

# Porter assistance aux personnes exilées en période de confinement

Par Mathilde du Jardin  
e-legal, Spécial COVID19

Pour citer l'article :

Mathilde du Jardin, « Porter assistance aux personnes exilées en période de confinement », in *e-legal*, *Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Spécial COVID19, octobre 2020.

Adresse de l'article :

<http://e-legal.ulb.be/special-covid19/dossier-special-covid19/porter-assistance-aux-personnes-exilees-en-periode-de-confinement>

La reproduction, la communication au public en ce compris la mise à la disposition du public, la distribution, la location et le prêt de cet article, de manière directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, ainsi que toute autre utilisation qui pourrait être réservée à l'auteur ou à ses ayants droits par une législation future, sont interdits, sauf accord préalable et écrit de l'Université libre de Bruxelles, en dehors des cas prévus par la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins applicable en Belgique.

© Université libre de Bruxelles - octobre 2020 - Tous droits réservés pour tous pays - ISSN 2593-8010



Avec la crise dite « du Coronavirus », des mesures exceptionnelles et des actions urgentes ont été nécessaires pour lutter contre la propagation du virus. Les mesures de confinement<sup>1</sup> ont imposé des contraintes considérables aux individus, « dont les libertés les plus fondamentales ont été réduites à un point qui n'a jamais été atteint en Belgique depuis la Seconde Guerre mondiale »<sup>2</sup>. Ces restrictions de liberté ont eu de nombreuses conséquences sur la situation de vulnérabilité des personnes exilées et en séjour irrégulier sur le territoire belge. Par « personne exilée », nous entendons ici tout ressortissant d'un pays tiers qui quitte son pays d'origine dans l'espoir d'une vie meilleure en Europe<sup>3</sup>, arrivé en Belgique de manière illégale, et n'ayant pas demandé l'asile et/ou ayant été débouté de la procédure d'asile dans un pays membre de l'Union européenne. En temps « normal », entendu comme un temps où la crise du Coronavirus n'existe pas, la sauvegarde de leurs droits fondamentaux est déjà mise à mal : le statut de « sans-papiers » implique un accès restreint aux soins de santé, au logement et au marché du travail. Leurs besoins en termes de services sanitaires et éducatifs sont statistiquement invisibles et sous-estimés par les pouvoirs publics<sup>4</sup>. Ensuite, l'étiquette « migrants en transit » est particulièrement stigmatisante au regard des enjeux de lutte contre les réseaux de passeurs et le franchissement illégal des frontières. Ces migrants sont exclus des structures d'accueil étatiques alors qu'ils sont potentiellement bénéficiaires de la protection internationale<sup>5</sup>. Les associations interpellent les autorités depuis des années sur la situation particulièrement vulnérable de ces migrants, soutenant que leur droit à mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>6</sup> est directement bafoué par les manquements de l'État dans la prise en charge de leurs besoins primaires<sup>7</sup>. Au-delà de leur valeur constitutionnelle et de la lecture juridique qui en est faite<sup>8</sup>, les droits et libertés fondamentaux expriment avant tout les valeurs collectives d'une société. Ces droits sont liés aux devoirs : ils sont l'expression des notions de responsabilité, de solidarité et d'harmonie sociale, « sans lesquels les droits fondamentaux sont une illusion »<sup>9</sup>. Selon les défenseurs des droits des migrants, les droits et la dignité des personnes exilées ne sont pas garantis par l'État belge.

En temps de crise sanitaire, leur situation est d'autant plus précaire qu'elles sont *a priori* exclues des schémas de soutien public introduits pendant l'état d'urgence. Pour régulariser leur séjour et avoir accès à l'aide sociale et aux soins de santé, les solutions se résument à demander une protection internationale ou à bénéficier d'une politique de régularisation<sup>10</sup>, « ce qui a été fait par deux fois depuis l'an 2000 en Belgique »<sup>11</sup>. Dès le début du confinement, plusieurs demandes ont été adressées aux autorités pour que les personnes « sans-papiers » puissent bénéficier d'une autorisation de séjour, au moins le temps de la crise, et de quoi subvenir à leurs besoins et respecter les recommandations sanitaires de base<sup>12</sup>. Le monde associatif s'est également inquiété du fait que certains sont dans

