

Strasbourg, le 17 juillet 2020

CDADI(2020)9

COMITÉ DIRECTEUR SUR L'ANTIDISCRIMINATION, LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION (CDADI)

Covid-19 : une analyse des aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion dans les États membres du Conseil de l'Europe

Étude réalisée pour le CDADI par :
Stéphanie Cramer Marsal (auteure principale)
Christian Ahlund
Robin Wilson

TABLES DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	3
	La pandémie de Covid-19 et les sociétés diversifiées et inclusives	3
	Principaux défis et opportunités	4
	Processus d'élaboration du rapport	4
II.	L'ANTI-DISCRIMINATION, LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION DANS LA RÉPONSE À LA PANDÉMIE DE COVID-19 : QUELQUES ÉLÉMENTS STRUCTURELS.....	5
1.	États d'urgence, droits de l'homme, démocratie et primauté du droit	5
1.1	Les obligations fondamentales des États découlant du droit international	5
1.2	Les droits de l'homme en temps de crise et leur surveillance	7
2.	La bonne gouvernance	10
2.1	Atteindre les communautés : concertation et participation.....	11
2.2	La dimension territoriale.....	14
III.	LES GRANDS DÉFIS À RELEVER DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT	16
1.	Anti-discrimination et égalité	17
2.	Discours de haine	19
3.	La violence à l'encontre des personnes LGBTI.....	21
4.	L'accès aux services publics : santé, logement, éducation	22
5.	La participation socioéconomique	26
6.	La sécurité et l'application de la loi	28
IV.	REMARQUES FINALES	32
V.	RECOMMANDATIONS.....	33

I. INTRODUCTION

La pandémie de Covid-19 et les sociétés diversifiées et inclusives

Les temps de crise sont des temps d'incertitude et de peur et la maladie à Covid-19 a fait resurgir ces périodes funestes. Confrontés à des risques sans précédent pour la santé publique et la sécurité de leurs populations, les États ont pris des mesures extraordinaires pour contenir la pandémie, au point, dans certains cas, de déroger officiellement aux obligations qui leur incombent au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. Les populations, quant à elles, ont dû changer radicalement leur mode de vie et s'adapter aux nouvelles circonstances. Le respect d'une distance physique, les incertitudes liées à l'emploi, le travail ou la scolarité à distance (pour ceux qui le pouvaient), l'impossibilité de franchir les frontières sont autant de nouveaux comportements qui auraient été impensables au début de l'année 2020.

Aujourd'hui encore, on ne sait ni quand ni comment cette pandémie prendra fin. On sait en revanche que la Covid-19 a eu jusqu'ici un impact considérable sur nos sociétés, que ses conséquences vont bien au-delà de la crise sanitaire qu'elle a provoquée et que l'économie est confrontée à une récession historique. Dans plusieurs cas, la démocratie aurait connu des reculs sans précédent et les réponses de certains États auraient suscité des préoccupations sur le plan des droits humains. Les répercussions de la Covid-19 sur l'économie, la démocratie et les droits humains continuent d'être examinées en profondeur dans les forums nationaux et internationaux. On note cependant que la question de la prise-en-compte de la diversité dans les réponses à la pandémie ne semble pas susciter la même attention, en particulier la façon dont les États ont traité l'impact de la crise sur les différentes communautés.

Les grands bouleversements internationaux sont un terreau généralement favorable aux discours nationalistes et à la désignation de l'« autre » comme bouc émissaire. La crise sanitaire ne fait pas exception à la règle. En effet, des personnes appartenant à des minorités nationales, à des communautés de migrants ou des communautés LGBTI auraient été victimes d'une stigmatisation en raison d'un lien (prétendu) entre le virus et leur appartenance communautaire. À un niveau plus structurel, la crise a également amplifié tant les forces que les faiblesses des sociétés en ce qui concerne la création de conditions d'égalité et d'inclusion pour tous et le renforcement de la résilience des sociétés diversifiées face à de telles crises.

Ces questions relèvent directement du mandat du Comité directeur du Conseil de l'Europe sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), dont la tâche principale est de conduire le travail intergouvernemental du Conseil de l'Europe visant à promouvoir l'égalité pour tous et à développer des sociétés plus inclusives, offrant une protection effective contre la discrimination et la haine, et où la diversité est respectée. La diversité de la société est vaste et stratifiée. Le mandat du CDADI se concentre sur les groupes ou communautés les plus vulnérables au racisme ou à l'intolérance conduisant à la discrimination, à savoir les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, les Roms et les Gens du voyage, les minorités religieuses ou linguistiques, les migrants et les personnes LGBTI.

Le présent rapport rend compte de l'expérience acquise par les différents États membres du Conseil de l'Europe pour faire face à ces défis tout en ripostant à la crise. Il s'appuie sur les travaux du Conseil de l'Europe sur l'égalité, l'inclusion et la lutte contre la discrimination, y compris au niveau local avec le réseau des villes interculturelles. Il s'appuie également sur les travaux de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a défini les obligations positives des États dans ce domaine, ainsi que sur les organes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. À

bien des égards, la pandémie de Covid-19 a souligné la pertinence de leurs conclusions et recommandations, qui peuvent contribuer utilement aux réponses élaborées pour lutter contre la crise et préparer la reprise.

Principaux défis et opportunités

Les travaux réalisés par le CDADI sur la Covid-19 font le point sur un certain nombre de défis et d'opportunités. L'un des principaux défis à relever pour faire face à cette crise sans précédent est le rythme effréné avec lequel la situation et les informations relatives à la Covid-19 évoluent.

En même temps, des opportunités existent car la dimension de la crise nous oblige à être tournés vers l'avenir et à voir grand. On a pu dire à cet égard que l'ampleur de la réponse devait correspondre à celle de la crise. En effet, celle-ci nous a montré à quel point le monde est interconnecté et combien la réponse nécessite une coordination et un échange d'expertise et d'expérience. Le multilatéralisme offre de multiples possibilités. Le Conseil de l'Europe et ses instances intergouvernementales, telles que le CDADI, sont bien placés pour inciter les États membres du Conseil de l'Europe à coopérer sur ce sujet.

La pandémie de Covid-19 est également l'occasion pour les États de s'engager sans équivoque en faveur de l'égalité et de l'inclusion et de reconnaître une fois de plus l'interdépendance de tous les droits humains, qu'ils soient politiques, économiques, sociaux, civils et culturels. Le devoir de sauvegarder les libertés, d'une part, et celui d'assurer une protection contre les pandémies, d'autre part, sont dans les deux cas une question qui relève des droits humains et non une question d'arbitrage entre deux options.

Processus d'élaboration du rapport

Le présent rapport a été élaboré en se fondant sur les réponses à un questionnaire envoyé aux membres du CDADI et aux membres des organes intergouvernementaux et de suivi du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux partenaires dans les organismes nationaux de promotion de l'égalité et d'autres réseaux et organisations de la société civile (voir le questionnaire en annexe 1). Les réponses ont permis d'obtenir une multitude de renseignements et de points de vue. Le processus a également consisté à consulter un large éventail de sources aussi bien nationales qu'internationales. Les nombreux rapports fournis par les organisations non gouvernementales ont notamment permis d'obtenir un meilleur aperçu des problèmes auxquels sont confrontés les groupes défavorisés et vulnérables. Leur important travail de suivi des événements s'est poursuivi malgré les conditions exceptionnellement difficiles dues aux restrictions imposées pour lutter contre la Covid-19. En examinant le document, on gardera à l'esprit que le niveau de signalement des cas de discrimination par les minorités et autres groupes vulnérables est généralement faible. La tendance à la sous-déclaration des actes de stigmatisation a probablement été accentuée par les circonstances.

Le présent rapport tient compte des décisions qui ont été prises jusqu'à présent, depuis les mesures d'urgence telles que le confinement jusqu'aux mesures d'assouplissement des restrictions adoptées par de nombreux États membres du Conseil de l'Europe à partir du mois de mai 2020. En raison du calendrier fixé pour l'élaboration de ce rapport, cette dernière série de mesures a été évoquée sans être toutefois étudiée de manière approfondie. Cependant, les défis qui se poseront durant cette nouvelle phase de la crise sanitaire ont été soulignés, le cas échéant. En tant que tel, ce rapport peut être considéré comme une première contribution au thème de la Covid-19 et de la diversité et offre un cadre de discussion fondé sur les droits humains. Le débat continuera certainement d'évoluer et les évaluations prendront forme au fur et à mesure que les États trouveront des réponses à la crise.

Les références aux interventions publiques fournies dans ce rapport ne sont pas exhaustives. Elles servent surtout à illustrer, à travers les expériences locales et nationales, la pluralité des réponses et

des questions relatives aux droits humains qui peuvent être soulevées sous l'angle de l'anti-discrimination, de la diversité et de l'inclusion.

Le rapport est structuré en trois chapitres : le premier vise à fournir un cadre conceptuel pour aborder les aspects liés à l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion des réponses des États à la pandémie de Covid-19. Il s'appuie sur les trois piliers du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit. Le deuxième chapitre passe en revue quelques-unes des questions les plus importantes qui ont été soulevées au cours de cette crise sanitaire dans les principaux domaines suivants : la non-discrimination, les discours de haine, la violence contre les LGBTI, l'accès à la santé, au logement, à l'éducation et à d'autres services publics, la participation socio-économique et enfin la sécurité et l'application de la loi. Ces deux chapitres ont permis de formuler des recommandations à l'intention des États membres du Conseil de l'Europe, lesquelles sont exposées au chapitre trois.

II. L'ANTI-DISCRIMINATION, LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION DANS LA RÉPONSE À LA PANDÉMIE DE COVID-19 : QUELQUES ÉLÉMENTS STRUCTURELS

Les défis sans précédent posés par la pandémie de Covid-19 ont conduit de nombreux États membres du Conseil de l'Europe à recourir à des mesures exceptionnelles jugées nécessaires pour protéger leur population contre la maladie. Or la situation varie fortement d'un État membre à l'autre. En effet, certains ont officiellement introduit l'état d'urgence dans leur ordre juridique interne tandis que d'autres l'ont fait en notifiant une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme¹, signalant ainsi explicitement que le fonctionnement normal de l'État ne pouvait pas être assuré pour faire face à la crise sanitaire. Plusieurs États ont adopté des mesures extraordinaires dans le cadre des règles juridiques existantes sans toutefois faire référence à un état d'urgence en tant que tel.

Qu'il s'agisse d'une approche juridique ou *de facto* de l'état d'urgence, la réponse à la crise a provoqué le « retour de l'interventionnisme gouvernemental », qui s'est traduit par une tendance à la concentration du pouvoir dans l'exécutif et une plus forte demande citoyenne d'intervention de l'État pour « organiser une défense collective contre la pandémie » et prendre des mesures pour sauver l'économie².

Les paragraphes suivants portent sur les principales obligations internationales à respecter en matière de droits humains pour faire face à la crise et garantir que toutes les catégories de la population, y compris les groupes les plus vulnérables et leurs besoins, soient traitées de façon équitable (section A). À la lumière des stratégies de riposte adoptées par les États, les questions de bonne gouvernance, notamment celles que pose la prise de décision inclusive, ont fait l'objet d'un examen plus approfondi, ainsi que la question de la confiance dans les réponses proposées (section B). Sont également mises en évidence les questions relatives à la confiance sociale entre les citoyens et à leur engagement civique en dehors du cercle communautaire (section C).

1. États d'urgence, droits de l'homme, démocratie et primauté du droit

1.1 Les obligations fondamentales des États découlant du droit international

De nombreux gouvernements qui ont déclaré l'état d'urgence ou pris des initiatives équivalentes ont adopté des mesures de grande envergure dans le but de freiner la propagation du virus. Il s'agit

¹ Voir : Albanie, Arménie, Estonie, Géorgie, Lettonie, Macédoine du Nord, Roumanie, Saint-Marin, Serbie. Voir : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>.

² Voir Ivan Krastev, Les sept premières leçons à tirer de la crise du coronavirus : https://www.ecfr.eu/article/commentary_seven_early_lessons_from_the_coronavirus.

notamment de la quarantaine obligatoire, de l'interdiction des rassemblements de masse, de la mise en isolement des individus, de l'interdiction de voyager et du confinement de régions ou de villes entières, ainsi que de l'application de sanctions en cas de non-respect. Un large éventail de restrictions aux droits et libertés individuels et collectifs ont été appliquées en invoquant la protection de la santé publique.

L'expérience a montré que l'état d'urgence ou des mesures similaires peuvent être utilisés à d'autres fins que la lutte contre le danger en question³. La Commission de Venise a déclaré à cet égard que c'est « en période d'urgence que les violations des droits de l'homme atteignent leur summum »⁴. Certains groupes, notamment les personnes appartenant à des minorités nationales ou à d'autres groupes vulnérables, courent un risque accru d'être victimes de violations des droits humains ou de perdre leur protection. À cet égard, l'adoption pendant la pandémie d'une législation sans rapport avec la crise sanitaire et rendant impossible la reconnaissance légale du genre pour les personnes transgenres a suscité de nombreuses inquiétudes⁵.

S'est donc posée la question centrale suivante : comment le droit international des droits de l'homme s'applique-t-il à une situation aussi inédite ? Et, partant, comment le droit international assure-t-il une protection contre d'éventuelles menaces pour l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion ?

La Commission de Venise a contribué à ce débat : elle a souligné que le droit national et le droit international convergent pour considérer que l'état d'urgence est une institution juridique soumise à des réglementations légales. Il en ressort que même en cas d'état d'urgence, le principe fondamental de la primauté du droit continue de s'appliquer, ainsi que ses différents éléments constitutifs. Il s'agit *notamment* du principe de légalité, de la séparation des pouvoirs, des droits humains, y compris les droits des minorités, de la participation démocratique à la prise de décision publique et la supervision de ce processus, et de la transparence du gouvernement⁶.

Dans sa boîte à outils destinée aux États membres, le Conseil de l'Europe fournit quelques principes directeurs généraux pour veiller à ce que les mesures prises pendant un état d'urgence respectent la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme⁷. Les mesures doivent être prises conformément à la loi, avoir des délais précis et être proportionnées au risque évalué. En outre, il apparaît absolument nécessaire de réexaminer régulièrement les conditions de nécessité et de proportionnalité de ces mesures, ainsi que leur caractère temporaire, dans des situations qui évoluent rapidement, comme la pandémie de Covid-19, afin de garantir l'adéquation de la réponse.

Les mesures de dérogation ne doivent pas être incompatibles avec d'autres obligations découlant du droit international, par exemple celles qui relèvent du droit international des réfugiés. La question de la souveraineté des États en matière de contrôle des frontières et de migration faisait déjà l'objet d'intenses débats dans le contexte européen avant la pandémie de Covid-19. La fermeture des frontières faisant partie des mesures prises par les États pour contenir la propagation de la maladie, des problèmes et des questions de plus en plus épineux se sont posés pour faire face aux risques sanitaires éventuels tout en respectant les obligations contractées au titre du droit international. En

³ Pour une évaluation du risque et des opportunités de la crise dans la région des Balkans occidentaux voir, par exemple :

<https://biepag.eu/wp-content/uploads/2020/04/BiEPAG-Policy-Brief-The-Western-Balkans-in-Times-of-the-Global-Pandemic.pdf>.

⁴ 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-PI(2020)005rev, 26 mai 2020 : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-e)

⁵ Voir ici les réactions internationales suscitées par le projet de loi hongrois T/9934. La loi a finalement été adoptée le 19 mai 2020 :

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25844&LangID=E>,

<https://ilga-europe.org/resources/news/latest-news/hungary-rolls-back-legal-protections-puts-trans-and-intersex-people-risk>.

⁶ Ibid.

