isollement et de "protection" qui ont considérablement restreint la liberté de circulation des personnes âgées de plus de 65 ans ont eu un impact discriminatoire sur les femmes³⁴³ ».

6.2.3 Liberté de réunion

Le droit à la liberté de réunion est protégé par l'article 21 du PIDCP et par l'article 11 de la CEDH. Les États de la région ont adopté différentes approches de la limitation des rassemblements publics : certains ont interdit tous les rassemblements publics (Lettonie, Kirghizstan) pour une période limitée, tandis que d'autres ont restreint les rassemblements en limitant le nombre de personnes (Royaume-Uni). « Le Danemark a explicitement exempté les rassemblements "à des fins de partage d'opinions", tels que les manifestations et les réunions politiques, de l'interdiction des rassemblements de plus de dix personnes³⁴⁴. »

Dans l'affaire *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'il y a eu violation du droit à la liberté de réunion et d'association dans le contexte des restrictions liées à la pandémie, compte tenu notamment du caractère général et de la durée de l'interdiction, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions prévues, et a conclu que cette ingérence n'était pas proportionnée aux buts poursuivis³⁴⁵.

³³⁹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 31.

³⁴⁰ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 35.

³⁴¹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 31.

³⁴² Women's Link Worldwide, Communiqué de presse, [Women's Link Worldwide urges the UN to investigate human rights violations against migrant women performing seasonal farm work in Spain's strawberry industry](#), 3 juin 2020 ;

OSCE/ODIHR, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020.

³⁴³ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 37 ; étude nationale : République de Moldova.

³⁴⁴ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 39.

³⁴⁵ *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, requête 21881/20, 2022.

Comme l'a souligné l'OSCE, étant donné que les femmes restent sous-représentées dans les fonctions politiques formelles, « les moyens alternatifs leur permettant de défendre leurs droits sont vitaux³⁴⁶ ». Cependant, début mars 2020, avant que l'état d'urgence ne soit déclaré, plusieurs pays de la région, notamment le Kirghizstan, la Türkiye et la Pologne, ont fait obstacle aux marches de la Journée internationale des droits des femmes par le recours de la police au gaz lacrymogène, des barrages, des gardes à vue et des menaces de poursuites pénales³⁴⁷. En Espagne, des responsables politiques de droite ont publiquement accusé les participants à la marche de la Journée internationale des droits des femmes d'avoir provoqué la diffusion du virus, et ont publiquement appelé à ce que le 8 mars soit déclaré comme une journée de reconnaissance des victimes du coronavirus³⁴⁸. Ces restrictions de la liberté de réunion et d'expression des femmes se sont produites dans le contexte de réactions concertées contre les droits des femmes et de la réduction de l'espace accordé aux organisations de femmes³⁴⁹.

L'OSCE a exprimé son inquiétude « que la pandémie de covid-19 a servi de justification "pour attaquer l'égalité entre les femmes et les hommes"³⁵⁰ ». En Azerbaïdjan, la police a arrêté environ 20 manifestantes pendant une manifestation du 8 mars en 2021 au motif qu'elle enfreignait les mesures de quarantaine. Contrairement à la décision de la Haute Cour britannique, le contrôle juridictionnel de leur affaire n'a pas conclu à une violation du droit à la liberté de réunion³⁵¹. Au Kazakhstan, des femmes ont été arrêtées pour avoir manifesté contre les mesures d'urgence et demandé une augmentation de l'aide de l'État aux familles³⁵².

7. Réponse de la justice pénale à la crise de santé publique



Illustration : Liana Finck

Les restrictions liées à la pandémie ont considérablement limité l'exercice des libertés personnelles « dans une mesure sans précédent dans des pays démocratiques en temps de paix³⁵³ ». Les sections suivantes portent sur leur application et sur des questions liées à l'étendue et à l'efficacité du contrôle

³⁴⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 40.

³⁴⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 40.

³⁴⁸ La Vanguardia, [Vox insiste en declarar el 8M día de las víctimas del coronavirus y tilda de "violento" y "enloquecido" al movimiento feminista](#), 8 mars 2021.

³⁴⁹ ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020.

³⁵⁰ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 41.

³⁵¹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

³⁵² OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 41

³⁵³ Spadaro, A., [COVID-19: Testing the limits of human rights](#), 2020, p. 1.

juridictionnel et à d'éventuelles violations de l'obligation de non-discrimination. Elles abordent également les éléments de nécessité et de proportionnalité des normes internationales en vigueur.

Pour faire respecter les restrictions aux libertés fondamentales, de nombreux États en Europe et dans le monde ont instauré de nouvelles infractions pénales et ont étendu les pouvoirs de police. Le Conseil de l'Europe cite parmi les pratiques problématiques observées lors de la réponse à la pandémie : « des actions musclées et discriminatoires de la part de la police envers les Roms, notamment un profilage racial flagrant, lors du contrôle du respect de la quarantaine et des mesures de confinement³⁵⁴ ». Les tactiques policières musclées tendent à avoir des répercussions disproportionnées sur les communautés marginales, qui sont déjà très surveillées par la police.

Comme le fait observer la Commission de Venise,

certains groupes de personnes peuvent être particulièrement exposés aux atteintes aux droits de l'homme en période d'urgence. Ce sont notamment les journalistes ou blogueurs, les minorités (en particulier celles qui peuvent être associées d'une manière ou d'une autre à la situation exceptionnelle), les défenseurs des droits de l'homme, les lanceurs d'alerte et les membres de l'opposition politique. Il est important de veiller à ce que les membres de ces groupes vulnérables ne soient pas spécialement visés (en droit ou en fait) par les mesures d'urgence³⁵⁵.

7.1 Imposition de sanctions punitives

Le Conseil de l'Europe a indiqué que si des restrictions plus strictes des droits humains sont susceptibles d'être justifiées en temps de crise,

des sanctions pénales sévères en revanche sont préoccupantes et doivent faire l'objet d'un contrôle strict. Les situations exceptionnelles ne devraient pas être instrumentalisées pour donner des moyens pénaux accrus. Un juste équilibre entre sanction et prévention est le meilleur, voire le seul, moyen de respecter la condition de **proportionnalité** posée par la Convention³⁵⁶.

Le Réseau paneuropéen pour les droits européens JUSTICIA a également publié un communiqué concernant la réponse des États à la pandémie de covid-19 « par l'extension des pouvoirs répressifs et la création de nouvelles infractions pénales ». Tout en reconnaissant le rôle important joué par les services répressifs dans le soutien aux responsables de la santé publique, le Réseau JUSTICIA indique qu'« il y a eu de nombreux signalements de mesures répressives disproportionnées et arbitraires, notamment des arrestations, des accusations et des condamnations illégales. Les mécanismes de contrôle habituels ont été suspendus³⁵⁷ ».

ONUSIDA et Amnesty International ont signalé une tendance à privilégier les sanctions punitives plutôt que les mesures visant à aider les gens à respecter les règles, qui « a eu un effet totalement disproportionné sur des personnes déjà confrontées à des discriminations systématiques³⁵⁸ ».

³⁵⁴ Conseil de l'Europe, The anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions of the response to COVID-19, 2020, p. 3

³⁵⁵ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions](#), CDL-AD(2020)014, par. 44.

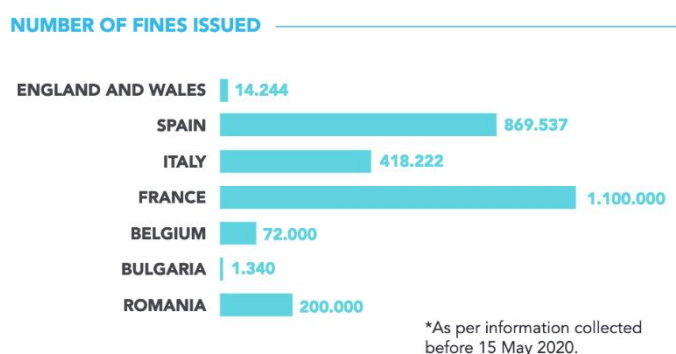
³⁵⁶ Conseil de l'Europe, Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, SG/Inf (2020)11, 7 avril 2020, p. 7. Caractères gras ajoutés.

³⁵⁷ Réseau paneuropéen pour les droits européens JUSTICIA, [JUSTICIA calls for action against disproportionate COVID-19 criminalisation](#), 29 mai 2020.

³⁵⁸ Amnesty International, [Covid-19. Les restrictions liées à la pandémie ont amplifié les discriminations contre les groupes les plus marginalisés](#), 31 mai 2022, [en ligne], présentant les conclusions d'une étude mondiale ; ONUSIDA, [La riposte à la COVID-19 doit préserver et protéger les droits humains des professionnel\(le\)s du sexe](#), 24 avril 2020.

Dans la région du Partenariat oriental, la déclaration de l'état d'urgence en Géorgie prévoyait l'imposition d'amendes en cas d'infractions, et de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans pour les récidivistes. L'Azerbaïdjan sanctionnait les infractions aux restrictions liées à la pandémie par une peine d'emprisonnement de trois ans et des amendes allant de 100 à 5 000 AZN, bien que le revenu mensuel de subsistance minimum s'élève à 190 AZN. Entre le 17 mars et le 21 juillet, environ 195 000 personnes ont reçu une amende pour infraction au régime de quarantaine ; 788 d'entre elles ont été arrêtées, et 193 560 personnes ont reçu des amendes, dont 7 820 car elles ne portaient pas de masque médical. En d'autres termes, une personne sur 52 dans le pays a été sanctionnée³⁵⁹.

La République de Moldova a également mis en place des amendes élevées allant de 1 300 USD à 4 300 USD environ, alors que le salaire mensuel moyen s'élève à environ 460 USD. Elle a également réduit la période pour faire appel, qui est passée de 15 jours à 48 heures³⁶⁰. L'Ukraine a instauré des sanctions pénales et administratives comprenant des amendes allant de 17 000 UAH à 32 000 UAH et des privations de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans. La police a délivré 76 215 sanctions administratives pour violation des règles de quarantaine et 128 075 pour violation des règles de port du masque, mais des amendes n'ont été infligées que dans peu de cas³⁶¹. La Grèce a maintenu une politique de poursuites accélérées contre les personnes ne respectant pas les règles de port du masque³⁶².



Source: [Réseau paneuropéen pour les droits européens JUSTICIA](#)

En particulier, les organisations de la société civile de femmes dans les régions du Partenariat oriental, des Balkans occidentaux et d'Asie centrale ont qualifié les exigences de distanciation sociale, bien que médicalement justifiées, de « politiques de privilège », impossibles à respecter pour les personnes dont la survie même dépend du fait d'être en étroite proximité avec d'autres personnes », et pour les organisations de la société civile,

dont le choix de venir en aide à d'autres personnes les expose en permanence à la maladie et à un risque élevé d'infection. Pour elles, les plus grands besoins sont les équipements de protection personnelle, les orientations sur les procédures de protection adéquate, et une augmentation des financements pour leur permettre de répondre à la demande de leurs services³⁶³.

³⁵⁹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

³⁶⁰ Étude nationale : République de Moldova ; Mirza, R., The rule of law in Moldova's age of COVID-19, Justice First, 2021.

³⁶¹ Étude nationale : Ukraine.

³⁶² Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

³⁶³ ONU Femmes, Voices of women's organizations on COVID-19, 2020, p. 4.

7.2 Tactiques de maintien de l'ordre controversées

Les services répressifs constituent le premier point de contact du public avec le secteur de la justice. La police a activement fait respecter les règles nouvelles et préexistantes relatives aux confinements et aux autres mesures sanitaires. De multiples signalements font état d'une intensification des tactiques de maintien de l'ordre controversées à la suite des restrictions liées à la pandémie. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Michelle Bachelet, a publié un communiqué :

Les gouvernements ne devraient pas se servir des pouvoirs d'urgence comme d'une arme pour faire taire l'opposition, contrôler la population. [...] Nous avons reçu un certain nombre d'informations émanant de différentes régions selon lesquelles la police et d'autres forces de sécurité ont fait un usage excessif et parfois mortel de la force pour faire respecter les confinements et les couvre-feux. Ces violations ont souvent été commises contre des personnes appartenant aux couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. Il est évidemment inacceptable et illégal de tirer sur une personne ayant enfreint un couvre-feu en quête désespérée de nourriture, de la placer en détention ou de lui faire subir des violences, tout comme le fait de rendre difficile ou dangereux pour une femme de se rendre à l'hôpital pour accoucher. Parfois, les gens meurent à cause de l'application inappropriée de mesures censées les sauver³⁶⁴.

L'OSCE a souligné que lorsque « la police ou l'armée sont chargées de faire respecter la distanciation physique et sociale, et notamment les couvre-feux, la présence accrue de personnel de sécurité aggrave la vulnérabilité des femmes et des filles ». Elle rappelle en outre que « lors de situations d'urgence précédentes, les forces de sécurité ont perpétré des violences fondées sur le genre [...] ou exploité sexuellement les femmes en échange de l'accès à des biens ou services³⁶⁵ ».

Les travailleurs du sexe, les sans-abris et les personnes LGBTI figuraient parmi les personnes les plus touchées par la tendance des gouvernements « à ne pas tenir compte des conséquences des restrictions sur les droits humains et à mettre en place des sanctions punitives³⁶⁶ ». Du harcèlement par la police, des niveaux élevés de surveillance, l'imposition d'amendes et des descentes de police dans les domiciles, visant particulièrement les travailleurs du sexe et la communauté LGBTI, ont été signalés dans plusieurs pays. L'Europe n'a pas fait exception. En France, en Pologne, en Italie, en Allemagne, en Norvège et au Royaume-Uni, pour survivre, les travailleurs du sexe ont dû « enfreindre les règles de confinement et travailler en s'exposant à des risques accrus de violences policières, de chantage, de détention et de sanctions, et potentiellement au virus³⁶⁷ ». En effet, les personnes travaillant dans l'économie informelle étaient particulièrement vulnérables, notamment les travailleurs du sexe, dont la majorité sont « des migrants (sans papiers), des pauvres, des femmes, des

³⁶⁴ HCDH, COVID-19 : [les mesures exceptionnelles ne doivent pas servir à couvrir les abus et les violations des droits de l'homme – Michelle Bachelet](#), 2020.

³⁶⁵ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 37.

³⁶⁶ ONUSIDA, [La riposte à la COVID-19 doit préserver et protéger les droits humains des professionnel\(e\)s du sexe](#), 24 avril 2020 ;

Amnesty International, [The impact of States' Covid-19 responses on groups affected by unjust criminalisation](#), 2022, p. 4 ; voir aussi, ICRSE, [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers](#), 2020, p. 8, qui ajoute les consommateurs de drogues et les populations minoritaires à cette liste.

³⁶⁷ Amnesty International, [The impact of States' Covid-19 responses on groups affected by unjust criminalisation](#), 2022, p. 30, citant Sex Workers' Rights Advocacy Network et International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe, COVID-19 crisis impact on access to health services for sex workers in Europe and Central Asia Assessment, juin 2020 et International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe, Sex workers on the frontline: The role of sex worker rights groups in providing support during the COVID-19 crisis in Europe, mars 2021.

personnes de couleur et des personnes LGBTIQ³⁶⁸ ». Elles ont généralement peu accès à la protection sociale³⁶⁹.

La pandémie semble avoir servi de prétexte pour « harceler les travailleurs du sexe, donnant lieu à des arrestations, à des détentions, à des amendes élevées et à des déportations de travailleurs du sexe étrangers³⁷⁰ ». La décision du bourgmestre de Bruxelles d'interdire la prostitution, jugée comme *ultra vires* lors du contrôle juridictionnel, doit être examinée dans ce contexte³⁷¹. Dans cette affaire, les requérants, des travailleurs du sexe touchés par cette décision, sont parvenus à « établir l'irrégularité de la mesure, en raison de l'incompétence de l'auteur de l'ordonnance, ainsi que l'extrême urgence requise pour justifier la suspension immédiate de l'ordonnance en cause par le tribunal administratif³⁷² ».

Le traitement des travailleurs du sexe tout au long de la chaîne de justice pénale dans des pays partout dans le monde, y compris en Europe, était déjà très préoccupant auparavant³⁷³. Du fait des stéréotypes de genre et des normes sociales profondément ancrées concernant la sexualité et la morale, ils subissent des traitements discriminatoires de la police jusqu'à l'administration pénitentiaire. Étant donné que l'accès des travailleurs du sexe à la justice est « historiquement compromis » par des stéréotypes discriminatoires, ils « ont peur de la police et des autorités chargées de l'immigration, et ne signalent pas les cas d'abus et de violence envers eux en raison de la crainte réellement fondée de n'obtenir aucun soutien, voire de recevoir une amende ou d'être arrêtés ou expulsés³⁷⁴ ». Cette situation montre comment les stéréotypes de genre constituent des obstacles à l'accès à la justice et à une aide, renforçant ainsi la vulnérabilité et l'exposition à la victimisation.

Les défenseuses des droits humains/défenseurs des droits des femmes ont été ciblés de manière similaire au prétexte de l'application des restrictions liées à la pandémie. Les violences policières envers les personnes LGBTI et les défenseurs des droits humains des travailleurs du sexe pour violation des restrictions liées à la pandémie ont été bien documentées dans 13 pays³⁷⁵. Par exemple, Nurcan Baysal, d'origine kurde, a été convoquée au poste de police de Diyarbakir en Türkiye pour une interrogation dans le cadre d'une enquête pénale après avoir remis en question la réponse des autorités à la pandémie et les conditions de détention, et notamment pour avoir appelé à libérer des détenus en raison des risques sanitaires dans des publications en ligne³⁷⁶. Les activités pour lesquelles elle a été mise en cause relèvent de la protection de la liberté d'expression³⁷⁷. Une augmentation du

³⁶⁸ ONU Femmes, [COVID-19: Emerging gender data and why it matters](#), [en ligne] ; ICRSE, [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers, 2020](#), p. 1.

³⁶⁹ ONUSIDA, [La riposte à la COVID-19 doit préserver et protéger les droits humains des professionnel\(le\)s du sexe](#), 24 avril 2020.

³⁷⁰ Amnesty International, [The impact of States' Covid-19 responses on groups affected by unjust criminalisation](#), 2022, p. 30, citant Sex Workers' Rights Advocacy Network et International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe, COVID-19 crisis impact on access to health services for sex workers in Europe and Central Asia Assessment, juin 2020 et International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe, Sex workers on the frontline: The role of sex worker rights groups in providing support during the COVID-19 crisis in Europe, mars 2021.

³⁷¹ Cour européenne des droits de l'homme, [The Role of Courts in Times of Crisis: A Matter of Trust, Legitimacy and Expertise](#), p. 8, citant Bou-Oudi et Akhoun, n° 248.541, 9 octobre 2020.

³⁷² Renders, D., [Belgium—The Council of State's control of measures taken in the context of the COVID-19 pandemic](#), 2021.

³⁷³ Étude nationale : Ukraine, faisant état de violences policières envers les travailleurs du sexe avant la pandémie.

³⁷⁴ ICRSE, [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers, 2020](#), p. 7.

³⁷⁵ Front Line Defenders, [Defenders at risk during COVID-19](#), 2020.

³⁷⁶ Front Line Defenders, [Nurcan Baysal sous le coup d'une enquête pour des messages postés sur les réseaux sociaux à propos du covid-19 et des conditions de détention](#), 22 avril 2020.

³⁷⁷ Voir, Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions](#), CDL-AD(2020)014, par. 50, qui affirme que « [r]ecevoir rapidement des informations libres, exactes et responsables sur tous les aspects de la crise ne peut qu'aider la population à faire ses propres choix et à contrôler les actions du gouvernement ».

harcèlement envers les défenseuses des droits humains/défenseurs des droits des femmes a également été signalée en Azerbaïdjan³⁷⁸.

Le reste du secteur de la justice a suivi cette mobilisation active de la police « en engageant des poursuites pour un nombre sans précédent d'affaires pénales et en sanctionnant les gens par des amendes élevées³⁷⁹ ». Cette incrimination excessive a été la source d'inquiétudes relatives « à l'abus de pouvoir, aux sanctions injustifiées et à l'application discriminatoire des lois envers les minorités et les personnes vulnérables ». En parallèle, « les poursuites, sanctions et amendes imposées pendant la pandémie peuvent exposer les personnes à des dettes insurmontables ; elles peuvent également se retrouver avec un casier judiciaire qui entravera leur capacité à trouver un travail ou un logement³⁸⁰ ».

Il semble difficile de qualifier cette approche répressive de la lutte contre un virus de « nécessaire » ou de « proportionnée ». Il n'existe pas non plus de preuves indiquant que ces politiques ont été « [évaluées] au cas par cas, et en dernier ressort par les tribunaux », afin de déterminer si elles constituaient « le moyen le moins restrictif pour atteindre le but recherché, à savoir limiter les hospitalisations, les maladies graves et les décès³⁸¹ ». Dans l'affaire concernant la veillée pour Sarah Everard, la Haute Cour britannique a jugé que l'application de la norme de « nécessité » et de « proportionnalité » supposait la réalisation d'une « évaluation factuelle de la proportionnalité », tout en reconnaissant que l'évaluation des risques pour la santé publique requise était « assez onéreuse » pour les services de police³⁸². En outre, il semble peu probable que les tactiques discriminatoires et de harcèlement mentionnées plus haut aient été entreprises à la suite d'une « évaluation factuelle de la proportionnalité », une charge qui incombe aux États, concernant leurs effets sur les populations vulnérables dont la survie a été mise en péril par les restrictions liées à la pandémie.

7.3 Emprisonnement, détention provisoire et libération exceptionnelle

Dans sa note d'orientation sur la pandémie, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a invité les États à étudier

des alternatives à la détention pour les femmes privées de liberté, telles que le contrôle judiciaire ou les condamnations avec sursis avec mise à l'épreuve, en particulier pour les femmes détenues en raison d'infractions administratives ou d'autres infractions de faible gravité, les auteurs d'infractions à faible risque ou pouvant être réintégrées à la société de manière sûre, les femmes approchant la fin de leur peine, les femmes enceintes ou malades, les femmes âgées et les femmes handicapées³⁸³.

En matière d'incarcération, il est important de noter que malgré la tendance à la hausse de l'emprisonnement des femmes à l'échelle mondiale, celui-ci a diminué de 29 % depuis 2010 en Europe³⁸⁴. Les femmes représentent environ 5 % de la population carcérale en Europe³⁸⁵. Le profil des détenues diffère considérablement de celui des hommes. Les femmes sont souvent emprisonnées

³⁷⁸ Amnesty International, Azerbaïdjan. Il faut mettre un terme à la violente campagne de diffamation et de représailles fondées sur le genre ciblant des militantes. 12 mai 2021 ; voir aussi Front Line Defenders : [Azerbaïdjan](#), [en ligne].

³⁷⁹ Fair Trials, Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020, p. 6.

³⁸⁰ Fair Trials, Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020, p. 6.

³⁸¹ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, [COVID-19 et les droits de l'homme](#), [en ligne].

³⁸² High Court of Justice, Leigh v. The Commissioner of Police of the Metropolis [2022] EWHC 527 (Admin) 11 mars 2022, par. 78, 80.

³⁸³ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

³⁸⁴ Penal Reform International, Global prison trends 2021: [Women](#), [en ligne].

³⁸⁵ Conseil de l'Europe, [Coronavirus: Health and Safety in Europe's Prisons](#), [en ligne] ; études nationales : Azerbaïdjan (6 %) ; Géorgie (4 %).

pour des infractions mineures, notamment des infractions économiques mineures, souvent commises pour soutenir l'addiction aux drogues d'une autre personne³⁸⁶.

Les femmes ont été confrontées à de plus grandes difficultés lorsque les modifications des régimes pénitentiaires liées à la pandémie n'ont pas pris en compte leurs besoins spécifiques. Par exemple, les modifications des régimes de visites supprimant les contacts en personne avec les enfants ont eu un impact considérable sur la santé mentale des femmes³⁸⁷.

La présente section présente en détail trois aspects des pratiques de détention pendant la pandémie : l'emprisonnement comme sanction pour avoir enfreint les restrictions, les pratiques de détention provisoire et les mesures de libération exceptionnelle.

7.3.1 L'emprisonnement pour infraction aux restrictions liées à la pandémie

La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a publié le communiqué suivant en avril 2020 :

Dans certains pays, des milliers de personnes ont été arrêtées pour avoir enfreint le couvre-feu, ce qui est à la fois inutile et dangereux. Les prisons et les maisons d'arrêt sont des environnements à haut risque, et les États devraient s'efforcer de libérer les détenus qui peuvent être libérés en toute sécurité, au lieu de placer plus de personnes en détention³⁸⁸.

Le HCDH a également souligné que « les États ont une plus grande obligation de prévenir les violations des droits des personnes privées de liberté, d'éviter la surpopulation et d'assurer l'hygiène et l'assainissement dans les prisons et les autres lieux de détention³⁸⁹ ».