l'impossibilité de se conformer à la règle du « restez confinés chez vous » : ils sont alors exposés à un risque de contamination par le virus et à un risque de sanction pour manquement aux règles sanitaires<sup>13</sup>. En « temps normal », les personnes exilées peuvent compter sur le monde associatif pour leur porter assistance. Mais le pouvoir d'action des acteurs de terrain, en ce compris des bénévoles et des citoyens solidaires, a été impacté par les restrictions de mouvement et de rassemblement<sup>14</sup>. Le confinement a eu des conséquences manifestes sur les possibilités même de demander et de recevoir de l'aide<sup>15</sup>. Les intervenants sociaux ont dû faire face à de nouveaux obstacles et concilier deux impératifs difficilement conciliables : l'obligation de confinement et la nécessité d'être sur le terrain, qui passe parfois inévitablement par la transgression des règles. Les associations ont également été confrontés à deux grands défis : la coordination avec les autorités publiques et l'accès aux espaces publics<sup>16</sup>. Alors que la situation de vulnérabilité des personnes exilées a été exacerbée, rendant le rôle des défenseurs des droits fondamentaux d'autant plus crucial, le pouvoir d'action de la société civile a été limité, voire délégitimé.

Partant, la rédaction de cet article s'inscrit dans le prolongement de nos recherches sur la situation des personnes exilées et les réactions sociales aux comportements de ceux qui leur viennent en aide<sup>17</sup>. Nos réflexions s'articulent autour des relations entre les aidants et les pouvoirs publics ; des liens existants entre la criminalisation de l'immigration et celle des humanitaires. La réalisation d'enquêtes de terrain, privilégiant les entretiens ethnographiques, permet de comprendre la démarche des acteurs, l'univers des significations auxquelles ils se réfèrent pour interpréter les normes sociales et orienter leurs actions<sup>18</sup>. Étant donné le côté inédit de la pandémie et des mesures sanitaires prises par le gouvernement, nous avons décidé d'entreprendre une démarche exploratoire afin d'aller réinterroger les acteurs de notre problématique générale : les aidants, citoyens et membres du secteur associatif, y compris bénévoles, ceux que nous appelons les « défenseurs des droits des migrants ». Nous les avons rencontrés en période de crise sanitaire afin d'intégrer cette variable dans nos recherches : dans quelle mesure le confinement aggrave-t-il la situation de vulnérabilité des personnes exilées et celle de leurs aidants ? Comment les actions des défenseurs des droits des migrants et celles des autorités publiques s'articulent avec la prise en charge des personnes exilées et le respect des mesures de confinement ?

Pour déterminer les implications de la crise sanitaire sur notre objet d'étude, nous nous sommes intéressée d'abord aux actions du secteur de l'aide sociale à Bruxelles qui regroupe différents champs d'intervention, comme la mise en place des dispositifs d'urgence pour les personnes sans abri (assurés notamment par le Samusocial) ; des dispositifs de soutien aux personnes sans papiers (assurés notamment par la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés) ; de permanences médicales pour les personnes exclues des soins de santé en raison de leur statut (assurées notamment par Médecins du Monde et Médecin Sans Frontières) et la

mise en œuvre de l'action humanitaire (assurée par la Croix-Rouge, acteur de référence et auxiliaire des pouvoirs publics dans l'ensemble des activités humanitaires<sup>19</sup>). Ces actions ont été complétées par l'assistance juridique des avocats spécialisés en droit des étrangers et l'investissement bénévole des citoyens pendant la période de confinement. Ensuite, nous avons rencontré six intervenants du secteur de l'aide aux personnes exilées dans le courant des mois de mai et juin 2020. L'article porte donc sur les témoignages d'un acteur en charge des maraudes<sup>20</sup> ; de la distribution de vivres pour les personnes sans abri ; de l'accueil des Mineurs Non-Accompagnés (MENA) ; d'un directeur des opérations du secteur médical de la précarité ; d'une avocate spécialisée en droit des étrangers et d'une employée d'une administration en charge de l'accueil des demandeurs d'asile. Par ailleurs, l'analyse qualitative des entretiens approfondis ont permis d'intégrer les résultats de cette démarche exploratoire à une recherche plus substantielle sur l'aide aux migrants. L'article traite, dans une première partie, des implications directes et indirectes du confinement sur la situation de vulnérabilité des personnes exilées. Dans une deuxième partie, il met en lumière les principales implications des mesures de confinement sur le travail de ceux qui viennent en aide aux personnes exilées et les conséquences indirectes de ces implications sur leur situation de vulnérabilité.