⁷ Voir : Conseil de l'Europe, Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19 : Une boîte à outils pour les États membres, SG/Inf (2020)11, 7 avril 2020 : <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

particulier, la question de la proportionnalité des mesures prises s'est posée suite aux informations qui faisaient état de refoulements de bateaux de réfugiés, de suspension temporaire de l'asile dans certains pays et de migrants en situation irrégulière détenus dans des centres d'immigration⁸. Le HCR a souligné qu'« une mesure générale visant à empêcher l'admission de réfugiés ou de demandeurs d'asile, ou de personnes ayant une ou plusieurs nationalités particulières, sans preuve d'un risque sanitaire et sans mesures de protection contre le refoulement, serait discriminatoire et ne répondrait pas aux normes internationales, notamment en ce qui concerne le principe de non-refoulement⁹ ».

Recommandation 1 : Les mesures prises pendant un état d'urgence doivent être conformes à la loi, non discriminatoires, assorties de délais précis et proportionnées au risque évalué. Les États devraient s'abstenir de prendre des mesures d'ordre général qui restreignent les droits de groupes spécifiques sans qu'il soit clairement démontré que ces mesures présentent des avantages pour la santé et la sécurité publiques.

1.2. Les droits de l'homme en temps de crise et leur surveillance

Non-discrimination : la nécessité d'une approche différenciée

Des mesures aussi draconiennes que l'isolement obligatoire ou la quarantaine ont été adoptées pour gérer la crise et éviter une situation dans laquelle le système de santé ne serait pas en mesure de faire face à une charge de travail écrasante. En dehors des situations d'urgence, les droits humains exigeraient une évaluation spécifique des risques pour chaque personne afin de déterminer s'il faut imposer ou non de telles mesures. Les situations d'urgence obligent d'agir rapidement et de prendre des mesures générales. Or de telles mesures peuvent également présenter des risques élevés d'inégalité de traitement.

On a vu plus haut que les critères de légalité, de légitimité et de nécessité sont utilisés pour déterminer la proportionnalité des mesures. L'interdiction de la discrimination en est un élément essentiel. D'établir s'il existe une discrimination injustifiable entre différentes catégories de personnes fait en effet parti de l'évaluation qui vise à déterminer, si les mesures dérogeant à l'article 15 de la CEDH « sont strictement requises par les exigences de la situation »¹⁰.

Égalité de traitement ne signifie pas traitement identique. Les mesures prises par les gouvernements peuvent avoir des effets négatifs disproportionnés sur certains groupes qui se trouvent déjà dans une situation socio-économique défavorisée en raison d'une discrimination passée ou systématique. En d'autres termes, il existe un risque réel que la crise aggrave les formes existantes de discrimination. Dès lors, il peut s'avérer nécessaire de prendre des mesures ciblées, si elles sont proportionnées, pour répondre aux besoins spécifiques des personnes appartenant à un groupe défavorisé afin que personne ne soit laissé pour compte dans la gestion de la crise. Ne pas en prendre peut s'apparenter à une discrimination.

La surveillance

Étant donné les graves conséquences de l'état d'urgence ou de son équivalent pour les droits humains, la démocratie et la primauté du droit, la surveillance, qu'elle soit parlementaire ou judiciaire selon la mesure en cause, est vitale. Certains rapports indiquent que la surveillance parlementaire a continué

⁸ Voir : Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/en/web/portal/-/pushbacks-and-border-violence-against-refugees-must-endhttps://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-malta-to-meet-its-obligations-to-save-lives-at-sea-ensure-prompt-and-safe-disembarkation-and-investigate-allegations-of-delay-or-no>. Voir aussi <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>.

⁹ Voir UNHCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 réponse : <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>.

¹⁰ A. et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 3455/05, Cour européenne des droits de l'homme, 19 février 2009, §§ 182-190.

dans plusieurs pays¹¹ malgré les restrictions imposées aux réunions parlementaires, et certains tribunaux ont également examiné les lois promulguées dans le cadre de l'état d'urgence. C'est le cas, par exemple, en Slovénie, où la Cour constitutionnelle a examiné la constitutionnalité d'une ordonnance gouvernementale restreignant la liberté de circulation et de réunion des personnes dans les lieux publics et interdisant la circulation des résidents en dehors de leurs communes¹². En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale a accordé des mesures provisoires dans trois affaires concernant des décisions d'autorités locales restreignant la liberté de réunion. Ces décisions ont été considérées comme « obligeant les autorités locales à procéder à des évaluations contextuelles et à assumer la responsabilité de leurs décisions, en garantissant un niveau minimum de protection des droits fondamentaux dans des domaines particulièrement sensibles¹³ ». En Roumanie, à l'initiative du Médiateur, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelle l'ordonnance d'urgence qui augmentait les amendes à payer pour non-respect des mesures liées à l'état d'urgence. La Cour a jugé en l'espèce que la norme ne décrivait pas avec suffisamment de précision les comportements pouvant donner lieu à des sanctions.

Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et les organismes de promotion de l'égalité ont un grand rôle à jouer dans le cadre de leur mandat qui comprend l'examen des préoccupations en matière de droits humains en temps de crise. S'agissant de questions concernant l'état d'urgence, les INDH de certains États ont constaté et critiqué l'affaiblissement de la surveillance effectuée par le parlement et les tribunaux ainsi que le faible niveau de concertation (Allemagne, Belgique, France, Kosovo*, Pologne, Roumanie et Slovénie)¹⁴.

Les INDH servent également d'interface entre le gouvernement, la société civile et les citoyens. À cet égard, la plupart d'entre elles ont fait état d'une amélioration de l'accès à l'information de toutes les catégories de la population pendant la crise grâce, notamment, à une page internet consacrée à la Covid-19 sur leur site ainsi qu'à des centres d'appels et des permanences téléphoniques permettant de recevoir des appels et des demandes d'information ou de donner des conseils au public et transmettre des réclamations spécifiques¹⁵.

Ces institutions ont joué un rôle actif dans le suivi de l'aspect « discrimination » des réponses des États à la pandémie de Covid-19, entre autres questions relevant de leur mandat. Selon le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (EQUINET), les tendances indiquent une augmentation des plaintes liées à la Covid-19, sachant que les motifs de handicap et d'âge apparaissent souvent et que les questions évoluent selon la phase de la crise. Dans l'ensemble, une aggravation de la xénophobie et du racisme, en particulier à l'égard des personnes considérées comme asiatiques ou italiennes, a été signalée. La montée des discours de haine, de la discrimination et de la stigmatisation à l'égard des groupes minoritaires, en particulier des communautés roms, continuent également d'être signalées tout au long de la crise.

¹¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651914/EPRS_BRI\(2020\)651914_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651914/EPRS_BRI(2020)651914_FR.pdf).

¹² Slovénie, Cour constitutionnelle de la République de Slovénie (2020), Opravilna št. U-I-83/20, 16 avril 2020.

¹³ <http://constitutionnet.org/news/coronavirus-lockdown-measures-german-constitutional-court>.

¹⁴ Voir le Réseau européen des institutions de défense des droits de l'homme (ENNHRI), COVID-19, Droits de l'homme et État de droit : Réponses des INDH. Voir page 6: il s'agit notamment des membres de l'ENNHRI en Belgique, en France, en Allemagne, au Kosovo*, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie, qui s'inquiètent à divers titres du recours à des procédures législatives accélérées, de l'affaiblissement du contrôle exercé par le parlement et les tribunaux et de la concertation limitée.

* Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans le présent texte s'entend dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

¹⁵ Pour de plus amples informations, voir : <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/accueil>.

RESSOURCES

Le réseau **EQUINET** a créé une base de données en ligne comprenant des données recueillies auprès de ses membres, les organismes nationaux de promotion de l'égalité, concernant leurs réponses à la pandémie de Covid-19. La base de données permet de retracer certaines des préoccupations en matière d'égalité suscitées par la crise sanitaire. Les données peuvent être recherchées par pays, type d'information et motif de discrimination : <https://equineteurope.org/covid-19-resonse/#data>.

Le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) a fourni des exemples de réponses à la crise de Covid-19 élaborées par des INDH : <http://ennhri.org/covid-19/#here is how>.

Un autre rôle important des organismes non judiciaires de défense des droits humains ou de l'égalité est de conseiller le gouvernement et le parlement sur la conformité des mesures liées à la Covid-19 avec les normes internationales en matière de droits humains. Aux Pays-Bas, par exemple, l'Institut des droits de l'homme a été appelé à évaluer les propositions du gouvernement sur l'application Covid et a fourni des indications permettant de s'assurer que l'application n'était pas discriminatoire ou en violation des droits humains¹⁶.

Alors que la gestion de la crise due à la pandémie de Covid-19 a mis les droits humains, y compris les droits des minorités, au premier plan, certains ont fait remarquer que ces questions n'ont souvent été soulevées que par ceux qui s'en occupent professionnellement. Si la nécessité d'une approche différenciée dans le traitement de certains groupes ou le principe de la discrimination indirecte est bien compris par les institutions ou les experts des droits humains, il est possible qu'il n'en soit pas de même pour d'autres couches de la société, y compris celles qui gèrent les situations d'urgence sanitaire¹⁷.

Les périodes de crise sont des moments pendant lesquels il n'est pas aisé pour les citoyens d'exercer leur jugement en raison notamment de la peur suscitée par la propagation (voire l'éventuelle résurgence) des infections. Ils ont donc davantage tendance à demander conseil aux autorités, ce qui permet aux hommes politiques de faire appel à l'obéissance plutôt qu'à la sensibilisation ou la réflexion en ce qui concerne les conséquences de leurs mesures sur les droits humains¹⁸. La rhétorique de guerre utilisée par des dirigeants ou des personnalités internationales dans le contexte de la crise de Covid-19 peut également avoir contribué à renforcer la peur et l'anxiété.

À de nombreux égards, la crise due à la Covid-19 peut être considérée comme un test du degré de sensibilisation et de résistance des droits humains à des mesures de grande envergure susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes. Certes, cette sensibilisation pourra être évaluée de façon plus approfondie, mais on peut aussi combler le déficit de connaissances sur les droits humains entre les différentes couches de la société et, dans les circonstances actuelles d'une crise sanitaire, entre les professionnels de la santé et les professionnels des droits humains en particulier.

¹⁶ Voir : <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/college-voor-de-rechten-van-de-mens-adviseert-over-randvoorwaarden-corona-apps> (en néerlandais).

¹⁷ Voir, par exemple : <https://menneskeret.dk/nyheder/debat-etniske-minoriteter-boer-sikres-bedre-corona> (en danois).

¹⁸ <https://theconversation.com/war-metaphors-used-for-covid-19-are-compelling-but-also-dangerous-135406>.

Recommandation 2 : En temps de crise, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme ont un rôle spécifique à jouer en tant que garants du respect des droits humains et du maintien d'une culture dans ce domaine. Ces institutions doivent être totalement indépendantes et disposer d'un personnel et d'un budget suffisants (comme indiqué dans la [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\) de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#)).

2. La bonne gouvernance

La crise a placé les gouvernements au premier plan de la gestion des crises et a mis à l'épreuve les capacités de gouvernance à tous les échelons publics. Les autorités locales et régionales ont souvent des compétences essentielles pour bien gérer les crises et jouent également un rôle déterminant dans la contextualisation et la mise en œuvre des mesures de confinement. Les responsabilités étant partagées entre les différents acteurs de l'autorité publique (au niveau national et infranational), il est important que ces acteurs coopèrent pour qu'un juste équilibre soit trouvé dans les mesures mises en place pour relever les défis sanitaires, économiques et sociaux soulevés par la pandémie.

On sait que les inégalités aggravent les problèmes posés par la gestion de la propagation rapide de la Covid-19. Or les gouvernements doivent veiller à ce que la situation de l'ensemble de la population soit prise en compte, y compris les groupes les plus vulnérables. Soumis à de fortes pressions, ils sont sommés d'agir rapidement et dans un contexte de grande incertitude, sur la base d'informations sur le virus en constante évolution. Ils doivent également maintenir la confiance de leur population en imposant le respect des règles sans recourir à une coercition inutile et socialement préjudiciable ou coûteuse. La confiance au sein du gouvernement et entre les différents niveaux de gouvernance est donc importante pour que la riposte et sa mise en œuvre soient efficaces¹⁹.

Les formes participatives de prise de décision qui associent les communautés sont un élément clé de la bonne gouvernance. Elles sont également essentielles en temps de crise : jusqu'où les gouvernements sont-ils allés pour impliquer toutes les couches de la population, indépendamment des différences et des antécédents culturels, sociaux, linguistiques, ethniques et religieux ? Quel rôle ont joué les mécanismes de concertation et les autonomies culturelles des minorités ? Compte tenu de la forte dimension territoriale de la crise, comment les différents acteurs de l'administration publique au niveau infranational et national ont-ils coordonné la réponse à la crise en associant des groupes minoritaires et d'autres communautés vulnérables ? Enfin, comment la crise a-t-elle affecté le dialogue interculturel, qui met l'accent sur les contacts interculturels, la compréhension mutuelle et la solidarité intercommunautaire ? On trouvera ci-après quelques éléments de réponse à ces questions.

La crise due à la pandémie de Covid-19 a montré qu'il était important de pouvoir s'appuyer sur des institutions ou des mécanismes véritablement représentatifs pour comprendre les défis spécifiques auxquels sont confrontées les communautés et les atteindre avec des mesures les concernant. Certains États ont indiqué qu'ils comptaient principalement sur les structures publiques et sur une remontée de l'information vers une autorité centrale au niveau national, mais nombreux sont ceux qui ont essayé d'impliquer les communautés et la société civile. Diverses approches pour y parvenir sont énumérées ci-dessous :

¹⁹Voir : OECD, Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda (2013) : https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-6-en.pdf?expires=1593163600&id=id&accname=guest&checksum=50789C7060E5F173139AB143A1D77EBC.

2.1. Atteindre les communautés : concertation et participation

L'utilisation des mécanismes de concertation existants et le rôle des médiateurs

Bon nombre des réponses des États mentionnent des mécanismes de concertation existants ou des interfaces en place. Il s'agit en général d'un organisme ou d'un secteur public chargé des contacts avec les communautés minoritaires et leurs représentants.

Les conseils consultatifs rattachés à des organismes publics, lorsqu'ils existent, ont été invités à recenser les besoins et recueillir les préoccupations de leurs communautés, qu'il s'agisse de l'accès à l'eau, à l'éducation ou d'autres questions socio-économiques. Ces organismes sont souvent mentionnés en ce qui concerne les minorités et les communautés roms en particulier (voir par exemple la République tchèque, la Slovaquie, la Serbie). En Roumanie, par exemple, la participation de représentants roms a permis à l'Agence nationale pour les Roms de mettre en place un mécanisme d'alerte ou de signalement rapide. De tels mécanismes ont également été mentionnés s'agissant de la communauté LGBTI (par exemple, Malte et son Conseil consultatif LGBTI, qui est un organe consultatif auprès du gouvernement). En Islande, où il existe un groupe de travail chargé de gérer des services en faveur des groupes vulnérables, le ministère des Affaires sociales œuvre actuellement à la création d'un organe consultatif spécifique pour les migrants et les réfugiés afin de rassembler des avis et des informations sur ces groupes.

Dans certains États, des *organismes d'autonomie non territoriale ou culturelle* se sont vus déléguer des compétences importantes dans le domaine de l'éducation et des médias. Les autorités de l'État ont déclaré être en liaison avec eux (par exemple, en Hongrie avec le gouvernement national autonome des Roms). En Serbie, des conseils nationaux de minorités ont apporté leur soutien à l'enseignement dans les langues minoritaires (voir chapitre III.4).