Étant donné que l'incarcération représente un risque important pour la santé des personnes détenues et des personnes qui travaillent dans les centres de détention, le choix de l'emprisonnement comme sanction semble être en contradiction directe avec les objectifs affichés de protection de la santé. En effet, compte tenu de la surpopulation existante dans les prisons, qui empêche la distanciation sociale et l'isolement, et l'accès limité aux infrastructures de santé et d'assainissement, cette approche susceptible de mettre des vies en danger soulève des préoccupations particulières concernant le droit à la vie, auquel il ne peut être dérogé³⁹⁰.

En parallèle, dans de nombreux pays, les procédures administratives régissant la migration ont été interrompues. Dans certains pays, les migrants et les réfugiés ont été placés dans des centres de rétention pour migrants pendant que la détermination de leur statut était en cours³⁹¹. Ces décisions politiques ont été prises soi-disant en réponse à la pandémie, malgré le fait que la protection contre la covid-19, telle que la distanciation sociale, était impossible. Le placement de femmes dans des centres de rétention pour migrants alors que la détermination de leur statut était retardée a non seulement accru le risque de contagion à la covid-19, mais a aussi augmenté leur exposition à la violence et à l'exploitation.

Les femmes incarcérées rencontrent des problèmes de santé particuliers. Par exemple, « un nombre important de femmes qui entrent en prison sont enceintes ou ont accouché récemment, consomment

³⁸⁶ Études nationales : Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, Ukraine.

³⁸⁷ Penal Reform International, Global prison trends 2021: [Women](#), [en ligne] ; étude nationale : Azerbaïdjan.

³⁸⁸ HCDH, COVID-19 : [les mesures exceptionnelles ne doivent pas servir à couvrir les abus et les violations des droits de l'homme – Michelle Bachelet](#), 2020.

³⁸⁹ HCDH, [Information Note: COVID-19, prison overcrowding, and serving sentences for serious human rights violations](#), [en ligne].

³⁹⁰ Aux États-Unis, le taux de mortalité lié à la covid-19 était 5,5 fois plus élevé que dans la population générale. JAMA Network, COVID-19 Cases and Deaths in Federal and State Prisons, 8 juillet 2020.

³⁹¹ Vilá Sánchez, E., Boland, C. & Cottone, L. (2022) COVID-19 Implications for migrant care workers. A gender perspective. Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus, 1 (1), 145-153, doi: <https://doi.org/10.5565/rev/quadernsiee.9>

des drogues et/ou souffrent de graves répercussions physiques et mentales de violences et de traumatismes connexes³⁹² ». À cet égard, « les femmes sont plus susceptibles que les hommes de souffrir de maladies mentales et d'autres problèmes de santé préexistants lors de leur entrée dans les établissements correctionnels, ce qui augmente non seulement les risques de complications liées à la covid-19, mais les expose aussi à des risques psychologiques importants³⁹³ ».

Il est significatif que de nombreux chercheurs aient constaté l'absence de données ventilées par sexe sur la santé des femmes en prison pendant la pandémie, ce qui constitue un « indicateur grave du manque de considération pour les femmes en prison parmi les décideurs³⁹⁴ ». Les rapports publiés au sujet de la pandémie par les organisations de la société civile qui travaillent sur la réforme pénitentiaire en Europe fournissent eux aussi peu de données ventilées par sexe.

7.3.2 Détention provisoire

Avant même la pandémie, on observait un recours excessif préoccupant à la détention provisoire dans de nombreux pays, malgré les normes internationales exigeant que cette mesure soit prise en dernier ressort³⁹⁵. En Europe, la détention provisoire a augmenté de 28 % depuis 2000, et actuellement une personne sur cinq incarcérée dans l'UE est en détention provisoire³⁹⁶. Malgré les risques sanitaires graves et potentiellement mortels, en 2020, les taux de détention provisoire ont augmenté dans les États membres de l'UE³⁹⁷. La France et l'Allemagne ont adopté des mesures qui ont entraîné une augmentation des détentions provisoires³⁹⁸. Cette approche de fermeté face à la délinquance est en contradiction avec les efforts affichés de protection de la santé de la population pendant la pandémie, ainsi qu'avec les principes fondamentaux des droits humains selon lesquels la détention provisoire devrait être une mesure de dernier ressort, et devrait être de plus courte durée possible.

Il est frappant que malgré son innocence sur le plan juridique, cette catégorie de détenus a souvent été négligée lors de l'application de mesures de libération anticipée³⁹⁹. Seuls 43 % des 53 juridictions examinées lors d'une étude « ont libéré des adultes en détention provisoire, malgré le fait qu'ils représentent des proportions importantes des populations carcérales⁴⁰⁰ ». Les données sur les femmes en détention provisoire sont rares, comme indiqué plus haut. « La plupart des données

³⁹² Penal Reform International, [Coronavirus and women in detention: A gender-specific approach missing](#), 4 juin 2020.

³⁹³ The 19th News, [Few incarcerated women were released during COVID. The ones who remain have struggled](#), 17 août 2021.

³⁹⁴ Voir, p. ex., Penal Reform International, [Coronavirus and women in detention: A gender-specific approach missing](#), 4 juin 2020, citant une étude menée au Pakistan ; The 19th News, [Few incarcerated women were released during COVID. The ones who remain have struggled](#), 17 août 2021, citant l'étude d'UCLA COVID Behind Bars, qui constate que sur 80 agences au niveau des États, de l'État fédéral et des comtés aux États-Unis, « pas une seule prison ou système de détention ne présentait régulièrement de données sanitaires pertinentes relatives à la covid-19 » ventilées par sexe ; DLA Piper, [A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19](#), décembre 2020, p. 4, qui indique que « seul un quart des [53] juridictions ont publié des données actualisées et ventilées sur les libérations de détenus » ; voir également, OSCE/BIDDH, [Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies](#), 2020, p. 66, signalant l'absence de données ventilées par sexe sur les libérations de prisonniers ; étude nationale : Azerbaïdjan.

³⁹⁵ L'article 9.3 du PIDCP énonce explicitement la présomption contre la détention provisoire. Voir aussi, CDH, Observation générale n° 8.

³⁹⁶ Penal Reform International, [Pre-trial detention](#), [en ligne] ; CIV10, [One in five people in EU prisons are in pre-trial detention](#), 10 mai 2022.

³⁹⁷ Fair Trials, [Pre-trial detention rates and the rule of law in Europe](#), 26 avril 2021, mis à jour le 25 mai 2022, [en ligne].

³⁹⁸ Par exemple, en France, en vertu d'une ordonnance relative à la pandémie de covid-19, les personnes en détention provisoire pouvaient voir leur détention prolongée sous différentes conditions. [Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19](#), article 16.

³⁹⁹ Fair Trials, [Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe](#), 2020, p. 6.

⁴⁰⁰ DLA Piper, [A global analysis of prisoner releases in response to COVID-10](#), décembre 2020, p. 5.

disponibles de manière officielle ou autre sur la covid-19 dans les lieux de détention ne fournissent pas d'informations exactes sur les femmes ou de données ventilées par sexe⁴⁰¹ ».

Les femmes rencontrent des difficultés spécifiques en matière de détention provisoire. Les femmes soupçonnées d'une infraction, qui appartiennent disproportionnellement à des groupes à faibles revenus, ne peuvent souvent pas apporter la garantie financière (caution) exigée pour être libérées en attente d'un procès, comme prévu dans les pays de *common law*. La plupart des auteures d'infractions ont la charge d'enfants mineurs, seules ou à titre principal. Outre les conséquences émotionnelles extrêmement négatives de la séparation, la perte de l'emploi ou du logement entraînée par la détention provisoire peut parfois aboutir au placement des enfants dans des institutions de prise en charge. Les préoccupations concernant les enfants contribuent à l'incidence élevée de problèmes de santé mentale parmi les détenues.

Par ailleurs, il convient de s'intéresser aux femmes et aux filles détenues dans des centres pour demandeurs d'asile déjà surpeuplés et « mal adaptés », les exposant à « un risque accru non seulement de contracter le virus mais aussi, faute de personnel, d'être victimes d'exploitation et d'atteintes sexuelles⁴⁰² ». Des migrants et des demandeurs d'asile ont été placés dans des centres de rétention fermés et surpeuplés en Bosnie-Herzégovine, en France et en Grèce, qui, selon les informations disponibles, offraient des possibilités limitées d'auto-isolément et d'accès à des installations sanitaires adéquates⁴⁰³.

7.3.3 Mesures de libération exceptionnelle

La plupart des pays ont appliqué trois principaux critères d'éligibilité à la libération conditionnelle pendant la pandémie : i) l'infraction commise par les personnes condamnées ou en détention provisoire ; 2) le statut ou la nature de la peine purgée par les personnes condamnées ; et iii) la vulnérabilité de la personne condamnée ou en détention provisoire⁴⁰⁴. Il est significatif que les femmes n'aient pas bénéficié de mesures de libération exceptionnelle au même degré que les hommes, bien que de nombreuses femmes incarcérées représentent un risque faible. Dans une étude couvrant 53 juridictions, un quart seulement des mécanismes de mise en liberté appliquaient des critères pour permettre la libération de femmes en vertu du critère de vulnérabilité, qui bénéficiaient en l'occurrence aux femmes enceintes, allaitantes ou qui avaient de jeunes enfants en prison. Parmi les pays qui incluaient ces femmes dans les critères d'éligibilité, « l'application a été inégale⁴⁰⁵ ».

Sur les réponses de 32 États membres du Conseil de l'Europe, seules l'Albanie et l'Ukraine ont fourni des données sur leur application des mesures de libération anticipée aux femmes détenues, et sur le nombre de femmes libérées. Le Luxembourg n'impose pas d'emprisonnement aux femmes enceintes et aux personnes âgées, ni aux personnes en mauvaise santé. Cinq pays ont indiqué qu'ils n'avaient pas de politiques de libération anticipée, et six ne les ont pas appliquées spécifiquement aux femmes en tant que catégorie, et n'ont pas fourni de données sur les femmes ayant été libérées⁴⁰⁶. Plusieurs pays n'ont pas répondu à la question. L'absence écrasante de données fait écho aux préoccupations

⁴⁰¹ Penal Reform International, Global prison trends 2021: [Women](#), [en ligne] citant DLA Piper, A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19, décembre 2020, p. 4, qui indique que « seul un quart des [53] juridictions ont publié des données actualisées et ventilées sur les libérations de détenus ».

⁴⁰² Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, par. 88 ; étude nationale : Azerbaïdjan.

⁴⁰³ New Humanitarian, [The COVID-19 excuse?](#) How migration policies are hardening around the globe, 2020.

⁴⁰⁴ DLA Piper, A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19, décembre 2020, p. 20-21.

⁴⁰⁵ DLA Piper, A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19, December 2020, p. 5 ; Penal Reform International, Global prison trends 2021: [Women](#), [en ligne] ; The 19th, [Few incarcerated women were released during COVID. The ones who remain have struggled](#), 17 août 2021.

⁴⁰⁶ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

générales concernant le manque de données ventilées accessibles au public sur les femmes incarcérées.

En outre, dans une enquête mondiale menée par DLA Piper, les dispositifs de libération dans au moins 28 des 53 juridictions examinées excluaient les infractions liées aux stupéfiants, ce qui a une incidence disproportionnée sur les femmes dans les pays où nombre d'entre elles sont en prison pour des infractions mineures de ce type, notamment en Europe⁴⁰⁷. Le niveau de participation des femmes à la prise de décision concernant les libérations exceptionnelles pose d'importantes questions ; en effet, elles en ont largement été exclues, et les décisions ont été prises par des présidents, des gouverneurs, des ministres, des fonctionnaires de haut niveau des administrations pénitentiaires et des juges⁴⁰⁸.

Les exemples de bonnes pratiques incluent l'Espagne, où la libération de détenues et de leurs enfants a été accélérée, et la Türkiye, où les détenues ayant des enfants jusqu'à l'âge de six ans ont été libérées pour purger leur peine à domicile⁴⁰⁹.

Pour la majorité qui n'a pas été prise en compte pour une libération anticipée, les mesures d'urgence qui imposaient un isolement physique et suspendaient ou limitaient les visites et les activités en personne ont en pratique renforcé l'isolement des femmes, qui sont souvent incarcérées loin de leur famille et de leur communauté en raison du nombre limité de centres de détention pour femmes⁴¹⁰. Les centres de garde d'enfants étaient également fermés à certains endroits, et les femmes étaient donc confinées avec leurs enfants⁴¹¹. Les détenues atteintes de la covid-19 ont été placées en confinement solitaire, et d'autres ont été confinées dans leurs cellules pendant 23 heures par jour étant donné que toutes les activités étaient interrompues et que les bibliothèques et salles de gym étaient fermées. Cela soulève des questions de traitements inhumains, dont l'interdiction ne peut faire l'objet d'aucune dérogation pendant les situations d'urgence⁴¹².

Seul un quart des juridictions étudiées « excluaient expressément des mesures de libération les détenus risquant de commettre des infractions liées à la violence domestique ou accusés ou condamnés pour de telles infractions », même si la plupart excluaient les auteurs d'infractions sexuelles⁴¹³. En Europe, il s'agissait notamment de l'Écosse, de la France, de la Géorgie et du Portugal. Dans les réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire, seules la France et la Suède ont spécifiquement indiqué qu'elles excluaient les auteurs de violence domestique des mesures de libération anticipée. L'Albanie a affirmé que seules les personnes représentant un risque faible pour la communauté ont été libérées ; d'autres pays, tels que la Slovénie et l'Ukraine, ont indiqué que cette question relevait du pouvoir discrétionnaire du juge. L'Espagne a indiqué que les auteurs de violence domestique étaient éligibles aux mesures de libération, mais que la victime était notifiée⁴¹⁴. L'Angleterre et le Pays de Galle sont allés encore plus loin afin d'exclure la possibilité de libérer des détenus lorsqu'il existait un *risque* qu'ils commettent des violences domestiques à leur libération⁴¹⁵.

⁴⁰⁷ DLA Piper, [A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19](#), décembre 2020 ; Conseil de l'Europe, [Coronavirus: Health and Safety in Europe's Prisons](#), [en ligne]. L'Italie, par exemple, a exclu les infractions liées au trafic de drogue des régimes de libération exceptionnelle. Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁰⁸ DLA Piper, [A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19](#), décembre 2020, p. 17-19 ; réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁰⁹ OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 67.

⁴¹⁰ Étude nationale : Géorgie.

⁴¹¹ European Prison Observatory, [COVID-19: What is happening in European Prisons](#), 17 avril 2020, p. 13.

⁴¹² OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 64-65.

⁴¹³ DLA Piper, [A global analysis of prisoner releases in response to COVID-19](#), décembre 2020, p. 4-5, 22, qui fait observer que toutes les juridictions couvertes par l'étude ne disposaient pas d'infractions spécifiques liées à la violence domestique dans leur code pénal ; étude nationale : Géorgie.

⁴¹⁴ Réponses des membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴¹⁵ DLA Piper, p. 22.

Il convient également de noter que plusieurs pays, dont l'Angleterre et le Pays de Galle, l'Écosse et la France, estimaient que les détenus condamnés pour une infraction liée à la covid-19 n'étaient pas éligibles à une libération anticipée⁴¹⁶. Selon l'étude de DLA Piper, « seule une poignée de juridictions [...] ont mis en œuvre de nouveaux programmes pour apporter un soutien spécifique aux prisonniers libérés en réponse à la pandémie de covid-19 », même si des dispositifs de protection sociale renforcés liés à la covid-19 étaient souvent en place⁴¹⁷.

Enfin, dans la lignée des préoccupations exprimées dans d'autres sections du présent rapport relatives à la transparence, l'étude a constaté que

dans la plupart des juridictions ayant mis en œuvre de nouvelles mesures de libération, les lois, règlements ou décrets pertinents adoptés pendant la pandémie n'ont pas été mis à disposition du public pour examen. Ce manque de transparence nuit à la confiance et empêche le contrôle des mesures de libération, et notamment de leur application légale, équitable et appropriée par le gouvernement⁴¹⁸.

8. L'accès à la justice et à un procès équitable durant la pandémie



Illustration : Vanda Kovacs

Comme l'affirme la Commission de Venise, pendant l'état d'urgence, « le système judiciaire doit continuer d'assurer le droit à un procès équitable »⁴¹⁹. Cela nécessite, entre autres, un accès permanent aux tribunaux et la protection des garanties d'un procès équitable. Le CDH a inclus parmi les exemples de droits non dérogeables qui ne figurent pas à l'article 4 du PIDCP : les principes fondamentaux de la légalité, l'État de droit, y compris « l'obligation fondamentale d'un procès équitable »⁴²⁰. Comme l'a également noté la Commission de Venise, « on considère également de plus en plus qu'il ne peut être dérogé aux garanties judiciaires fondamentales »⁴²¹. Le droit à une protection égale garantit aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes.

⁴¹⁶ DLA Piper, p. 23, 32. Dans certains pays, tels que l'Angleterre et le Pays de Galle et l'Irlande, des restrictions à la liberté d'expression des détenus ont été imposées après leur libération.

⁴¹⁷ DLA Piper, p. 40.

⁴¹⁸ DLA Piper, p. 16.

⁴¹⁹ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence: réflexions](#), CDL-AD(2020)014, paragraphe 89.

⁴²⁰ CDH, Observation générale n° 29 « États d'urgence » (article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, paragraphes 14-16.

⁴²¹ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence: réflexions](#), CDL-AD(2020)014, paragraphe 41.

8.1 Les normes internationales

Le droit à un procès équitable est énoncé à l'article 14 du PIDCP et à l'article 6 de la CEDH. Avec des formulations légèrement différentes, ces deux dispositions prévoient les droits suivants en question :

- 1) le droit de tout individu à une audience publique ;
- 2) « le droit d'être informé dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui »⁴²² ;
- 3) le droit à l'aide juridictionnelle ;
- 4) le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;
- 5) « le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge, d'obtenir la convocation de témoins à décharge, et d'interroger ou de faire interroger les témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge »⁴²³ ;
- 6) le droit à l'assistance gratuite d'un interprète.

Comme l'a résumé la Cour européenne des droits de l'homme :

L'article 6, lu comme un tout, reconnaît à l'accusé le droit de participer effectivement à son procès, ce qui inclut, entre autres, le droit non seulement d'y assister, mais aussi d'entendre et de suivre les débats. Inhérents à la notion même de procédure contradictoire, ces droits peuvent également se déduire des garanties offertes par les alinéas c), d) et e) du paragraphe 3 de l'article 6. Dès lors, une mauvaise acoustique dans le prétoire et des difficultés d'audition peuvent poser problème sur le terrain de l'article 6⁴²⁴.

Les victimes ont également droit à un procès équitable. Elles ont le droit d'être entendues pendant la procédure et de témoigner. Elles ont également droit à l'interprétation et à la traduction, y compris « pour pouvoir participer activement aux audiences et aux éventuelles audiences en référé requises »⁴²⁵.

La Directive de l'UE sur le droit des victimes⁴²⁶ « établit des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité », afin d'assurer « l'accès à la justice pour faire en sorte que les victimes connaissent leurs droits et les comprennent, et qu'elles soient en mesure de participer aux procédures »⁴²⁷. Conformément à la directive, les victimes ont également le droit de recevoir des informations sur l'ensemble de leurs droits, y compris une assistance pour « comprendre et se faire comprendre », par le biais de communications « données dans un langage simple et accessible, oralement ou par écrit », en tenant compte des caractéristiques personnelles de la victime, y compris tout handicap qui peut affecter sa capacité à comprendre ou à être comprise⁴²⁸.

Les États doivent également prendre des mesures pour protéger la victime et les membres de sa famille contre « la victimisation secondaire et répétée, l'intimidation et les représailles... y compris contre le risque d'un préjudice émotionnel ou psychologique, et pour protéger la dignité de la victime pendant son audition et son témoignage »⁴²⁹. Enfin, les États doivent assurer la protection de la vie

⁴²² Article 6(3)(a), CEDH.

⁴²³ Article 6(3)(d), CEDH.

⁴²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme: [Droit à un procès équitable \(volet pénal\)](#), 2022, paragraphe 153.

⁴²⁵ Articles 7(1), 10, Directive de l'UE sur le droit des victimes.

⁴²⁶ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

⁴²⁷ Commission européenne, [Victims' Rights in the EU](#), [en ligne].

⁴²⁸ Articles 3-5, Directive de l'UE sur le droit des victimes.

⁴²⁹ Article 18, Directive de l'UE sur le droit des victimes.

privée « y compris les caractéristiques personnelles de la victime », ainsi que « l'image de la victime et des membres de sa famille »⁴³⁰.

Les sections suivantes traitent des garanties spécifiques du procès équitable : le droit d'être présent au procès, le droit de participer à la procédure, le droit à un procès public, le droit au respect de la vie privée, les droits liés à la protection et à la sécurité des victimes d'infractions, et le droit à l'accessibilité et à un aménagement raisonnable.

Elles traitent de l'impact des mesures prises dans le secteur de la justice sur les femmes, y compris les victimes de violences basées sur le genre, les personnes en situation de handicap et celles issues de communautés dont la représentation dans le secteur de la justice pénale est disproportionnée. L'objectif est d'identifier les éventuelles limites à l'efficacité de la garantie d'un procès équitable pour ces groupes. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, « il faut définitivement régler le problème des restrictions à l'accès à la justice afin d'éviter la marginalisation des groupes sociaux les plus défavorisés et l'« élitisation » de la justice »⁴³¹.

8.2 Considérer la justice comme un « service essentiel »

Alors que dans certains pays, comme l'Ukraine, les tribunaux doivent légalement rester opérationnels, même sous la loi martiale, dans d'autres, les tribunaux ont reçu l'ordre de fermer et les affaires ont été ajournées pour éviter la transmission du virus lors des audiences publiques. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a recommandé que « la justice soit considérée comme un service public fondamental, et le personnel judiciaire comme faisant partie du personnel essentiel pendant les pandémies »⁴³².

Une grande majorité (26) des 32 répondants au questionnaire de la GEC ont indiqué que, pendant les restrictions de mouvement liées à la pandémie, les tribunaux ont maintenu un niveau minimal de fonctionnement pour instruire les affaires « urgentes ». Dans au moins huit de ces pays, les tribunaux ont été fermés deux mois environ au cours de la première phase de la pandémie. D'autres ont continué à traiter des affaires qui pouvaient l'être sur la seule base des observations écrites des parties. Dans plusieurs pays, les tribunaux sont restés ouverts tout au long de la pandémie, sans aucune fermeture. Il s'agit notamment de : l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Lettonie, la Slovaquie, la Suède, ainsi que l'Ukraine qui n'ont pas institué de confinement⁴³³.

Quelques pays ont explicitement indiqué que la justice avait été incluse parmi les « services essentiels » pendant les confinements, comme la Bulgarie, l'Estonie, l'Allemagne, ainsi que l'Espagne qui a maintenu ouverts ses tribunaux spécialisés dans la violence domestique 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Aux Pays-Bas, la justice qui, au départ, n'était pas considérée comme un service essentiel, a finalement été requalifiée comme telle afin de traiter les affaires urgentes⁴³⁴.

8.3 Les mesures restreignant le fonctionnement des services de justice

La Commission de Venise a précisé à propos de telles situations : « Il ne devrait pas y avoir de restriction au fonctionnement de la justice, sauf en cas de nécessité absolue ou si ce fonctionnement

⁴³⁰ Articles 19-21, Directive de l'UE sur le droit des victimes.

⁴³¹ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 114.

⁴³² Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 110.

⁴³³ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴³⁴ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

est impossible dans les faits »⁴³⁵. Que ce soit dans l'immédiat, comme à Chypre, en Italie, en Türkiye et en Roumanie, ou dans les phases ultérieures de réponse à la pandémie, les États ont pris une série de mesures pour rendre opérationnelles les procédures judiciaires et protéger les droits de la défense. Ces mesures comprenaient :

- ◇ la suspension des délais ;
- ◇ la suspension partielle de la prestation de certains services judiciaires ;
- ◇ le maintien d'un service minimum uniquement ;
- ◇ la reprogrammation des audiences ;
- ◇ l'utilisation d'audiences virtuelles ;
- ◇ la priorisation de certaines affaires ;
- ◇ et la suspension des procédures qui exigeaient la présence physique des personnes concernées au tribunal⁴³⁶.

Bien que prises pour assurer la poursuite du fonctionnement des tribunaux, ces mesures constituaient des restrictions à l'accès à la justice et au droit à un procès équitable. Les sections suivantes explorent les répercussions de ces mesures sur le droit à un procès équitable en général et leur impact souvent inégal sur les femmes, en particulier celles issues des groupes vulnérables.

8.3.1 La suspension temporaire des audiences

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a recommandé que « la suspension de l'activité judiciaire soit soumise à un examen strict, car la justice est un pilier fondamental de la protection des droits de l'homme ». Conformément aux normes internationales, « toute restriction imposée doit être conforme aux principes de légalité et de proportionnalité et être nécessaire au respect du bien commun dans une société démocratique »⁴³⁷.