# Les implications du confinement sur la situation de vulnérabilité des personnes exilées à Bruxelles

Dans cette première partie, nous abordons la situation de vulnérabilité des personnes exilées en temps de crise sanitaire. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous examinons quelques situations de fait attentatoires à leurs droits fondamentaux mis en avant par les acteurs de terrain interrogés : l'entrave au droit de demander l'asile, aux droits de la défense et plus largement à l'accès à la justice et au respect de la dignité humaine. Ces situations sont la conséquence directe des mesures d'exception imposées dans la lutte contre la propagation du virus et du pouvoir d'action limité des défenseurs des droits des migrants. Si en temps de crise le gouvernement fédéral obtient des pouvoirs spéciaux afin de prendre des mesures pour lutter contre la pandémie, les obligations vis-à-vis des textes relatifs aux droits fondamentaux restent d'actualité. Pour restreindre une ou plusieurs de nos libertés, le gouvernement doit en principe démontrer que la restriction est nécessaire, légale et proportionnée. Il doit par ailleurs veiller à ce que les mesures ne soient pas discriminatoires et à ce que soient dûment prises en compte les personnes en situation de vulnérabilité<sup>21</sup>.

## La demande d'asile *online*

En Belgique, Fedasil, l'Agence fédérale de l'accueil des demandeurs d'asile, dirige des centres d'hébergement et propose plusieurs services, comme l'enregistrement de la demande d'asile. En « temps normal », les centres sont ouverts : les résidents sont libres d'y entrer et d'en sortir<sup>22</sup>. Mais en temps de crise sanitaire, ils ont dû fermer leurs portes. Les règles au sein des centres d'accueil ont dû se calquer sur les mesures de confinement imposées à toute la société belge<sup>23</sup>. Par conséquent, le 18 mars 2020, les demandes d'introduction d'une protection internationale au Centre d'arrivée et donc l'accueil des nouveaux demandeurs d'asile ont été mises à l'arrêt. Les personnes exilées n'ont plus pu accéder au Centre d'arrivée de Bruxelles, appelé le « Petit Château », pour s'y présenter et s'y enregistrer. Les personnes en situation de vulnérabilité, potentiellement bénéficiaires de la protection internationale, ont été privées de leurs droits et se sont retrouvées à la rue<sup>24</sup>. Pour remédier à la situation et permettre d'enclencher la procédure de demande d'asile, l'Office des Étrangers, le service public responsable de l'accès au territoire, du séjour, de l'établissement et de l'éloignement des étrangers, a finalement mis en ligne un formulaire<sup>25</sup>, permettant de s'inscrire et de s'enregistrer. Le formulaire permet en réalité de prendre un rendez-vous avec l'Office des Étrangers et à la suite de celui-ci seulement, il est possible de demander une prise en charge et d'obtenir une place dans un des centres d'accueil géré en tout ou partie par Fedasil.

Les acteurs que nous avons rencontrés, notamment l’avocate spécialisée en droit des étrangers, critiquent cette pratique, « cette solution qui n’en est pas une ». Ils soulèvent le problème de la pauvreté digitale, de l’accès à internet et à l’information. Les personnes en grande précarité en sont souvent exclues. Dans la pratique, les missions des intervenants sociaux se concentrent principalement sur la transmission d’informations et de conseils, y compris en lien avec leur situation administrative. En période de confinement, les intervenants ont rencontré des difficultés pour accompagner les personnes exilées dans leurs démarches : ils sont à la fois confinés et dépassés par le nombre de demandes d’aide et la digitalisation des contacts sociaux. Les droits inhérents à la demande de protection internationale et la mise en application de celle-ci ont été suspendus, comme la plupart des services publics dès le début du confinement. Il s’agit d’une conséquence directe des mesures d’exception imposées dans la lutte contre la propagation du virus et de ses effets discriminatoires.