En outre, *le rôle des médiateurs roms*, lorsqu'ils existent, a souvent été souligné car ils sont considérés comme des ressources humaines importantes. Souvent eux-mêmes Roms et parlant le romani, ils ont assuré une communication continue et efficace et ont grandement contribué à la fourniture de services sociaux et éducatifs (par exemple en Grèce, en Lettonie, en Macédoine du Nord, en Roumanie).

La coopération avec la société civile

Dans l'ensemble, de nombreux États ont indiqué dans leurs réponses au questionnaire que la coopération avec la société civile jouait un rôle déterminant dans la lutte contre la Covid-19 car elle permettait d'obtenir un retour d'information en temps réel sur les problèmes rencontrés sur le terrain par les communautés vulnérables.

Certains pays ont déclaré qu'ils avaient attribué des ressources supplémentaires aux ONG pour les aider à diffuser des informations à des communautés ciblées (par exemple, communautés de migrants en Norvège), ou pour obtenir des informations sur l'incidence de la Covid-19 sur des communautés spécifiques (communautés LGBTI en Belgique et en Irlande) ou encore pour fournir un soutien à ces communautés (communautés LGBTI en France et en Suède). D'autres pays auraient accru le financement des ONG de manière plus générale (par exemple la Macédoine du Nord, sans référence à des communautés spécifiques²⁰), alors que le contraire a été observé dans d'autres cas²¹.

Les ONG peuvent fournir des conseils et une expertise aux décideurs : par exemple, la municipalité d'Oslo aurait organisé des réunions virtuelles hebdomadaires avec des ONG spécialisées afin de

²⁰ Voir le rapport de l'ILGA ((International Lesbian and Gay Association).

²¹ Voir le rapport de l'ENNHRI (Croatie, Royaume-Uni).

comprendre les besoins et les actions à mener pour améliorer la situation des minorités. On rapporte également que certains services de santé auraient cherché à obtenir l'avis d'ONG LGBTI (Portugal).

Si une approche positive envers la société civile a été notée dans certains pays, des ONG LGBTI d'autres pays ont signalé que cette crise avait entraîné un « régression concernant l'accès aux décideurs politiques ». Les actions en faveur des droits humains des LGBTI ont été suspendues, ce qui est considéré comme préoccupant compte tenu de la vulnérabilité déjà élevée de ces communautés dans les pays en question²². Comme l'a souligné la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, les organisations de la société civile ont parfois exprimé leur mécontentement à l'égard de la réactivité du gouvernement et déploré qu'elles soient devenues elles-mêmes des prestataires de services contraintes de s'appuyer sur leurs propres ressources, déjà limitées.

Les mesures d'enquête sur l'impact de la Covid-19 sur des communautés spécifiques

Des approches proactives ont été entreprises afin d'obtenir des informations sur l'impact de la Covid-19 sur des communautés spécifiques.

Au niveau national, certains États ont signalé que des enquêtes ou des études avaient été lancées afin de détecter les communautés à risque : par exemple en Lettonie, en Roumanie ou en Espagne en ce qui concerne la communauté rom ainsi qu'au Royaume-Uni s'agissant des communautés ethniques minoritaires²³. En Allemagne, une étude est actuellement menée sur l'évolution de la situation sanitaire des personnes transgenres pendant la pandémie de Covid-19²⁴. Au niveau local, plusieurs communes participant déjà à des études nationales ont fait référence au lancement d'enquêtes locales spécifiques (voir, par exemple, l'étude de la ville de Bradford²⁵).

Des États ont créé des sous-groupes gouvernementaux spécifiques dans le cadre de leur « groupe spécial » ou groupe consultatif Covid-19 pour suivre l'incidence de la pandémie sur les « groupes vulnérables » (la Belgique pour les migrants et les réfugiés, l'Irlande pour les Gens du voyage et les communautés roms) et fournir des conseils en la matière.

L'utilisation pragmatique des opportunités existantes

Des projets en cours et des cadres institutionnels ont été utilisés pour combler les lacunes en matière d'information et de communication en temps de crise. En Lettonie, par exemple, un projet financé au niveau international a été adapté en vue de rechercher des informations sur les communautés de migrants ; en Italie, un projet de lutte contre la traite des êtres humains gérés par la ville de Reggio Emilia a été restructuré afin d'atteindre la communauté trans. Des interactions avec les communautés ont également eu lieu dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies nationales (d'intégration) concernant des groupes spécifiques, comme en Irlande *vis-à-vis* des communautés LGBTI, roms et migrantes.

Recommandation 3 : Il conviendrait de faire preuve de souplesse dans le financement des projets, ce qui permettrait de réorienter les activités vers l'appui aux groupes défavorisés dans les situations d'urgence et l'atténuation des effets de la crise.

²² Voir le rapport de l'ILGA : COVID-19 impacts on LGBTI communities in Europe and Central Asia: A rapid assessment report, 19 June 2020, <https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/covid19-lgbti-assessment-2020.pdf>.

²³ <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-understanding-the-impact-on-bame-communities>.

²⁴ Voir l'enquête menée sous la direction du Centre médical universitaire de Hambourg-Eppendorf : <https://transcarecovid-19.com/english/>.

²⁵ Voir l'étude Born in Bradford (BiB) qui étudie les effets de la Covid-19 au sein de la population de Bradford. Comme d'autres villes du Royaume-Uni, Bradford a également participé au rapport de l'organisme Public Health England sur les disparités en matière de risque et de résultats relatifs à la Covid-19 : <https://borninbradford.nhs.uk/news-events/news/bib-covid-19-study/>.

La nécessité d'engager une réflexion sur l'efficacité

On s'est contenté jusqu'ici de donner un aperçu des mécanismes utilisés pour renforcer la concertation et la participation. Ces mécanismes, lorsqu'ils existaient, auraient été mobilisés pour riposter à la crise. Certes, le recours aux mécanismes de concertation existants est une première étape mais il ne peut pas être considéré comme un indicateur permettant de savoir si les voix des communautés vulnérables ont été entendues. En fait, la question de l'efficacité peut souvent être mieux évaluée conjointement avec les communautés concernées : dans quelle mesure les informations transmises ont-elles déclenché une réponse adéquate ? Dans quelle mesure les groupes de travail gouvernementaux chargés de la crise du Covid-19 ont-ils intégré les préoccupations de la société civile et des communautés ?

Plusieurs enquêtes d'ONG et études préliminaires ont été critiquées à cet égard²⁶. Une analyse plus approfondie de la manière dont la société civile et les communautés ont eu un accès effectif au processus décisionnel dans le cadre des groupes de travail Covid-19 (et plus généralement des groupes de travail sur la crise) pourrait apporter davantage d'informations sur ce point.

Il est néanmoins encourageant de constater que la crise a également permis à certains États de dialoguer avec des groupes dont la situation n'aurait pas été portée à l'attention des autorités publiques dans des circonstances normales (la Suisse, par exemple, en ce qui concerne certains groupes de la communauté des Gens du voyage).

Recommandation 4 : Afin de renforcer la confiance mutuelle et la légitimité de leurs décisions en temps de crise, les gouvernements devraient instaurer un dialogue dynamique avec les communautés minoritaires et les organisations de la société civile. Cela comprend notamment de demander des informations et mettre en place des mécanismes participatifs effectifs et actifs concernant les groupes vulnérables et défavorisés.

L'accessibilité de l'information : langue et diffusion

Un grand nombre d'États ont indiqué qu'ils avaient fait des efforts importants pour traduire des informations et des conseils sur la Covid-19 dans les langues des minorités et celles des migrants présents sur leur territoire. Dans certains pays, ces efforts ont été entrepris sous l'impulsion des communautés minoritaires elles-mêmes ou soutenus par l'INDH et l'organe de promotion de l'égalité (notamment en Arménie, Croatie, Géorgie, Serbie et Slovaquie). Des inquiétudes ont été exprimées dans un cas concernant l'absence de traduction dans une deuxième langue officielle²⁷.

Du point de vue des minorités, une enquête de l'Union fédérale des nationalités européennes a indiqué que des informations d'ordre général et sanitaire sur la Covid-19 étaient disponibles dans la langue des communautés et des groupes linguistiques minoritaires dans un peu plus de la moitié des cas (52%). Elles étaient le plus souvent communiquées par les administrations régionales et par les organisations et la presse des minorités²⁸.

Plusieurs États ont reconnu que les contacts avec les communautés dans les langues minoritaires et les langues des migrants avaient pu être lents au départ (Danemark, Suède et Pays-Bas, par exemple). Dans certains cas, l'absence de traduction dans les langues régionales a renforcé le sentiment d'aliénation et de négligence et a été compensée par les propres efforts de la communauté

²⁶ https://www.researchgate.net/publication/341165033_Governance_of_the_Covid-19_response_a_call_for_more_inclusive_and_transparent_decision-making.

²⁷ Voir le rapport de l'ENNHRI : au Kosovo*, les informations sur la crise et les mesures adoptées n'ont été publiées que dans une des langues officielles du pays. Voir page 6.

²⁸ [https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_yetX52iY_DO_you_speak_COVID-19_\(final\).pdf](https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_yetX52iY_DO_you_speak_COVID-19_(final).pdf).

concernée²⁹. Il faut néanmoins se féliciter que des ajustements aient été apportés au fil du temps, notamment en ce qui concerne la recherche de moyens permettant de dialoguer efficacement avec les communautés concernées.

À cet égard, le rôle des autorités locales a été essentiel³⁰. Ainsi, des administrations locales ont trouvé rapidement des moyens d'informer, de rassurer et de communiquer avec le public dans des langues autres que la ou les langues officielles. Certaines ont lancé des campagnes avec l'aide de la société civile (par exemple à Paris, France³¹) en vue de compléter les informations mises à disposition au niveau central. Des efforts ont également été consentis pour aider les représentants des communautés ou les médiateurs culturels à informer leurs communautés sur les mesures de sécurité à adopter pour faire face à la Covid-19 (par exemple à Ravenne, en Italie³²).

En général, la crise sanitaire a permis de renforcer la communication virtuelle. Des mesures spécifiques ont parfois été prises pour que les populations vulnérables ne soient pas exclues. En Finlande, par exemple, les municipalités ont été chargées de fournir un soutien aux communautés dont les compétences linguistiques et la connaissance des services internet sont insuffisantes. En Géorgie, les informations ont été diffusées dans le cadre d'émissions de télévision (la source d'information la plus utilisée) tandis que les informations essentielles ont été communiquées par des messages SMS.

Dans certains États, les chefs religieux des communautés minoritaires ont également joué un rôle important en donnant à leurs communautés des informations fiables sur des pratiques religieuses sûres, en particulier lors des périodes de célébration religieuse importante comme le Ramadan.

Recommandation 5 : Les documents d'information sur les mesures adoptées pour faire face à la crise devraient cibler l'ensemble de la population. Ils devraient donc être mis à disposition dans les langues des minorités et celles des migrants en utilisant des moyens qui toucheront également ceux qui ne sont pas pleinement alphabétisés ou qui n'ont pas d'accès en ligne. Les responsables des communautés devraient être consultés et associés à l'élaboration des mesures et des stratégies de sécurité sanitaire.

2.2. La dimension territoriale

L'OCDE a noté que la crise mondiale de Covid-19 avait une forte dimension territoriale³³. Son impact diffère considérablement d'un pays à l'autre, mais aussi d'une région et d'une commune à l'autre. Au sein même des villes, certains quartiers sont plus touchés que d'autres et des données indiquent qu'il s'agit souvent de zones à faibles revenus et à forte densité de population, comme le nord de Stockholm ou la Seine-Saint-Denis en région parisienne. Seront examinés ci-dessous certains aspects de la participation des collectivités locales ainsi que des caractéristiques de la coordination entre les différents niveaux de l'administration publique.

Le rôle des autorités locales

Les collectivités locales et régionales sont chargées des principaux aspects des mesures d'endiguement, des soins de santé et des services sociaux, ainsi que du développement économique. Elles sont également plus proches des besoins des citoyens et peuvent être mieux placées pour

²⁹ Voir le document de Kontseilua (Conseil des organisations sociales de la langue basque) sur les cas de discrimination en langue basque soumis au Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

³⁰ L'enquête de l'Union fédérale des nationalités européennes indique que les collectivités locales et régionales sont plus actives en ce qui concerne les informations relatives à la santé.

³¹ La ville de Paris et le département français de la Seine-Saint-Denis ont lancé, en partenariat avec des associations locales, une campagne de communication inclusive et multilingue ciblant les communautés qui ont du mal à accéder aux sources d'information officielles. Elle sera disponible dans 25 langues différentes : <https://www.paris.fr/pages/covid-19-paris-et-le-departement-de-la-seine-saint-denis-lancent-une-campagne-d-information-multilingue-et-inclusive-7736>.

³² <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Emergenza-Nuovo-Coronavirus-.aspx>.

³³ Voir OCDE : https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government.

procéder à une évaluation contextuelle de l'adéquation des mesures de confinement ainsi que pour évaluer et combler les lacunes en matière de protection contre les pandémies, notamment en ce qui concerne les communautés vulnérables.

Les grandes villes et les régions urbaines en particulier ont été placées en première ligne de la gestion de la crise sanitaire dans ses multiples facettes, notamment la prise en compte des communautés vulnérables. Les données de l'OCDE montrent que près des deux tiers des migrants s'installent dans des régions plutôt métropolitaines et densément peuplées. Il a donc été essentiel de contacter ces communautés, y compris dans leur langue (voir ci-dessus). Outre la diffusion d'informations sur la Covid-19, les villes ont été confrontées à des problèmes très concrets, notamment l'atténuation des effets de la crise sur les communautés vulnérables. Elles ont dû, en particulier, mobiliser les services sociaux et communautaires en faveur des groupes défavorisés, veiller à ce que les plus vulnérables bénéficient également des mesures en faveur de l'emploi ou des programmes de retour à l'emploi, adapter les services de logement pour protéger les personnes vivant dans des conditions à risque et maintenir l'accès à l'éducation (voir le chapitre II pour de plus amples détails sur certains domaines).

Les initiatives des communes participant au programme des Cités Interculturelles (CCI) du Conseil de l'Europe³⁴ sont autant d'exemples montrant que les autorités municipales ont été très engagées dans la lutte contre la crise et la protection des groupes vulnérables. Ces initiatives s'inscrivent dans un contexte de défense et de promotion du caractère multiculturel de leur ville. Par exemple, à Lublin, en Pologne, les autorités municipales sont intervenues rapidement pour que les migrants puissent obtenir un numéro de sécurité sociale sans lequel ils auraient été privés des services sociaux fournis au niveau central ou local, notamment des services de base tels que l'achat de médicaments dans une pharmacie³⁵. À Leeds, au Royaume-Uni, les autorités municipales ont mis en place un réseau pour surveiller l'impact de la Covid-19 sur les communautés, notamment les réfugiés, les demandeurs d'asile et les communautés LGBT, et pour déterminer leurs besoins pratiques et pécuniaires.

Des mesures ont également été prises au niveau local pour agrandir des aires d'accueil de communautés de Gens du voyage afin de faire respecter les réglementations sur la distanciation sociale (France, Irlande, Suisse, par exemple). On voit ici que la crise a accéléré l'adoption de mesures indispensables. Alors que celles-ci restent des mesures d'urgence adoptées en temps de crise, il reste à voir dans quelle mesure les interventions visant à améliorer les conditions de logement et autres des communautés seront maintenues après la pandémie.

Recommandation 6 : Les autorités locales et municipales devraient prendre des mesures concrètes pour assurer des services sociaux liés à la crise, notamment des prestations dans les domaines du logement, de la santé et des prestations en faveur de l'emploi, et veiller à ce qu'ils bénéficient aux membres des groupes vulnérables. Les mesures qui étaient considérées comme nécessaires avant la crise et qui ont été adoptées dans l'urgence, comme l'agrandissement des aires d'accueil pour les Gens du voyage et l'agrandissement de celles qui existent déjà, devront être maintenues après la crise et pas supprimées.