Le contrôle judiciaire était essentiel à l'exercice des restrictions à l'accès aux tribunaux. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe qui ont répondu au questionnaire, seuls la République de Moldova et les Pays-Bas ont mentionné le contrôle judiciaire des restrictions liées à la justice, et plus généralement des mesures d'urgence. Plusieurs pays ont indiqué que, en la matière, la consultation des juges et du secteur de la justice avait guidé l'approche adoptée⁴³⁸.

Dans les pays du Conseil de l'Europe qui ont complètement fermé les tribunaux au public pendant les confinements, comme la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, Monaco, les Pays-Bas, ces fermetures ont été temporaires et de durée variable, principalement de mars à mai 2020 pendant la phase initiale de la pandémie, suivies d'une réouverture puis d'une nouvelle fermeture de quelques mois à plusieurs mois⁴³⁹. Ces suspensions d'activité ont eu pour effet d'entraver la protection judiciaire immédiate (par exemple, la délivrance de mesures d'urgence ou provisoires telles que les ordonnances de protection et d'interdiction, la mise en liberté provisoire et le versement des pensions d'éducation et d'entretien des enfants). L'un des effets des mesures d'urgence et notamment de la fermeture des tribunaux a été le report des procédures judiciaires et des décisions concernant les cas de violence à l'égard des femmes. Cette situation a empêché les femmes de demander une protection

⁴³⁵ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence: réflexions](#), CDL-AD(2020)014, paragraphe 89.

⁴³⁶ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, *Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes*, 9 avril 2021, paragraphe 14, citant « Comparative table on COVID-19 impact on civil proceedings », Commission européenne, Direction générale de la justice et des consommateurs ; Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴³⁷ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, *Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes*, 9 avril 2021, paragraphe 111.

⁴³⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴³⁹ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

et d'exercer leurs droits, avec pour conséquence une impunité au moins temporaire pour leurs agresseurs⁴⁴⁰. Ces mesures ont également créé un arriéré d'affaires qui a affecté l'efficacité et la qualité des réponses de la justice à plus long terme, y compris pour les cas de violences fondées sur le genre⁴⁴¹.

L'Autriche et l'Irlande ont mis au point un système de « "feux tricolores" pour réduire le nombre d'audiences in situ »⁴⁴². « En République de Moldova et en Roumanie, pour limiter les retards, les tribunaux ont fonctionné même les week-ends et les jours fériés » et, « en Macédoine du Nord, les autorités ont créé un conseil permanent chargé de traiter les affaires urgentes portées devant le Tribunal suprême »⁴⁴³. Les Pays-Bas ont institué des tribunaux en soirée et réintégré temporairement les juges retraités et le Luxembourg a limité les vacances pour le personnel judiciaire⁴⁴⁴.

8.3.2 Hiérarchiser les catégories d'affaires « urgentes »

Qu'ils aient opté pour la fermeture généralisée des tribunaux ou maintenu les tribunaux ouverts dès le départ, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont défini des catégories d'affaires à traiter en priorité. Ils ont adopté diverses approches pour « classer des comparutions en personne limitées » en affaires « exceptionnelles » ou « urgentes ». Cela étant, la définition de ce qui constitue une affaire « exceptionnelle » ou « urgente » est extrêmement variable⁴⁴⁵. En outre, « d'un pays à l'autre, la notion d'urgence a été interprétée par des autorités différentes »⁴⁴⁶.

L'OSCE a indiqué qu'une majorité de ses États participants, dont la plupart se trouvent dans la région Europe et Asie centrale, ont traité « à distance les affaires concernant la violence liée au genre, le divorce, la garde des enfants, la répartition des biens et la pension alimentaire »⁴⁴⁷. Elle a en outre noté que la qualification de « certaines questions juridiques comme "non urgentes" et la fermeture des tribunaux dans le cadre de mesures d'urgence ont [eu] un impact discriminatoire sur les femmes qui cherchent à obtenir justice ». À cet égard, l'OSCE a observé qu'en général, les femmes recourent plus fréquemment aux tribunaux pour le règlement de questions de protection sociale et de famille, telles que les pensions alimentaires et les violences domestiques⁴⁴⁸. En Azerbaïdjan, le plénum de la Cour suprême a reporté de plusieurs mois « l'examen des demandes civiles de divorce, de partage des biens, de garde des enfants, de pension alimentaire, d'ordonnances de protection et d'autres demandes »⁴⁴⁹.

Alors que la plupart des pays du Conseil de l'Europe ayant répondu ont indiqué que le genre n'était pas considéré comme un critère dans l'établissement de la liste des affaires prioritaires, Andorre étant une exception, l'inclusion des cas de violence domestique et sexuelle indique une certaine prise en compte du genre. Quelques-uns ont déclaré que la vulnérabilité était une considération majeure⁴⁵⁰. Au début de la pandémie, certains pays, dont l'Irlande, le Kazakhstan et la Norvège « ont adopté des

⁴⁴⁰ Voir, par exemple, ONU Femmes, *Voices of women's organizations on COVID-19*, 2020, p. 4.

⁴⁴¹ ONUDC, *Coronavirus Disease (COVID-19) Response—[ONUDC Thematic Brief on Gender-Based Violence against Women and Girls](#)*, 2020, p. 2.

⁴⁴² Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, *Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes*, 9 avril 2021, paragraphe 46.

⁴⁴³ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, *Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes*, 9 avril 2021, paragraphe 68.

⁴⁴⁴ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁴⁵ ONUDC, *[The Gendered Face of COVID-19: Women and Access to Justice](#)*, [en ligne].

⁴⁴⁶ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, *Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes*, 9 avril 2021, paragraphe 16.

⁴⁴⁷ OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 43.

⁴⁴⁸ OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 43.

⁴⁴⁹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁴⁵⁰ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

lignes directrices et des stratégies visant expressément à lutter contre la violence domestique »⁴⁵¹. La priorité accordée aux affaires liées à l'interruption volontaire de grossesse des mineures en Italie reflète également la prise en compte du genre.⁴⁵²

C'est le cas de certains États membres du Conseil de l'Europe, mais pas de tous. Dans leurs réponses au questionnaire, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, l'Allemagne et la Hongrie ont indiqué ne pas avoir défini de critères pour la priorisation des cas. Quelques pays, dont les Pays-Bas et l'Ukraine ont laissé la détermination de la priorité à la discrétion des juges. L'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Hongrie ont indiqué que les affaires sensibles au facteur temps étaient traitées en priorité⁴⁵³.

8.3.2.1 Les affaires pénales

Tous les pays n'ont pas donné la priorité aux affaires de violence domestique⁴⁵⁴. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, dont la France, Monaco et la Roumanie, ont noté qu'ils donnaient la priorité aux ordonnances de protection, y compris aux difficultés de mise en œuvre de ces ordonnances, tandis que d'autres, comme la Bulgarie, le Danemark, la République de Moldova et la Slovaquie, ont indiqué accorder la priorité aux cas de violence domestique de manière plus générale.⁴⁵⁵

L'Azerbaïdjan et l'Ukraine faisaient exception en la matière, aucune disposition spécifique n'étant prévue pour demander des ordonnances de protection pendant les confinements. En Ukraine, les retards étaient dus à l'arrêt des transports publics et à la fermeture des tribunaux. Dans ces cas, les victimes ont dû demander des ordonnances de protection par courrier et les délais de réponse (72 heures) n'ont pas été respectés. En conséquence, la majorité des cas (68 %) n'ont pas été traités dans le délai légal de 72 heures, mais plutôt en quelques jours, voire en un mois, parfois en raison de l'incompréhension du juge face à la nature de cette catégorie de cas. Il y avait également le risque que les documents se perdent lors de leur envoi. Aucune disposition n'a été prise en Azerbaïdjan pour garantir la possibilité d'appliquer les ordonnances de protection pendant les confinements⁴⁵⁶.

En Italie, la majorité des parquets ont interprété les mesures d'urgence par le maintien du délai d'examen de 72 heures pour les ordonnances d'urgence d'interdiction. Toutefois, l'approche adoptée était loin d'être harmonisée, puisque 11 parquets ont renoncé à maintenir l'exigence de délai. L'Italie n'a pas donné la priorité aux poursuites et aux procès en matière de violence domestique, étant donné qu'il faut mener des enquêtes dans ces cas et que cela n'était pas possible pendant la pandémie. Les tribunaux espagnols spécialisés dans la violence domestique ont continué de fonctionner, en exigeant toutefois la prise au préalable d'un rendez-vous en ligne obligatoire⁴⁵⁷. Un pays a déclaré ne pas

⁴⁵¹ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 18; Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁵² Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁵³ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC; Étude nationale : Géorgie. En République tchèque, les tribunaux sont restés accessibles pour une catégorie limitée d'affaires. Petrov, J., (2020) The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?, *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1-2, 71-92, 89 ; DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232

⁴⁵⁴ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 18, indiquant « les décisions de placement en détention provisoire ainsi que les affaires de violence domestique, de violence fondée sur le genre et de violence sexuelle ont été considérées comme urgentes » ; mais voir, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, *Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre*, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 65, où on peut lire : « dans de nombreux pays, ils [les tribunaux] ne donnent pas la priorité aux cas de violence domestique ».

⁴⁵⁵ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC. La Slovaquie a pris en compte les cas non contentieux de violence domestique

⁴⁵⁶ Étude nationale : Azerbaïdjan, Ukraine.

⁴⁵⁷ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

donner la priorité aux affaires de violence domestique, sauf dans les juridictions où elles étaient traitées par une unité spécialisée. Cette décision a été attribuée à la nature délicate de l'infraction ainsi qu'à la nécessité impérieuse de traiter en priorité les affaires impliquant une détention provisoire⁴⁵⁸.

8.3.2.2 Les affaires civiles

Si les affaires pénales ont eu tendance à prendre le pas sur les affaires civiles⁴⁵⁹, certains États membres du Conseil de l'Europe (dont la Belgique, la Bulgarie, l'Italie et Luxembourg) ayant répondu au questionnaire ont explicitement mentionné la priorité accordée aux affaires relevant du droit de la famille, notamment la garde des enfants, le droit de visite et l'entretien économique. Dans les pays des sous-régions des Balkans occidentaux, du Partenariat oriental et de l'Asie centrale, les affaires relevant du droit de la famille n'ont pas toujours été prioritaires, avec entre autres conséquences, le non-paiement de pensions alimentaires, contribuant ainsi à la vulnérabilité économique des femmes pendant la pandémie⁴⁶⁰.

Les pays de la région ont également adopté des approches différentes à l'égard des demandeurs d'asile. Certains ont continué à traiter les demandes d'asile, tandis que d'autres ont suspendu le processus. Illustrant un exemple de bonne pratique, le Portugal a décidé de traiter temporairement « comme des résidents tous les étrangers dont la demande d'immigration était en attente, y compris les demandeurs d'asile, afin de leur garantir l'accès au service national de santé »⁴⁶¹.

8.4 Les audiences à distance

Les pays du monde entier ont cherché des moyens de maintenir le fonctionnement des tribunaux grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC) permettant un accès à distance, notamment par le biais d'audiences vidéo ou téléphoniques⁴⁶². Dans de nombreux pays, les audiences à distance ont fait partie des stratégies clés pour permettre l'instruction des affaires tout en évitant l'exposition du personnel judiciaire et du grand public à la covid-19.

L'Autriche, la Belgique, La Finlande, l'Allemagne, la Roumanie, la Slovaquie et la Suisse, ont permis la poursuite des procédures en ligne, auparavant considérées comme illégales, avec le consentement de la personne, et/ou en exemptant de ces procédures certaines catégories de personnes, comme les mineur·e·s ou les personnes en situation de handicap⁴⁶³. En Autriche, l'ordre judiciaire s'est vu accorder un pouvoir discrétionnaire pour décider de la manière de garantir un procès équitable utilisant la technologie⁴⁶⁴. En Géorgie, en vertu d'un décret présidentiel, toutes les affaires pénales devaient être entendues à distance⁴⁶⁵. En Roumanie, les audiences à distance peuvent être imposées aux personnes privées de liberté en l'absence de leur consentement⁴⁶⁶.

La présente section examine les implications et l'efficacité de cette approche. L'un des avantages a été l'introduction et l'utilisation de plateformes de communication électronique, qui, couplées à la

⁴⁵⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁵⁹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 42.

⁴⁶⁰ ONU Femmes, Voices of women's organizations on COVID-19, 2020, p. 4.

⁴⁶¹ New Humanitarian, [The COVID-19 excuse?](#) How migration policies are hardening around the globe, 2020.

⁴⁶² [Remote Courts Worldwide](#) fait partie des dispositifs mis en place en 2020, dont le site web notait son utilisation effective ou potentielle dans tous les pays ciblés du Partenariat oriental ; Étude nationale : Ukraine.

⁴⁶³ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 92 ; Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁶⁴ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 92.

⁴⁶⁵ Étude nationale : Géorgie.

⁴⁶⁶ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

vidéoconférence, ont permis le télétravail des acteurs du secteur de la justice. Le Maroc a noté qu'étant donné les circonstances, le personnel en télétravail avait besoin de formes de soutien renforcées. Les préoccupations suscitées par le respect du droit à un procès équitable sont particulièrement pertinentes à la lumière de la poursuite du recours aux audiences à distance, même après la levée des restrictions liées à la pandémie.

8.4.1 Les normes internationales sur les audiences à distance

Le droit d'être présent au procès est consacré par les normes régionales et internationales en matière de procès équitable, notamment l'article 14(3)(d) du PIDCP, l'article 6(3)(c) de la CEDH et l'article 8 de la Directive sur la présomption d'innocence. Il est possible de renoncer au droit d'être physiquement présent au tribunal⁴⁶⁷. La Cour européenne des droits de l'homme a résumé sa jurisprudence en la matière comme suit :

De même, en ce qui concerne la conduite du procès par vidéoconférence, la Cour a jugé que ce procédé n'était pas en lui-même incompatible avec la notion de procès équitable et public. Toutefois, le recours à cette mesure dans un cas donné doit poursuivre un but légitime et les modalités d'usage de ce procédé doivent être compatibles avec les garanties judiciaires qu'exige l'article 6. En particulier, il faut s'assurer que le requérant peut suivre le procès et être entendu sans entraves techniques et communiquer de manière effective et confidentielle avec son avocat⁴⁶⁸.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a constaté que les systèmes judiciaires du monde entier avaient exprimé « certaines préoccupations quant aux conséquences que l'utilisation des technologies de visioconférence et d'audioconférence dans le cadre des procédures civiles et pénales pourrait avoir sur l'État de droit et les droits fondamentaux »⁴⁶⁹.

Le droit à un procès équitable exige que les personnes accusées d'infractions et le public soient autorisés à assister à l'audience et à participer effectivement au procès. Cela permet au tribunal d'interagir avec la personne concernée et à cette dernière d'entendre les accusations et d'y répondre. Cela garantit également un contrôle public adéquat des procédures pénales. Le droit d'être présent au procès est essentiel non seulement pour les parties aux audiences civiles et pénales, mais également pour le contrôle public du système judiciaire. En ce qui concerne la transparence des procédures et le droit à une audience publique, dans diverses juridictions, « l'accès aux audiences en ligne est réservé aux parties et à leurs avocats », tandis que, bien souvent, le public et les médias ne sont pas autorisés à y assister⁴⁷⁰.

Les normes relatives à un procès équitable englobent les consultations entre l'avocat et son client, dont l'efficacité est souvent compromise par le recours à des audiences à distance. En outre, l'article 6(3)(a) de la CEDH exige que le prévenu soit informé « dans une langue qu'il comprend et d'une

⁴⁶⁷ *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, requête n° 61591/16, 2021, paragraphe 58, reconnaissant que « ni la lettre ni l'esprit de l'article 6 de la Convention n'empêchent une personne de renoncer de son plein gré aux garanties d'un procès équitable de manière expresse ou tacite », ce qui « doit se trouver établi de manière non équivoque et être entouré d'un minimum de garanties à la mesure de sa gravité. Une renonciation n'a pas besoin d'être explicite, mais elle doit être volontaire et constituer un abandon conscient et éclairé d'un droit ».

⁴⁶⁸ Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : [Droit à un procès équitable \(volet pénal\)](#), 2022, paragraphe 158.

⁴⁶⁹ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 82.

⁴⁷⁰ Fair Trial, Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020 ; Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphes 50-51, 91 ; Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui », ce qui a des implications importantes concernant la participation à distance des interprètes et des intermédiaires.

Comme indiqué précédemment, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas considéré que les audiences à distance constituaient une violation en soi du droit d'être présent au procès, ayant abordé la question dans des contextes juridiques distincts, notamment en droit de la famille et en droit pénal⁴⁷¹. Parmi les facteurs qu'elle a pris en compte figurent la nature et l'importance de l'audience. Dans l'affaire *Jallow c. Norvège*, la Cour a souligné que la décision concernait la responsabilité parentale du requérant à l'égard de son fils et qu'il ne s'agissait pas d'une audience visant à déterminer la garde. Elle a déclaré que « la décision sur les responsabilités parentales en l'espèce ne dépendait pas dans une mesure décisive de l'impression immédiate des juges sur les parties par leur présence physique »⁴⁷². Dans l'affaire *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, elle a distingué l'importance d'une audience de première instance au pénal par rapport à une procédure d'appel⁴⁷³.

La Cour européenne des droits de l'homme a également examiné la manière dont les intérêts de la personne « ont été effectivement présentés et protégés, compte tenu notamment de la nature des questions qu'elle devait trancher et de leur importance pour le requérant »⁴⁷⁴. Dans l'affaire *Jallow*, elle a observé que le conseil du requérant était physiquement présent dans la salle d'audience, tandis que le requérant se trouvait dans la même pièce que l'interprète, et qu'il avait eu amplement l'occasion de présenter ses moyens de défense pendant la préparation de l'affaire et lors de l'audience⁴⁷⁵.

Dans les sections qui suivent, il est intéressant de garder à l'esprit que, dans l'affaire *Jallow*, examinant la question sur le plan de « l'égalité des armes entre les parties », la Cour a pris en compte plusieurs facteurs, notamment les problèmes de connexion (le requérant n'avait pu se connecter à une part importante des audiences) ainsi que la possibilité de communications confidentielles entre avocat et client⁴⁷⁶. L'affaire impliquait également un interprète.

Rappelant ses décisions antérieures sur la question, dans l'affaire *Jallow*, la Cour a réitéré les normes applicables aux audiences à distance : « Dans des contextes différents, les comparutions par liaison vidéo ne sont pas en tant que telles nécessairement problématiques, pour autant que cette mesure serve dans un cas donné un but légitime et que les modalités soient compatibles avec l'exigence d'un procès équitable »⁴⁷⁷. Elle laisse aux États « une grande discrétion quant au choix des moyens mis en place pour assurer la conformité de leur système juridique aux exigences de l'article 6 »⁴⁷⁸. Dans le même temps, ces normes et garanties devraient être prises en compte dans la mesure où les audiences à distance sont amenées à se développer à l'avenir.

8.4.2 L'expansion et l'institutionnalisation des audiences à distance

Pendant la pandémie, les liaisons vidéo et téléphoniques ont été utilisées dans les procédures civiles ainsi que pour les procédures d'instruction et de jugement dans les affaires pénales. Elles ont été mises à profit pour les premiers interrogatoires par les commissariats de police et pour les audiences de renvoi et les audiences provisoires, avec des liens entre les prisons et les tribunaux, ainsi que pour les consultations entre les détenus et leurs avocats. Les audiences par vidéoconférence ont été introduites ou développées dans la quasi-totalité des 32 États ayant répondu au questionnaire de la

⁴⁷¹ *Jallow c. Norvège*, requête n° 36516/19, 2021; *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, requête n° 61591/16, 2021.

⁴⁷² *Jallow c. Norvège*, requête n° 36516/19, 2021, paragraphe 65.

⁴⁷³ *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, requête n° 61591/16, 2021, paragraphe 51.

⁴⁷⁴ *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, requête n° 61591/16, 2021, paragraphe 51.

⁴⁷⁵ *Jallow c. Norvège*, requête n° 36516/19, 2021, paragraphe 62.

⁴⁷⁶ *Jallow c. Norvège*, requête n° 36516/19, 2021, paragraphe 66.

⁴⁷⁷ *Jallow c. Norvège*, requête n° 36516/19, 2021, paragraphe 64 ; voir aussi, *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, requête n° 61591/16, 2021, paragraphe 53.

⁴⁷⁸ *Dijkhuizen c. Pays-Bas*, requête n° 61591/16, 2021, paragraphe 52.

GEC⁴⁷⁹. De manière significative, tous les États qui ont utilisé la vidéoconférence pendant les audiences n'ont pas adopté un cadre législatif spécifique pour son utilisation dans les procédures civiles, pénales et administratives⁴⁸⁰.

L'expansion des audiences à distance implique l'équipement technique d'un plus grand nombre de tribunaux, l'élargissement de la légalité de la portée de son utilisation (c'est-à-dire, des témoins seulement aux inculpé·e·s d'une infraction pénale, comme en Albanie et en Estonie), ainsi qu'une généralisation de son utilisation. Par exemple, bien que la Suède n'ait émis aucune restriction concernant la tenue des audiences in situ, le recours aux audiences à distance a augmenté de 40 % pendant la pandémie⁴⁸¹.

Les pays dans lesquels les systèmes numériques n'étaient pas en place avant la pandémie ont rencontré des difficultés particulières pour la mise en œuvre de cette transition, ce qui démontre la nécessité d'y allouer les ressources suffisantes⁴⁸². Quelques pays, comme la Bulgarie, Chypre, la Türkiye et l'Ukraine, avaient dès 2021 préparé le terrain juridique et technique pour disposer de la capacité technique et de la base juridique nécessaires à l'organisation d'audiences à distance. Plusieurs pays ont signalé dans leurs réponses au questionnaire non seulement une expansion de l'utilisation préexistante des procédures à distance, mais aussi l'intention de continuer dans cette voie par-delà la pandémie⁴⁸³.

Outre l'efficacité et la rentabilité à long terme d'un tel fonctionnement (les audiences à distance sécurisées nécessitent un investissement initial substantiel), divers aspects positifs ont été identifiés, notamment une plus grande commodité et une réduction des coûts pour les intéressé·e·s, ainsi qu'une plus grande facilité à concilier les obligations familiales et professionnelles.

8.4.3 Commodité, gain de temps, rentabilité et équilibre entre vie professionnelle et vie privée

La résolution des litiges en ligne a le potentiel de « réduire les obstacles culturels, physiques et temporels à l'accès au système judiciaire pour les parties comme pour les observateurs »⁴⁸⁴. Elle peut accroître l'efficacité et l'inclusivité, en particulier pour les personnes à mobilité réduite, ou pour celles dont les contraintes de temps et de ressources rendent difficiles les déplacements au tribunal. Les obstacles à l'accès des femmes à la justice englobent les coûts liés à l'absentéisme au travail ainsi que les frais de garde d'enfants et de transport, qui sont tous atténués par l'utilisation de procédures virtuelles. Les rescapées de la violence domestique peuvent également présenter des blessures visibles et douloureuses qui freinent leur mobilité. Dans certaines juridictions, le passage aux audiences virtuelles a simplifié ce qui était auparavant un processus long et laborieux⁴⁸⁵.

Les professionnels du droit et les défenseurs ont également réagi positivement à la tenue d'audiences de détention provisoire par vidéo, qu'ils considèrent comme « moins perturbantes », car « les détenus n'ont pas à passer toute la journée à voyager dans des conditions inconfortables ou à attendre au tribunal »⁴⁸⁶.

⁴⁷⁹ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁸⁰ Rapport d'évaluation de la CEPEJ – Cycle d'évaluation 2022.

⁴⁸¹ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁴⁸² Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 94.

⁴⁸³ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; voir aussi, CEPEJ, [The functioning of courts in the aftermath of the COVID-19 pandemic](#), 2020.

⁴⁸⁴ OCDE, Virtual roundtable on accessible and people-centred justice, 2021, p. 16.

⁴⁸⁵ Johnson, M., The impact of COVID-19 on domestic violence hearings in Washington, D.C.: Weighing the pros and cons of virtual hearings for domestic violence survivors, 2022.

⁴⁸⁶ Equality and Human Rights Commission, Inclusive justice: A system designed for all, 2020, p. 9.

8.4.4 Les préoccupations relatives au droit à un procès équitable dans le cadre des audiences à distance

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a observé que les outils de communication numériques « pouvaient être ambivalents, voire contre-productifs, en ce qui concerne l'accès à la justice et le respect du droit à une procédure régulière et des garanties judiciaires », et a souligné que « ce qui est primordial, c'est que ces technologies permettent de garantir un procès équitable »⁴⁸⁷. L'OSCE a spécifiquement soulevé la question de savoir si les audiences à distance dans les affaires de violence domestique respectent les obligations internationales de diligence raisonnable et les normes d'équité⁴⁸⁸. Le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) a établi des normes minimales pour les systèmes judiciaires en temps de crise, selon lesquelles :

Les moyens de communication à distance ne sont pas la solution la plus adaptée à toutes les situations. En effet, au-delà du fait que la gestion des dossiers par visioconférence est souvent décrite comme plus stressante, certains litiges ne peuvent être traités de cette manière et nécessitent une comparution physique devant un juge (par exemple, les audiences relatives à des affaires urgentes ou celles nécessitant des méthodes complexes d'obtention de preuves)⁴⁸⁹.