## Le droit des étrangers laissé-pour-compte

Toujours dans le cadre du contentieux du droit des étrangers, les mesures de confinement ont impacté les processus de décision mais les implications de ces mesures sur les contacts sociaux ont rendu la situation administrative des personnes exilées encore plus précaire. Les permanences juridiques en présentiel ont été suspendues et le travail des avocats s’est mal adapté aux nouveaux mode de communication : le fait de ne pas avoir de contact physique et visuel complique les échanges administratifs et procéduraux, surtout avec les personnes qui ne sont pas francophones. Il faut s’assurer qu’elles comprennent correctement les procédures à engager, parfois sous obligation, dans un temps imparti et limité. La nécessité d’avoir un interprète et l’utilisation du courrier recommandé pour les communications avec les autorités illustrent certains obstacles rencontrés par les cabinets pratiquant le droit des étrangers pendant le confinement. Le fait que l’Office des Étrangers n’ait pas suspendu toutes ses procédures, alors que le pouvoir d’action des avocats a été limité, créé un déséquilibre en défaveur des droits de la défense des personnes en situation irrégulière. Selon l’avocate interrogée sur ce point, il y aurait une situation de « deux poids deux mesures » au niveau des décisions prises dans un état d’urgence d’un contentieux à un autre. « Le droit des étrangers aurait été laissé pour compte », ce qui laisse la place à une utilisation politique des mesures de confinement, dans la mesure où l’absence de volonté d’aider les personnes en séjour irrégulier s’est traduite par l’absence de mesures d’exception pour garantir les droits de la défense de ces personnes.

Par conséquent, la crise sanitaire a directement impacté les droits fondamentaux en termes d’accès à la justice et à la protection internationale. Les lignes d’action de Fedasil et de l’Office des Étrangers – les deux agences fédérales sous la direction du Secrétaire d’État à l’Asile et la Migration – ont été aux antipodes d’une quelconque prise en charge des personnes exilées<sup>26</sup>. En limitant les

possibilités pour celles-ci de demander l'asile, pour les demandeurs d'asile d'être hébergés et pour les personnes en situation irrégulière de se défendre, l'adaptation du fonctionnement du pouvoir judiciaire et administratif a emporté une atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elles ont désavantagé particulièrement ces individus.

## La dignité humaine compromise par les restrictions de libertés

Pendant la période de confinement, il y a eu une réduction des services normalement actifs dans le secteur de l'aide sociale<sup>27</sup>. L'imposition des mesures sanitaires a mené à la fermeture de centres d'accueil, de jour comme de nuit, et a donc mis à mal la possibilité pour les personnes vulnérables de se rendre dans des endroits protégés et de se mettre à l'abri. « *Au Hub Humanitaire, on a normalement un accueil de jour avec la wifi, la possibilité de s'asseoir, de boire un thé. Mais ça, c'était terminé. Il y a eu beaucoup de personnes qui trainaient en rue et qui avaient juste besoin de discuter, de se poser quelque part* » (Acteur en charge des maraudes). Selon les acteurs de Médecins du Monde et de la Croix-Rouge, le principal besoin pendant la période de confinement était moins lié aux soins de santé qu'aux moyens de se nourrir, de se vêtir et de se loger. En effet, les demandes médicales ont continué à être prises en charge par ces organisations qui ont adapté leurs structures et ont ouverts des centres pour accueillir les personnes sans abri présentant des symptômes du Covid-19. Mais les personnes qui avaient des stratégies de survie, comme la mendicité ou le travail non déclaré, ont été privées de celles-ci et se sont retrouvées sans moyen de subsistance. « *Ce qu'on a rencontré, ce sont des gens qui avaient faim* » (Acteur directeur des opérations du secteur médical de la précarité à Bruxelles). En plus de la fermeture de centres d'accueil, les parcs et les espaces privilégiés par les personnes exilées et sans abri pour se rassembler ont été évacués et interdits d'accès<sup>28</sup>. Des agents de police ont contrôlé et évacué ces zones, sans qu'aucune alternative n'ait été proposée. « *Il y a déjà des gars qui y retournent (au Parc Maximilien) et maintenant ils se font dégager tous les jours à 5h du matin parce qu'ils ne peuvent plus rester. A la limite, c'est mieux pour eux de passer la nuit au cachot plutôt que de se faire dégager tous les jours* » (Acteur en charge de la distribution de nourriture).

Le confinement pour les personnes sans abri est un double paradoxe : elles vivent dans la rue et sont donc dans l'impossibilité de répondre aux injonctions des agents en charge de faire respecter les nouvelles règles sanitaires. Les personnes qui ne peuvent pas se confiner sont particulièrement vulnérables. En « temps normal », les personnes en grande précarité peuvent compter sur le soutien du monde associatif pour garantir la prise en compte de leurs besoins fondamentaux. Mais en période de confinement, les actions humanitaires ont été limitées, voire interdites, en dépit des besoins croissants sur le terrain. La restriction des libertés

dans l'espace public a engendré des situations de discrimination et d'inégalités sociales, et des relations conflictuelles entre les personnes sans abri, ceux qui leur viennent en aide et les agents en charge du maintien de l'ordre.