Une gouvernance multiniveau et multipartite

On a vu ci-dessus que certaines collectivités locales et régionales avaient joué un rôle actif dans le traitement des aspects relatifs à la diversité et l'inclusion de la crise de Covid-19. Dans d'autres cas de figures, la réponse des États à la pandémie a conduit l'administration centrale à reprendre la main et à retirer certaines ressources aux collectivités locales. Des débats ont eu lieu et des comparaisons ont été faites sur la question de savoir si un mode de gouvernement centralisé ou décentralisé est plus

³⁴ Voir la page internet consacrée au programme Cités interculturelles (CCI) et à la Covid-19 [https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/covid-19-special-page#{"62433518":{0}}](https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/covid-19-special-page#{).

³⁵ Voir l'exemple de Lublin en matière de soutien aux migrants pendant la pandémie : https://www.themayor.eu/en/how-to-support-foreigners-in-a-pandemic-lessons-from-lublin?fbclid=IwAR1aP25ZhyXQW4cgQ9tx_LgXf1ySfZH_0XEPFs6132FgvATximXmB1YzoZ0.

efficace pour faire face à la crise, mais ils n'ont pas été concluants. On sait que les mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement se sont avérés essentiels pour fournir une réponse de qualité. En effet, une coordination étroite entre tous les acteurs responsables aux niveaux régional et central est importante non seulement pendant la crise mais aussi durant la phase de relèvement. Certains États ont des mécanismes qui sont en place à cet effet (voir les exemples ci-dessous). Il importera de voir comment ces mécanismes aborderont les questions relatives à l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion dans le cadre des futurs plans de relèvement régionaux ou locaux.

Exemples :

- En Lituanie, un mécanisme de coopération entre les institutions nationales et locales a été créé en mettant l'accent sur l'égalité des chances ;
- La Norvège a créé un groupe de travail composé de membres des ministères du gouvernement central et de l'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) pour examiner l'impact de la Covid-19 sur les recettes et les dépenses des collectivités locales ;
- Au Portugal, le gouvernement a créé un point de contact permettant aux municipalités de répondre aux questions d'autres municipalités ;
- En Espagne, la Conférence des présidents réunissant le gouvernement et les gouvernements respectifs des communautés autonomes harmonise la communication sur les mesures d'endiguement et coordonne les ressources en fonction des besoins territoriaux.

La coopération transfrontalière et les minorités nationales

Des mesures hâtives prises par certains États pour fermer leurs frontières aux non-ressortissants afin de contenir la propagation du virus ont non seulement remis en cause la mondialisation et sa dépendance à l'égard de la libre circulation des personnes, des biens et des services, mais elles ont eu aussi un impact négatif sur la capacité des minorités vivant dans des régions transfrontalières à maintenir des contacts et des activités culturelles et linguistiques avec leur État-parent³⁶. On constate néanmoins qu'une coopération positive s'est mise en place au fur et à mesure que les États rouvrent progressivement leurs frontières. Par exemple, des associations régionales du Schleswig méridional et des représentants de la minorité allemande au Danemark s'efforcent à présent d'assurer un régime spécial à ceux qui vivent dans la région frontalière entre le Danemark et l'Allemagne³⁷.

III. LES GRANDS DÉFIS À RELEVER DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

« La Covid-19 pose de grands défis à l'ensemble de la société, car le virus peut toucher tout le monde et ne fait pas de distinction entre les personnes. » Les commentaires sur la crise font souvent référence au fait que le virus agit sans discrimination. Mais sommes-nous vraiment « tous dans le même bateau » comme on le souligne parfois de manière rhétorique ? Les rapports préliminaires et les données recueillies dans certains pays laissent penser que c'est loin d'être le cas, du moins pour les communautés vulnérables visées dans le présent document.

Certes, le virus ne fait pas de discrimination entre les personnes mais il a néanmoins des conséquences dévastatrices sur certains groupes de la population, notamment les personnes qui sont âgées et celles qui souffrent de pathologies connexes. La crise aggrave également la vulnérabilité de certains groupes

³⁶ Voir les dispositions pertinentes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : article 17, paragraphe 1 : « Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières avec des personnes se trouvant régulièrement dans d'autres États, notamment celles avec lesquelles elles ont en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel. » et article 18, paragraphe 2 : « Le cas échéant, les Parties prendront des mesures propres à encourager la coopération transfrontalière. »

³⁷ Voir la déclaration de l'Union fédérale des nationalités européennes : <https://www.fuen.org/en/article/Do-You-Speak-Corona-Border-closures-were-a-major-concern-of-the-Danish-minority-in-Germany>.

de population ayant un statut socio-économique inférieur, qui est souvent associé au statut de minorité dans de nombreux pays³⁸.

En fait, la crise a montré que les États avaient failli à leur obligation de fournir des services publics et que des inégalités structurelles entravent l'accès à de tels services. Ces inégalités soulèvent des questions relatives aux droits humains et mettent en évidence l'obligation qu'ont les États de les traiter.

Conformément au mandat du CDADI, ce chapitre aborde les défis de l'anti-discrimination posés par la crise de la Covid-19 pour les personnes appartenant aux minorités nationales, aux migrants et aux communautés LGBTI. Il passe également en revue les mesures prises par les États pour atténuer ces défis dans certains domaines clés.

1. Anti-discrimination et égalité

On se fait peu à peu une idée plus précise des effets disproportionnés de la Covid-19 sur certains groupes vulnérables ou minoritaires, sachant que la situation varie en fonction de chaque contexte ainsi qu'au sein de la communauté concernée. En fait, la crise n'a pas touché tous les groupes minoritaires de la même manière. Elle a plutôt eu un impact asymétrique car les groupes qui étaient déjà marginalisés avant la crise l'ont été encore davantage pendant la pandémie.

Dès lors, l'aspect relatif à l'anti-discrimination des réponses des États à la pandémie de Covid-19 pose un certain nombre de questions.

La première concerne les mesures qui pourraient constituer une discrimination directe. C'est le cas des mesures qui ciblent intentionnellement certaines catégories de la population au motif qu'elles sont nécessaires à la protection de la santé publique ou en raison d'une urgence publique « menaçant la vie de la nation³⁹ ». Or ces mesures ne répondent pas aux critères de légalité et de proportionnalité et ne sont donc pas exemptes de caractère discriminatoire. Des inquiétudes à cet égard ont été soulevées concernant certaines mesures visant la communauté rom (voir également le chapitre III.5, sécurité et application de la loi).

La deuxième question porte sur la mesure dans laquelle les dispositions adoptées, qui ciblent pourtant la population dans son ensemble, ont eu un impact disproportionné sur certaines de ses catégories. En d'autres termes, les mesures prises constituent-elles, indirectement, une discrimination à l'encontre de certaines communautés et des mesures ont-elles été prises pour remédier à cette situation ?

La troisième question concerne les cas de discrimination multiple ou croisée. La crise sanitaire a mis en lumière la manière dont différentes diversités peuvent être interconnectées. Elle a également montré qu'il est nécessaire de ne pas considérer qu'un groupe est homogène ou qu'un facteur est unique et qu'il est important de prendre en compte les formes multiples et croisées de discrimination et d'inégalités lorsque l'on élabore des mesures politiques. Les femmes des minorités, en particulier, peuvent être confrontées à des défis croisés en raison de la discrimination et de l'inégalité entre les genres. Elles peuvent être également touchées de manière disproportionnée par l'insécurité de l'emploi, car elles ont tendance à être fortement représentées dans le secteur informel du travail et

³⁸ En ce qui concerne la communauté LGBTI, voir, par exemple, les recherches entreprises sous les auspices de l'OCDE sur l'écart, sur le plan socio-économique, entre les LGBTI et les non-LGBTI : <https://www.oecd.org/els/soc/LGBTI-in-OECD-Countries-A-Review-Valfort-2017.pdf>.

³⁹ Par exemple, la Direction centrale opérationnelle de la Bulgarie, qui gère la réponse nationale à la pandémie, a déclaré que les quartiers roms étaient des « foyers » de la Covid-19 et a commencé à multiplier les tests sur les résidents en utilisant des drones équipés de capteurs thermiques pour prendre à distance leur température et surveiller leurs déplacements.

assument des responsabilités disproportionnées en matière de garde d'enfants en raison des fermetures d'écoles.

La quatrième question concerne la disponibilité de données désagrégées permettant d'élaborer des mesures ciblées pour remédier aux situations d'inégalité. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe demandent depuis longtemps aux États de fonder leurs politiques d'égalité et d'inclusion sur des données fiables et ventilées relatives au nombre de personnes appartenant à des minorités nationales⁴⁰ et à d'autres groupes défavorisés et à leur situation. Ils ont souligné que la collecte de données devrait être effectuée dans le plein respect des règles de protection des données et conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des individus. Cependant, la plupart des États sont réticents à reconnaître la nécessité de collecter des données ventilées, ce qui a été répété dans les réponses au questionnaire (voir également le chapitre III.6 à ce sujet).

Pourtant, les données désagrégées relatives à l'incidence de la Covid-19 sur certains groupes ont été utiles aux États qui les collectent, qui ont pu ainsi mieux cerner et comprendre l'impact disproportionné de la pandémie sur certains groupes et prendre des mesures appropriées pour atténuer ses effets. Au Royaume-Uni en particulier, de nouveaux éléments prouvant qu'il existe un lien entre l'origine ethnique et les effets nocifs de la Covid-19 sur la santé ont incité les autorités à lancer des enquêtes. L'organisme Public Health England a constaté que si l'âge, la profession, la région ou le sexe étaient des facteurs de risque, l'appartenance à un groupe ethnique minoritaire l'était également. Son rapport souligne que les membres des groupes ethniques noirs étaient les plus susceptibles d'être traités positifs à la Covid-19, que le risque de décès chez les personnes d'origine bangladaise était deux fois plus élevé que celui des personnes d'origine britannique blanche, et que les personnes d'origine chinoise, indienne, pakistanaise, et d'autres ethnies asiatiques, caribéennes et d'autres ethnies noires présentaient un risque de décès de 10 à 50 % plus élevé que les personnes britanniques blanches⁴¹. Les éléments factuels recueillis dans le cadre de ce processus ont incité le Service national de santé à élaborer un plan comportant une évaluation des risques individualisée pour chaque membre du personnel sanitaire issu d'une minorité ethnique afin de déterminer s'il peut continuer à travailler en première ligne. En outre, les conclusions du rapport de l'organisme britannique de santé publique serviront de base aux futures politiques qui seront approuvées par le ministre chargé de l'égalité⁴².

D'autres États ont indiqué que des informations sur la situation de groupes spécifiques tels que les migrants ou les minorités ethniques découlent de l'interprétation de données sociodémographiques et géographiques.

- La Norvège, par exemple, a expliqué que les autorités s'appuyaient sur des données telles que le lieu de résidence et le pays de naissance, lesquelles étaient ensuite combinées aux données recueillies sur la proportion d'immigrants/de minorités dans les communes/districts et aux observations rapportées par les hôpitaux et les cliniques dispensant des soins de santé primaires.
- En France, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement a établi des statistiques comparant le nombre de cas de Covid-19 dans les sites/campements et le nombre de cas dans la population générale.

⁴⁰ Outre les avis ou rapports spécifiques sur les différents États, voir le quatrième commentaire du Comité consultatif : « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités (2016) :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a4811> ou la Recommandation de politique générale n° 14 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail (2012) :

<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-14-on-combating-racism-and-racia/16808b5afc>.

⁴¹ Voir les conclusions du rapport de l'organisme Public Health England publié le 2 juin 2020 :

<https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-review-of-disparities-in-risks-and-outcomes>.

⁴² <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-review-of-disparities-in-risks-and-outcomes> et <https://www.gov.uk/government/news/next-steps-for-work-on-covid-19-disparities-announced>.

- Aux Pays-Bas, des recherches ont été menées sur l'impact de la Covid-19, notamment sur des groupes ou communautés spécifiques appelés « personnes issues de l'immigration non occidentale »⁴³.

On peut également se féliciter que certains pays aient indiqué leur intention de procéder à une évaluation plus approfondie des impacts différentiels de la Covid-19 sur certains groupes. Ces données seront nécessaires pour étayer une analyse fondée sur l'intersectionnalité et une stratégie d'intervention visant les personnes les plus à risque et les plus touchées de façon disproportionnée par cette pandémie. A Malte, par exemple, des questions spécifiques pourraient être incluses dans le prochain recensement national de 2020 afin de déterminer plus clairement l'impact de la Covid-19 sur les communautés de migrants. En Irlande, le gouvernement a chargé une ONG de mener des recherches sur les effets de la pandémie et des mesures de santé publique sur le bien-être des personnes et des jeunes LGBTI.

Recommandation 7 : Pour disposer d'une base permettant d'évaluer l'impact de la pandémie concernant l'anti-discrimination et l'égalité, il est essentiel que les gouvernements collectent des données ventilées relatives au nombre de personnes appartenant à divers groupes minoritaires et défavorisés et à leur situation.

2. Discours de haine

L'ethnisation de la pandémie et le discours homophobe

L'histoire a montré qu'en temps de crise, les communautés minoritaires sont souvent transformées en boucs émissaires et sont visées par des discours et des pratiques racistes, discriminantes et souvent violentes. La crise provoquée par la pandémie de Covid-19 n'est pas différente.

Le fait de blâmer certains groupes pour la propagation du virus, autrement dit « l'autre », qui peut être une minorité ou un étranger, a été constaté comme un phénomène mondial⁴⁴. Des attaques discriminatoires visant des personnes perçues comme étant d'origine chinoise ont été largement signalées, en particulier pendant la première phase de la pandémie. Elles ont eu des répercussions sur d'autres groupes minoritaires. Les groupes ciblés étaient différents selon le contexte national et les formes d'intolérance étaient celles qui prévalaient avant la pandémie de Covid-19. La communauté rom en particulier a été visée par des discours de haine dans de nombreux endroits de l'espace du Conseil de l'Europe, ce qui montre à quel point les sentiments anti-Roms sont profondément ancrés dans la société. Ces cas de stigmatisation ont été signalés aux organismes de promotion de l'égalité⁴⁵ et aux ONG⁴⁶ et ont été constatés avec inquiétude par les organismes internationaux de défense des droits humains⁴⁷. Dans d'autres contextes, certains groupes minoritaires vivant en promiscuité dans des quartiers qui ont été soumis à un confinement strict auraient été la cible de commentaires haineux en ligne⁴⁸.

⁴³ Voir l'étude du Bureau central des statistiques néerlandais (CBS) : https://www.cbs.nl/?sc_itemid=7dfe75ea-e638-4752-992e-3573e77c2227&sc_lang=nl-nl (en néerlandais).

⁴⁴ Voir : La discrimination et la stigmatisation liées au COVID-19: un phénomène mondial ? UNESCO, 25 mai 2020 : <https://en.unesco.org/news/covid-19-related-discrimination-and-stigma-global-phenomenon>.

⁴⁵ Pour des exemples de plaintes contre des discours de haine reçues par les organismes de promotion de l'égalité, voir : <https://equineteurope.org/covid-19-response/#data>.

⁴⁶ Voir le Réseau européen d'associations locales de Roms (ERGO) : http://ergonetnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/ERGO-input_impact-section-in-specific-MS.pdf. Voir également la carte du Réseau européen contre le racisme et sa partie sur le discours de haine : https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/key_findings_of_the_map.pdf.

⁴⁷ Voir, par exemple, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/governments-must-ensure-equal-protection-and-care-for-roma-and-travellers-during-the-covid-19-crisis>.