De nombreux rapports ont été publiés, mettant en évidence les problèmes critiques du point de vue des droits qui sont apparus avec l'utilisation des audiences à distance en réponse à la pandémie. Les audiences à distance ont des effets potentiellement négatifs sur l'accès des défendeurs aux conseils et à l'assistance juridiques, sur leur participation effective à la procédure et sur leur capacité à comprendre et à contester les informations et les preuves présentées⁴⁹⁰. D'autres préoccupations ont trait à la fracture numérique, aux problèmes de connexion, à la confidentialité des communications entre l'avocat et son client, aux violations du droit à la vie privée, à l'accès du public, aux témoignages et aux déclarations d'experts sous pression et avec des instructions, aux obstacles visuels et auditifs à l'examen des preuves, ainsi qu'aux problèmes de protection et de sécurité, en particulier pour les enfants et les victimes de violence⁴⁹¹.

Si des installations à distance peuvent être mises en place pour relier les prisons et les postes de police aux salles d'audience, les avocats ont également été confrontés à des obstacles technologiques, notamment des problèmes de connexion entraînant une distorsion du son et de l'image qui est venue entraver l'exercice effectif de leur profession.

8.4.5 Les fractures numériques

La Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a souligné l'impact de la covid-19 sur l'accélération du processus de numérisation. Elle a déclaré :

⁴⁸⁷ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphes 50-51, 91.

⁴⁸⁸ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 43.

⁴⁸⁹ RECJ Report on Minimum Standards for guaranteeing Access to Justice in times of crisis 2020-2021, p. 6.

⁴⁹⁰ Fair Trials, [Policing Bill](#): Fair Trials and disability charities warn of discrimination and injustice from expansion of audio and video links in criminal proceedings, 10 janvier 2022.

⁴⁹¹ Fair Trials, Beyond the emergency of the Covid-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020 ; Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphes 50-51, 91; voir aussi OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 43.

De plus en plus d'entreprises et de gouvernements font le choix de proposer certains services exclusivement en ligne. La maîtrise des outils numériques est donc devenue presque aussi importante que la maîtrise traditionnelle de la lecture et de l'écriture. Le sexe, l'âge, le handicap, la situation socio-économique et l'origine ethnique sont déjà des facteurs majeurs de discrimination dans ce domaine, et les personnes pour qui l'accès aux technologies numériques est le plus difficile font face à des inégalités croissantes dans l'accès à leurs droits et dans l'exercice de ces derniers⁴⁹².

La fracture numérique est une question « particulièrement importante » concernant les audiences à distance, étant donné qu'elle entrave objectivement l'utilisation généralisée des moyens virtuels dans l'administration de la justice⁴⁹³. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a expliqué que « l'accès aux outils informatiques et à internet n'étant pas universel, de nombreuses personnes, y compris des professionnels de la justice, se sont retrouvées particulièrement impuissantes à protéger ou faire protéger les droits de l'homme »⁴⁹⁴. Une couverture géographique incomplète, le manque d'accès des personnes disposant de « faibles ressources », l'accessibilité des personnes en situation de handicap et les fractures numériques fondées sur le genre, l'âge et d'autres facteurs constituent quatre grands sujets de préoccupation⁴⁹⁵.

Une évaluation des audiences à distance menée dans les tribunaux des affaires familiales au Royaume-Uni a révélé que :

Les disparités régionales en termes d'équipements disponibles et de connexion sont évidentes. Les conditions d'accès au Wifi, au haut débit et la réception téléphonique varient considérablement d'une région à l'autre, et d'un endroit à l'autre, ce qui limite l'accès à la vidéoconférence pour certains et peut interférer avec la qualité du son et la participation à la vidéoconférence⁴⁹⁶.

L'évaluation susmentionnée ci-dessus a également mis en évidence que l'accès à la technologie était une préoccupation particulière pour les familles à faibles revenus et que, en particulier :

de nombreux parents ne disposent pas d'un crédit téléphonique, d'une connexion Wifi ou d'un forfait données suffisants pour participer à des conférences téléphoniques ou vidéo, ou de l'équipement nécessaire tel qu'un smartphone, un ordinateur portable, une tablette ou un ordinateur de bureau, et des cas d'obstacles à la participation en conséquence ont pu être observés⁴⁹⁷.

Selon un rapport des États-Unis, sans une connexion équitable, « les obstacles à la participation juridique et civile continueront d'être des problèmes insurmontables pour les citoyens déjà défavorisés »⁴⁹⁸. La Suisse, par exemple, s'est attaquée à l'impact de la fracture numérique en permettant la tenue d'audiences in situ pour les personnes n'ayant pas accès à la technologie requise.

⁴⁹² APCE, [Réduire la fracture numérique : promouvoir l'égalité d'accès aux technologies numériques](#), 2020.

⁴⁹³ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 83.

⁴⁹⁴ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphes 47, 85, observant spécifiquement le manque de couverture internet des groupes vulnérables en République de Moldova.

⁴⁹⁵ Étude nationale : Ukraine.

⁴⁹⁶ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 26.

⁴⁹⁷ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 25.

⁴⁹⁸ Government Technology, [Report: Remote Courts Must Consider Digital Literacy, Access](#), 2022, citant le rapport de New Century Cities, Cut off from the courthouse: How the digital divide impacts access to justice and civic engagement.

Les fractures numériques liées au genre

Par comparaison aux hommes, les femmes ont un accès plus limité aux TIC qu'elles utilisent à des fins différentes en raison de multiples facteurs, et notamment de ressources économiques limitées, des niveaux d'éducation inférieurs et des normes de genre défavorables. La fracture numérique liée au genre est plus profonde pour les femmes âgées, moins instruites, pauvres et vivant dans des zones rurales et des pays en développement⁴⁹⁹. Dans les pays du Partenariat oriental, des Balkans occidentaux et d'Asie centrale, en zone rurale, « on ne trouve pas de plateformes en ligne ni de fournisseurs de téléphonie mobile, et la plupart des femmes qui y vivent n'ont pas accès aux dispositifs électroniques ou ne savent pas comment utiliser les technologies de l'information »⁵⁰⁰. L'exclusion numérique des femmes est exacerbée dans les zones touchées par des crises humanitaires⁵⁰¹.

En Europe, la fracture numérique touche particulièrement les femmes. Dans l'UE, selon l'indice d'égalité de genre, « 31 % des femmes seulement (contre 36 % des hommes) ont des "compétences numériques supérieures au niveau de base" (plus précisément, 71 % pour les compétences en matière d'information, 67 % pour les compétences en matière de communication, 56 % pour les compétences en matière de résolution de problèmes et 39 % pour les compétences en matière de logiciels) »⁵⁰². Il convient de noter que, selon une enquête réalisée en 2020, alors que 63,1 % des femmes de l'UE utilisent internet pour effectuer des opérations bancaires en ligne et qu'elles sont 13,1 % à l'utiliser pour participer sur des réseaux sociaux ou professionnels, 0,94 % d'entre elles seulement ont participé à des consultations civiques ou à des votes en ligne et 0,63 % ont utilisé internet pour envoyer des formulaires aux autorités publiques⁵⁰³.

Les préoccupations liées à la fracture numérique restent particulièrement vives compte tenu de l'intention exprimée par plusieurs États de poursuivre les audiences à distance au-delà de la crise, notamment pour faire face à un « arriéré judiciaire massif »⁵⁰⁴.

L'utilisation des courriels

Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont indiqué que l'élargissement des possibilités d'envoi des dossiers par courriel était une mesure positive pour maintenir les systèmes de justice opérationnels pendant la pandémie⁵⁰⁵. Pourtant, « les systèmes en ligne qui exigent l'utilisation d'une adresse électronique pour s'inscrire ou pour recevoir des courriels peuvent être source d'exclusion », étant donné qu'ils ne sont pas l'outil central de communication des communautés mal desservies du point de vue du numérique⁵⁰⁶. Il faut reconnaître que l'utilisation du courrier électronique comme principal moyen de contact est un obstacle systémique pour de multiples groupes de personnes issues de communautés à faibles revenus. Un autre problème est celui de la saturation des boîtes aux lettres électroniques.

8.4.6 Le manque de formation

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a noté que le manque de formation des opérateurs et des utilisateurs est un véritable obstacle à l'accès à la

⁴⁹⁹ OCDE, [Bridging the Digital Gender Divide](#): Include, Upskill, Innovate, 2018.

⁵⁰⁰ ONU Femmes, *Voices of women's organizations on COVID-19*, 2020, p. 5.

⁵⁰¹ ONU Femmes, ONUDC, PNUD, IDLO, et al., *Justice for women amidst COVID-19*, 2020, p. 17, observant que près de 500 millions de femmes n'étaient pas connectées en 2017 ; OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 43.

⁵⁰² EIGE, *Gender Equality Index: Digitalisation in the world of work in European Union*, 2020.

⁵⁰³ Commission européenne, [Women in Digital \(WiD\) Scoreboard](#), 2020.

⁵⁰⁴ Fair Trials, *Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe*, 2020, p. 6.

⁵⁰⁵ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁰⁶ Government Technology, [Report: Remote Courts Must Consider Digital Literacy, Access](#), 2022, citant le rapport de New Century Cities, *Cut off from the courthouse: How the digital divide impacts access to justice and civic engagement*.

technologie⁵⁰⁷. Les États dans lesquels les outils électroniques n'étaient pas en place avant la pandémie ont rencontré de gros problèmes pour accélérer la transition technologique, ce qui a mis en évidence la nécessité d'y consacrer des ressources suffisantes⁵⁰⁸. L'importance de la formation a été soulignée par le Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) dans son rapport sur les normes minimales d'accès à la justice en temps de crise⁵⁰⁹.

Le genre, la conception de la technologie et son utilisation

Les disparités en termes de genre du point de vue des capacités liées aux TIC et leur utilisation au travail font également partie des préoccupations documentées en conséquence d'un soutien insuffisant et du manque de formation dans le domaine informatique⁵¹⁰. Dans une étude réalisée en 2020, l'EIGE a constaté des différences significatives entre les hommes et les femmes dans l'utilisation des TIC à des fins professionnelles, cet écart se creusant par rapport aux personnes ayant un niveau d'éducation élevé⁵¹¹. Bien que ces données soient antérieures à la pandémie, au cours de laquelle ces différences ont probablement diminué de manière significative, il convient de tenir compte de ces différences de genre dans les modalités de travail.

Il convient également de prêter attention aux préjugés de genre, explicites et implicites, qui n'épargnent pas les services et produits numériques, y compris dans le domaine du développement de logiciels. Des recherches ont montré qu'un logiciel va mieux répondre aux besoins des utilisateurs dont les caractéristiques correspondent à celles de ses concepteurs (en termes de genre, d'âge, de handicap). Et, à ce propos, il faut noter que les femmes ne représentent qu'environ 20 % des diplômés en TIC, contre 80 % d'hommes⁵¹².

8.4.7 Les problèmes de connexion

L'article 6(3)(b) exige à la fois « du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ». D'un point de vue purement technique, de nombreux défis technologiques et problèmes de connexion ont été rencontrés lors du passage rapide des audiences classiques aux audiences à distance, à l'exception peut-être des pays dans lesquels ces technologies étaient déjà opérationnelles. Compte tenu de l'urgence de la situation, dans de nombreuses juridictions, le recours aux audiences vidéo s'est accru alors que la technologie vidéo de pointe n'était pas encore pleinement opérationnelle.

Parmi les situations rencontrées, citons les liaisons vidéo de médiocre qualité du point de vue du son et de l'image, les liaisons ne fonctionnant que par intermittence ou pas du tout et les retards audios. Du fait des retards audio qui « obligent les personnes à se répéter », les interventions se chevauchent. Des problèmes de communication se posent souvent lorsque le défendeur ou une partie a des difficultés linguistiques, ou dans les cas où un interprète est mis à contribution⁵¹³. Du fait des retards audio, les courts créneaux horaires attribués à chaque audience se sont avérés insuffisants, limitant le temps consacré aux consultations et aux questions entre les avocats et leurs clients.

⁵⁰⁷ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 83.

⁵⁰⁸ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 94.

⁵⁰⁹ RECJ, Report on Minimum Standards for guaranteeing Access to Justice in times of crisis 2020-2021.

⁵¹⁰ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 1.

⁵¹¹ EIGE, [Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work](#), 2020, p. 72.

⁵¹² EIGE, Gender Equality Index 2020: [Digitalisation and the future of work](#), [en ligne], l'identification de trois formes principales de biais : dans la compréhension de qui est l'utilisateur et de la manière dont il pourrait utiliser le logiciel ; dans les données utilisées pour activer le logiciel, qui peut alors fournir des suggestions incorrectes ou biaisées à l'utilisateur ; et dans la conception du produit, qui le rend peu attrayant ou peu pratique pour certaines catégories d'utilisateurs.

⁵¹³ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 7.

8.4.8 Les obstacles à la communication non verbale

Malgré les avantages évidents liés au maintien d'une distance sociale suffisante, des préoccupations majeures sont apparues concernant l'utilisation d'audiences à distance (vidéo ou téléphone) dans des contextes tant civils que pénaux. Plus précisément, l'absence de contact en personne a entravé la capacité des acteurs de la justice à lire les réactions des parties en présence et à communiquer de manière humaine et sensible. On ne saurait trop insister sur l'importance de la communication non verbale dans l'évaluation des défendeurs, des témoins et des parents aux fins des décisions en matière de protection de l'enfance, et dans l'examen des preuves de blessures dans les cas de violence familiale⁵¹⁴.

La technologie actuelle est un outil intrinsèquement limité pour la lecture du langage corporel et d'autres formes subtiles de communication non verbale. Comme indiqué ci-dessus, elle limite la capacité des juges à évaluer si les participants, y compris les accusés au pénal, sont en mesure de suivre efficacement la procédure et/ou s'ils souhaitent intervenir⁵¹⁵.

Selon certains acteurs de la justice, « l'élément humain faisant défaut », l'établissement de rapports et d'une relation de confiance devient une vraie gageure⁵¹⁶. Par exemple, d'après une évaluation des audiences à distance tenues par les tribunaux des affaires familiales au Royaume-Uni, « beaucoup de répondants ont noté l'extrême difficulté de mener les audiences avec le niveau d'empathie et d'humanité qu'une majorité d'entre eux considèrent comme un élément essentiel du système de justice familiale »⁵¹⁷.

En Italie, s'est posée la question délicate de suspendre ou de poursuivre les audiences concernant des adultes et des enfants victimes nécessitant « une approche empathique, sereine et naturelle de la part du juge » afin d'assurer un climat rassurant et d'éviter un nouveau traumatisme, ainsi que de permettre au juge et à l'expert désigné « d'appréhender l'état psycho-émotionnel de l'enfant, d'observer ses attitudes non verbales et de le suivre de près dans une conversation directe et familière, appropriée à son âge et à son développement ». Les procédures pénales dans ces affaires étaient souvent suspendues, sauf urgence, « sachant que les modalités nécessairement "dépersonnalisées", telles que l'adoption d'une distance entre l'enfant et ses interlocuteurs et l'utilisation de masques couvrant le visage, risqueraient sérieusement de compromettre la nécessaire authenticité du dialogue », même en face à face⁵¹⁸.

Au Royaume-Uni, selon un juge d'un tribunal des affaires familiales, « les audiences à distance sont impersonnelles et transactionnelles plutôt qu'humaines »⁵¹⁹. Dans un autre exemple concernant une affaire de droit de la famille, un conseil juridique a rapporté avoir entendu un son étrange avant de comprendre qu'il s'agissait des sanglots de la mère : « Si l'affaire avait été jugée au tribunal, j'aurais pu constater sa détresse plus tôt et lui laisser le temps de se calmer »⁵²⁰.

⁵¹⁴ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 43.

⁵¹⁵ Fair Trials, Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020, p. 17 ; voir aussi, Fielding, N., Braun, S., Hieke, G., Video Enabled Justice Evaluation, 2020, p. 71, notant que « la vidéocomparution a réduit le niveau de communication non verbale (par exemple, le contact visuel) avec les participants ; que cela rendait plus difficile l'évaluation du langage corporel et empêchait les participants de déceler les problèmes que pouvait rencontrer le défendeur ».

⁵¹⁶ Equality and Human Rights Commission, Inclusive justice: A system designed for all, 2020, p. 8.

⁵¹⁷ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 13.

⁵¹⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵¹⁹ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 10.

⁵²⁰ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 14.

8.4.9 La communication confidentielle entre l'avocat et son client

Comme l'indique le Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats : « La confidentialité des échanges entre un avocat et son client doit être scrupuleusement garantie, ce qui n'est pas le cas avec les moyens numériques utilisés actuellement »⁵²¹. Comme décrit ci-dessus, la communication confidentielle entre avocat et client est un facteur que la Cour européenne des droits de l'homme a pris en compte pour évaluer si les audiences à distance sont conformes aux exigences de l'article 6.

En l'absence de communication confidentielle, le client ne peut s'assurer qu'il comprend bien tous les aspects de la procédure en interrogeant son avocat et lui donner des instructions en temps utile, situation qui remet en question le droit à une participation effective.

L'impossibilité, avec la plupart des plateformes utilisées pour les audiences virtuelles, de pouvoir consulter son avocat en privé est une préoccupation majeure. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a observé que :

les États ont pour la plupart déclaré que la pandémie n'avait aucunement empêché les avocats d'exercer leurs fonctions, car ils avaient mis des outils et des infrastructures à la disposition des intéressé·e·s pour leur permettre de s'entretenir en privé avec leurs clients, que ce soit par visioconférence ou en face à face. Toutefois, d'après les informations reçues par le Rapporteur spécial, dans bon nombre de cas, la pandémie a servi de prétexte à l'imposition de mesures restreignant sévèrement l'exercice de la profession d'avocat⁵²².

Pour les personnes accusées d'infractions pénales, l'accès à distance aux avocats, dans les tribunaux, les commissariats de police et les prisons, a fortement limité les possibilités d'une communication efficace et confidentielle, ce qui nuit à la qualité de l'assistance juridique, ainsi qu'à la prévention de la coercition et des mauvais traitements pendant la garde à vue⁵²³. Des préoccupations similaires ont été exprimées quant à l'utilisation d'audiences à distance dans les affaires de violence liée au genre, les victimes ne pouvant pas consulter leur avocat en privé durant la procédure⁵²⁴.

Quelques avocats ont indiqué communiquer avec certains clients via WhatsApp pendant les audiences, résolvant ainsi les problèmes de communication au prix du partage de leurs numéros de téléphone personnels⁵²⁵.

Ces modalités logistiques ont encore plus réduit les possibilités de consultation entre avocat et client. Les audiences vidéo et téléphoniques étaient organisées sur des temps très courts (15 minutes)⁵²⁶, ne prévoyant aucune pause pour que le client puisse interroger son avocat ou pour que l'avocat puisse expliquer la situation à son client.

En guise de bonne pratique, en Estonie, des chambres virtuelles séparées ont été mises en place afin de faciliter les réunions et les discussions privées entre les avocats et leurs clients⁵²⁷.

⁵²¹ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 51.

⁵²² Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 60.

⁵²³ Fair Trials, Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020, p. 6.

⁵²⁴ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 43 ; Independent, [Remote court hearings putting vulnerable women in traumatic situations "which place them at unjust disadvantage"](#), 2 mai 2020.

⁵²⁵ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 11.

⁵²⁶ Equality and Human Rights Commission, Inclusive justice: A system designed for all, avril 2020.

⁵²⁷ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 92.

8.4.10 Le droit à l'interprétation et au recours à des intermédiaires

L'article 6(3)(e) de la CEDH prévoit « l'assistance gratuite d'un interprète » pour les défendeurs qui « ne comprennent pas ou ne parlent pas bien la langue employée à l'audience ». Ce droit est particulièrement important dans les cas où un intermédiaire ou un interprète est nécessaire, comme lorsque des migrants ou des réfugiés sont concernés. Les personnes en situation de handicap doivent pouvoir bénéficier d'un sous-titrage et/ou d'une interprétation en langue des signes. Le droit à l'interprétation doit également être accordé aux victimes d'infractions, y compris les victimes de violence liée au genre⁵²⁸.

En ce qui concerne l'utilisation des TIC, l'article 7(2) de la Directive européenne sur les droits des victimes prévoit « qu'il est possible de recourir à des technologies de communication telles que la visioconférence, le téléphone ou l'internet, sauf si la présence physique de l'interprète est requise pour que la victime puisse exercer correctement ses droits ou comprendre la procédure ».

Les acteurs de la justice ont exprimé de nombreuses inquiétudes « quant à la difficulté de mener des audiences à distance lorsque des interprètes sont impliqués, en particulier si plus d'un interprète est nécessaire »⁵²⁹. Au Royaume-Uni, des femmes vulnérables dont l'anglais n'est pas la première langue auraient été placées dans des situations traumatisantes⁵³⁰.

Des difficultés similaires ont été rencontrées en ce qui concerne la participation des intermédiaires. Au Royaume-Uni, un juge a indiqué : « Les intermédiaires sont généralement très mécontents des audiences à distance. J'ai eu deux affaires impliquant des participants malentendants ayant des difficultés d'apprentissage pour lesquelles il a fallu fixer une nouvelle audience, car, sinon, un procès équitable n'aurait pas été possible »⁵³¹. Le stress ou l'anxiété peuvent amener les individus vulnérables à avoir besoin d'une personne de soutien dans la salle pour pouvoir participer efficacement.

8.4.11 Le droit au respect de la vie privée

Le droit au respect de la vie privée est protégé par l'article 8 de la CEDH et l'article 17 du PIDCP. À titre de référence, un rapport de la Commission européenne de 2020 sur la mise en œuvre de la Directive sur les droits des victimes a révélé que deux États membres n'avaient pas transposé dans leur législation nationale l'exigence du droit au respect de la vie privée et que moins de la moitié ne l'avaient que partiellement transposée⁵³².

Les audiences à distance ont généré des défis supplémentaires pour garantir le droit au respect de la vie privée et de la confidentialité des procédures. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont indiqué avoir utilisé pendant la pandémie des plateformes commerciales de vidéoconférence qui ne sont pas sécurisées. Des problèmes ont également été identifiés en ce qui concerne « la présence d'autres personnes aux côtés d'une partie dans la salle d'audience, l'écoute de l'audience en cours, et éventuellement l'enregistrement de ce qui a été dit, même si cela a été nié par la partie »⁵³³. Un juge a indiqué : « Lors de plusieurs audiences en ligne, j'ai dû m'interrompre, car il était clair qu'une autre personne écoutait. Les audiences ne sont donc pas sécurisées »⁵³⁴.

⁵²⁸ Directive de l'UE sur le droit des victimes ; OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 43.

⁵²⁹ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 12.

⁵³⁰ The Independent, [Remote court hearings putting vulnerable women in traumatic situations "which place them at unjust disadvantage"](#), 2 mai 2020.

⁵³¹ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 46.

⁵³² Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la Directive 2012/29/EU, COM(2020) 188, 2020, paragraphe 3.6.

⁵³³ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 15.

⁵³⁴ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 15.

Cette situation était particulièrement préoccupante dans le contexte des audiences impliquant des rescapées de violence liée au genre et des affaires concernant le droit de la famille. Dans le contexte du droit de la famille, selon une évaluation britannique :

Alors qu'il existe une loi et des directives claires sur les personnes qui peuvent être présentes physiquement dans une salle d'audience lors d'affaires relatives au droit de la famille, il est difficile de contrôler et de faire respecter ces règles dans un environnement virtuel. Des inquiétudes ont été soulevées quant à la présence d'autres personnes auprès d'une partie, écoutant l'audience et enregistrant éventuellement ce qui est dit, et ce malgré les dénégations de la partie⁵³⁵.

Au Royaume-Uni, des femmes ont également fait état de difficultés à évoquer des actes de violence lors d'une audience à distance quand leurs enfants sont présents à la maison⁵³⁶. En particulier, la crainte est que les enfants n'entendent « les allégations et les preuves de violence apportées », ce qui soulève des problèmes de protection de l'enfance⁵³⁷. Un juge a observé : « La probabilité que les parents impliqués dans une procédure de prise en charge disposent d'un espace privé à partir duquel assister à des audiences à distance semble faible »⁵³⁸.

L'impossibilité de contrôler les enregistrements de la procédure par l'une des parties a également été évoquée⁵³⁹. Devant un tribunal des affaires familiales, une demandeuse a déclaré :

Mon mari a déjà enregistré et diffusé des photos et des enregistrements audio de procédures judiciaires, et je crains qu'il enregistre et diffuse cette audience. C'est un monteur vidéo professionnel. J'ai peur qu'il ne fasse un montage de l'audience pour déformer ce qui a été dit, et peut-être même qu'il le montre à nos enfants lorsqu'ils seront plus âgés⁵⁴⁰.

La possibilité que ne soient enregistrés les témoignages et les présentations de preuves devrait également être envisagée pour les victimes d'infractions impliquant des violences liées au genre, y compris la traite des êtres humains et d'autres crimes impliquant des hommes violents ou des groupes criminels organisés.