## Les implications du confinement sur la situation de ceux qui viennent en aide aux personnes exilées à Bruxelles

Cette deuxième partie rend compte des principales implications des mesures sanitaires sur le travail des intervenants de la Croix-Rouge et de la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés pendant la période de confinement. Leur travail s'articule de façon quotidienne autour de l'aide aux personnes en situation de vulnérabilité dans une perspective pragmatique, au sens noble du terme : celui de l'action et de la concrétisation. Ces acteurs ont pour mission de répondre aux besoins primaires, en apportant une aide à la fois matérielle et humaine. Sans prétendre à l'exhaustivité là encore, et dans un souci de synthèse, seuls certains obstacles et situations de fait vont être décrits ci-après. Dans cette partie, nous mettons l'accent sur le témoignage d'individus sélectionnés pour leur statut, leurs missions quotidiennes et l'organisation dans laquelle ils travaillent. Par ailleurs, les conditions de travail des acteurs de terrain ont des implications indirectes sur les droits fondamentaux des personnes exilées. Si les mesures adoptées par les autorités pour lutter contre la propagation du virus et leurs motivations sont compréhensibles, de nombreuses questions juridiques et sociales se posent néanmoins. Ici, c'est la question de la liberté d'aider autrui qui a été discutée avec les acteurs de terrain. La réflexion sur le régime juridique et politique d'exception et ses conséquences sur les droits fondamentaux devrait être poursuivie et approfondie, dans le champ du droit, mais aussi dans celui d'autres sciences humaines et sociales<sup>29</sup>.

### Les restrictions des libertés de mouvement et de rassemblement dans l'espace public

Les mesures adoptées pour lutter contre la propagation du virus ont restreint nos libertés, notamment celle de mouvement, affectée par l'inaccessibilité de certains espaces publics et l'obligation de rester « confiné ». Les libertés de rassemblement et le droit au respect de la vie privée et familiale ont également été touchés, dès lors que les individus ont dû justifier leurs déplacements et limiter leurs contacts sociaux<sup>30</sup>. En outre, le maintien du respect des mesures sanitaires suppose des personnes en charge de les faire appliquer et dont les injonctions sont légitimes<sup>31</sup>. Dans un régime juridique et politique d'exception, c'est une mission difficile à mener. Partant, des pratiques arbitraires et discriminatoires peuvent apparaître dans la mise en application de ces mesures<sup>32</sup>.

### Les maraudes mises à mal par les restrictions de liberté

Pour les personnes en charge des maraudes, le confinement et l'inaccessibilité des espaces publics ont rendu le travail des équipes de terrain plus difficile à mener dans la mesure où elles ont dû aller à la rencontre de personnes constamment dispersées et non plus regroupées à un endroit précis dans l'espace public, comme les parcs et les gares (voir ci-avant « la dignité humaine compromise par les restrictions de libertés »). Les équipes ont dû également s'adapter aux règles de « distanciation sociale », parfois impossibles à respecter car elles travaillent dans l'urgence. Les maraudeurs sont en première ligne pour venir en aide aux personnes sans abri : ils tentent, depuis la rue, d'établir une relation de confiance pour les orienter vers des structures d'accueil. Les gestes barrières sont difficilement applicables lors de la prise de contact avec cette population extrêmement fragilisée. Lorsque la personne en charge des maraudes nous fait part de son expérience au début de la crise sanitaire<sup>33</sup>, elle témoigne de rapports conflictuels avec les policiers et de deux verbalisations. Alors qu'elle avait un ordre de mission et un gilet associé à l'organisation pour laquelle elle travaille, elle a été verbalisée, dans un premier temps, pour avoir été à l'origine d'un attroupement et, dans un deuxième temps, pour ne pas avoir respecté le nombre maximum de personnes autorisées à marcher dans la rue. *« Je me sentais un peu criminelle. C'était un peu frustrant. Parce qu'à la fois, je me disais 'je suis dehors, j'ai une mission, y a beaucoup plus de personnes dehors, il faut qu'on aide ces gens-là', et à la fois, je sentais qu'il fallait que je me cache (...) Quand on est dans l'urgence, quand on recherche des gens qui dorment dehors, on ne peut pas avoir ça en tête »* (Acteur en charge des maraudes). Dans une période comme celle du confinement, les acteurs de terrain, en ce compris les agents de police, ont des objectifs antagonistes à remplir et une perception totalement différente de la situation d'urgence, ce qui provoque de réelles tensions. Les mesures de sécurité sanitaire ont concrètement entravé le travail social en rendant les espaces publics inaccessibles et en donnant de nouvelles prérogatives aux agents de police, notamment en termes de sanction. Le pouvoir d'action des maraudeurs a été limité et par conséquent, la situation de vulnérabilité des personnes sans abri a été aggravée. Les implications des mesures de confinement sur leur prise en charge et l'aide qui leur est habituellement apportée ont des conséquences sur l'action humanitaire et la protection des droits fondamentaux des personnes exilées.