⁴⁸ Voir la déclaration du Défenseur public de la Géorgie : Le Défenseur public de la Géorgie et les Conseils des minorités nationales et des religions du Défenseur public manifestent leur soutien aux habitants des communes de Marneuli et de Bolnisi et expriment leur inquiétude quant à l'attitude xénophobe d'une certaine partie du public à l'égard des citoyens azéris suite à l'imposition d'un embargo sur les territoires susmentionnés en relation avec la propagation du coronavirus : <http://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/gantskhadaba-marneulis-da-bolnisis-munitsipalitetebshi-mtskhovrebi-adamianebis-mkhardasacheraad>.

Des dirigeants politiques et religieux ont participé activement à la vague d'intolérance, de racisme ou de xénophobie. On rapporte également que des partis et groupes politiques d'extrême droite en Europe exploitent la crise sanitaire à des fins partisans et n'hésitent pas à promouvoir leurs programmes anti-immigrants et ultra-nationalistes en utilisant parfois des théories du complot antisémites et xénophobes⁴⁹. Dans certains pays, les sentiments anti-Roms ont souvent été attisés par les politiciens⁵⁰, y compris ceux qui appartiennent à des partis de la coalition gouvernementale⁵¹. Des cas de discours de haine en relation avec la diaspora ont été régulièrement notés dans certains contextes nationaux polarisés. Lors de points de presse, des responsables se sont montrés critiques à l'égard des cas « étrangers » de Covid-19 par rapport aux cas « internes »⁵².

La Covid-19 a également été utilisée par certains chefs religieux pour répandre des commentaires haineux sur les personnes LGBTI, parfois avec le soutien du plus haut responsable du pays⁵³. Ces déclarations ont été fermement condamnées par la communauté internationale⁵⁴.

Le rôle des médias sociaux

Les discours de haine en ligne ont été au centre de l'attention pendant la crise sanitaire au point que certains ont parlé de phénomène rampant. Certes, les réseaux sociaux se sont efforcés de lutter contre les fausses informations concernant le virus, mais de nombreuses théories du complot ont néanmoins été hébergées sur leurs plateformes. Les réseaux anti-migrants et d'extrême droite ont exploité la crise sanitaire pour diffuser des informations visant les migrants, les réfugiés et d'autres populations vulnérables en ligne (et hors ligne). La Covid-19 a mis en évidence les préoccupations, soulevées dans de récents rapports du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'expression et l'accès à l'information, selon lesquels ces réseaux sociaux traitent de questions telles que les discours de haine sans vraiment se soucier de leurs conséquences en matière de droits humains⁵⁵.

La lutte contre les discours de haine

Certes, les déclarations qui ont infirmé les rumeurs imputant la propagation de la pandémie aux minorités ont plutôt été rares dans certains contextes nationaux, mais il est néanmoins important d'en citer quelques-unes. En Bulgarie, par exemple, le responsable de l'agence nationale de gestion des situations d'urgence a déclaré à plusieurs reprises que l'origine ethnique n'était pas un facteur lorsqu'il prenait des décisions concernant les patients et les mesures de santé publique. Dans la ville italienne de Turin, une conférence de presse conjointe entre le maire et les dirigeants de la communauté chinoise s'est tenue dès février 2020 pour contrer les stéréotypes liés à la Covid-19 et la discrimination à l'encontre de cette communauté.

⁴⁹ De nombreuses sources signalent des déclarations faites par des dirigeants politiques dans le cadre de la Covid-19 : voir par exemple : Human Rights Watch, Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide : <https://www.hrw.org/news/2020/05/12/covid-19-fueling-anti-asian-racism-and-xenophobia-worldwide>. Voir aussi les réactions internationales aux discours de haine : Rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme et Rapporteur spécial des Nations unies sur les minorités, « Stop hate speech and racial discrimination against the Roma minority », 13 mai 2020 : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25881&LangID=E>. Voir la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/governments-must-ensure-equal-protection-and-care-for-roma-and-travellers-during-the-covid-19-crisis>. Pour un exposé sur les théories de la désinformation et de la conspiration, voir : <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2020/06/COVID-19-Briefing-01-Institute-for-Strategic-Dialogue-27th-March-2020.pdf>.

⁵⁰ Voir, par exemple, en Slovaquie : <https://www.facebook.com/jozef.simko.125/posts/1418257628335103> (en slovaque).

⁵¹ Voir le rapport d'Amnesty International : <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/europe-covid19-lockdowns-expose-racial-bias-and-discrimination-within-police/>.

⁵² Voir, par exemple : <https://promolex.md/17599-pandemic-fires-hate-speech-in-moldova-2/?lang=en>.

⁵³ Voir le rapport de l'ILGA précité, p.5 : ILGA-Europe a reçu des rapports de chefs religieux accusant les communautés LGBTI de la pandémie. Ces rapports provenaient des pays suivants : Bulgarie, Allemagne, Géorgie, Italie, Moldavie, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne, Russie, Turquie et Ukraine.

⁵⁴ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25884&LangID=E>. Voir aussi la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les LGBTI et la Covid-19 : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-the-suffering-and-resilience-of-lgbt-persons-must-be-visible-and-inform-the-actions-of-states>.

⁵⁵ Voir : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>.

Pour contrer ce que le Secrétaire général de l'ONU a qualifié de « tsunami de haine et de xénophobie, boucs émissaires et alarmistes⁵⁶ » en relation avec la pandémie de Covid-19, les États membres se sont appuyés sur les cadres juridiques existants pour lutter contre les discours de haine et les crimes de haine. Les organismes de promotion de l'égalité ont été en première ligne pour recevoir les plaintes. En Roumanie, par exemple, l'Agence nationale pour les Roms a déposé une plainte auprès du Conseil national de lutte contre la discrimination contre un fonctionnaire de la préfecture du comté de Timis pour « discours public préjudiciable ». Ce fonctionnaire avait stigmatisé la communauté rom au motif qu'elle était une source de contamination. En Espagne, le Conseil pour l'élimination de la discrimination ethnique ou raciale a utilisé sa position d'informateur de confiance sur les médias sociaux pour signaler de nombreux cas de discours de haine anti-Roms liés à la crise sanitaire. Il a également coopéré avec des plateformes de vérification pour contrer des fausses informations diffusées par des groupes WhatsApp sur les liens entre la Covid-19 et la communauté rom (voir, pour d'autres exemples de suivi spécifique sur cette question, la Belgique, la Croatie, l'Allemagne, Malte, la Slovaquie).

La société civile a également joué un rôle actif. Par exemple, l'organisation néerlandaise de lutte contre la discrimination Art.1 Midden Nederland a lancé la campagne « #Jijtelmee » (Vous comptez) et appelé la société à soutenir celles et ceux qui sont visés par des insultes, la discrimination et l'inégalité des chances pendant la pandémie de Covid-19⁵⁷.

Dans l'ensemble, les discours de haine liés à la Covid s'inscrivent dans le contexte d'une recrudescence de ce type d'infraction dans les États membres du Conseil de l'Europe au cours des dernières années. Ce phénomène montre que les États doivent renforcer leurs stratégies nationales et mettre en œuvre des actions à long terme fondées sur les principes des droits humains aux fins de prévenir les discours de haine, en coopération avec les médias, les institutions indépendantes de défense des droits humains et la société civile.

Recommandation 8 : Afin de lutter contre les discours de haine en général, et leur recrudescence provoquée par la pandémie en particulier, les gouvernements devraient s'inspirer de la [Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre les discours de haine](#) et de la [Note d'orientation de l'ONU sur les moyens de lutter contre les discours haineux liés à la Covid-19](#). Les dirigeants politiques, à tous les échelons, devraient donner l'exemple en luttant publiquement contre la désinformation et en promouvant une culture de non-discrimination et de tolérance.

3. La violence à l'encontre des personnes LGBTI

Pour un certain nombre de personnes appartenant aux communautés LGBTI, en particulier les jeunes, le respect des règles de confinement a signifié le retour au foyer, voire l'obligation de vivre enfermée dans un environnement hostile avec des membres de la famille qui ne les soutiennent pas ou n'acceptent pas leur identité de genre ou leur orientation sexuelle. Rappelons à ce sujet que l'Eurobaromètre 2019⁵⁸ a indiqué que seuls 55 % des Européens se sentiraient totalement à l'aise si leur enfant était dans une relation avec une personne du même sexe, ce chiffre tombant à 44 % pour une personne intersexuelle et 43 % pour une personne trans.

Les risques de violence domestique, d'abus physiques et émotionnels, ainsi que les préoccupations pour la santé mentale, ont donc augmenté pendant la crise de Covid-19. Le confinement n'a pas facilité le signalement des situations de maltraitance ou de demande d'aide puisque les victimes pouvaient vivre à proximité de leurs agresseurs. De nombreuses personnes LGBTI ont ainsi éprouvé un sentiment

⁵⁶ <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20076.doc.htm>.

⁵⁷ Voir le site internet de l'Art.1 Midden Nederland : <https://art1middenederland.nl/nieuws/212/campagne-jijtelmee-deel-ervaringen-en-blijf-discriminatie-melden-ook-nu>.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ebs_493_data_fact_lgbti_eu_en-1.pdf.

d'isolement renforcé. De nombreux rapports faisant état d'une exposition accrue des personnes LGBTI à la violence dans le contexte du confinement ont été signalés dans les États membres du Conseil de l'Europe. Dans certains pays, les appels adressés à des permanences téléphoniques d'urgence, y compris aux services d'appui à la prévention du suicide, ont été jugés en forte hausse (par exemple en Belgique, à Chypre, en France, en Italie, au Monténégro, en Serbie, avec une augmentation particulière pendant le couvre-feu dans ce dernier cas⁵⁹, et au Royaume-Uni⁶⁰).

Les ONG LGBTI ont travaillé intensivement pour apporter un soutien et une aide de base aux personnes de la communauté LGBTI dans le besoin et des services de soutien psychosocial ont été transférés sur des plateformes en ligne. Si le soutien des ONG a été essentiel durant cette période, certaines d'entre elles ont souhaité que l'État s'engage davantage et de façon plus structurée pour prendre le relais, notamment en inscrivant les questions relatives à l'inclusion des communautés LGBTI dans le champ d'application des mesures destinées à lutter contre la violence fondée sur le genre.

Recommandation 9 : La pandémie a démontré la nécessité, dans un certain nombre d'États, de mieux protéger les populations LGBTI contre la discrimination et la violence, notamment en incluant les personnes concernées dans le champ d'application des politiques de protection contre les violences domestiques ou en renforçant leur présence.

4. L'accès aux services publics : santé, logement, éducation

Dans la plupart des cas, la crise sanitaire a aggravé les déficits existants en matière d'accès à la santé, au logement, à l'éducation et à d'autres services publics pour les groupes vulnérables.

Santé

Assurance maladie pour les groupes vulnérables (Roms et communautés de migrants) : les personnes appartenant à des groupes vulnérables sans couverture d'assurance maladie, tels que les Roms ou les communautés de migrants, ont été mises dans une situation extrêmement précaire pendant la pandémie, d'autant que nombre de ces communautés vivent dans de mauvaises conditions sanitaires. Dans certains pays, le dépistage de la Covid-19 dépend de la couverture d'assurance maladie, ce qui exclut de *facto* un grand nombre d'entre elles.

Ce risque a été pris en compte dans certains cas : la ville de Milan, par exemple, a mis en œuvre des tests de Covid-19 à grande échelle et de saturation en oxygène dans les camps roms installés sur son territoire, indépendamment de la couverture d'assurance. Dans des pays comme la Serbie, des médiateurs sanitaires assistés par des organismes internationaux ont fourni des ventilateurs et du matériel de protection aux professionnels de la santé, et surveillé l'impact de la crise sanitaire sur les familles ayant des enfants dans les campements roms. En Grèce, des mesures ont été annoncées pour délivrer des numéros temporaires d'assurance et de soins de santé aux demandeurs d'asile et leur accorder un accès gratuit aux soins de santé et aux médicaments à partir de la mi-avril⁶¹. Au Portugal, la décision a été prise que tous les étrangers dont la demande de séjour est en instance seront considérés comme des résidents permanents jusqu'au 1^{er} juillet au moins afin de leur permettre d'accéder aux services publics pendant la pandémie de coronavirus.

Accès aux informations sanitaires et communication avec les professionnels de la santé : des efforts considérables ont été faits pour traduire les informations sanitaires sur la Covid-19 dans de nombreuses langues, en utilisant divers formats et en faisant appel à des ONG pour faciliter la communication (par exemple, en Belgique, au Danemark, en Irlande et en Suisse). Une enquête préliminaire de l'Union fédérale des nationalités européennes a toutefois révélé que seule la moitié

⁵⁹ Pour de plus amples détails, voir : <https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/covid19-lgbti-assessment-2020.pdf>.

⁶⁰ Voir, par exemple, au Royaume-Uni : <https://www.bbc.com/news/health-53223765>.

⁶¹ <https://help.unhcr.org/greece/coronavirus/>.

environ des groupes minoritaires consultés avaient accès à des informations sur la Covid-19 dans leur langue maternelle, y compris des informations sur la santé.

Dans certains cas, l'adoption de mesures positives pour remédier à la situation des communautés vulnérables s'est accompagnée d'orientations ou de recommandations supplémentaires à l'intention des services sociaux et des services de santé, notamment en Espagne⁶². En France, des plateformes de collaboration en ligne ont été utilisées pour partager des expériences et relever les défis auxquels sont confrontés les travailleurs sociaux chargés d'améliorer la situation des Roms et des Gens du voyage pendant la pandémie⁶³. Elles ont également servi à fournir des outils permettant de surmonter les barrières linguistiques pour mieux fournir des traitements médicaux adéquats⁶⁴.

Report des traitements pour les LGBTI : la pression considérable exercée sur les services de santé pour traiter la Covid-19 les a souvent conduits à donner la priorité à ceux qui ont les besoins de soins les plus urgents. Dans la pratique, ce changement de priorité a eu un impact négatif sur celles parmi les personnes LGBTI qui ont besoin de traitements, notamment les traitements hormonaux et les traitements d'affirmation du genre. Ceux-ci auraient été reportés, parfois *sine die*. Bien que ces reports ne soient pas en soi discriminatoires, la Covid-19 a accru le risque de discrimination à l'encontre des patients LGBTI, en particulier dans les lieux où la discrimination en matière de soins de santé fondée sur l'identité de genre et l'orientation sexuelle est profondément ancrée. Cependant, on constate avec satisfaction que le dialogue avec les communautés LGBTI a permis de recenser les besoins et de les satisfaire. Malte, par exemple, a indiqué que le dialogue avait permis d'établir que l'accès au traitement du VIH pour les citoyens non maltais était un problème majeur. Ces personnes, en effet, n'avaient pas droit à des soins de santé gratuits et devaient pourtant prolonger leur séjour à Malte en raison des restrictions imposées aux voyages.

Recommandation 10 : Les Roms et autres groupes vulnérables sans assurance maladie devraient avoir accès aux services de santé primaires, tant pour leur propre bénéfice que pour mieux contrôler la propagation du virus.

Le logement

Dans les États membres du Conseil de l'Europe, de nombreux Roms continuent de vivre dans des conditions bien inférieures aux normes minimales de logement convenable. Ils n'ont pas, notamment d'accès à l'eau potable et vivent dans des logements surpeuplés⁶⁵. En outre, de nombreux membres de la communauté des Gens du voyage sont toujours confrontés à des politiques de sédentarisation forcée ou à l'absence d'aires d'accueil, autant de conditions qui, pendant la pandémie, ont directement menacé la santé de ces populations. Cette communauté a eu beaucoup de mal à trouver des aires d'accueil appropriées à la suite des restrictions imposées pour lutter contre la Covid-19. Il faut se féliciter que certains pays aient publié des instructions ou des orientations spécifiques à l'intention des autorités locales afin de garantir que des aires supplémentaires soient mises à la disposition des Roms et des Gens du voyage (Irlande⁶⁶, Suisse, France, Royaume-Uni⁶⁷) dans des conditions sanitaires satisfaisantes qui leur ont permis de s'auto-isoler. Le présent rapport n'a pas examiné les informations sur la manière dont ces orientations ont été mises en œuvre dans la pratique.