8.4.12 La sûreté et la sécurité

Le rapport 2020 de la Commission européenne concernant la mise en œuvre de la Directive sur les droits des victimes a relevé que plusieurs États membres n'avaient pas mis en œuvre ou seulement partiellement mis en œuvre l'exigence selon laquelle les victimes doivent bénéficier d'une évaluation individualisée de leurs besoins de protection. Il souligne notamment que « dans plusieurs États membres, les technologies de communication ne sont pas utilisées efficacement pendant les procédures judiciaires pour éviter tout contact entre la victime et l'auteur de l'infraction »⁵⁴¹.

Les résultats des évaluations de la sûreté et de la sécurité relatives offertes par les audiences à distance sont mitigés, en particulier concernant les victimes/rescapées de violences liées au genre. D'un point de vue positif, certaines de ces évaluations ont révélé que l'utilisation d'audiences virtuelles limitait l'exposition physique de ces dernières à leurs agresseurs, réduisant ainsi leur risque

⁵³⁵ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 25.

⁵³⁶ *The Independent*, [Remote court hearings putting vulnerable women in traumatic situations "which place them at unjust disadvantage"](#), 2 mai 2020 ; Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 15, notant des cas d'audiences pendant lesquelles des enfants entraient et sortaient de la pièce.

⁵³⁷ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 16.

⁵³⁸ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 19.

⁵³⁹ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 43.

⁵⁴⁰ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 17.

⁵⁴¹ Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la Directive 2012/29/EU, COM(2020) 188, 2020, paragraphe 3.6.

d'être à nouveau traumatisées et leur permettant de se sentir plus en sécurité émotionnellement et physiquement. Une rescapée a déclaré à propos d'une audience virtuelle au tribunal des affaires familiales :

Je souffre d'un syndrome de stress post-traumatique (SSPT) à la suite de violences domestiques. L'audience n'a duré que 10 minutes. C'était plus professionnel. Je me suis sentie entendue et respectée.... Je crois que mon agresseur aurait aimé poursuivre les audiences en face à face. Ainsi, il a le sentiment de contrôler la situation, il peut exprimer sa colère et se délecter de la dimension théâtrale. Personnellement, j'ai préféré les audiences à distance sur ces questions délicates du droit de la famille⁵⁴².

Le fait que les audiences à distance puissent être menées de presque n'importe où peut également empêcher les auteurs d'infractions de localiser la victime. Les audiences in situ, en revanche, permettent aux agresseurs de savoir où se trouve la victime et pour combien de temps⁵⁴³. L'exposition à des comportements menaçants de la part des auteurs de violences, à l'intérieur et à l'extérieur de la salle d'audience, est un problème de longue date qu'aucun pays n'a réussi à solutionner véritablement⁵⁴⁴.

L'un des principaux défis posés par le recours aux audiences virtuelles dans le contexte de la violence domestique et de la violence entre partenaires intimes est la possibilité accrue, pour les agresseurs, de recourir à des tactiques de contrôle coercitif sur les victimes sans que cela ne puisse être détecté. Dans un incident révélateur aux États-Unis, lors d'une audience via Zoom, un procureur vigilant a soupçonné que l'auteur des faits et la victime participaient à l'audience depuis un même lieu en dépit d'une ordonnance de non-contact, et a exprimé des inquiétudes quant à la sécurité immédiate de la victime⁵⁴⁵. « C'est un problème qui ne se pose pas en cas d'audiences en direct », a observé le juge⁵⁴⁶. La police a été dépêchée sur place et a placé l'agresseur en détention. À cet égard, les audiences en présentiel peuvent offrir aux femmes victimes de violence une protection physique accrue.

D'autres rescapées de violences domestiques étaient angoissées de devoir participer à des procédures à distance alors qu'elles étaient seules chez elles. Des questions se sont posées quant aux mesures proposées pour aider les témoins vulnérables et intimidés à éviter le stress et à faciliter leur témoignage dans les meilleures conditions possible⁵⁴⁷.

D'autres préoccupations ont été exprimées quant à la capacité des auteurs de violences de contrôler le témoignage des victimes et des experts. L'évaluation des audiences à distance par le tribunal des affaires familiales du Royaume-Uni cite les propos d'un avocat : « Il existe indubitablement un risque que la vérité ne fasse pas surface si nous insistons pour procéder à distance et, en effet, à mon avis, le risque est bien réel que la vérité soit manipulée, voire étouffée »⁵⁴⁸.

Des problèmes ont également été évoqués concernant les audiences à distance relatives aux placements d'enfants sous la garde de l'État. En effet, il est de plus en plus fréquent que des enfants

⁵⁴² Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 17.

⁵⁴³ Meredith Johnson, The impact of COVID-19 on domestic violence hearings in Washington, D.C.: Weighing the pros and cons of virtual hearings for domestic violence survivors, 2022.

⁵⁴⁴ Voir, par exemple, *N.Ç. c. Türkiye*, requête n° 40591/11, 2021, dans laquelle le juge avait refusé de délivrer une ordonnance de protection extrajudiciaire à une mineure victime de viol, et où elle et son avocat ont été contraints de rester à l'intérieur du tribunal en raison de menaces d'agression par des associés de la défense jusqu'à ce que le maire envoie une escorte pour leur permettre de quitter les lieux.

⁵⁴⁵ Voir, Meredith Johnson, The impact of COVID-19 on domestic violence hearings in Washington, D.C.: Weighing the pros and cons of virtual hearings for domestic violence survivors, 2022.

⁵⁴⁶ WDIV, [Prosecutor catches accused abuser in same home as victim during zoom court hearing](#), 10 mars 2020.

⁵⁴⁷ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 16.

⁵⁴⁸ Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020, p. 10.

soient placés parce que leur mère a été victime de violence domestique, la charge de la responsabilité étant placée sur la victime plutôt que sur l’auteur des violences⁵⁴⁹.

8.4.13 Les personnes en situation de handicap

La Cour européenne des droits de l’homme a reconnu que « l’absence de prise en compte par les autorités internes des besoins des accusés vulnérables peut également poser un problème d’absence d’association effective à la procédure », en particulier des défendeurs souffrant de déficiences intellectuelles⁵⁵⁰.

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) énonce des normes pour les personnes en situation de handicap, notamment en ce qui concerne leur accès à la justice. Il convient de noter que dans de nombreux pays, en particulier dans la région du Partenariat oriental, peu de progrès ont été réalisés pour garantir la conception universelle, l’accessibilité physique et la disponibilité d’aménagements raisonnables. La ligne directrice 8 des Lignes directrices de la CEPEJ sur la vidéoconférence dans les procédures judiciaires indique : « Le tribunal devrait tenir compte de la situation et des enjeux liés à la participation des personnes en situation de vulnérabilité, telles que les enfants, les migrants ou les personnes handicapées, dans la décision de procéder à une audience à distance et selon quelles modalités. »

Garantir l’accès à la justice des personnes en situation de handicap constitue une préoccupation particulière en ce qui concerne les audiences à distance, notamment pour les personnes souffrant de déficiences cognitives, de troubles mentaux et de diverses affections neurologiques (à savoir : TDAH, autisme, dyspraxie, dyslexie, dyscalculie, dysgraphie et syndrome de Tourette). Il a été noté à cet égard que « les personnes comme les comportements peuvent facilement être mal interprétés par la technologie à distance »⁵⁵¹.

Le fait que l’utilisation d’audiences virtuelles réduise considérablement les possibilités d’identifier les déficiences et de procéder à des ajustements revêt une importance particulière. Les pratiques en vigueur ne permettent pas d’assurer les ajustements nécessaires à la participation effective des personnes en situation de handicap pourtant surreprésentées dans le système de justice pénale. Les professionnels du droit manquent souvent de conseils ou de la formation nécessaire pour reconnaître les handicaps, identifier leur impact et la manière dont les ajustements peuvent être effectués⁵⁵². Les caractéristiques fondamentales d’accessibilité devraient inclure : le sous-titrage, l’accessibilité du clavier, la transcription automatique et l’assistance d’un lecteur d’écran - au minimum. Les tribunaux des pays du Partenariat oriental ne garantissent généralement pas l’accessibilité et les aménagements raisonnables pour les personnes en situation de handicap, que ce soit pour les audiences classiques ou à distance⁵⁵³.

Comme l’a déclaré un praticien du droit, « il est moins facile pour le tribunal d’identifier si quelqu’un est confus ou incapable de prêter attention, ou quoi que ce soit d’autre, lorsqu’il ne voit qu’une petite silhouette distante sur un écran »⁵⁵⁴. La complexité de la situation peut être considérablement exacerbée par des problèmes de connexion entraînant une mauvaise qualité de son ou d’image, ce qui reste fréquent.

⁵⁴⁹ Independent, [Remote court hearings putting vulnerable women in traumatic situations “which place them at unjust disadvantage”](#), 2 mai 2020.

⁵⁵⁰ Cour européenne des droits de l’homme, Guide sur l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme : [Droit à un procès équitable \(volet pénal\)](#), 2022, paragraphe 155.

⁵⁵¹ Equality and Human Rights Commission, *Inclusive justice: A system designed for all*, 2020, p. 8.

⁵⁵² Equality and Human Rights Commission, [Does the criminal justice system treat disabled people fairly?](#) [en ligne].

⁵⁵³ Étude nationale : Géorgie, République de Moldova, Ukraine, constatant l’absence de procédures spécifiques pour demander un aménagement raisonnable.

⁵⁵⁴ Equality and Human Rights Commission, *Inclusive justice: A system designed for all*, 2020, p. 8.

De façon significative, dans la région, ce type de repérage se produit rarement, même dans le contexte des audiences classiques. L'absence d'attention concertée semble s'être reportée sur la nouvelle technologie. Un professionnel du droit a déclaré :

Je n'ai pas constaté de quelconque réflexion, lorsqu'une personne se présente à la police ou devant le tribunal, sur la question de savoir si la situation de cette personne fait que la liaison vidéo peut être utilisée ou pas. C'est simplement que l'ordre donné est de faire toutes les premières comparutions par liaison vidéo, alors c'est comme ça que l'on procède. Il n'y a aucune considération réelle pour les enfants ou les personnes qui ont des difficultés d'apprentissage ou des problèmes de santé mentale⁵⁵⁵.

Il semble que les audiences à distance soient inadaptées aux personnes souffrant de troubles cognitifs et de troubles mentaux et neurologiques divers⁵⁵⁶. Pourtant, l'Italie et la Roumanie ont exigé des personnes en détention qu'elles participent à des audiences à distance sans recueillir leur consentement. En Croatie, le recours aux audiences à distance était décidé exclusivement par le tribunal ; les avocat·e·s représentant·e·s pouvaient demander « d'être présent·e·s dans une salle commune où l'audience se déroulait par liaison vidéo »⁵⁵⁷. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe qui ont répondu à cette question, quelques-uns ont indiqué que les personnes en situation de handicap avaient la possibilité d'assister à des audiences « classiques » (Estonie, Lettonie, Finlande, Suisse). L'Autriche, la Slovaquie et la Suède ont indiqué que ces questions avaient été prises en compte lors de la conception initiale de la technologie d'audience à distance, avant l'apparition de la pandémie. Seuls deux pays ont indiqué qu'il existait déjà des réglementations concernant les utilisateurs en situation de handicap. La Hongrie a mis à jour son système de registre électronique des affaires ainsi que le site web du système judiciaire afin d'en assurer l'accessibilité⁵⁵⁸.

Une étude a révélé que les vidéo-audiences peuvent considérablement entraver la communication et la compréhension des personnes souffrant de troubles de l'apprentissage, de troubles du spectre autistique et de problèmes de santé mentale – autant de profils qui ont tendance à être surreprésentés dans le système de justice pénale⁵⁵⁹.

8.4.14 La participation effective

Toutes les problématiques ci-dessus ont un impact critique sur le droit à une participation effective. Pour les accusés en matière pénale, la participation effective implique la capacité de comprendre les accusations et les preuves sur lesquelles elles sont fondées. Il est essentiel que ces informations soient communiquées d'une manière qu'ils comprennent. La participation effective implique également la capacité de donner à la fois leur version des faits et des instructions à leur représentant légal. Les victimes ont également le droit d'être entendues lors des audiences préliminaires et du procès.

En résumé, il faut veiller à ce que :

les innovations technologiques soient centrées sur les besoins des justiciables et accessibles à tous, afin d'éviter le risque de créer de nouveaux groupes marginalisés (ceux qui n'ont pas

⁵⁵⁵ Equality and Human Rights Commission, *Inclusive justice: A system designed for all*, 2020, p. 11.

⁵⁵⁶ Equality and Human Rights Commission, *Inclusive justice: A system designed for all*, 2020, p. 10.

⁵⁵⁷ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁵⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁵⁹ Equality and Human Rights Commission, *Inclusive justice: A system designed for all*, April 2020.

accès à internet ou sont dépourvus de compétences numériques), de renforcer les obstacles à l'égalité d'accès à la justice, ou de porter atteinte à l'équité⁵⁶⁰.

Il y a lieu de s'inquiéter lorsque les États laissent les garanties relatives aux droits à un procès équitable à la discrétion de chaque juge, comme c'est le cas en Slovaquie, ou en Italie, où des garanties semblent avoir été mises en place en ce qui concerne les droits de la défense (par exemple, le contre-interrogatoire) et les mineurs, mais pas de manière exhaustive, comme pour les victimes de violences sexistes, la population carcérale et/ou les personnes handicapées⁵⁶¹.

8.5 Les arriérés d'affaires et les retards

Tous les juristes connaissent cet adage : « Une justice différée équivaut à un déni de justice ». Avec un arriéré d'affaires « impossible à quantifier », le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a observé que « les retards se sont accrues dans presque tous les domaines, en particulier au pénal et au civil, devant les tribunaux de la famille et du travail et dans les affaires de faillite et d'insolvabilité »⁵⁶².

Tandis que les tribunaux s'efforçaient de remplir leur mission, des retards importants ont été enregistrés dans la délivrance d'ordonnances d'injonction et dans les procédures de divorce et de garde d'enfants, en particulier lorsque les questions de violence domestique et de droit de la famille n'étaient pas prioritaires. Par exemple, l'Assemblée plénière de la Cour suprême d'Azerbaïdjan a reporté de plusieurs mois « l'examen des demandes civiles de divorce, de partage des biens, de garde des enfants, de pension alimentaire, d'ordonnances de protection et d'autres demandes »⁵⁶³.

« Tous les plans adoptés pour simplifier les procédures en vue de rationaliser des services de justice devront être transparents et conformes aux normes garantissant l'indépendance de la justice et le respect des droits de l'homme »⁵⁶⁴. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a formulé la recommandation ci-après :

Lorsque les tribunaux reprendront pleinement leurs activités, ils devront s'adapter et s'organiser pour faire face non seulement à l'arriéré d'affaires accumulé, mais aussi à la charge de travail supplémentaire qui découlera des comportements illicites nouveaux apparus pendant la pandémie⁵⁶⁵.

Le secteur de la justice doit disposer des ressources nécessaires à cet effet. Chypre a fait état de l'impact des retards causés par les arriérés sur les victimes de violence domestique, notant une augmentation du stress associé à la procédure, en particulier pour celles qui sont confrontées à des niveaux de risque élevés et dont l'affaire n'est pas considérée comme « urgente »⁵⁶⁶.

⁵⁶⁰ OCDE, Virtual roundtable on accessible and people-centred justice, 2021, p. 16 ; voir aussi, Government Technology, [Report: Remote Courts Must Consider Digital Literacy, Access](#), 2022, citant le rapport de New Century Cities, Cut off from the courthouse: How the digital divide impacts access to justice and civic engagement.

⁵⁶¹ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁶² Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 67.

⁵⁶³ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁵⁶⁴ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 113.

⁵⁶⁵ Voir, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 119.

⁵⁶⁶ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

Plusieurs pays ont indiqué ne pas être confrontés à des arriérés, en particulier ceux dans lesquels les tribunaux ont continué à fonctionner ; dans d'autres, l'absence d'arriérés est due en partie à l'utilisation d'audiences à distance⁵⁶⁷.

9. La prise de décision en lien avec la pandémie



Illustration : Vanda Kovacs

Lorsqu'on examine l'impact des mesures prises en réponse à la pandémie, il convient de prendre conscience de l'absence de femmes dans les groupes de travail et les organes décisionnels nationaux. La propagation rapide du virus et le nombre élevé de décès dans un premier temps ont nécessité une prise de décision rapide de la part de gouvernements non préparés et disposant de peu de repères factuels pour les guider. Des questions ont été soulevées concernant la composition des structures décisionnelles du point de vue de la représentation des femmes. Dans de nombreux pays, il semble que les déficits préexistants de femmes aux postes de direction aient servi de prétexte pour perpétuer des politiques ne tenant pas compte de manière adéquate des droits et des préoccupations des femmes.

Comme l'a observé le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, « les femmes sont largement absentes des équipes d'intervention, des tribunes politiques et de la prise de décisions relatives à la covid-19 au niveau local, national et mondial, ce qui reflète le faible nombre de femmes parlementaires et de dirigeantes aux niveaux mondial et national »⁵⁶⁸. Comme l'a demandé instamment le Comité CEDAW :

Les gouvernements, les institutions multilatérales, le secteur privé et les autres acteurs devraient veiller à ce que les femmes soient représentées sur un pied d'égalité, notamment par l'intermédiaire des organisations de défense des droits des femmes, à ce qu'elles participent de manière significative et à ce qu'elles jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies de réponse et de relèvement à la pandémie de covid-19, y compris les mesures de relèvement social et économique, à tous les niveaux, et à ce qu'elles soient reconnues comme des agents importants du changement sociétal dans la période actuelle et après covid-19⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁶⁸ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Corrélation entre la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et la pandémie de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'accent étant mis sur la violence domestique et l'initiative « Paix dans les foyers », A/75/144, 2021, paragraphe 26.

⁵⁶⁹ CEDAW, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#).

9.1 La participation politique des femmes et la prise de décision en cas de pandémie

Dans de nombreux pays, le faible niveau de participation des femmes à la vie politique limite leur influence dans ce domaine. En raison de leur sous-représentation dans les instances dirigeantes, leurs points de vue et leurs priorités sont souvent négligés dans la prise de décision, avec pour conséquence une politique insensible aux questions de genre.

L'absence de parité entre les femmes et les hommes dans les organes de décision à tous les niveaux dans la majorité des pays de la région est une manifestation de la discrimination dont font l'objet les femmes.

9.1.1 Les normes internationales et la participation politique des femmes de facto

L'égalité de participation des femmes à la prise de décision constitue une condition préalable à la démocratie en ce qu'elle permet de traduire plus fidèlement la composition de la société. Comme le rappellent la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, c'est aussi « une condition nécessaire pour que les intérêts des femmes soient pris en compte »⁵⁷⁰. L'article 7(b) de la CEDAW exige spécifiquement la participation des femmes « à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution », ainsi qu'à l'exercice de « toutes les fonctions

La réduction des risques de catastrophe tenant compte de la dimension de genre implique :

- une gouvernance et une élaboration des politiques tenant compte de la dimension de genre ;
- une programmation, un suivi et une évaluation tenant compte de la dimension de genre ;
- l'intégration du genre dans les évaluations de la vulnérabilité, des risques et des capacités ;
- la collecte et l'utilisation de données ventilées par sexe et par âge ;
- la facilitation et la mise à profit des contributions et du leadership réels et potentiels des femmes dans le renforcement de la résilience ; et
- la promotion de la participation, du leadership et de la voix des femmes dans les processus de réduction des risques de catastrophe.

publiques à tous les échelons de gouvernement ». Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe appelle également à la participation des femmes à la gestion des risques de catastrophe (RRC)⁵⁷¹. Des parallèles évidents peuvent être observés dans les cadres de la RRC, de la gouvernance (y compris sur le changement climatique) et de la justice.

Or, quand la pandémie s'est déclenchée, à l'échelle mondiale, seuls 25 % des sièges des parlements étaient occupés par des femmes, alors que 75 % l'étaient par des hommes. En Europe et en Asie centrale, les femmes représentaient 29 % des membres des parlements nationaux en 2020 et 30,8 % en 2021⁵⁷².

21,3 % seulement des ministres dans le monde étaient des femmes, et les femmes représentaient 40 % des ministres dans seulement 30 des gouvernements du monde. En 2019, dans la région de la CEE :

Les femmes ne représentaient plus de 30 % des ministres que dans 14 pays d'Europe centrale et orientale et plus de 50 % dans cinq pays seulement (de 0 % en Lituanie et en Azerbaïdjan à 64,7 % en Espagne). C'est dans les pays du Caucase du sud, d'Asie centrale et de la CEI

⁵⁷⁰ Déclaration et Programme d'action de Beijing, paragraphe 181.

⁵⁷¹ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), paragraphe 36(a)(i).

⁵⁷² UIP, [Parline](#): Global data on national parliaments, [en ligne].

occidentale que l'on trouvait la proportion la plus faible de femmes ministres, la plus élevée se trouvant dans les pays nordiques⁵⁷³.

La tendance est la même dans le secteur de la santé⁵⁷⁴ :

La sous-représentation des femmes aux postes de ministres de la Santé est particulièrement préoccupante : alors que les femmes représentent 70 % des professionnels de santé, 24,7 % seulement des ministres de la Santé dans le monde sont des femmes⁵⁷⁵, et elles n'occupent que 25 % des postes à responsabilité dans les institutions de santé. Parallèlement, 72 % des dirigeants des organisations mondiales de la santé sont des hommes⁵⁷⁶.

Dans la région européenne, l'OMS a estimé qu'en 2019, les femmes représentaient 53 % des médecins et 84 % des infirmières, mais seulement 30 % des ministres de la Santé⁵⁷⁷.

L'exemple ci-dessus illustre la manière dont l'inégalité structurelle persistante des femmes dans les sphères décisionnelles perpétue la discrimination de genre dans l'élaboration des politiques.

9.1.2 La parité femmes-hommes dans le système judiciaire

Il convient de noter les progrès et les lacunes en matière de parité femmes-hommes au sein du système judiciaire. Si l'on considère le nombre total de juges professionnels, la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont atteint et/ou dépassé la parité femmes-hommes. Selon les données de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) pour 2018, la part moyenne de juges femmes était de 63 % dans les juridictions de première instance et de 54 % dans les juridictions de deuxième instance. Pourtant, des écarts importants apparaissent dans les juridictions suprêmes : les femmes ne représentaient que 36 % des magistrats dans les juridictions suprêmes en 2018⁵⁷⁸. Selon l'OCDE, ces écarts s'expliquent par :

la persistance de certains obstacles à l'accès des femmes aux fonctions judiciaires, comme les préjugés et les stéréotypes de genre ou encore la difficulté à concilier vie privée-vie professionnelle en raison de la culture de journées de travail prolongées. En outre, le manque d'autonomisation, de mentorat, de réseautage et de possibilités de développement professionnel peut nuire à la représentation des femmes dans le vivier dans lequel sont choisis les hauts magistrats⁵⁷⁹.

9.2 La participation des femmes aux organes de décision en lien avec la pandémie

Lorsqu'on examine l'impact discriminatoire des restrictions liées à la pandémie sur les femmes, la composition des structures décisionnelles du point de vue de la représentation des femmes apporte des éléments de compréhension. Dans de nombreux pays, il semble que les déficits préexistants de

⁵⁷³ CEE-ONU, Women's leadership in decision-making in the ECE region, ECE/AC.28/2019/12, 2019, paragraphe 12, constatant en outre une augmentation de seulement 5 % entre 2014 et 2019.

⁵⁷⁴ ONU Femmes, Note de politique n°18 : [Le covid-19 et le leadership des femmes : d'une action efficace à une reconstruction plus solide](#).

⁵⁷⁵ Les femmes du Sud occupent moins de 5% de ces postes. BMJ Global Health, *Symptoms of a broken system: the gender gaps in COVID-19 decision-making*, vol. 5, n° 10, <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003549>.

⁵⁷⁶ ONU Femmes, Note de politique n°18 : [Le covid-19 et le leadership des femmes : d'une action efficace à une reconstruction plus solide](#).

⁵⁷⁷ OMS, Gender equity in the health workforce, 2019, pp. 1, 3, observant en outre que les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'être employées à temps plein et que l'écart de rémunération entre femmes et hommes est de 28 % en moyenne.

⁵⁷⁸ CEPEJ, European judicial systems: [Data tables](#) [en ligne]

⁵⁷⁹ OCDE (2021), « Égalité hommes-femmes dans l'appareil judiciaire », in Panorama des administrations publiques 2021, Éditions OCDE, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

femmes aux postes de direction aient servi à perpétuer des politiques qui ne tenaient pas compte de manière adéquate des droits et des préoccupations des femmes.