## L'intervention humanitaire entravée par la mise en application des gestes barrières

Suite à l'évacuation des espaces publics, les personnes en charge de la distribution de nourriture à l'adresse des personnes en grande précarité se sont organisées en urgence pour trouver un endroit où distribuer les vivres, avec l'autorisation des autorités locales. Les intervenants sociaux évoquent un certain délai avant d'obtenir cette autorisation, illustrant le manque de connaissance de la réalité de terrain et de l'état d'urgence dans lequel ont été les personnes vulnérables. Selon

ces mêmes intervenants, les plus petites associations, généralement moins visibles et moins connues des autorités, dont la mission est de distribuer ponctuellement de la nourriture dans l'espace public, ont également été contrôlées, voire verbalisées au début du confinement. *« Avec le Covid, la police et la ville ont profité de l'occasion pour vider le Parc Maximilien. Et au début, ils ne voulaient même pas autoriser la distribution de nourriture ailleurs. Ils voulaient tout simplement l'empêcher. Je comprends qu'il y ait l'urgence Covid, mais il y a aussi l'urgence 'manger'. Du coup, on a insisté auprès de la Région (bruxelloise) qui a mis à disposition le Quai des Péniches<sup>34</sup>, temporairement »* (Acteur en charge de la distribution de nourriture). Une collaboration s'est finalement mise en place entre la Région bruxelloise, la ville de Bruxelles et la Croix-Rouge. L'organisation a été désignée comme responsable de la distribution de nourriture à l'adresse du public bruxellois en situation de précarité<sup>35</sup>. Les intervenants de la Croix-Rouge et de la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés soulignent cependant un manque de communication avec les autorités, provoquant de nouveau des situations de discrimination et d'inégalités dans l'application des mesures de confinement. *« Les premières semaines, on avait presque tous les jours la police qui débarquait. Il y en avait qui étaient gentils, d'autres moins, il y en avait qui étaient au courant, d'autres pas. Mais ils n'arrivaient pas à se mettre d'accord si les gars, une fois qu'ils avaient reçu à manger, s'ils avaient le droit de rester assis pour manger. Du coup, il y en avait qui arrivaient avec leur camionnette, parfois plusieurs camionnettes, et ils dégageaient tout le monde. Du coup, j'ai demandé à la Région et eux ont fait passer le message à la police qu'ils pouvaient rester. Mais ça a pris des semaines »* (Acteur en charge de la distribution de nourriture). Les difficultés rencontrées au début de la crise sanitaire pour apporter une aide de première ligne aux personnes exilées et sans abri ont été renforcées par un manque de coordination avec les autorités publiques.

## Les objectifs contradictoires du maintien de l'ordre et de l'action humanitaire

En « temps normal », il n'est pas rare que les défenseurs des droits des migrants s'opposent à la police lors des évacuations et des contrôles d'identité des personnes exilées. En période de confinement, leurs relations se sont détériorées. D'un côté, les agents de police ont eu de nouvelles prérogatives en matière d'ordre public. De l'autre, les humanitaires ont travaillé dans l'urgence, sans toujours respecter les nouvelles règles sanitaires. Les intervenants sociaux regrettent le manque de reconnaissance du travail qui est fait pour venir en aide aux personnes exilées. *« Je me rappelle un vieux flic qui m'a dit 'mais moi, je n'ai même pas le droit de voir mes petits-enfants et eux, ils peuvent manger dehors'. Mais ici on n'est pas dans une terrasse de café hein. Ça n'a rien à voir. Je lui ai répondu comme ça ! »* (Acteur en charge de la distribution de nourriture). De plus, les témoignages mettent en évidence la brutalité des évacuations et des contrôles des