⁶² <http://www.fnmc.es/2020/03/31/documento-tecnico-de-recomendaciones-de-actuacion-de-los-servicios-sociales-ante-la-crisis-por-covid-19-en-asentamientos-segregados-y-barrios-altamente-vulnerables/>.

⁶³ <https://www.idealco.fr/formation/temps-d-echanges-covid-19-gens-voyage-13-11515>.

⁶⁴ Voir : <http://www.traducmed.fr>.

⁶⁵ Voir : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-anti-gypsyism-barrier-roma-inclusion_en.pdf page 14.

⁶⁶ Voir la circulaire adoptée par le ministère du logement demandant aux autorités locales de prendre des dispositions pour rendre les aires d'accueil des Gens du voyage mieux protégées : <https://www.paveepoint.ie/wp-content/uploads/2015/04/Screenshot-89.png>.

⁶⁷ Voir les orientations adoptées le 30 avril 2020 :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/882564/COVID-19_-_mitigating_impacts_on_gypsy_traveller_communities.pdf.

Plusieurs communes ont également fait état de mesures adoptées pour protéger les populations roms locales en nettoyant les installations dans et autour des campements et en fournissant gratuitement des gants, des désinfectants, des savons et de l'eau en bouteille (Croatie, Grèce, Italie). Certains pays auraient apporté une certaine forme d'aide au logement (Italie, Roumanie et Espagne), notamment en suspendant le paiement des loyers dans les aires d'accueil (France). Les expulsions ont été suspendues dans certains pays, en particulier l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie, l'Espagne et le Royaume-Uni⁶⁸. Au niveau local, des municipalités européennes ont également pris une série d'initiatives visant à renforcer la solidarité en matière de logement⁶⁹.

Si certaines de ces mesures ont pu apaiser les préoccupations en améliorant rapidement les conditions sanitaires des groupes vulnérables (notamment des mesures qui auraient dû être adoptées depuis longtemps), elles soulignent également la nécessité de remédier au manque structurel de logements convenables et de conditions de logement adéquates pour les groupes vulnérables.

Recommandation 11 : Les conditions sanitaires à l'intérieur et aux alentours des campements de Roms devraient être améliorées afin de contribuer à prévenir la propagation du virus, notamment en assurant l'approvisionnement en eau courante et en facilitant l'élimination des déchets. Les expulsions en cas de pandémie ou de crise sanitaire devraient être suspendues.

L'enseignement

À quelques exceptions près, la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont décidé de fermer les écoles afin de contenir la propagation du virus. En conséquence, de nombreux établissements scolaires ont adopté des outils de télé-enseignement pendant la période de confinement afin de maintenir la continuité des cours. Ces mesures d'adaptation aux nouvelles circonstances sont certes louables, mais elles ont posé des défis supplémentaires aux enfants, en particulier ceux qui sont issus de familles socioéconomiquement vulnérables, notamment les enfants roms et les enfants de familles de migrants. Elles ont également soulevé la question de la disponibilité de l'enseignement dans les langues minoritaires.

La crise sanitaire a aggravé les inégalités d'accès aux nouvelles technologies qui existaient déjà entre les communautés en fonction de leur statut socio-économique. Il existe également, sur ce plan, de grandes disparités entre les États membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'entre les régions, car les écoles situées dans des zones rurales éloignées ou dans des quartiers urbains pauvres sont confrontées à des situations plus difficiles.

Des études menées dans certains pays ont montré que les ménages roms ont un accès bien plus difficile aux ordinateurs et aux technologies nécessaires à l'enseignement à distance que les ménages non roms⁷⁰. En Croatie, une étude menée par l'ONG REYN en coopération avec le ministère des Sciences et de l'Éducation entre le 31 mars et le 3 avril 2020 auprès de 65 écoles primaires a révélé que dans 30 % des écoles, environ un tiers des enfants roms ne participaient pas régulièrement à l'enseignement à distance dans les conditions sanitaires actuelles⁷¹. Cette enquête n'est qu'un exemple quantifié parmi d'autres de l'augmentation vraisemblable du taux d'abandon scolaire déjà élevé dans la population rom.

⁶⁸ Voir : Roma in the Covid-19 Crisis: An Early Warning from Six EU Member States, Open society Roma Initiatives Office, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/roma-in-the-covid-19-crisis>.

⁶⁹ <https://covidnews.euocities.eu/?s=housing&orderby=relevance&order=DESC>.

⁷⁰ Voir, par exemple, les chiffres fournis par une enquête régionale du PNUD (2017) pour les Balkans occidentaux, cités par Balkan Insight : <https://balkaninsight.com/2020/04/01/roma-europes-neglected-coronavirus-victims/>. En Slovaquie, selon l'Institut slovaque de politique éducative, 60 % des enfants roms n'auraient pas accès à l'internet. En Espagne, environ la moitié des enfants roms n'ont pas accès à la technologie nécessaire pour suivre un enseignement à distance. La situation devrait être similaire ou pire dans un certain nombre de pays de l'espace du Conseil de l'Europe.

⁷¹ Voir les résultats de l'enquête menée par Reyn Croatie : <http://www.reyn-hrvatska.net/index.php/2020/04/23/djeca-romi-koja-su-nastavom-na-daljini-ostala-na-obrazovnoj-distanci/> (en croate).

Les *apprenants migrants et déplacés* rencontrent régulièrement des obstacles pour accéder à l'éducation. Les écoles et les centres d'apprentissage pour migrants constituent également une voie de communication privilégiée avec certains élèves et leur famille, et leur fermeture a encore affaibli ce lien.

Des efforts ont été déployés pour atténuer ces conséquences négatives pour les catégories les plus vulnérables de la population. Il s'agit de mesures pratiques telles que le don d'ordinateurs (Estonie), de téléphones mobiles prépayés et de tablettes dotés de programmes pédagogiques dans certains campements de Roms (France), ou encore la diffusion de leçons télévisées ou de plateformes de télé-enseignement (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Monténégro, Macédoine du Nord, Roumanie, Serbie, Turquie). Des initiatives ont également été prises pour maintenir la communication avec les enfants migrants et réfugiés, notamment en organisant des cours par l'intermédiaire de groupes WhatsApp, des émissions de radio, voire des enregistrements audio (Serbie). Dans certains cas les barrières linguistiques auraient entravé l'accès aux programmes éducatifs (voir ci-dessous sur les langues minoritaires).

Il a été également souligné que, dans certains pays, les assistants ou les médiateurs roms avaient fourni un soutien précieux aux familles roms et au personnel des écoles primaires en organisant des sessions d'enseignement à distance pour ces communautés. Leur intervention, évaluée positivement, souligne qu'il est important de prendre en compte les différences de situation qui peuvent se présenter au sein d'un foyer, ainsi que la surpopulation et le manque d'alphabétisation des enfants et des parents (par exemple, en Autriche et en République tchèque).

La crise sanitaire montre la complexité de la lutte contre la fracture numérique à long terme. Une étude de l'OCDE a souligné à cet égard que « la fracture numérique dans l'enseignement formel n'est pas simplement une différence d'équipement ». Des investissements sélectifs dans le matériel, les logiciels et les connexions aux réseaux ne sont pas toujours suffisants pour la combler⁷². La situation scolaire, les différences familiales, les normes pédagogiques et l'existence d'un soutien sont autant de facteurs qui contribuent à cette fracture. En outre, la capacité de chaque étudiant à apprendre de manière autonome est également importante. À cet égard, la crise de Covid-19 a mis en évidence qu'il est urgent de se pencher sur les inégalités de longue date dans l'éducation⁷³ et sur les mesures à prendre pour y remédier, notamment la mise à disposition de personnes prêtes à enseigner dans une classe diversifiée, l'engagement des communautés au niveau de l'école et un soutien supplémentaire et adapté aux membres des communautés défavorisées et minoritaires.

Le deuxième défi concerne la continuité de l'enseignement dans les *langues minoritaires* pour les enfants appartenant à des groupes minoritaires nationaux. Or on manque d'informations complètes sur ce sujet. Quelques exemples de mesures prises ont toutefois été fournis par certains États dans leurs réponses au questionnaire. Il s'agit notamment d'émissions télévisées dans les langues minoritaires (plateforme nationale de télé-enseignement en Estonie ou en Macédoine du Nord, disponible en macédonien et en albanais mais n'englobant pas les langues des minorités numériquement plus petites)⁷⁴. Dans certains contextes, la coopération avec les autonomies des minorités nationales et les autorités régionales a été considérée comme un atout, notamment en Serbie, où la coopération avec les conseils nationaux des minorités a été jugée importante car elle a permis de garantir des ressources en ligne de qualité dans les huit langues des minorités nationales.

⁷² <https://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/themes/ict/41284382.pdf>.

⁷³ Voir également l'appel lancé par le Fonds européen pour l'éducation pour garantir le droit à l'éducation des enfants roms pendant et après la pandémie en élaborant des politiques nationales durables et globales visant à réduire efficacement le fossé éducatif entre les Roms et les Non-Roms, y compris la ségrégation ethnique dans les écoles : <https://www.romaeducationfund.org/wp-content/uploads/2020/04/Roma-Education-Fund-Statement-on-COVID-19-pandemic.pdf>.

⁷⁴ www.eduino.gov.mk.

Une enquête menée par l'Union fédérale des nationalités européennes auprès de 29 groupes minoritaires dans 18 pays européens indique que dans 55 % de tous les cas analysés, le télé-enseignement avait été organisé dans la langue maternelle pendant la pandémie de Covid-19. Elle montre que cette forme d'enseignement était partiellement disponible dans 14 % des cas et indisponible dans 21 %. Les pays dans lesquels le télé-enseignement dans la langue maternelle aurait été mis en place sont les suivants : Allemagne, Autriche, Estonie, Espagne, France, Hongrie, Italie, Roumanie, Russie, Slovaquie et Ukraine. L'enquête souligne elle-même que l'interprétation de ces données comporte des limites (toutes les minorités ne sont pas représentées, par exemple). Elle offre néanmoins un premier aperçu d'une question qui, à ce stade, n'avait pas encore fait l'objet de recherches.

À bien des égards, la crise de Covid-19 a accéléré le passage à des solutions en ligne pour assurer la continuité des cours (et d'autres services) et a mobilisé la communauté numérique à cette fin. Par exemple, au sein de l'UE, une « coalition pour les compétences et les emplois numériques » réunissant des États membres, des entreprises, des partenaires sociaux, des organisations à but non lucratif et des prestataires de services éducatifs a pris des initiatives pour lutter contre le manque de compétences numériques en Europe. Des pratiques stimulantes ont déjà été partagées sur ce point⁷⁵. Les initiatives se poursuivent dans ce domaine, mais il sera intéressant d'examiner dans quelle mesure ces solutions incluent les locuteurs de langues minoritaires.

Recommandation 12 : Les stratégies ayant pour but d'assurer la continuité des cours pour tous les enfants devraient privilégier le dialogue avec les membres des communautés vulnérables et des minorités et avec les enfants migrants et déplacés et leurs familles. Il convient également de mettre en place des mesures visant à réduire la fracture numérique lorsque des solutions en ligne sont adoptées pour assurer cette continuité, notamment un soutien supplémentaire et adapté aux élèves issus de communautés défavorisées et minoritaires.

5. La participation socioéconomique

La pandémie de Covid-19 dépasse le cadre d'une simple crise sanitaire car nos sociétés et nos économies entières sont profondément touchées. Ce « tsunami » aurait déclenché la récession économique la plus grave depuis près d'un siècle. Au niveau mondial, de 40 à 60 millions de personnes pourraient être plongées dans l'extrême pauvreté à cause des chocs économiques causés par la crise liée au Covid-19⁷⁶. En outre, l'impact de la pandémie n'est pas le même d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre mais les licenciements massifs ont fait monter le chômage en flèche⁷⁷ et les restrictions extrêmes qui ont frappé l'emploi ont empêché les gens de gagner leur vie. Ces contraintes sévères ont rendu la situation socio-économique des communautés vulnérables encore plus difficile et pourraient creuser encore plus les inégalités.

De nombreux rapports internationaux et nationaux ont décrit la précarité de la situation socio-économique des Roms au cours des dernières décennies. On sait que le chômage dans les communautés roms est très élevé et que de nombreux Roms sont actifs dans le secteur informel. Or l'épidémie de Covid-19 les a privés de leur seule source de revenus et nombre d'entre eux ont été confrontés à une plus grande pauvreté à la suite d'une perte d'emploi ou d'une faillite.

Dans ce contexte de paupérisation, l'assistance sociale est devenue vitale et il est heureux que certains pays aient adapté leur couverture sociale à la situation. En Hongrie, par exemple, les bénéficiaires d'une aide sociale et d'une aide pour se chauffer recevront également des colis alimentaires. En

⁷⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-skills-and-jobs-coalition-compiles-digital-skills-resources-and-best-practices>.

⁷⁶ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html>.

⁷⁷ Plus d'un quart des personnes interrogées dans l'UE à ce stade déclarent avoir perdu leur emploi soit temporairement (23 %), soit définitivement (5 %) :

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19-first-findings-april-2020>.

Slovaquie, le gouvernement accorde une aide sociale sous forme de versements hebdomadaires plutôt que mensuels⁷⁸.

Un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont pris des mesures économiques correctives, y compris pour les travailleurs indépendants. Or cette aide, qui offre un soulagement bienvenu, se concentre souvent sur les personnes qui perdent un emploi officiel et régulier. Dès lors, dans la pratique, de nombreux Roms et personnes appartenant à d'autres communautés vulnérables sont exclus de ces mesures exceptionnelles de protection sociale⁷⁹. En outre, ceux qui pourraient en bénéficier auraient du mal à y accéder car les familles roms ne savent pas comment la solliciter. Il est encourageant de noter qu'en Suisse, un service de conseil a été mis en place en coopération avec certaines ONG pour aider les Gens du voyage à formuler des demandes d'aide sociale. Cette aide peut prendre la forme de bons et, en cas de situation économique précaire, inclure le loyer ou les factures d'assurance.

Les migrants et les réfugiés représentent un autre groupe défavorisé sur le marché du travail car ils ont souvent des emplois moins sûrs, de faibles salaires, des contrats à court terme et des perspectives de développement limitées. Leur emploi est rarement associé à des prestations sociales et, à l'instar des Roms, beaucoup travaillent dans l'économie informelle, ce qui les rend inéligibles à l'aide sociale. L'épidémie de Covid-19 aurait aggravé leur situation.

Des mesures spéciales visant à faciliter la prolongation des visas de travail ou le renouvellement des titres de séjour ont contribué à améliorer l'accès des migrants aux services essentiels et certains États ont pris des mesures exceptionnelles pour faciliter l'accès à l'emploi. En Belgique, par exemple, des mesures ont été prises pour faciliter l'accès des demandeurs d'asile au marché de l'emploi en permettant à ceux qui avaient déjà fait une demande de travailler pendant la procédure d'asile afin de compenser le manque potentiel de travailleurs saisonniers. L'Italie envisage de régulariser le statut d'environ 200 000 migrants en raison de la pénurie de main-d'œuvre résultant de la fermeture des frontières. La crise a également déclenché une réflexion sur la nécessité d'adopter une approche à plus long terme de la question. La Norvège, par exemple, a indiqué qu'un ensemble de mesures de soutien et d'amélioration des compétences des réfugiés et des immigrants a été proposé afin d'accroître leur participation et leur inclusion dans le marché de l'emploi.