Comme l'ONU Femmes l'a souligné, concernant les femmes, « leur participation et leur influence sont nécessaires dans le domaine de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des lois, politiques et budgets liés au covid-19 à tous les niveaux de la prise de décision : local, national, régional et international »⁵⁸⁰. La participation des femmes aux structures de prise de décision en réponse à la crise sanitaire était un moyen essentiel de s'assurer que les préoccupations de celles-ci seraient prises en compte. Pourtant, à l'échelle mondiale, seuls « 7 % des groupes de travail atteignent la parité hommes-femmes, tandis que 83 % des groupes de travail sont composés majoritairement d'hommes »⁵⁸¹. Quelques groupes de travail d'urgence nationaux ont été formés au départ sans aucune représentation féminine, comme au Royaume-Uni, en Italie et en Azerbaïdjan. Dans d'autres pays, les femmes étaient en proportion minimale, comme en Ouzbékistan, où le groupe constitué ne comptait qu'une seule femme sur 25 membres⁵⁸². Il en va de même au niveau international, puisque « les premier, deuxième et troisième comités d'urgence du Règlement sanitaire international de l'OMS comptaient respectivement 23,8 %, 23,8 % et 37,5 % de femmes »⁵⁸³.

Les réponses des États membres du Conseil de l'Europe au sujet de la participation des femmes aux organes décisionnels en lien avec la covid-19 suscitent également de sérieuses inquiétudes quant à leur participation à l'élaboration des politiques correspondantes. Sur les 32 États membres du Conseil de l'Europe (dont le Maroc) qui ont répondu au questionnaire, plus de la moitié (20) n'ont fourni aucune donnée concrète concernant la répartition femmes-hommes au sein des comités centralisés respectifs, certains soulignant la participation d'une ministre en particulier, mais sans aucune information sur la proportion de femmes⁵⁸⁴. Ce manque de données et/ou de transparence parmi les États membres du Conseil de l'Europe est frappant.

Parmi les États membres du Conseil de l'Europe qui ont renseigné cette question : en Croatie, sur un total de 27 membres, 5 femmes étaient membres du quartier général de la protection civile ; au Danemark, trois des 11 membres de la Commission des épidémies étaient des femmes ; en Türkiye, les femmes représentaient 10 des 33 membres du comité central. En Azerbaïdjan, par exemple, une ministre a été intégrée dans le groupe de travail opérationnel national en juin 2020⁵⁸⁵. Quelques États membres du Conseil de l'Europe ont expliqué que les comités étaient composés de personnes occupant un poste spécifique, et notamment des hommes, ce qui, de façon involontaire, avait entraîné une représentation inégale des femmes.

Parmi les pays qui ont apporté des réponses complètes ou partielles à la question, quelques-uns ont fourni des informations sur les comités du secteur de la santé ou des communications. Comme l'a observé l'ONU Femmes, « les femmes sont davantage représentées dans les groupes de travail qui fournissent des conseils d'experts (35 %) que dans ceux qui ont un pouvoir de décision (25 %) »⁵⁸⁶.

⁵⁸⁰ ONU Femmes, Note de politique n°18 : [Le covid-19 et le leadership des femmes : d'une action efficace à une reconstruction plus solide](#).

⁵⁸¹ ONU Femmes, [Covid-19 Global Gender Response Tracker](#) (version 2), 2021, [en ligne].

⁵⁸² OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 25, notant que les principaux décideurs gouvernementaux en matière de coronavirus au Royaume-Uni étaient des hommes ; Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁵⁸³ BMJ Global Health, *Symptoms of a broken system: the gender gaps in COVID-19 decision-making*, vol. 5, n° 10, <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003549>, constatant que les groupes d'experts, comparés aux comités de décision, présentaient plus fréquemment une proportion plus élevée de femmes ou une parité hommes-femmes, ce qui reflète les biais et stéréotypes sociétaux potentiels en termes de rôles de genre.

⁵⁸⁴ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁸⁵ Étude nationale : Azerbaïdjan.

⁵⁸⁶ ONU Femmes, [Covid-19 Global Gender Response Tracker](#) (version 2), 2021, [en ligne].

Les États membres du Conseil de l'Europe dans lesquels les femmes ont participé à des organes de décision à hauteur de 40 % ou plus sont les suivants : Autriche, Belgique, Estonie, Finlande, Irlande, Malte et Pays-Bas⁵⁸⁷. Les Pays-Bas offrent un exemple de bonne pratique, puisque huit des 10 membres permanents de l'équipe de gestion des épidémies étaient des femmes⁵⁸⁸.

Dans de nombreux contextes, les représentants des organisations de femmes et d'autres organisations communautaires ont également été exclus de la gestion de la crise. Lors d'une consultation sous-régionale de l'ONU Femmes, « les organisations de femmes des Balkans occidentaux, de la Türkiye et des pays du Partenariat oriental ont signalé qu'aucun de ces pays n'avait sollicité la contribution de la société civile pour l'élaboration de ses plans nationaux de lutte contre la pandémie »⁵⁸⁹.

Il convient de noter à cet égard que « les pays gouvernés par des femmes ont connu beaucoup moins de décès par habitant du fait de la covid-19 et sont parvenus plus efficacement et plus rapidement à aplanir la courbe de l'épidémie, avec des pics de décès quotidiens moins élevés »⁵⁹⁰. Plus précisément, « les pays où les femmes occupent des postes de direction ont connu six fois moins de décès dus à la covid-19 que les pays gouvernés par des hommes »⁵⁹¹.

Les préoccupations liées à la participation des femmes à la prise de décision en matière de pandémie reflètent les problèmes d'inclusion concomitants, chroniques et plus larges liés au manque de représentation des femmes en fonction d'autres facteurs, tels que la géographie, la race, le statut socio-économique, le handicap, l'orientation sexuelle et les disciplines. Le genre s'entrecroise de multiples façons avec toute la gamme des diversités, d'où la nécessité d'une approche intersectionnelle.

9.2.1 Le mandat et l'expertise en la matière

L'augmentation du nombre de femmes aux postes de direction ne se traduit pas nécessairement par la mise en place des politiques nécessaires tenant compte de la dimension de genre et de l'égalité femmes-hommes. Des acteurs ayant une expertise en matière de genre sont également indispensables pour assurer une analyse pertinente des politiques du point de vue des femmes⁵⁹². Une autre question à prendre en compte en ce qui concerne les organes décisionnels nationaux est celle de la portée de leur mandat et de leur expertise en la matière. Certains ont adopté une approche épidémiologique étroite, tandis que d'autres ont intégré des considérations sociales plus larges. Par exemple, en Ukraine, la représentante du mécanisme pour l'égalité de genre a été exclue de la participation au groupe de travail national malgré des appels répétés à son inclusion. Les commissaires aux droits de l'homme, aux droits de l'enfant et aux droits des personnes en situation de handicap ont également été écartés⁵⁹³.

⁵⁸⁷ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; ONU Femmes, [Covid-19 Global Gender Response Tracker](#) (version 2), 2021, [en ligne].

⁵⁸⁸ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC ; Étude nationale : Ukraine, notant la présence de six femmes parmi les 33 membres, et d'une femme parmi les 17 membres du conseil de coordination.

⁵⁸⁹ ONU Femmes, *Voices of women's organizations on COVID-19*, 2020, p. 3. Les OSC n'ont pas été consultées en Slovaquie. Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁵⁹⁰ Coscieme L, Fioramonti L, Mortensen LF, et al., [Women in power: female leadership and public health outcomes during the COVID-19 pandemic](#), DOI : <https://doi.org/10.1101/2020.07.13.20152397>, *identifiant les facteurs structurels et contingents, et observant que « [c]ertains des pays actuellement dirigés par des femmes sont également ceux dont les normes mondiales en matière de progrès social sont les plus élevées ».*

⁵⁹¹ Coscieme L, Fioramonti L, Mortensen LF, et al., [Women in power: female leadership and public health outcomes during the COVID-19 pandemic](#), DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.07.13.20152397>.

⁵⁹² Voir, Wenham, C. and Herten-Crabb, A., 2021. Why we Need a Gender Advisor on SAGE. *LSE Public Policy Review*, 1(4), p.7. DOI: <http://doi.org/10.31389/lseppr.25>, constatant l'absence d'un conseiller en matière de genre au sein du Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) du Royaume-Uni, le groupe d'experts qui a relèvement.

⁵⁹³ Étude nationale : Ukraine.

On observe aussi parfois des liens entre la composition des organes et leur mandat. C'est le cas par exemple des équipes locales d'intervention d'urgence qui « ont tendance à recruter principalement dans les services de police, la protection incendie et les transports – où peu de femmes occupent des postes de direction – et qui comptent généralement peu d'expertes de la santé, de l'éducation, des affaires sociales ou des mécanismes nationaux d'égalité entre les femmes et les hommes »⁵⁹⁴.

Du fait du caractère limité des mandats, qui restreint l'étendue des questions traitées, ainsi que de la participation réduite des femmes et de l'absence d'expertise en matière de genre et d'autres sujets, les données factuelles liées au genre dans le contexte de pandémies antérieures, comme Ebola et Zika, n'ont pas été immédiatement prises en compte. Le dispositif de suivi des questions de genre pendant la crise sanitaire (Global Gender Response Tracker) du PNUD et de l'ONU Femmes a révélé qu'en septembre 2020, 20 % des pays analysés n'avaient pris « aucune mesure sensible au genre en réponse à la covid-19 »⁵⁹⁵.

Les organes mis en place face à la covid-19 ont pris des décisions qui tendaient à ignorer les multiples implications qu'elles auraient pour les femmes, notamment : des niveaux plus élevés de perte de revenus, l'augmentation de leurs responsabilités familiales non rémunérées et l'impact qui en découle sur les taux de pauvreté liée au genre, leur exposition accrue à la violence domestique et sexuelle, la perte d'accès aux services de santé essentiels, comme les services de santé maternelle et infantile.

L'impact disproportionné sur les femmes des restrictions imposées par les gouvernements illustre l'importance cruciale de promouvoir l'égalité de participation politique des femmes comme norme de base, et souligne la façon dont la discrimination systémique des femmes en la matière provoque et aggrave leur discrimination structurelle dans toute une série de domaines, en violation de l'exigence de non-discrimination énoncée dans le PIDCP et les Principes de Syracuse, ainsi que l'article 7 de la CEDAW et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe.

9.3 Les mécanismes et outils locaux et nationaux d'égalité de genre

L'un des douze domaines phares du programme d'action de Pékin est celui des mécanismes institutionnels de promotion de la femme, dont le principal objectif est de garantir l'intégration des questions de genre dans la législation et les politiques, ainsi que leur mise en œuvre⁵⁹⁶. Or, ces mécanismes sont souvent tenus à l'écart de l'élaboration des politiques. Un an avant le déclenchement de la pandémie, une évaluation régionale de Pékin +25 pour la région Europe et Asie centrale a ainsi révélé qu'ils étaient marginalisés au sein des structures gouvernementales, qu'ils manquaient de personnel, de données et de ressources⁵⁹⁷.

Neuf des 31 États membres du Conseil de l'Europe ayant répondu au questionnaire ont affirmé que les mécanismes nationaux d'égalité de genre et/ou les ONG de femmes étaient consultés dans le cadre du développement des politiques relatives à la covid-19. Par exemple, en Belgique, la Secrétaire d'État fédéral à l'égalité des chances a chargé l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes de rédiger une note politique sur la dimension de genre de la crise sanitaire.

⁵⁹⁴ ONU Femmes, Note de politique n°18 : [Le covid-19 et le leadership des femmes : d'une action efficace à une reconstruction plus solide](#).

⁵⁹⁵ ONU Femmes, [COVID-19: Only one in eight countries worldwide have measures in place to protect women against social and economic impacts, new data shows](#), 29 septembre 2020, évaluant la mise en place de lignes d'assistance téléphonique, de foyers ou de réponses judiciaires pour contrer l'augmentation de la violence à l'égard des femmes et des filles pendant la pandémie, les transferts d'argent directement destinés aux femmes, la mise à disposition de services de garde d'enfants ou l'octroi de congés familiaux et de maladie rémunérés.

⁵⁹⁶ Déclaration et Programme d'action de Beijing, paragraphe 201.

⁵⁹⁷ ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020, p. 62.

Seuls quelques États ont fait mention d'une consultation systémique. L'exemple de bonne pratique de l'Albanie est le fruit des efforts engagés pour renforcer le mécanisme d'égalité de genre aux niveaux national et local. Ce mécanisme est piloté par le ministère de la Santé et de la Protection sociale et, dans les autres ministères et au niveau local, par des correspondants qui coopèrent activement avec les ONG de femmes. Ce cadre préexistant a facilité la consultation lors des évaluations rapides et l'élaboration de protocoles sur la covid-19. Pour les pays dotés d'un dispositif de promotion de l'égalité de genre solidement établi dans un cadre approprié, il semblerait que l'expertise en matière de genre ait été facilement accessible.

9.3.1 Les évaluations d'impact en matière de genre

Les évaluations d'impact en matière de genre consistaient en « une évaluation, une analyse ou un bilan ex ante d'une loi, d'une politique ou d'un programme permettant d'identifier, de manière préventive, la probabilité qu'une décision donnée ait des conséquences négatives sur l'état d'égalité entre les femmes et les hommes »⁵⁹⁸. Selon l'EIGE, la « question centrale de l'évaluation de l'impact sur le genre est de savoir si une loi, une politique ou un programme réduit, maintient ou augmente les inégalités entre les femmes et les hommes »⁵⁹⁹.

Plusieurs pays de la région procèdent déjà à des évaluations de l'impact des projets de loi sur les femmes, notamment la Géorgie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et l'Espagne, et le cadre juridique applicable a été établi en Ukraine⁶⁰⁰. Alors qu'au Royaume-Uni, de telles évaluations sont menées de manière systématique, le gouvernement a refusé de « publier son évaluation de l'impact sur l'égalité de la politique en matière de covid, bien qu'il soit tenu par la loi de le faire pour toutes les politiques »⁶⁰¹, invoquant des problèmes de transparence. Il n'a pas été possible de déterminer clairement si les pouvoirs d'urgence nationaux permettaient de contourner les processus d'évaluation de l'égalité de genre prévus par la loi en situation de crise⁶⁰².

Pour tenter de combler cette lacune, l'ONU Femmes a conduit une série d'évaluations sur l'impact en matière de genre des politiques liées à la covid dans la CEI, les Balkans occidentaux et l'Asie centrale. Par exemple, des évaluations ont été réalisées par des agences de l'ONU en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Ukraine⁶⁰³.

L'OSCE/BIDDH a identifié l'absence d'un élément critique dans la réponse à la pandémie, comme ce fut le cas dans la réponse aux urgences précédentes, à savoir : une « analyse de vulnérabilité sensible au genre et multidimensionnelle », qui « aurait fait la lumière sur les risques potentiels spécifiques au genre associés à la covid-19 et aux mesures adoptées pour faire face à la crise, en particulier l'impact de ces mesures sur les droits humains et les libertés fondamentales »⁶⁰⁴.

9.3.2 Une budgétisation sensible au genre

L'absence d'un financement suffisant pour la promotion de l'égalité de genre constitue l'un des principaux obstacles à sa réalisation. La budgétisation sensible au genre (BSG) est un outil permettant

⁵⁹⁸ EIGE, [Gender impact assessments](#) [en ligne].

⁵⁹⁹ EIGE, [Gender impact assessments](#) [en ligne]. (en italique dans l'original)

⁶⁰⁰ Étude nationale : Géorgie, Ukraine. La Géorgie a utilisé des évaluations de l'impact sur le genre, mais elles ne sont pas obligatoires en vertu de la loi.

⁶⁰¹ [Gender and Covid-19](#) [en ligne]. Voir aussi, House of Commons, Women and Equalities Committee, Unequal impact? Coronavirus and the gendered economic impact: Government response to the Committee's fifth report of Session 2019-21, 11 mai 2021, p. 10, indiquant que le gouvernement rejette l'appel à publier cette information.

⁶⁰² OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 25.

⁶⁰³ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine.

⁶⁰⁴ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 17.

d'analyser les budgets gouvernementaux en fonction de leur effet différentiel sur les femmes et les hommes. Les objectifs en sont les suivants :

1. promouvoir la responsabilité et la transparence dans la planification budgétaire ;
2. accroître une participation sensible aux questions de genre dans le processus de planification budgétaire, par exemple en prenant des mesures pour impliquer sur un pied d'égalité les femmes et les hommes dans la préparation du budget ;
3. faire progresser l'égalité de genre et les droits des femmes⁶⁰⁵.

En Europe occidentale, de nombreux pays commencent à se lancer dans l'élaboration de méthodologies de BSG et s'assurent que l'exercice est significatif. En Europe de l'Est, en revanche, « les États ne mettent pas en œuvre une budgétisation sensible au genre et ne parviennent pas à assurer la transparence, la responsabilité et la répartition équitable des finances publiques pour les besoins des femmes et des hommes »⁶⁰⁶. La Géorgie et l'Ukraine ont toutes deux adopté des lois permettant l'application de la BSG dans les processus législatifs ; de ce fait, la BSG est appliquée dans les deux pays, mais elle n'est pas obligatoire⁶⁰⁷.

Alors qu'il est largement admis que la pandémie a creusé l'écart de pauvreté entre les femmes et les hommes, « les mesures de politique économique ont été largement insensibles à la dimension de genre »⁶⁰⁸. Les données du dispositif de suivi des questions de genre pendant la crise sanitaire (Global Gender Response Tracker) de l'ONU Femmes et du PNUD ont révélé que « sur les 2280 mesures fiscales, de protection du marché du travail et de protection sociale identifiées par ce dispositif, seules 287 concernent explicitement la sécurité économique des femmes », principalement sous la forme de transferts d'argent aux entrepreneures et commerçantes du secteur informel⁶⁰⁹.

En revanche, seulement 11 % des mesures en faveur de la protection sociale et du marché du travail abordent la question cruciale des soins non rémunérés dans l'objectif de « renforcer les services de soins aux enfants, aux personnes âgées ou aux personnes en situation de handicap par le biais, par exemple, d'allocations de garde d'enfants et de maternité, de subventions salariales ou d'allocations de chômage pour les travailleurs et les travailleuses ayant des responsabilités familiales »⁶¹⁰. Il est essentiel que la BSG soit appliquée aux trains de mesure de soutien et de relèvement à la covid-19.

Le suivi des dépenses est un autre outil qui permet de comparer les dépenses réelles aux dépenses prévues. Le suivi en temps réel peut s'avérer important pendant une crise où la rapidité des processus décisionnels, la réaffectation des ressources et le décaissement des fonds créent des risques réels de mauvaise orientation ou de détournement. Lors de la pandémie, les gouvernements ont révisé leurs budgets, réaffectant certaines ressources au profit de la réponse à la covid-19. Cela a représenté un danger important pour les services sur lesquels les femmes ont tendance à compter, notamment les soins pré et postnatals et les services de santé sexuelle et reproductive, ainsi que pour les organisations de la société civile qui répondent aux besoins des femmes, notamment à la violence liée au genre. En effet, les organisations de femmes ont été menacées de fermeture pendant la pandémie « en raison de contraintes financières et de changements dans les priorités des donateurs »⁶¹¹.

⁶⁰⁵ EIGE, [Gender budgeting](#) [en ligne].

⁶⁰⁶ ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020, p. 65.

⁶⁰⁷ Étude nationale : Géorgie, Ukraine.

⁶⁰⁸ ONU Femmes, Note de politique n°21: [COVID-19 and fiscal policy](#), avril 2021, p. 2.

⁶⁰⁹ ONU Femmes, Note de politique n°21: [COVID-19 and fiscal policy](#), avril 2021, p. 2.

⁶¹⁰ ONU Femmes, Note de politique n°21: [COVID-19 and fiscal policy](#), avril 2021, p. 2.

⁶¹¹ ONU Femmes, Note de politique n°18 : [Le covid-19 et le leadership des femmes : d'une action efficace à une reconstruction plus solide](#).

Durant la pandémie, les décideurs majoritairement masculins n'ont pas mis à profit la panoplie d'outils et, dans certains pays, les avancées législatives qui forment l'architecture institutionnelle de l'égalité de genre, si bien que les femmes ont subi de manière disproportionnée bon nombre des effets des restrictions imposées. Or, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) – dont les obligations sont indérogeables en cas d'urgence – oblige les États à garantir l'égalité de facto et de jure des femmes en matière de prise de décision.

Comme expliqué dans la section ci-dessus sur les difficultés d'accès des femmes à la justice, les obstacles institutionnels comprennent à la fois les lois discriminatoires qui privent les femmes des mêmes droits que les hommes, et les lois neutres du point de vue du genre qui ont un impact négatif sur les femmes. Les lois discriminatoires et neutres du point de vue du genre peuvent être directement attribuées à la fois à l'absence de femmes aux postes de décision et à l'absence d'expertise en matière de genre dans la prise de décision.

10. Les impacts économiques et sociaux liés au genre

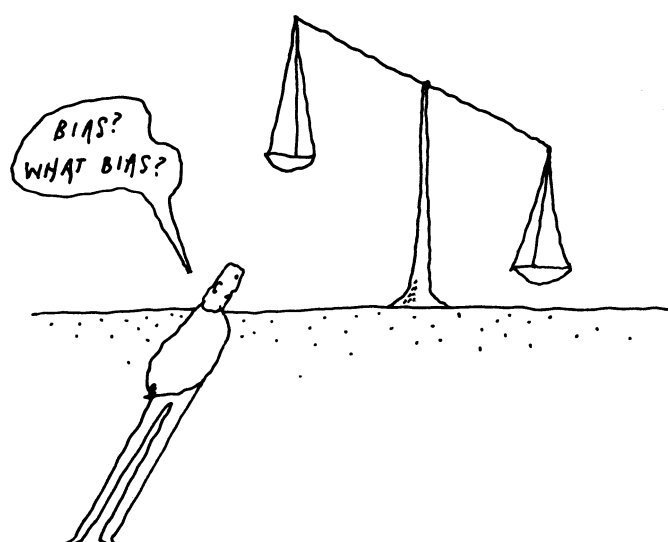


Illustration : Liana Finck

Avant la pandémie, alors que le monde se préparait au processus d'évaluation de l'égalité de genre de Pékin +25 en 2019, le Forum économique mondial a publié son rapport annuel sur les inégalités entre les femmes et les hommes dans le monde, selon lequel « aucun d'entre nous ne verra la parité hommes-femmes de son vivant, et il est peu probable que beaucoup de nos enfants la voient » étant donné que « la parité ne sera pas atteinte avant 99,5 ans »⁶¹². Le Forum économique mondial prévoyait que l'Europe occidentale atteindrait l'égalité de genre en 54 ans ; qu'il faudrait presque le double à l'Europe orientale et l'Asie centrale, soit 107 ans.

Une estimation mondiale plus récente du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et de l'ONU Femmes, réalisée depuis la pandémie, fixe à 300 ans le temps nécessaire

⁶¹² Forum économique mondial, [Global Gender Gap Report 2020](#), 2019, p. 5, citant un écart moyen entre les sexes de 31,4 % restant à combler au niveau mondial.

pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes, compte tenu des « crises mondiales en cascade »⁶¹³.

Notamment, au cours des cinq années écoulées depuis la précédente évaluation de la Plateforme d'action de Beijing en 2014, l'autonomisation économique des femmes a reculé, avec une stagnation de la participation de celles-ci au marché du travail et une augmentation des disparités financières, notamment en raison de la persistance des écarts de salaires et de revenus⁶¹⁴. Compte tenu de la lenteur des avancées vers l'égalité des chances économiques entre 2006 et 2020, le rapport a estimé qu'il faudrait 257 ans pour combler cet écart⁶¹⁵. Comme l'a observé l'OSCE/BIDDH, des facteurs tels que :

le statut économique inférieur des femmes, leur rôle dans les tâches domestiques et les soins non rémunérés, leur influence politique limitée et les risques de violence liée au genre auxquels elles sont exposées sont des exemples d'aspects de la vulnérabilité qui sont caractéristiques des femmes dans leur ensemble, mais pas nécessairement de toutes les femmes⁶¹⁶.

C'est dans ce contexte d'inégalité que l'épidémie de covid-19 s'est déclenchée. Déjà désavantagées sur le plan économique, les femmes et les filles doivent faire face aux conséquences économiques importantes de la pandémie à court et à long terme. En raison d'inégalités structurelles préexistantes, « la vulnérabilité de nombreuses femmes s'accroît lors de situations d'urgence particulières, certains groupes de femmes étant plus profondément désavantagés et marginalisés avant une crise, ce qui les expose encore plus au risque de subir des préjudices et des violations de leurs droits fondamentaux pendant et après les situations d'urgence »⁶¹⁷.

La communauté internationale a fait part de son inquiétude devant la remise en question d'avancées acquises de haute lutte en matière d'égalité de genre, dans tous les domaines, en raison des restrictions liées à la pandémie⁶¹⁸. Plus précisément, l'ONU a identifié les « impacts économiques aggravés ... ressentis en particulier par les femmes et les filles qui gagnent généralement moins, épargnent moins et occupent des emplois précaires ou vivent proches du seuil de pauvreté »⁶¹⁹.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a demandé aux États de veiller à ce que les plans d'intervention et de relance économique après la covid-19 tiennent compte des inégalités de genre⁶²⁰, et les Nations Unies ont souligné l'importance d'appliquer « une perspective de genre intentionnelle à la conception des plans de relance budgétaire et des programmes d'assistance sociale afin de parvenir à une plus grande égalité, à de meilleures opportunités et à une meilleure protection sociale »⁶²¹. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats s'est dit préoccupée par le fait que « de graves inégalités d'ordre économique continuent de gêner sérieusement l'exercice de leurs droits par les femmes et représentent un obstacle fréquent à l'accès des femmes à la justice »⁶²².