personnes en séjour irrégulier sur le territoire bruxellois. Les violences à l'égard de celles-ci (harcèlement, dispersion, usage de la force et verbalisation) ont été intensifiées par les nouvelles prérogatives des agents de police en temps de crise. *« On a eu pas mal de témoignages quand même, d'amendes administratives et d'un comportement un petit peu harcelant au niveau policier sur un public vivant en rue. Là, y a toujours cette question : est-ce vraiment nécessaire de verbaliser quelqu'un qui est de toute façon insolvable ? C'est un peu excessif »* (Acteur directeur des opérations du secteur médical de la précarité). S'il est compréhensible de tout mettre en œuvre pour lutter contre la propagation du virus, il est plus regrettable que des mesures exceptionnelles prises pour faire face à une crise sanitaire ont entraîné des pratiques d'abus de pouvoir des agents en charge de les faire respecter. En effet, d'autres mesures moins attentatoires aux droits et libertés auraient pu être mises en œuvre pour assurer à la fois le respect des mesures de sécurité sanitaire, la dignité humaine des personnes exilées et le travail de ceux qui leur viennent en aide : via la collaboration entre les acteurs de terrain, y compris les policiers, et la marge de manœuvre laissée aux intervenants sociaux. *« Je pense qu'il y en a qui en ont profité pour vraiment cadrer ce qu'ils auraient bien voulu cadrer avant. Sous couvert de 'vous devez respecter les distances sociales', de 'vous ne pouvez pas rester là'. On a eu énormément de témoignages de confiscation ou de destruction matérielle, énormément de violences physiques, qu'on a fait constater par un médecin, avec un témoignage anonyme qui est pris par Médecins du Monde et la Ligue des droits humains »* (Acteur en charge des maraudes). Pour les défenseurs des droits des migrants, ces pratiques attentatoires à la dignité humaine sont inacceptables. Dès lors, les agents de police n'apparaissent plus comme les garants de l'intérêt général, mais comme les gardiens d'un ordre social jugé injuste<sup>36</sup>.

## Les obstacles pesant sur le secteur de l'aide aux personnes vulnérables

Avec la crise sanitaire, un bon nombre de secteurs et de services de la société ont dû fermer leurs portes, quand d'autres ont dû continuer à travailler de la manière la plus sécurisée possible, pour la santé des travailleurs et celle de la société dans son ensemble. Les secteurs de l'aide médicale et de l'aide aux personnes ont été particulièrement impactés par la crise : ils ont travaillé dans l'urgence en adaptant leur mode de fonctionnement, en finançant une partie du matériel de protection et d'hygiène, en répondant aux besoins de leurs propres employés et en dialoguant avec les autorités. Les entretiens nous ont permis de mettre en lumière à la fois les obstacles et les mesures exceptionnelles qui ont façonné le travail de ceux qui viennent en aide aux personnes vulnérables pendant la période de confinement.

## Une aide matérielle et humaine insuffisante pour répondre à l'urgence humanitaire

Une des implications majeures du confinement sur le travail des humanitaires est lié à son mode de fonctionnement : la plupart des associations mènent à bien leurs missions grâce à l'investissement bénévole de bon nombre de citoyens solidaires. Une partie de ces bénévoles a été écartée parce qu'ils présentaient des facteurs de risque ou préféraient se tenir aux mesures de confinement. Les services d'aide sociale ont été d'autant plus difficiles à assurer que les autorités n'ont pas garanti un soutien suffisant. Malgré la mise à disposition de plusieurs hôtels pour héberger les personnes les plus démunies pendant la période de confinement, une mesure exceptionnelle saluée par les humanitaires, les places supplémentaires prévues dans ces hôtels n'ont pas couvert la diminution du nombre de places habituellement disponibles dans les centres d'accueil et d'hébergement de tout type (en ce compris les hébergements ponctuels et citoyens de personnes exilées, comme ceux organisés par la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés). Autrement dit, le nombre de personnes à la rue n'a pas proportionnellement et fondamentalement diminué durant cette période<sup>37</sup> « *Tout le monde a fait beaucoup de pubs sur les hôtels qui ont ouvert, mais personne n'a dit que dans les centres d'hébergement ils ont réduit les places. Je pense que les autorités ont vendu ça, mais les associations aussi. Et ça, c'est pas juste. Il suffisait de se balader en ville pendant le confinement, y avait que les sans-abris et les migrants. Il y avait des centaines de personnes qui étaient encore dehors. Mais ça, personne le voyait ou le disait* » (Acteur en charge de la distribution de nourriture).