Les personnes LGBTI seraient plus susceptibles d'être au chômage et de vivre dans la pauvreté que la population générale⁸⁰. De nombreux membres de cette communauté travaillent dans le secteur informel et n'ont pas accès aux congés de maladie payés, aux indemnités de chômage et à la couverture sociale. En raison de cette vulnérabilité accrue, les organisations LGBTI ont indiqué qu'elles concentraient leurs activités sur les lacunes de l'aide humanitaire. Certains États préparent actuellement un nouveau train de mesures visant à assurer une meilleure protection, mais certains observateurs ont critiqué les mesures proposées, qui ne tiendraient pas compte des besoins spécifiques des personnes appartenant à cette communauté défavorisée⁸¹.

La réouverture progressive de la plupart des secteurs de l'économie en mai 2020 dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe a soulevé une nouvelle série de questions concernant les conditions de santé et de sécurité et la protection contre les licenciements abusifs. Les personnes qui occupent un emploi précaire et qui font déjà partie des membres les plus vulnérables de la population

⁷⁸ <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/roma-in-the-covid-19-crisis>.

⁷⁹ Par exemple, en Espagne, la Fondation Secretariado Gitano a indiqué que les mesures approuvées par le gouvernement pour les travailleurs indépendants ont contribué à alléger partiellement la situation des vendeurs de rue roms, mais que les critères d'application de ces mesures excluent un certain nombre d'entre eux en raison de l'obligation d'être à jour dans le paiement des cotisations de sécurité sociale.

⁸⁰ <https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/covid19-lgbti-assessment-2020.pdf>.

⁸¹ Les organisations LGBTI de l'ILGA (International Lesbian and Gay Association) en Espagne ont fait part de leurs préoccupations concernant l'absence de mesures spécifiques aux LGBTI dans le contexte de cette crise, notamment le fait que les nouvelles mesures en faveur d'un revenu minimum ne répondent pas spécifiquement aux besoins de ces personnes.

active sont particulièrement touchées. De nombreux travailleurs migrants et saisonniers ont été exposés de manière disproportionnée à la Covid-19 en raison de conditions de travail et sanitaires inadéquates.

Des rapports publiés dans plusieurs pays ont souligné qu'il existait un risque particulier de contracter la Covid-19 dans les usines de transformation de la viande, où la concentration de travailleurs migrants sous contrat temporaire est importante (Allemagne, Irlande, Pays-Bas). L'Allemagne a annoncé des mesures visant à améliorer la situation : outre l'augmentation des amendes pour non-respect des normes de santé et de sécurité au travail et l'exclusion des travailleurs temporaires, les dispositions prévoient également une meilleure information des travailleurs migrants sur leurs droits et la diffusion des réglementations dans leur propre langue⁸².

Recommandation 13 : Les allocations de chômage devraient également bénéficier aux personnes qui travaillent dans l'économie informelle et aux travailleurs saisonniers. Une assistance devrait être fournie aux groupes vulnérables sur la façon de formuler des demandes de prestations. Les migrants dont la demande de titre de séjour est en cours devraient être autorisés à accéder temporairement au marché de l'emploi et informés de leurs droits dans leur propre langue. Des sanctions pour non-respect des normes de santé et de sécurité au travail devraient être imposées pour empêcher l'exploitation des travailleurs issus de groupes vulnérables.

6. La sécurité et l'application de la loi

L'adoption de règles de confinement dans la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe signifie que des mesures visant à restreindre certaines libertés fondamentales, en particulier le droit à la liberté et à la sécurité (article 5 de la CEDH), sont en vigueur et que la police, voire les forces armées, sont chargées d'en assurer le respect. L'intensité et la portée des mesures de confinement varient selon les États membres du Conseil de l'Europe. Certains ont choisi d'imposer des restrictions plus strictes et plus intrusives que d'autres au regard des droits humains.

En général, les mesures de confinement ont été adoptées dans le but déclaré de protéger la population contre les menaces pour la santé publique. Cet objectif tout à fait légitime soulève cependant deux grandes questions, qui seront examinées ci-après, concernant l'application de la loi dans une société diversifiée. Il s'agit premièrement des mesures qui ciblent de manière sélective les groupes de minorités ethniques ou les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants dans un souci de protection de la santé publique et, deuxièmement, de l'adéquation du contrôle policier du respect du confinement par ces groupes.

La mise en œuvre d'une quarantaine obligatoire pour certains groupes

Dans plusieurs pays, les forces de police ont été complétées par des forces armées afin d'appliquer des mesures spécifiques telles que la mise en quarantaine militarisée de certaines catégories de la population.

Il s'agit notamment de la population rom ; en effet, des quarantaines militarisées des campements roms ont été signalées en Bulgarie et en Slovaquie. En Bulgarie, le bureau du procureur du district de Sofia a donné des instructions spécifiques aux maires et à la police de la ville pour installer des points de contrôle « dans les quartiers de Sofia qui sont habités par des personnes de différentes ethnies qui montrent clairement leur réticence à respecter les restrictions »⁸³. Il s'agit également des demandeurs d'asile et des migrants puisque des mises en quarantaine obligatoires auraient été décrétées pour les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, notamment à Chypre, en Grèce et en Serbie, cette

⁸² Voir le bulletin n° 3 de la FRA : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-june_en.pdf.

⁸³ Voir la réponse de la Bulgarie au questionnaire.

dernière imposant également une surveillance militaire. En Géorgie, des mesures de quarantaine spéciales ont été imposées à trois communes de la région de Kvemo Kartli, qui sont densément peuplées par des minorités ethniques. Les forces de défense géorgiennes ont été chargées d'assurer le respect de la quarantaine à des points de contrôle prédéfinis. Les mesures adoptées, qui ciblent une zone plutôt qu'un groupe, ont surtout touché concrètement la communauté azérie.

Les mesures de quarantaine visant certains groupes ont soulevé des questions concernant l'existence de preuves concrètes d'une menace pour la santé ou la sécurité publique qui seraient de nature à en justifier l'adoption⁸⁴. La société civile ainsi que les organismes de promotion de l'égalité ont contesté la justification du ciblage spécifique des populations roms (voir en Slovaquie⁸⁵). En ce qui concerne les migrants, des installations d'accueil collectives qui sont surpeuplées et présentent des conditions d'hygiène médiocres peuvent en effet poser des problèmes spécifiques si l'on veut appliquer une distanciation physique de sécurité ainsi que des règles d'hygiène appropriées. La situation est particulièrement critique dans les États membres de l'UE qui ont accueilli un grand nombre de migrants et de demandeurs d'asile ayant besoin de protection, notamment la Grèce.

Certains États comme l'Italie et l'Espagne ont prévu des mesures ou donné des instructions pour que les centres d'accueil des migrants et des demandeurs d'asile soient adéquats. La réalité est parfois différente sur le terrain et les organisations de la société civile et les médiateurs ont lancé des alertes sur certaines conditions sanitaires à risque⁸⁶. S'agissant de la mise en quarantaine des quartiers roms ou des camps de migrants, la proportionnalité des mesures prises a été remise en question. En Grèce, la prolongation de la quarantaine des camps de migrants fermés au-delà de la date limite fixée au 7 juin 2020 a été contestée en raison de l'absence de cas de Covid-19⁸⁷. À Chypre, une coalition d'ONG a critiqué les mauvaises conditions de santé des demandeurs d'asile détenus dans le camp de Pournara, ainsi que la base juridique invoquée pour les priver de leur liberté. Le camp fonctionnerait toujours comme un lieu clos⁸⁸. En Géorgie, le Défenseur public a exprimé son inquiétude quant à l'effet stigmatisant sur la minorité ethnique azérie de vivre dans la zone de quarantaine (voir ci-dessus).

Recommandation 14 : La mise en quarantaine obligatoire de certains groupes ne devrait être appliquée que lorsqu'il existe des preuves concrètes d'une menace pour la santé publique. Ces mesures doivent toujours être conformes à la loi, non discriminatoires, assorties de délais précis et proportionnées au risque évalué.

Contrôle, fouille et mauvais traitements par la police

L'application des règles de confinement s'est traduite par une augmentation des *interactions* entre la population et les *forces de l'ordre*. Elle a également mis en danger certaines communautés vulnérables dans les États où la confiance entre la police et les communautés vulnérables a été érodée par un historique d'abus et de pratiques discriminatoires de la part des policiers. Comme dans d'autres

⁸⁴ Voir : Roma in the Covid-19 Crisis: An Early Warning from Six EU member states, Open society Roma Initiatives Office : <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/roma-in-the-covid-19-crisis>.

En Bulgarie, par exemple, des postes de contrôle de la police ont été mis en place dans plusieurs colonies roms pour surveiller les déplacements des individus alors que le nombre de personnes infectées n'était pas proportionnellement plus élevé que dans le reste du pays. Les mesures de sécurité n'ont pas été accompagnées d'un soutien sanitaire, à l'exception de 165 tests effectués dans les quartiers de Fakulteta et Filipovtsi, qui sont les plus grands quartiers roms où vivent plus de 50 000 personnes. Il est également inquiétant que certaines communes aient utilisé des drones pour surveiller et contrôler les déplacements des résidents.

En Slovaquie, les quartiers roms présentant un taux de cas de Covid-19 de 1 % sont mis en quarantaine par l'armée, alors que les règles gouvernementales indiquent qu'il faut un seuil de 10 % pour une mise en quarantaine. Voir également le rapport d'Amnesty International : <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/europe-covid19-lockdowns-expose-racial-bias-and-discrimination-within-police/>.

⁸⁵ Voir la déclaration du Centre national slovaque pour les droits de l'homme : <http://snslp.sk/#page=3059> (en slovaque).

⁸⁶ Voir : <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/4693/covid-19-doubleemergency-april2020.pdf> Voir également les rapports réguliers du Médiateur de Chypre sur ses visites visant à évaluer les mesures prises pour prévenir la propagation de la Covid-19 dans les centres d'accueil et d'hébergement de Kokkinotrimithia et Kofino : [http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/All/3272298602DAD186C225855900445997/\\$file/Report on NPM Visit.pdf?OpenElement](http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/All/3272298602DAD186C225855900445997/$file/Report%20on%20NPM%20Visit.pdf?OpenElement).

⁸⁷ <https://www.hrw.org/news/2020/06/12/greece-again-extends-covid-19-lockdown-refugee-camps>.

⁸⁸ <https://cyrefugeecouncil.org/cyprus-refugee-council-and-caritas-cyprus-inhumane-conditions-in-kokkinotrimithia-for-asylum-seekers/>.

domaines de la vie sociale, la pandémie de Covid-19 a mis en évidence des préoccupations qui existaient déjà en matière de droits humains, notamment des préjugés raciaux pouvant entacher l'application de la loi. Les relations entre les minorités et la police ont été examinées au fil des ans par les organes de suivi du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁸⁹. On note que des cas de discrimination relatifs à l'application de la loi ont été portés devant la Cour⁹⁰ européenne des droits de l'homme. Dans ses rapports annuels, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a également souligné que le profilage ethnique ou racial discriminatoire pratiqué par la police était un problème grave dans l'ensemble de l'Union européenne⁹¹.

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'impact de la mise en œuvre de certaines de ces mesures sur les groupes visés par cette étude est disproportionné car on manque de données ventilées par « race », ethnicité, religion ou statut migratoire. En effet, la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe ne collectent pas de données sur les contrôles et les fouilles. Leur réticence à l'égard de la collecte de données ethniques a également été mise en évidence dans les réponses au questionnaire, et des obstacles éthiques, idéologiques et juridiques s'y opposent. Cependant, comme souligné plus haut, il existe un écart entre la recommandation qui incite l'État à traiter les individus de la même manière et sa traduction concrète dans la réalité. Or toute action positive visant à garantir que les membres des communautés minoritaires ou défavorisées sont effectivement traités de manière équitable nécessite souvent une approche discrète et ciblée s'appuyant sur des données désagrégées.

Il a été mentionné dans la section sur la non-discrimination (voir ci-dessus) que le Royaume-Uni est l'un des rares pays européens à recueillir des données ventilées, notamment des données sur l'application de la loi publiées par la police métropolitaine de Londres. Celles-ci indiquent qu'une augmentation de 22 % a été enregistrée dans les contrôles individuels et les fouilles corporelles à Londres entre mars et avril 2020. En particulier, le nombre de personnes noires qui ont été fouillées a considérablement augmenté. En mars 2020, 7,2 personnes noires sur 1 000 ont été soumises à un contrôle et à une fouille ; en avril, ce chiffre est passé à 9,3 sur 1 000⁹².

En France, où ces statistiques désagrégées ne sont pas disponibles, la société civile a souligné le taux plus élevé de contrôle de la police et d'amendes infligées aux citoyens vivant dans certaines régions. Par exemple, les rapports indiquent un taux d'amende de 17 % en Seine-Saint-Denis (département du Grand Paris), soit près de trois fois la moyenne nationale⁹³. Le caractère jeune et densément peuplé de ce département serait l'une des explications du taux élevé de contrôles de police mais la question de leur proportionnalité a néanmoins été soulevée dans ce département qui est diversifié sur le plan ethnique et qui est, de surcroît, l'un des plus touchés par la Covid-19.

Les associations de la société civile ont dénoncé les contrôles de police « abusifs » et les remarques de « nature xénophobe ou homophobe » associées aux contrôles de police supplémentaires dus au confinement (voir par exemple en France⁹⁴). Des cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre se sont également produits lorsque les policiers usent de leur autorité pour

⁸⁹ Outre son travail de suivi des pays, l'ECRI a également publié une recommandation détaillée sur ce sujet : voir la Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police (2007) : <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racial-discrimination/16808b5adf>. Plus récemment, l'ECRI a publié un communiqué de presse mettant en garde contre le profilage racial dans les services de police (6 juillet 2020) : <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-s-anti-racism-commission-warns-against-racial-profiling-in-policing>.

⁹⁰ Voir, par exemple, Nachova et autres c. Bulgarie, 2005 ; B.S. c. Espagne, 2012 ; Stoica c. Roumanie, 2008 ; Bekos et Koutropoulos c. Grèce, 2005 ; Turan Cakir c. Belgique, 2009, Lingurar c. Roumanie (2019).

⁹¹ Voir : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019_en.pdf.
⁹² <https://www.met.police.uk/sd/stats-and-data/met/stop-and-search-dashboard/>.

⁹³ https://www.liberation.fr/france/2020/04/26/la-seine-saint-denis-surverbalisee_1786502.

⁹⁴ <http://odci.fr/2020/03/27/mesures-de-confinement-les-contrôles-de-police/> et <http://odci.fr/knowledge-base/demande-de-mesures-concretes-pour-faire-cesser-les-contrôles-et-les-verbalisations-discriminatoires-realisees-par-les-forces-de-lordre/> et, <https://www.hrw.org/node/375416/printable/print>.

déterminer qui vit dans un ménage, au mépris des partenariats homosexuels (un cas signalé en Grèce, par exemple). Des cas où des policiers ont recouru à la force pour imposer des mesures de confinement à des personnes n'offrant aucune résistance ou ne constituant pas une menace significative ont également été signalés (Belgique, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Serbie, Espagne⁹⁵, Ukraine⁹⁶). Dans certains cas, des tensions avec la police, voire l'armée, ont été observées lors de l'application de restrictions ou de l'imposition de sanctions à des campements roms (par exemple, dans la région d'Yevlakh en Azerbaïdjan). Les médiateurs et les organismes de promotion de l'égalité ont été les plus actifs dans la collecte et l'examen des cas de profilage ethnique (voir par exemple la France, la Grèce, la Slovaquie⁹⁷).