⁶¹³ UN DESA/ONU Femmes, Without investment, gender equality will take nearly 300 years: [UN report](#), 2022.

⁶¹⁴ World Economic Forum, [Global Gender Gap Report 2020](#), 2019, p. 5.

⁶¹⁵ World Economic Forum, [Global Gender Gap Report 2020](#), 2019, p. 5.

⁶¹⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 17.

⁶¹⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 17 (en italique dans l'original).

⁶¹⁸ ONU, Policy Brief: The impact of COVID-19 on women, 2020, p. 2, constatant que les progrès limités réalisés au cours des dernières décennies risquent d'être réduits à néant.

⁶¹⁹ ONU, Policy Brief: The impact of COVID-19 on women, 2020, p. 2.

⁶²⁰ ONU, Policy Brief: The impact of COVID-19 on women, 2020, p. 3.

⁶²¹ ONU, Policy Brief: The impact of COVID-19 on women, 2020, p. 3.

⁶²² Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/17/30, 2011, paragraphe 22.

Comme la CEDAW, le PIDESC ne contient pas de clause de dérogation : les obligations des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels restent en vigueur dans les situations d'urgence. Il s'agit notamment du droit à la santé, du droit au travail, du droit à l'éducation et de l'interdiction de la discrimination. Pourtant, les femmes et les filles ont été confrontées à une inégalité sociale et économique accrue du fait des politiques liées à la pandémie, violant les interdictions de discrimination et entravant leur accès à la justice.

10.1 Les soins et travaux domestiques non rémunérés

La cible 5.3 de l'ODD appelle les États à « faire une place aux soins et travaux domestiques non rémunérés et les valoriser, par l'apport de services publics, d'infrastructures et de politiques de protection sociale et la promotion du partage des responsabilités dans le ménage et la famille, en fonction du contexte national ».

Selon l'ONU Femmes, « 6,4 milliards d'heures sont consacrées chaque jour à des soins non rémunérés, soit l'équivalent de 2 milliards de personnes travaillant 8 heures par jour sans être rémunérées »⁶²³. Avant la pandémie, on estimait que les femmes du monde entier effectuaient environ trois fois plus de tâches ménagères et de soins non rémunérés que les hommes, notamment la cuisine, le ménage et les soins aux enfants, aux malades et aux personnes âgées, entre autres travaux domestiques⁶²⁴. Dans la région Eurasie, avant la pandémie, les femmes consacraient en moyenne 2,5 fois plus de temps à ces activités que les hommes⁶²⁵. Toutefois, dans certains pays, y compris dans la région européenne, la disparité était encore plus grande. En outre, dans l'UE, les femmes constituent la grande majorité des parents isolés⁶²⁶.

À cause des soins et des travaux domestiques non rémunérés qui leur incombent, les femmes ont moins de temps pour exercer une activité rémunérée et travaillent plus longtemps pour concilier vie professionnelle et obligations familiales. Par exemple, en Ukraine, 45,8 % des femmes économiquement inactives, contre 14,2 % des hommes en âge de travailler, attribuaient leur manque d'activité économique aux obligations non rémunérées liées aux soins et aux travaux domestiques⁶²⁷. Ce travail, essentiel à notre subsistance, subventionne efficacement les économies mondiales, mais reste souvent invisible en raison de normes sociales genrées omniprésentes qui banalisent cette forme flagrante de discrimination structurelle.

Certains États de la région appliquent des politiques qui poussent les femmes à quitter le marché du travail pour assumer des obligations de soins non rémunérées. Bien que l'Azerbaïdjan accorde un congé social partiellement rémunéré aux mères et aux pères, le montant accordé (28-44 AZN) est nettement inférieur à la perte de salaire et au coût minimum de subsistance des enfants (193 AZN). Dans la pratique, cela a pour effet de pousser les mères à quitter le marché du travail pour s'occuper des enfants à plein temps⁶²⁸.

Avant la pandémie, plusieurs pays de la région européenne appliquaient des politiques d'aide sociale tenant compte des spécificités de genre afin de remédier à la charge disproportionnée des femmes en matière de soins et de travaux non rémunérés. Par exemple, l'Autriche a créé un droit légal à une allocation de soins pour les personnes qui prennent un congé de soins ou qui travaillent à temps partiel et s'occupent d'une personne le reste du temps. Cette allocation comprend une assurance maladie et une assurance retraite gratuites, un supplément pour les enfants à charge et la possibilité de demander des soins en milieu hospitalier. Malte a augmenté son allocation de soins et supprimé les conditions de ressources et d'état civil (célibataire) auxquelles

⁶²³ ONU Femmes, *Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19*, 2020, p. 9, ce travail étant évalué à 9 % du PIB mondial, soit 11 000 milliards de dollars américains.

⁶²⁴ ONU Femmes, *Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19*, 2020, p. 1.

⁶²⁵ OCDE, *Social Institutions and Gender Index*, [SIGI 2019 Regional Report for Eurasia](#).

⁶²⁶ Parlement européen, *The situation of single parents in the EU*, 2020, pp. 11-13, constatant que beaucoup plus de foyers formés d'un adulte seul avec des enfants à charge sont gérés par des femmes (11 % en 2019, comparativement à 3 % par des hommes).

⁶²⁷ Étude nationale : Ukraine.

⁶²⁸ Étude nationale : Azerbaïdjan.

elle était subordonnée⁶²⁹. Pourtant, les efforts déployés par les pays du Partenariat oriental pour lutter contre les soins et les travaux domestiques non rémunérés des femmes ont été jugés faibles. Plusieurs pays de la région ne disposent d'ailleurs d'aucune politique en la matière⁶³⁰.

Les restrictions liées à la pandémie ont notamment eu pour effet d'accroître la charge de travail non rémunérée des hommes et des femmes face aux membres malades de la famille et à un secteur des soins de santé surchargé, à la fermeture d'écoles et de structures d'accueil de jour pour personnes âgées, à la vulnérabilité des personnes âgées et aux consignes de télétravail⁶³¹. Toutefois, notamment en ce qui concerne les tâches liées aux soins, les femmes ont continué d'en assumer la plus grosse part⁶³². Cette situation illustre la façon dont les normes traditionnelles de genre masquent les politiques concertées qui ont un effet discriminatoire sur les femmes.

Malgré l'impact disproportionné sur les obligations discriminatoires préexistantes qui incombaient aux femmes en matière de soins et de travaux domestiques non rémunérés, seulement 8 % des réponses gouvernementales à la pandémie, émanant de 60 pays, faisaient état de mesures destinées à résoudre ce problème (soit 111 mesures)⁶³³. L'Australie et le Costa Rica ont veillé à ce que les services de garde d'enfants restent ouverts pendant les périodes de confinement, tandis que l'Autriche, Chypre et l'Italie ont accordé des congés familiaux supplémentaires aux parents qui travaillaient. Le Canada, l'Espagne et la Corée ont introduit des prestations en nature pour les parents touchés par les fermetures d'écoles et de garderies, et l'Argentine a augmenté le montant mensuel des allocations familiales. L'Italie, l'Allemagne et le Costa Rica ont introduit des réductions du temps de travail sans perte de salaire et élargi l'accès aux congés parentaux et de maladie rémunérés, y compris pour les travailleurs indépendants⁶³⁴.

L'Espagne a garanti un revenu minimum aux victimes de violence fondée sur le genre, une aide au logement et une série de mesures de soutien économique, y compris l'aide d'un fonds social extraordinaire qui couvre les soins aux personnes à charge, le droit à l'adaptation des heures de travail pour s'occuper des membres de la famille et le travail à distance sur une base préférentielle. L'Albanie a également instauré un supplément économique pour soutenir les victimes de la violence à l'égard des femmes pendant la pandémie⁶³⁵.

La Géorgie a explicitement mentionné les femmes en tant que bénéficiaires de compensations et de programmes sociaux liés à l'augmentation de leur activité de soins non rémunérée en conséquence de la covid-19⁶³⁶. Cependant, aucun autre pays du Partenariat oriental n'a fait référence aux soins et aux travaux domestiques non rémunérés dans l'élaboration des régimes de protection sociale.

Les soins et le travail social non rémunérés qui incombent aux femmes sont le reflet de ces normes de genre profondément enracinées qui entravent la capacité de ces dernières à accéder à la justice. La réduction des revenus qui en résulte les empêche de financer le coût de leur représentation en justice (par exemple, pour les recours civils), les frais de justice, la garde des enfants, le transport et même le

⁶²⁹ ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020, p. 24.

⁶³⁰ ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020, p. 23.

⁶³¹ ONU, Policy Brief: The impact of COVID-19 on women, 2020, p. 2 ; voir aussi, CEDAW, [Guidance note on CEDAW and COVID-19](#), observant que la charge disproportionnée des femmes en matière de soins augmente également leur exposition au virus.

⁶³² UN Women, Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19, 2020, pp. 3, 5, 7, indiquant que le fait que, selon leur déclaration, 56 % des femmes aient passé plus de temps à s'occuper des enfants, contre 51 % des hommes, et que les femmes aient consacré 5,2 heures hebdomadaires de plus à la garde des enfants, contre 3,5 heures de plus par semaine pour les hommes dans 16 pays, a exacerbé les écarts existants. En outre, l'intensité des soins et du travail non rémunérés a augmenté en raison de la nécessité d'assumer plusieurs tâches simultanément.

⁶³³ ONU Femmes, Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19, 2020, pp. 1, 9.

⁶³⁴ ONU Femmes, Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19, 2020, p. 1.

⁶³⁵ Réponses des États membres du Conseil de l'Europe au questionnaire de la GEC.

⁶³⁶ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 21.

stationnement. À cette liste d'obstacles socio-économiques insurmontables vient s'ajouter le manque de temps résultant des obligations de soins et de travail domestique.

10.2 La participation au marché du travail et l'emploi des femmes

La cible 5.a de l'ODD appelle les États à « entreprendre des réformes visant à donner aux femmes les mêmes droits aux ressources économiques, ainsi que l'accès à la propriété et au contrôle des terres et d'autres formes de propriété, aux services financiers, à l'héritage et aux ressources naturelles, dans le respect de la législation interne ». La cible 5.5 vise à « garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique ».

La participation des femmes au marché du travail est un élément essentiel de leur autonomisation économique. Pourtant, avant la pandémie, « la participation des femmes au marché du travail restait en deçà de celle des hommes dans tous les pays de la région, quel que soit le niveau de développement économique du pays concerné »⁶³⁷. La région Europe continue de se caractériser par une ségrégation horizontale et verticale du marché du travail. Bien que les femmes constituent « la majorité des travailleurs dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux, [] elles sont sous-représentées aux postes de direction dans tous les secteurs »⁶³⁸.

L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) a observé qu'au sein de l'UE, « l'augmentation continue de la participation des femmes au marché du travail au cours des dernières décennies est souvent allée de pair avec leur installation dans des emplois à prédominance féminine plutôt qu'avec une répartition plus large de la main-d'œuvre féminine entre les secteurs et les professions »⁶³⁹. En partie à cause des effets de la ségrégation horizontale et verticale dans l'emploi, on peut se demander si « l'amélioration de la participation au travail, des revenus et des gains est génératrice de l'impact nécessaire sur la réduction de la pauvreté et la distribution des richesses »⁶⁴⁰.

Avant la pandémie, les pays du Partenariat oriental se caractérisaient déjà par d'importants écarts entre la participation des femmes et des hommes au marché du travail. Par exemple, en Ukraine, les indicateurs d'activité économique et d'emploi des femmes en âge de travailler sont inférieurs à ceux de la tranche d'âge correspondante des hommes. En 2018, le taux d'activité économique des femmes était de 56,8 %, tandis que celui des hommes était de 69 %⁶⁴¹.

Les restrictions liées à la pandémie qui ont fait peser sur les femmes des obligations écrasantes en matière de soins et de travaux domestiques non rémunérés ont poussé plus de femmes que d'hommes à quitter la population active. L'ONU Femmes et l'OIT ont documenté qu'entre le quatrième trimestre de 2019 et le deuxième trimestre de 2020, « le taux de chômage des personnes âgées de 25 ans et plus est passé de 5,5 à 7,7 % chez les femmes et de 4,7 à 7,1 % chez les hommes ». En outre, un plus grand nombre de femmes ont totalement quitté le marché du travail (28 millions de femmes contre 24,1 millions d'hommes, âgés de plus de 25 ans)⁶⁴². L'ONU Femmes a également

⁶³⁷ ONU Femmes, *Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia*, 2020, p. 18.

⁶³⁸ OSCE/BIDDH, *Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies*, 2020, p. 18.

⁶³⁹ EIGE, *Gender segregation in education, training and the labour market: Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, 2017, p. 4.

⁶⁴⁰ ONU Femmes, *Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia*, 2020, p. 18.

⁶⁴¹ Étude nationale : Ukraine.

⁶⁴² ONU Femmes, *Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19*, 2020, p. 8.

constaté qu'aucun pays du Partenariat oriental n'a tenu compte du genre dans les ajustements de sa politique du travail en réponse à la pandémie⁶⁴³.

10.2.1 La discrimination en matière d'emploi

Diverses formes de discrimination fondée sur le genre en matière d'emploi sont interdites par la CEDAW et les directives européennes, notamment la Directive (2006/54/CE) relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

Dans toute la région, les femmes sont confrontées à de multiples formes de discrimination sur le lieu de travail, dont, entre autres, les écarts de salaire entre femmes et hommes et le harcèlement sexuel ou d'autre nature. En Azerbaïdjan, les femmes ne gagnent que 73 % du salaire des hommes à des postes comparables. En Géorgie, l'écart salarial est de 36 %. En Ukraine, l'écart salarial entre les femmes et les hommes est parvenu à son niveau le plus bas dans l'histoire du pays, à 23 %, mais il est plus élevé lorsqu'il est mesuré dans des secteurs spécifiques tels que les services financiers (33 %) et les arts, les sports et le divertissement (30 %)⁶⁴⁴.

L'OSCE a rappelé l'obligation non dérogeable en matière de non-discrimination pendant les états d'urgence, qui consiste notamment à « garantir la non-discrimination et l'égalité de protection en matière d'emploi »⁶⁴⁵. Elle a également observé « [l]e traitement discriminatoire des femmes qui travaillent, y compris les femmes enceintes, les jeunes mères et les femmes âgées.... Les employeurs les ont obligées à prendre des congés de maladie ou des congés annuels ou ont fait pression sur elles pour qu'elles acceptent un départ volontaire »⁶⁴⁶. Par exemple, en Ukraine, les femmes représentaient 45 % des personnes ayant perdu leur emploi, mais elles étaient moins nombreuses que les hommes à être réembauchées⁶⁴⁷. Concernant les personnels de santé, « [l]orsque les mesures d'urgence ne parviennent pas à atténuer l'impact disparate sur les femmes qui fournissent des soins de santé supplémentaires, elles sont discriminatoires... »⁶⁴⁸.

10.2.2 Les travailleuses et travailleurs du secteur informel

La cible 8 de l'ODD prévoit de « défendre les droits des travailleurs, promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants, en particulier les femmes, et ceux qui ont un emploi précaire ».

Avant la pandémie, le secteur informel de l'économie représentait une part importante de l'emploi dans la région Europe et Asie centrale (25,1 %)⁶⁴⁹. En Europe de l'Est, il représente 31,5 % des emplois. L'Arménie affiche l'un des niveaux d'emploi informel les plus élevés de la région (52,1 %) – soit plus de la moitié de l'emploi total⁶⁵⁰. En Azerbaïdjan, la majorité des travailleurs informels, qui représentent 54 % de son économie, sont des femmes⁶⁵¹. Dans le secteur informel :

⁶⁴³ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 25.

⁶⁴⁴ Étude nationale : Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine.

⁶⁴⁵ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, pp. 50-51.

⁶⁴⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 51, citant de nombreuses sources ; Étude nationale : République de Moldova, notant les départs forcés et les licenciements.

⁶⁴⁷ Étude nationale : Ukraine.

⁶⁴⁸ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 48.

⁶⁴⁹ Dans la région, les femmes représentent un pourcentage légèrement plus faible que les hommes dans le secteur du travail informel (23 % de femmes ; 26 % d'hommes).

⁶⁵⁰ ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020, p. 18.

⁶⁵¹ Étude nationale : Azerbaïdjan.

les femmes sont plus susceptibles d'occuper des emplois « vulnérables », tels que des emplois peu qualifiés, à temps partiel ou dans le cadre de modalités flexibles (y compris le travail agricole saisonnier, le travail à domicile ou le travail indépendant) qui peuvent être combinés avec la garde des enfants, mais qui sont aussi généralement caractérisés par une faible rémunération, l'insécurité de l'emploi et l'absence de protections sociales (telles que les congés de maladie payés)⁶⁵².

Le travail dans le secteur informel est le plus souvent dépourvu de protections sur le plan social, comme les allocations de chômage, les régimes de retraite et les droits du travail tels que les congés de maladie et de maternité payés, si l'on est empêché de travailler durant un état d'urgence. Cela contribue à accroître les écarts de salaire et de retraite entre les femmes et les hommes, « ce qui rend les femmes plus vulnérables aux chocs économiques et aux récessions qui suivent les crises »⁶⁵³. Le PNUD a estimé que le revenu brut par habitant dans la région Europe et Asie centrale était presque deux fois plus élevé pour les hommes que pour les femmes (20 674 USD pour les hommes ; 10 588 USD pour les femmes)⁶⁵⁴. En outre, les travailleuses et travailleurs informels ne disposent d'aucun filet de sécurité, comme l'assurance maladie et les allocations de chômage.

Selon l'ONU Femmes, les réponses tenant compte du genre apportées jusqu'à présent dans la région n'ont pas permis de pallier des conséquences disproportionnées sur les travailleuses qui n'ont pas accès aux protections sociales de base (régimes de retraite, plans de soins de santé et assurance chômage, par exemple)⁶⁵⁵. Comme l'a observé l'OSCE, cela soulève la question de savoir si les régimes de protection sociale et d'aide financière en lien avec la pandémie « qui ne reconnaissent pas les diverses modalités du travail des femmes ou qui sont basés sur la durée de l'emploi formel, l'historique de travail ininterrompu ou le salaire moyen ont des impacts discriminatoires sur les femmes »⁶⁵⁶.

10.2.2.1 Les travailleuses et travailleurs domestiques

Si des services de garde d'enfants abordables sont essentiels pour accroître la participation des femmes à la vie économique, il est important de garder à l'esprit que l'économie des soins reste largement informelle. Le travail domestique est souvent non protégé et occupé principalement par des femmes et des filles, très souvent issues de l'immigration. Il se caractérise par des conditions de travail précaires : instabilité, temps de travail excessivement longs, absence d'horaires de travail définis, absence de jours de congé, de vacances, d'avantages sociaux, de congé de maternité et d'assurance médicale.

Le travail domestique est en outre réputé pour les abus qu'il engendre : contrats rompus ou modifiés à l'arrivée, retenues sur salaire, violences physiques, discrimination, harcèlement sexuel, etc. En raison de leur statut migratoire, les travailleuses et travailleurs domestiques migrant.e.s sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux abus. Les personnes sans papiers hésiteront probablement à entrer en contact avec les autorités ou les services sociaux de peur d'être identifiées par les services d'immigration.

Ces travailleuses et travailleurs, qui ne peuvent pas « travailler à domicile », ont donc été contraints de prendre des congés sans solde, ou ont continué à travailler dans des conditions potentiellement

⁶⁵² OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 51.

⁶⁵³ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 19.

⁶⁵⁴ PNUD, Rapport sur le développement humain 2019, p. 354.

⁶⁵⁵ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021.

⁶⁵⁶ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 51.

dangereuses pendant la pandémie⁶⁵⁷. Ils ont de ce fait été confrontés à une exposition accrue à la covid-19⁶⁵⁸ et, par ailleurs, largement exclus des mesures d'aide d'urgence.

10.2.2.2 Les travailleuses et travailleurs migrant.e.s

La fermeture des frontières, y compris au sein de l'espace Schengen, a constitué l'une des premières réponses à la covid-19 en mars 2020. En plus de restreindre la liberté fondamentale de circulation pour tous, ces mesures ont particulièrement affecté les travailleuses et travailleurs migrant.e.s.

Un rapport espagnol a mis en lumière les conditions de travail des travailleuses migrantes dans les maisons de retraite. L'une d'entre elles a ainsi décrit avoir travaillé pendant 30 jours consécutifs dans un établissement de séjour où plusieurs résident.e.s étaient infecté.e.s par le virus⁶⁵⁹. Les femmes, y compris les femmes migrantes, forment un véritable bataillon de « travailleuses essentielles » dans des secteurs sans lien avec la santé ; elles sont notamment caissières de supermarché, pharmaciennes, enseignantes, femmes de ménage et employées de structures de garde d'enfants⁶⁶⁰.

10.2.2.3 Les travailleuses et travailleurs du sexe

Les travailleuses et travailleurs du sexe font partie des travailleurs informels les plus précaires, en partie du fait des sanctions auxquelles leur activité est exposée et dont peuvent être passibles leurs clients et les maisons closes, ce qui fait qu'ils ou elles sont souvent injustement sanctionné.e.s au pénal. Ces personnes sont en outre exposées à des niveaux très élevés de violence dans le cadre de leur travail. De manière significative, la majorité sont des migrant.e.s (sans papiers), des personnes LGBTIQ, des personnes de couleur, des femmes et des personnes en situation de pauvreté.

D'une manière générale, on observe que les travailleuses et les travailleurs du sexe - même dans les pays où leur activité est légale avec certaines restrictions - ont rarement accès aux aides sociales de l'État, telles que les indemnités en cas d'accident, les congés de maladie, les congés parentaux, les congés payés, les prestations de retraite et les allocations d'invalidité⁶⁶¹.

Concernant les mesures d'aide économique prises par les États dans le cadre de la covid-19, les travailleuses et travailleurs du sexe, étant donné leur extrême marginalisation économique, « bénéficient rarement des plans de réponse et de relèvement en cas de pandémie »⁶⁶². Il convient aussi de noter que l'impact économique de la pandémie aura probablement pour conséquence que de nombreuses personnes se tourneront vers le travail du sexe pour survivre. Dans ce contexte, les États parties au Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants⁶⁶³ et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes devraient réfléchir à leur engagement en faveur de politiques économiques et sociales qui soient au cœur de la prévention de l'exploitation sexuelle et d'autres formes d'exploitation et de la traite des êtres humains⁶⁶⁴.

⁶⁵⁷ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 56.

⁶⁵⁸ Vilá Sánchez, E., Boland, C. & Cottone, L. (2022) COVID-19 Implications for migrant care workers. A gender perspective. Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus, 1 (1), 145-153, DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/quadernsiee.9>.

⁶⁵⁹ Moré Corral, P. (2020). Cuidados y crisis del coronavirus: El trabajo invisible que sostiene la vida. Revista Española de Sociología, 29(3), 737-745, DOI: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.47>.

⁶⁶⁰ OSCE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020, p. 53.

⁶⁶¹ Comité international pour les droits des travailleurs(se)s du sexe (ICRSE), [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers, 2020](#), p. 3.

⁶⁶² ICRSE, [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers, 2020](#), p. 3.

⁶⁶³ Complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

⁶⁶⁴ Voir aussi <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/covid-19-is-worsening-human-trafficking-states-should-take-action-warn-council-of-europe-experts>

10.3 Les approches fondées sur le genre des politiques socio-économiques en réponse à une pandémie

Les données de l'OIT indiquent que, en réponse à la pandémie, la quasi-totalité des pays de la région Europe et Asie centrale ont mis en œuvre des mesures de protection sociale pour les personnes à faibles revenus et en situation de vulnérabilité (98,3 %)⁶⁶⁵. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a indiqué que « 146 États membres [de l'ONU] ont adopté une déclaration d'engagement visant à protéger les femmes contre les conséquences sociales et économiques de la pandémie »⁶⁶⁶. Pourtant, l'ONU Femmes a constaté qu'au sein de la région du Partenariat oriental⁶⁶⁷, seules 13 (6 %) des quelque 209 mesures de réponse socio-économique liées à la pandémie tenaient compte de la dimension de genre⁶⁶⁸.

Fait positif, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont fait état très clairement de l'inclusion des femmes dans leur réponse à la pandémie⁶⁶⁹. Les pourcentages variaient de 16 % et 13 % de politiques sensibles au genre en Arménie et en Géorgie, respectivement, à 4 %, 3 % et 0 % en République de Moldova, en Azerbaïdjan et en Ukraine, respectivement. Par exemple, les politiques arméniennes faisaient référence aux « femmes » et aux « femmes enceintes célibataires » comme bénéficiaires d'une aide financière ponctuelle liée au chômage.

En Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, les femmes cheffes de famille, les populations déplacées à l'intérieur du pays, les réfugiés, les personnes âgées seules, les parents isolés, les minorités ethniques, les personnes en situation de handicap et d'autres groupes vulnérables constituaient des catégories de personnes pouvant bénéficier d'un soutien pour l'accès aux services publics, d'une aide au logement ou en nature. En Ukraine, les personnes en situation de handicap, les parents isolés et les personnes déplacées étaient éligibles à une aide sociale en nature⁶⁷⁰.

Les femmes de la région Europe et Asie centrale étaient déjà confrontées à des difficultés économiques avant la pandémie. En raison des restrictions liées à la pandémie, elles ont assumé des charges disproportionnées de soins et de travail social non rémunérés, ce qui les a poussées hors du marché du travail, sans compter les décisions ouvertement discriminatoires en matière d'emploi. La vulnérabilité des travailleuses du secteur informel s'en est trouvée accrue. Faute d'une attention suffisante accordée par les décideurs politiques à l'impact économique disproportionné sur les femmes, ces dernières se trouvent dans l'incapacité d'échapper à ces obstacles structurels permanents.

Comme le souligne la section du présent rapport consacrée à l'accès des femmes à la justice, les inégalités économiques aggravent les difficultés que rencontrent ces dernières en la matière. Du fait de ressources limitées, les femmes ne peuvent payer les frais de représentation juridique (lorsqu'ils ne sont pas couverts par l'aide juridictionnelle), les procédures judiciaires, voire les pots-de-vin dans certains pays.

⁶⁶⁵ OIT, [Social protection responses to COVID-19 crisis around the world](#), mis à jour en mai 2021, [en ligne].

⁶⁶⁶ Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021, paragraphe 41.

⁶⁶⁷ Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine.

⁶⁶⁸ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 8.

⁶⁶⁹ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 15, se référant spécifiquement aux politiques suivantes : programmes de transferts monétaires ciblés, aide au logement et à l'accès aux services publics, aide en nature, allocations de chômage et de congé, pensions et prestations d'invalidité, et autres prestations sociales.

⁶⁷⁰ ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021, p. 22.

La discrimination économique structurelle trouve ses racines dans des normes sociales fortement discriminatoires envers les femmes. La normalisation, jusqu'à l'invisibilité, du rôle des femmes qui assument l'essentiel des soins et des travaux domestiques non rémunérés, sans lesquels l'économie mondiale serait paralysée, prouve que les décideurs continuent de promulguer des politiques insensibles au genre, au détriment de la moitié de la population qu'ils sont censés servir, et ce même en période de crise.

11. Conclusion

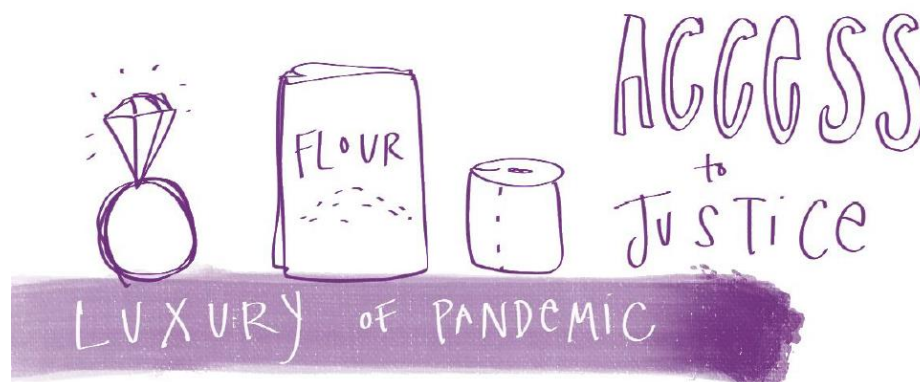


Illustration : Vanda Kovacs

Selon une estimation, avant le déclenchement de la pandémie, plus de 1,5 milliard de personnes dans le monde étaient privées d'accès à la justice⁶⁷¹. Les obstacles à l'accès à la justice ont encore été exacerbés par la pandémie, pendant laquelle seuls 8 % des systèmes judiciaires ont continué à fonctionner normalement⁶⁷². La réponse à la pandémie a eu pour effet de mettre hors de portée de beaucoup de citoyens, et en particulier des plus vulnérables, l'objectif 16.3 de l'ODD consistant à « assurer l'égalité d'accès à la justice pour tous ».

Comme l'observent les spécialistes du secteur de la justice, « lorsque les systèmes de justice sont incapables (ou perçus comme incapables) de répondre efficacement aux besoins des citoyens, il existe un risque de méfiance et de désillusion croissantes à l'égard de la justice, des institutions de gouvernance et, plus largement, des démocraties »⁶⁷³. Après avoir assisté à un recul de la démocratie, avec des mouvements sociaux de plus en plus nombreux remettant en question la légitimité des institutions démocratiques, les réponses des États européens à la pandémie – y compris celles qui ont effectivement utilisé la crise de santé publique comme prétexte pour faire reculer la protection des droits humains fondamentaux et l'accès aux services publics de base – ont contribué à la désillusion croissante de la population vis-à-vis des dirigeants publics et privés.

C'est dans ce contexte social plus large qu'il convient de positionner l'analyse de l'impact sur les femmes des politiques liées à la pandémie. L'interdépendance entre l'accès à la justice et le statut socio-économique, ainsi que la marginalisation des femmes dans tous les domaines importants sont autant de preuves de l'urgence de mettre en œuvre une approche centrée sur l'individu dans le secteur de la justice et les autres branches décisionnelles des institutions démocratiques.

Une approche sensible au genre et fondée sur les droits humains exige de tenir dûment compte de la diversité des populations en termes de genre, d'appartenance ethnique, d'aptitudes, de handicap et de classe, et de la manière dont ces différences modèlent l'expérience vécue par chacun et chacune.

⁶⁷¹ The Task Force on Justice, [Justice for All](#), 2019.

⁶⁷² OCDE, Virtual roundtable on accessible and people-centred justice, 2021, p. 3.

⁶⁷³ OCDE, Virtual roundtable on accessible and people-centred justice, 2021, p. 2 ; voir aussi, Étude nationale : République de Moldova.

À cet égard, les violations continues et souvent flagrantes des droits des femmes par le secteur de la justice, dans toute la région, constituent un signal important quant à la capacité de ces institutions à garantir les droits de la moitié de leur population et leur réalisation.

Comme l'a affirmé la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović :

nous sommes à la croisée des chemins. La direction que nous décidons de prendre maintenant façonnera le type de société dans laquelle nous voulons vivre et que nous transmettrons aux générations futures. Ce choix déterminera si nous renforçons nos libertés ou si nous y renonçons, si nous encourageons la participation ou si nous minons la démocratie, si nous donnons du pouvoir aux gens ou si nous les marginalisons.

12. Recommandations

1. Ratification de la Convention n° 190 de l'OIT concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail.
2. Poursuite de la mise en œuvre et soutien à la mise en œuvre des normes établies par la Convention d'Istanbul afin de garantir l'accès à la justice pour les victimes de violence à l'égard des femmes/violence domestique, avec une attention particulière aux points ci-dessous :
 - a. une collecte de données harmonisées et ventilées, notamment par genre et relation entre l'auteur et la victime, à chaque étape de la chaîne de la justice pénale ;
 - b. une attention accrue, lors des enquêtes, des évaluations des risques et des jugements, à l'histoire de la violence afin de garantir une protection adéquate et de rendre dûment compte de la nature et de la gravité du préjudice dans les indemnisations ;
 - c. une amélioration de la législation, des protocoles et des pratiques en matière d'évaluation des risques et de mise en œuvre des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances de protection.
3. Établissement de protocoles et de pratiques pour que soient pris en compte dans l'évaluation de la responsabilité pénale et la détermination de la peine non seulement les antécédents de violence et/ou de victimisation des femmes en conflit avec la loi, leur relation avec d'autres auteurs (masculins) et leur situation familiale (monoparentale/soignante), mais aussi les contextes socio-économiques.
4. Ventilation de toutes les statistiques pénitentiaires par genre et réalisation d'une analyse de genre par les États et les organisations de la société civile œuvrant à la réforme des prisons.
5. Analyse de l'impact sur les femmes de la suspension des procédures judiciaires pendant la pandémie de covid-19, et réalisation d'évaluations de l'impact sur le genre dans ce domaine lors de toute future pandémie pour éviter tout impact discriminatoire.
6. Engagement des organisations internationales, des universitaires et des organisations de la société civile à étudier et promouvoir l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (interdiction de la discrimination fondée sur le sexe), en tant qu'élément négligé de l'obligation de légalité à laquelle doivent répondre les restrictions et dérogations aux droits.
7. Mise en œuvre d'évaluations personnalisées de l'impact des audiences à distance sur les victimes de violence fondées sur le genre et les personnes en situation de handicap, y compris aux fins du dépistage des personnes souffrant de déficiences cognitives, de santé mentale et de divers troubles neurologiques.

8. Contrôle, par l'ensemble des juridictions, que la participation des prévenus et des personnes vulnérables aux audiences à distance est basée sur leur consentement éclairé.
9. Mise en œuvre, par les décideurs politiques, de mesures proactives pour s'assurer que les soins et les travaux domestiques non rémunérés sont reconnus, réduits et redistribués.
10. Instauration de l'obligation d'évaluer l'impact sur le genre des mesures d'urgence.
11. Les mesures d'urgence futures devront :
 - a. donner la priorité à la disponibilité d'hébergements sûrs, de lignes d'assistance téléphonique et de services de conseil psychologique à distance, ainsi qu'à une coopération et un soutien accrus avec les OSC de femmes engagées dans cette mission ;
 - b. déclencher des plans d'urgence et des protocoles de protection et de services pour les victimes de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique ;
 - c. soutenir l'accès aux services de garde d'enfants et les considérer comme « essentiels » ;
 - d. étendre les congés familiaux et de maladie rémunérés ;
 - e. introduire des modalités de travail flexibles et des programmes de « rémunération en échange de soins » pour indemniser les parents lors des fermetures d'écoles ou de garderies, en élargissant l'accès à ces prestations aux mères célibataires ;
 - f. instituer des mesures de protection sociale qui tiennent compte de la contribution des femmes aux soins et aux travaux domestiques non rémunérés, tant en termes de perte de productivité que de revenus, et qui protègent les femmes contre les licenciements ;
 - g. veiller à ce que les femmes privées de liberté bénéficient d'une libération anticipée et de conditions de détention humaines et exemptes de violence.

Annexe 1 - Bibliographie

Amnesty International, Azerbaïdjan: Stop the vicious campaign of gendered smears and reprisals against women activists. 12 mai 2021.

Amnesty International, [The impact of States' Covid-19 responses on groups affected by unjust criminalisation](#), 2022.

Amnesty International, Policing the pandemic: Human rights violations in the enforcement of COVID-19 measures in Europe, 2020.

Alsuliman, T., Mouki, A., Mohaman, O., Eastern Mediterranean Health Journal, Prevalence of abuse against frontline health-care workers during the COVID-19 pandemic in low and middle-income countries, vol. 27, 2021.

Arnold, R.A., Processes of victimization and criminalization of Black women, Social Justice, 17, 153-166, 1990.

BMJ Global Health, *Symptoms of a broken system: the gender gaps in COVID-19 decision-making*, vol. 5, n° 10, <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003549>.

BMJ, US hospitals tighten security as violence against staff surges during pandemic, 2021;375:n2442, DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.n2442>.

Boniol, M., Mclsaac M., Xu L., Wuluiji T., Diallo K., et al., Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries, OMS, 2019.

Browne, A., When battered women kill, 1987.

Browne, A., Miller, B., Maguin, E., Prevalence and severity of lifetime physical and sexual victimization among incarcerated women, International Journal of Law and Psychiatry, 22, 301-322.

CIV10, [One in five people in EU prisons are in pre-trial detention](#), 10 mai 2022.

Coscieme L., Fioramonti L., Mortensen L.F., et al., [Women in power: female leadership and public health outcomes during the COVID-19 pandemic](#), DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.07.13.20152397>.

Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) Recommendations on Legal Aid.

Conseil de l'Europe, [Réponse au COVID-19 : aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion](#), 2020.

Conseil de l'Europe, Court considerations on issuing restraining or protection orders in cases of domestic violence: International standards and overview of Ukrainian national practice, 2020.

Conseil de l'Europe, [COVID et la liberté d'expression](#), 2020.

Conseil de l'Europe, [Coronavirus: Health and Safety in Europe's Prisons](#), [en ligne].

Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de 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, 2011.

Conseil de l'Europe, Handbook for legal aid lawyers on women's access to justice in Türkiye, (2022).

Conseil de l'Europe, Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 : une boîte à outils pour les États membres, SG/Inf(2020)11, 7 avril 2020.

Conseil de l'Europe, Risk assessment standards and methodologies for diverse stakeholders in Ukraine, 2020.

Conseil de l'Europe, Accès des femmes à la justice : Guide à l'intention des praticien-ne-s du droit, 2018.

DLA Piper, A global analysis of prisoner releases in response to COVID-10, décembre 2020.

Equality and Human Rights Commission, Inclusive justice: A system designed for all, 2020.

Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, [European Medical organisations call for protection of healthcare professionals](#), 2021.

Commission européenne, Direction générale de la justice et des consommateurs , Comparative table on COVID-19 impact on civil proceedings.

Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la Directive 2012/29/EU, COM(2020) 188, 2020.

Commission européenne, [Women in Digital \(WiD\) Scoreboard](#), 2020.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), [The functioning of courts in the aftermath of the COVID-19 pandemic](#), 2020.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Impact and lessons of the COVID-19 crisis as regards the efficiency of justice and the functioning of the judiciary, 2020.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Lessons learnt and challenges faced by the judiciary during and after the COVID-19 pandemic, 2020.

Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : [Droit à un procès équitable \(volet pénal\)](#), 2022.

Cour européenne des droits de l'homme, [The Role of Courts in Times of Crisis: A Matter of Trust, Legitimacy and Expertise](#).

EIGE, [Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work](#), 2020.

EIGE, Gender segregation in education, training and the labour market: Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States, 2017.

EJD, [Joint statement on violence against doctors during the COVID-19 crisis](#), 2020.

ENCJ Report on Minimum Standards for guaranteeing Access to Justice in times of crisis 2020-2021.

Parlement européen, The situation of single parents in the EU, 2020.

Observatoire européen des prisons, [COVID-19: What is happening in European Prisons](#), 17 avril 2020.

Fair Trials, Beyond the emergency of the COVID-19 pandemic: Lessons for defence rights in Europe, 2020.

Fair Trials, [Pre-trial detention rates and the rule of law in Europe](#), 26 avril 2021, mis à jour le 25 mai 2022, [en ligne].

Fair Trials International, Safeguarding the right to a fair trial during the Coronavirus pandemic: Remote Justice Proceedings, 2020.

Fielding, N., Braun, S., Hieke, G., Video Enabled Justice Evaluation, 2020.

FRA, Violence against Women: an EU-wide survey. Main results report, 2014.

FRA, Violence against Women: An EU-wide Survey, 2015.

Front Line Defenders, [Defenders at risk during COVID-19](#), 2020.

Gilfus, M.E., [Women's experiences of abuse as a factor for incarceration](#), VAWNet, 2002.

GIWPS, Women, Peace and Security Index 2021/22.

Gostin, L.O, Monahan, J.T., Kaldor, J., DeBartolo, M., Friedman, E., Gottschalk, K., et al., The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development, *The Lancet*, 30 avril 2019.

Government Technology, [Report: Remote Courts Must Consider Digital Literacy, Access](#), 2022.

GREVIO, Recommandation générale n°1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, 24 novembre 2021.

Human Rights Watch, [HRC urged to address women's rights impact of the COVID-19 pandemic](#), 2020, [en ligne].

International Bar Association, *Access to Justice for Persons with Disabilities: From International Principles to Practice*, 2017.

Commission internationale de juristes, [Human Rights in the time of COVID-19: Front and Centre](#), 2020 [en ligne].

Commission internationale de juristes, A façade of legality: COVID-19 and an exploitation of emergency powers in Hungary, 2022.

Commission internationale de juristes, [State measures to address COVID-19 must be gender responsive](#), 2020.

Organisation internationale du travail, [Social protection responses to COVID-19 crisis around the world](#), mis à jour en mai 2021.

Comité international pour les droits des travailleurs(es) du sexe, [Policy Demands: The impact of COVID-19 on sex workers in Europe and Central Asia and recommendations for policy makers](#), 2020.

UIP, [Parline](#): Global data on national parliaments, [en ligne].

JAMA Network, COVID-19 Cases and Deaths in Federal and State Prisons, 8 juillet 2020.

Johnson, M., The impact of COVID-19 on domestic violence hearings in Washington, D.C.: Weighing the pros and cons of virtual hearings for domestic violence survivors, 2022.

Réseau paneuropéen pour les droits européens JUSTICIA, [JUSTICIA calls for action against disproportionate COVID-19 criminalisation](#), 29 mai 2020.

KONDA-UNFPA, [Digital Violence Report](#), 2021.

Marchiori, T., A framework for measuring access to justice including specific challenges facing women, 2015.

Ministerio de Sanidad, España, Informe técnico de agresiones a profesionales del sistema nacional de salud, 2019-2020: [Resumen ejecutivo](#), 2021.

Mirza, R., The rule of law in Moldova's age of COVID-19, Justice First, 2021.

Moré Corral, P. (2020). Cuidados y crisis del coronavirus: El trabajo invisible que sostiene la vida. Revista Española de Sociología, 29(3), 737-745, DOI: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.47>.

New Humanitarian, [The COVID-19 excuse?](#) How migration policies are hardening around the globe, 2020.

Nuffield Family Justice Observatory, [Remote hearings in the family justice system: A rapid consultation](#), 2020.

OCDE, [Bridging the Digital Gender Divide](#): Include, Upskill, Innovate, 2018.

OCDE (2021), "Gender equality in the judiciary", in Government at a Glance 2021, OCDE Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/2f520410-en>.

OCDE, Social Institutions and Gender Index, [SIGI 2019 Regional Report for Eurasia](#).

OCDE, Virtual roundtable on accessible and people-centred justice, 2021.

HCDH, Guidance Note: CEDAW and COVID-19, 2020.

OSCE, OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic: Inequality, Discrimination and Marginalisation, 1^{er} mars 2021.

OCDE/BIDDH, Human Rights and Gender Equality During Public Emergencies, 2020.

OCDE/BIDDH, Preventing and Addressing Sexual and Gender-based Violence in Places of Deprivation of Liberty, 2019.

OSCE, Well-being and safety of women, 2019.

APCE, [Réduire la fracture numérique : promouvoir l'égalité d'accès aux technologies numériques](#), 2020.

Penal Reform International, [Coronavirus and women in detention: A gender-specific approach missing](#), 4 juin 2020.

Penal Reform International, Global prison trends 2021: [Women](#), [en ligne].

Penal Reform International, [Pre-trial detention](#), [en ligne].

Petrov, J., (2020) The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?, *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1-2, 71-92,89; DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232.

Plambech, S., Between "Victims" and "Criminals": Rescue, Deportation, and Everyday Violence among Nigerian Migrants, *Social politics*. Vol. 24. n° 3, 2014.

Renders, D., [Belgium—The Council of State's control of measures taken in the context of the COVID-19 pandemic](#), 2021.

RSF, [Platforms urged to prevent harassment of journalists covering COVID-19](#), [en ligne].

RSF, [Ukraine: Two women journalists harassed and threatened en ligne over their reporting](#), 2020.

Santarone, K., McKenney, M., Elkbuli, A. (2020). Preserving mental health and resilience in frontline healthcare workers during COVID-19. *American Journal of Emergency Medicine*, 38(7), 1530-1531, <https://doi.org/10.1016/j.ajem.2020.04.030>.

Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030).

Social Science Research Council, Surveillance and the "New Normal" of Covid-19: Public Health, Data, and Justice, 2021.

Spadaro, A., [COVID-19: Testing the limits of human rights](#), 2020.

Sun N, Christie E, Cabal L, et al. Human rights in pandemics: criminal and punitive approaches to COVID-19. *BMJ Global Health* 2022;7:e008232. DOI:10.1136/bmjgh-2021-008232.

Task Force on Justice, [Justice for All](#), 2019.

The 19th, [Few incarcerated women were released during COVID. The ones who remain have struggled](#), 17 août 2021.

ONU, Essential services package for women and girls subject to violence.

ONU, A practitioner's toolkit on women's access to justice programming, 2018.

ONU, Policy brief: The impact of COVID-19 on Women, 2020.

UN DESA/ONU Femmes, Without investment, gender equality will take nearly 300 years: [UN report](#), 2022.

ONU HCDH, [Information Note: COVID-19, prison overcrowding, and serving sentences for serious human rights violations](#), [en ligne].

UN Legal Identity Agenda Task Force, [Maintaining Civil Registration and Vital Statistics During the COVID-19 Pandemic](#), 9 avril 2020.

ONU Femmes, ONUDC, PNUD, IDLO, et.al., Justice for women amidst COVID-19, 2020.

ONU Femmes, [COVID-19: Emerging gender data and why it matters](#), [en ligne];

ONU Femmes, PNUD, COVID-19 Global Gender Response Tracker.

ONU Femmes, Justice for Women: High-level group report, 2019.

ONU Femmes, Note de politique n° 21: [COVID-19 and fiscal policy](#), avril 2021.

ONU Femmes, Note de politique n°18 : [Le covid-19 et le leadership des femmes : d'une action efficace à une reconstruction plus solide](#).

ONU Femmes, One year of COVID-19: A gender analysis of emergency COVID-19 socio-economic policy responses adopted in Europe and Central Asia, 2021.

ONU Femmes, [Online ICT facilitated violence against women and girls during COVID-19](#), 2020.

ONU Femmes, Regional assessment of implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Europe and Central Asia, 2020.

ONU Femmes, [The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19](#), [en ligne].

ONU Femmes, Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19, 2020.

ONU Femmes, Voices of women's organizations on COVID-19, 2020.

Groupe de travail du HCDH sur la discrimination contre les femmes et les filles, Responses to the COVID-19 pandemic must not discount women and girls, 2020.

Règles concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (Règles de Bangkok).

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Les États doivent lutter contre la violence domestique dans le cadre des mesures de confinement prises pour lutter contre la COVID-19, 2020.

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Coronavirus emergency challenges for the justice system, 2020.

Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) - effets sur l'indépendance de la justice et difficultés connexes, 9 avril 2021.

ONUSIDA, Communiqué de presse : [L'ONUSIDA condamne l'usage abusif des pouvoirs exceptionnels à l'encontre des populations marginalisées et vulnérables](#), 2020, [en ligne].

PNUD, Rapport sur le développement humain 2019.

ONU, Commission économique pour l'Europe, [Rôle moteur des femmes dans les processus de prise de décisions dans la région de la CEE](#), ECE/AC.28/2019/12, 2019.

FNUAP, COVID-19: A gender lens: Protecting sexual and reproductive health and rights and promoting gender equality, 2020.

UNICEF, Not just hotlines and mobile phones: GBV service provision during COVID-19, 2020.

ONUDC, Coronavirus Disease (COVID-19) Response—[ONUDC Thematic Brief on Gender-Based Violence against Women and Girls](#), 2020.

ONUDC, COVID-19 preparedness and response in prisons, 2020.

ONUDC, *Female victims of trafficking for sexual exploitation as defendants*, 2020.

ONUDC, [The Gendered Face of COVID-19: Women and Access to Justice](#), [en ligne].

ONUDC, [Orientations concernant l'adoption de mesures de justice pénale appropriées pour les personnes qui ont été contraintes de commettre des infractions du fait de leur condition de victimes de la traite](#), CTOC/COP/WG.4/2020/2.

ONUDC, Handbook on Prisoners with Special Needs.

ONUDC, The gendered face of COVID-19: Women and access to justice, 2021.

ONUDC/PNUD, Guidance Note: Ensuring access to justice in the context of COVID-19, 2020.

Commission de Venise, Observatoire des situations d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise.

Commission de Venise, [Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence: réflexions](#), CDL-AD(2020)014.

Vilá Sánchez, E., Boland. C. & Cottone, L. (2022). COVID-19 Implications for migrant care workers. A gender perspective. Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus, 1 (1), 145-153, DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/quadernsiee.9>.

Wenham, C. & Herten-Crabb, A., 2021. Why we Need a Gender Advisor on SAGE. *LSE Public Policy Review*, 1(4), p.7. DOI: <http://doi.org/10.31389/lseppr.25>.

OMS, [Attacks on health care in the context of COVID-19](#), 30 juillet 2020.

OMS, COVID-19 and Violence against Women, 2020.

OMS, [COVID-19 and violence against women: What the health sector/system can do](#), 2020.

OMS, Gender equity in the health workforce, 2019.

OMS, [Understanding and addressing violence against women](#).

World Bank Blogs, [Data, laws and justice innovations to address violence against women during COVID-19](#), 7 décembre 2020.

Banque mondiale, Impact of Legal Aid on Poor Women, 2017.

Forum économique mondial, [Global Gender Gap Report 2020](#), 2019.