La crise de Covid-19 a non seulement révélé mais aussi aggravé les relations difficiles qui existent depuis longtemps entre la police et certaines communautés dans certains endroits au sein de l'espace du Conseil de l'Europe. On note également que, dans certains cas, la police a joué un rôle positif en allant à la rencontre des communautés et en maintenant le dialogue avec elles. En Roumanie, des patrouilles de la police ont diffusé des messages de prévention enregistrés sur support audio dans les agglomérations où la majorité de la population parle le romani et le hongrois. En Belgique, des équipes de médiation relevant des services de police de la ville d'Anvers auraient été formées à la manière de gérer les mesures de confinement dans un environnement ethniquement diversifié. Dans la ville de Charleroi, la police locale a maintenu un contact régulier avec, notamment, des représentants des communautés roms et musulmanes pour s'assurer que les conseils de santé préventifs sur la Covid-19 étaient compris, en particulier par ceux qui ne maîtrisent pas suffisamment la ou les langues officielles.

La situation sanitaire dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe continuant de s'améliorer, les mesures de confinement ont été assouplies dans de nombreux pays. Certaines restrictions restent cependant en vigueur, comme le respect continu des règles de distanciation physique. De nouvelles restrictions ont également été imposées, notamment le port de masques faciaux. On note par ailleurs que l'application des mesures adoptées pour contrer la Covid-19 continue de susciter des préoccupations en matière de droits humains. Le sentiment d'urgence s'atténuant, des débats ont été lancés dans plusieurs États sur l'impact et l'efficacité des règles de confinement et des sanctions connexes. La proportionnalité des mesures de coercition prises devrait être un élément central de ces débats, ainsi que la base juridique de l'application des sanctions (voir par exemple Pays-Bas⁹⁸, Pologne) et le recours à la force militaire pour faire appliquer les mesures de confinement. Enfin, il est possible que la question de la responsabilité des forces de l'ordre en cas de recours excessif à la force et de traitement discriminatoire soit réexaminée, car des préoccupations ont été exprimées quant à l'absence d'enquêtes rapides, impartiales et approfondies sur les allégations de recours illégal à la force dans certains États.

D'autres analyses et données devraient alimenter ces débats, car certains États (notamment la Belgique) ont indiqué que des informations complémentaires sur les sanctions et les procédures judiciaires seraient recueillies et/ou consolidées ultérieurement.

Recommandation 15 : Les États devraient s'inspirer de la [Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police](#) et du [Manuel des villes interculturelles sur la police de proximité](#). Des informations devraient être recueillies sur l'impact des mesures d'exécution sur les groupes vulnérables et la proportionnalité des mesures prises devrait être réexaminée.

⁹⁵ <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/1feee36ba56ffc10aa328d7a342f7f8affdfab3d.pdf>.

⁹⁶ En Ukraine, des expulsions forcées effectuées par la police ont été signalées ; voir à ce sujet la communication du Réseau européen des organisations de base (ERGO).

⁹⁷ Voir la déclaration du Centre national slovaque pour les droits de l'homme : <http://snslp.sk/#page=3059>. Le Médiateur grec enquête sur trois affaires concernant respectivement un demandeur d'asile syrien, un migrant pakistanais et un Rom (réponse au questionnaire) à qui la police aurait fait subir un traitement discriminatoire.

⁹⁸ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/zorgen-over-tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19>.

IV. REMARQUES FINALES

Il est clair que le sauvetage de l'économie fera probablement l'objet d'une attention particulière pendant la période de relèvement qui suivra la crise sanitaire. Certes, les conséquences économiques de la Covid-19 sont considérables mais la capacité de nos diverses sociétés à résister à de telles crises à l'avenir est également liée au degré d'intégration et d'inclusion de nos sociétés. L'un des principaux enseignements à tirer de cette pandémie est peut-être que la gestion de la diversité présente des lacunes qui rendent les États plus vulnérables et moins à même de riposter efficacement à une catastrophe de ce type. Or ces lacunes ne tiennent pas à l'existence de la diversité puisque la diversité est un fait. Elles résultent plutôt des choix politiques qui sont faits pour gérer la diversité de la société. Par exemple, le déni des droits fondamentaux et l'exclusion systématique de certaines communautés ne sont pas uniquement des pratiques contraires aux droits humains, mais elles portent en elles le risque de fragmenter la société et de créer des tensions entre les communautés. Les États qui sont polarisés selon des critères ethniques, linguistiques ou religieux peuvent être confrontés à des défis plus importants dans la gestion de la crise. La lutte contre la discrimination, l'égalité et l'inclusion sont donc des priorités stratégiques essentielles pour que les États obtiennent de meilleurs résultats en matière de santé et de gestion des crises.

Durant la pandémie, les questions relatives aux minorités nationales et aux migrants ont parfois été axées davantage sur la sécurité que sur les droits humains. Ainsi, certaines mesures sécuritaires auraient été prises pour mieux protéger la santé publique et en raison d'un taux de conformité prétendument faible de certaines communautés. En fin de compte, si l'on accorde plus d'attention à l'envoi de soldats, de personnel de police et de drones qu'à la présence d'infirmières, de médecins et de fournitures médicales dans ces communautés, on peut légitimement s'interroger sur les motivations de ces actions ainsi que sur leur efficacité.

La crise, aussi dévastatrice qu'elle puisse être pour beaucoup, ouvre également des perspectives pour l'avenir car elle nous a aidés à prendre conscience que les menaces existentielles auxquelles nous sommes confrontés sont d'envergure planétaire. Elle a mis en évidence notre interdépendance et notre interconnexion. La sécurité et la paix dont nous jouissons dépendent de notre degré de coopération et de notre volonté d'œuvrer pour le bien commun mondial. De nombreuses initiatives de solidarité ont vu le jour pendant cette crise et ont montré que les communautés se rassemblaient en faisant preuve d'un sentiment de responsabilité partagée. Il s'agit là d'exemples stimulants pour le monde qui viendra après la pandémie de Covid-19.

Recommandation 16 : Les lacunes dans la gestion de la diversité rendent les États plus vulnérables et moins à même de riposter efficacement à une pandémie telle que celle qui a été provoquée par la Covid-19. L'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion devraient être des priorités stratégiques fondamentales pour obtenir de meilleurs résultats dans la gestion des crises.

V. RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Les mesures prises pendant un état d'urgence doivent être conformes à la loi, non discriminatoires, assorties de délais précis et proportionnées au risque évalué. Les États devraient s'abstenir de prendre des mesures d'ordre général qui restreignent les droits de groupes spécifiques sans qu'il soit clairement démontré que ces mesures présentent des avantages pour la santé et la sécurité publiques.

Recommandation 2 : En temps de crise, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains ont un rôle spécifique à jouer en tant que garants du respect des droits humains et du maintien d'une culture dans ce domaine. Ces institutions doivent être totalement indépendantes et disposer d'un personnel et d'un budget suffisants (comme indiqué dans la [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\) de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national](#)).

Recommandation 3 : Il conviendrait de faire preuve de souplesse dans le financement des projets, ce qui permettrait de réorienter les activités vers l'appui aux groupes défavorisés dans les situations d'urgence et l'atténuation des effets de la crise.

Recommandation 4 : Afin de renforcer la confiance mutuelle et la légitimité de leurs décisions en temps de crise, les gouvernements devraient instaurer un dialogue dynamique avec les communautés minoritaires et les organisations de la société civile. Cela comprend notamment de demander des informations et mettre en place des mécanismes participatifs effectifs et actifs concernant les groupes vulnérables et défavorisés.

Recommandation 5 : Les documents d'information sur les mesures adoptées pour faire face à la crise devraient cibler l'ensemble de la population. Ils devraient donc être mis à disposition dans les langues des minorités et celles des migrants en utilisant des moyens qui toucheront également ceux qui ne sont pas pleinement alphabétisés ou qui n'ont pas d'accès en ligne. Les responsables des communautés devraient être consultés et associés à l'élaboration des mesures et des stratégies de sécurité sanitaire.

Recommandation 6 : Les autorités locales et municipales devraient prendre des mesures concrètes pour assurer des services sociaux liés à la crise, notamment des prestations dans les domaines du logement, de la santé et des prestations en faveur de l'emploi, et veiller à ce qu'ils bénéficient aux membres des groupes vulnérables. Les mesures qui étaient considérées comme nécessaires avant la crise et qui ont été adoptées dans l'urgence, comme l'agrandissement des aires d'accueil pour les Gens du voyage et l'agrandissement de celles qui existent déjà, devront être maintenues après la crise passée et pas supprimées.

Recommandation 7 : Pour disposer d'une base permettant d'évaluer l'impact de la pandémie concernant l'anti-discrimination et l'égalité, il est essentiel que les gouvernements collectent des données ventilées relatives au nombre de personnes appartenant à divers groupes minoritaires et défavorisés et à leur situation.

Recommandation 8 : Afin de lutter contre les discours de haine en général, et leur recrudescence provoquée par la pandémie en particulier, les gouvernements devraient s'inspirer de la [Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre les discours de haine](#) et de la [Note d'orientation de l'ONU sur les moyens de lutter contre les discours haineux liés à la COVID-19](#). Les dirigeants politiques, à tous les échelons, devraient donner l'exemple en luttant publiquement contre la désinformation et en promouvant une culture de non-discrimination et de tolérance.

Recommandation 9 : La pandémie a démontré la nécessité, dans un certain nombre d'États, de mieux protéger les populations LGBTI contre la discrimination et la violence, notamment en incluant les personnes concernées dans le champ d'application des politiques de protection contre les violences domestiques ou en renforçant leur présence.

Recommandation 10 : Les Roms et autres groupes vulnérables sans assurance maladie devraient avoir accès aux services de santé primaires, tant pour leur propre bénéfice que pour mieux contrôler la propagation du virus.

Recommandation 11 : Les conditions sanitaires à l'intérieur et aux alentours des campements de Roms devraient être améliorées afin de contribuer à prévenir la propagation du virus, notamment en assurant l'approvisionnement en eau courante et l'élimination des déchets. Les expulsions en cas de pandémie ou de crise sanitaire devraient être suspendues.

Recommandation 12 : Les stratégies ayant pour but d'assurer la continuité des cours pour tous les enfants devraient privilégier le dialogue avec les membres des communautés vulnérables et des minorités et avec les enfants migrants et déplacés et leurs familles. Il convient également de mettre en place des mesures visant à réduire la fracture numérique lorsque des solutions en ligne sont adoptées pour assurer cette continuité, notamment un soutien supplémentaire et adapté aux élèves issus de communautés défavorisées et minoritaires.

Recommandation 13 : Les allocations de chômage devraient également bénéficier aux personnes qui travaillent dans l'économie informelle et aux travailleurs saisonniers. Une assistance devrait être fournie aux groupes vulnérables sur la façon de formuler des demandes de prestations. Les migrants dont la demande de titre de séjour est en cours devraient être autorisés à accéder temporairement au marché de l'emploi et informés de leurs droits dans leur propre langue. Des sanctions pour non-respect des normes de santé et de sécurité au travail devraient être imposées pour empêcher l'exploitation des travailleurs issus de groupes vulnérables.

Recommandation 14 : La mise en quarantaine obligatoire de certains groupes ne devrait être appliquée que lorsqu'il existe des preuves concrètes d'une menace pour la santé publique. Ces mesures devraient toujours être conformes à la loi, non discriminatoires, assorties de délais précis et proportionnées au risque évalué.

Recommandation 15 : Les États devraient s'inspirer de la [Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police](#) et du [Manuel des villes interculturelles sur la police de proximité](#). Des informations devraient être recueillies sur l'impact des mesures d'exécution sur les groupes vulnérables et la proportionnalité des mesures prises devrait être réexaminée.

Recommandation 16 : Les lacunes dans la gestion de la diversité rendent les États plus vulnérables et moins à même de riposter efficacement à une pandémie telle que celle qui a été provoquée par la Covid-19. L'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion devraient être des priorités stratégiques fondamentales pour obtenir de meilleurs résultats dans la gestion des crises.

ANNEXE

LES ASPECTS RELATIFS A L'ANTIDISCRIMINATION, LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION DE LA RÉPONSE À LA PANDÉMIE DE COVID-19

QUESTIONNAIRE

Soucieux d'analyser les réponses des États membres du Conseil de l'Europe à la pandémie et à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) des points de vue de l'anti-discrimination, de la diversité et de l'inclusion, le Secrétariat du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) sollicite les contributions des membres du CDADI, des participants et observateurs et d'autres parties concernées⁹⁹.

Conformément au mandat du CDADI, l'analyse mettra l'accent sur l'impact de la crise de la COVID-19 sur des **groupes ou communautés spécifiques**, c'est-à-dire des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, les Roms et Gens du voyage, des minorités religieuses ou linguistiques, les migrants et les personnes LGBTI.

Dans le contexte de la présente crise, il est entendu que les réponses des États membres sont les mesures (législatives, politiques, pratiques, décisions judiciaires) prises au niveau tant national que sous-national.

Les réponses alimenteront une étude qui sera présentée lors de la première réunion du CDADI.

Prière de nous communiquer vos réponses en anglais ou en français à l'adresse cdadi@coe.int, en indiquant CDADI/COVID-19, au plus tard le **15 juin 2020**.

- 1. Veuillez communiquer des informations sur toute mesure prise pour déterminer si la pandémie de COVID-19 a eu un impact différent sur les groupes et les communautés spécifiques mentionnés ci-dessus par rapport à la population générale, ou sur les rapports, recherches ou données statistiques disponibles à cet effet.**
- 2. Veuillez communiquer des informations sur les mesures prises pour atténuer tout impact différencié sur les groupes ou les communautés susmentionnés.**

Ce sont notamment des informations sur les mesures visant à éliminer les obstacles possibles et/ou à faciliter l'accès aux soins de santé, aux traitements d'urgence et aux traitements médicaux courants, aux prestations sociales, à la nourriture, à l'eau potable et à l'électricité ; à surmonter les défis spécifiques en matière d'emploi, de formation et d'éducation ; et à résoudre les défis possibles pour respecter les règles de confinement dans certains contextes et/ou conditions de vie.

- 3. Veuillez décrire les éventuelles mesures prises pour contacter les groupes et les communautés susmentionnés, pour mobiliser (ou consulter) leurs représentants afin de communiquer les réponses du gouvernement face à la crise de la COVID-19, et pour permettre aux dirigeants des diverses communautés d'informer les autorités des défis auxquels elles sont confrontées.**

⁹⁹ Ce sont notamment: le Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le réseau OSIG d'Experts gouvernementaux et le Réseau des Cités interculturelles.

Ce sont notamment des informations sur la consultation, la participation ou la mobilisation de représentants des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, des dirigeants religieux, des représentants des LGBTI, des associations de défense des droits de l'homme, et sur les possibilités d'accéder à des informations sur le COVID-19 dans des langues autres que la (les) langue(s) nationale(s).

- 4. Veuillez communiquer des informations sur l'impact des mesures prises par les services répressifs pour le respect des règles de confinement par les communautés susmentionnées.**

Ce sont notamment les informations disponibles sur les sanctions ou poursuites pénales envisageables à l'encontre de personnes de certaines communautés pour non-respect des règles de confinement, et les informations sur d'éventuels cas de profilage racial et autres abus de pouvoir commis par des représentants des forces de l'ordre.

- 5. Veuillez fournir des informations sur les déclarations dans les médias et autres déclarations publiques de stigmatisation ou d'incitation à la haine à l'égard de certaines communautés en rapport avec la COVID-19, ainsi que les mesures prises pour lutter contre ce phénomène.**

Ce sont notamment les informations sur le discours de haine, y compris en ligne, les propos racistes de dirigeants politiques, la stigmatisation, la dénonciation de tels faits, les sanctions et les démentis de tels propos.

- 6. Veuillez souligner toute expérience positive et/ou des exemples de mesures prises afin de contribuer à ce que la réponse à la crise soit égalitaire et intégratrice et de promouvoir des relations positives entre les divers groupes de la société (si cela n'a pas encore été fait en regard de la question 2).**