Au niveau matériel par contre, les acteurs de terrain confirment qu'une aide réelle, même si tardive, a été apportée aux associations, se traduisant par la distribution de masques et de gel hydro-alcoolique. Ce point est à mettre en lien avec la gestion de la crise sanitaire du gouvernement dans son ensemble : le dispositif qui a été mis en place, même s'il a été tardif, a pu répondre aux besoins sanitaires. Du côté des organisations comme Médecins du Monde et la Croix-Rouge qui interviennent en matière médicale, l'accès et la distribution des soins ont été adaptées pendant la période de confinement. S'agissant de l'accès aux soins pour les personnes en séjour irrégulier, une mesure exceptionnelle a été intégrée au processus de demande de l'aide médicale urgente : la suppression de l'obligation d'attester du besoin pour avoir accès à l'aide du Centre Public d'Action Sociale (CPAS)<sup>38</sup>. « *En Belgique, pour avoir l'aide médicale urgente, faut déjà aller chez le médecin pour attester du besoin. Donc pour avoir accès à un médecin, faut aller voir un médecin. Nous, on demande la suppression de ces attestations depuis des années* » (Acteur directeur des opérations du secteur médical de la précarité). L'intervenant interrogé sur ce point insiste : il faudrait que cette mesure exceptionnelle se pérennise pour permettre une couverture universelle des soins de santé et donc un accès aux soins peu importe le statut de la personne dans le besoin.

## Une collaboration entre acteurs de terrain à géométrie

## variable

Les témoignages recueillis auprès des différents acteurs de terrain mettent en lumière la variabilité des relations et de la collaboration entre les associations et les autorités publiques en fonction de l'organisation, de son statut, mais également de ses relations avec les politiques. *« J'ai l'impression qu'à Bruxelles, pour faire du social, faut vraiment avoir des connaissances en politique. Du coup, tu as beaucoup de directeurs d'asbl qui sont en fait des personnes qui travaillaient avant dans la politique et qui ont des contacts. C'est ça qu'il faut faire. »* (Acteur en charge de la distribution de nourriture). Cette variabilité a des conséquences très concrètes sur le travail de terrain des défenseurs des droits des migrants : les autorisations de déplacement sont plus ou moins faciles à obtenir ou les ordres de mission ont plus ou moins d'influence sur la réaction des policiers. La collaboration avec les autorités est également différente selon l'association et le public ciblé. La période de confinement a montré en ce sens un manque de réactivité face à la situation d'urgence dans laquelle se sont trouvés les services d'aide aux migrants en transit. *« Le public migrant en transit est un public qui est déjà en situation « illégale » sur le territoire belge. De base, ça crée une problématique sur laquelle tout le monde n'arrive pas à s'entendre. Donc le fait d'être identifié comme aidant, voire ciblant principalement ce public-là, il n'y a pas de reconnaissance du travail qui est fait »* (Acteur en charge des maraudes). Face au comportement répressif des policiers, les humanitaires s'interrogent sur la légitimité de leurs actions et s'opposent clairement en termes d'intervention, à la différence des organisations spécialisées dans les soins de santé, comme Médecins du Monde et la Croix-Rouge. Ces associations sont véritablement liées aux autorités en termes d'action et sont considérées comme « les acteurs médicaux de la précarité ». Au niveau régional et de la ville, elles participent au processus de décision et construisent une véritable stratégie avec les autorités locales. Pendant la période de confinement, la collaboration s'est ainsi consolidée. Les acteurs médicaux de la précarité jouent un rôle fondamental dans la lutte contre la propagation du virus, mais également dans la politique et le montage des réponses à apporter pour soigner les personnes en situation de vulnérabilité. La visibilité de ces organisations et leur pouvoir de décision façonnent elles-mêmes la mise en place de l'intervention humanitaire auprès des personnes en grande précarité.

## Conclusion

Lors d'une crise sanitaire, des mesures exceptionnelles et des actions urgentes sont nécessaires, en particulier à l'égard des personnes exilées qui se trouvent déjà dans une situation de vulnérabilité due à l'irrégularité de leur statut. En parallèle des mesures sanitaires, leur situation rend incontournable la mise en place de mesures de soutien, car nous partageons l'idée du directeur des opérations en Belgique de Médecins du Monde, Alexis Andries, selon laquelle « en cas de pandémie, les soins prodigués aux plus vulnérables déterminent le succès global de la réponse d'un pays »<sup>39</sup>. La période de confinement que nous avons vécue aux mois de mars et avril 2020 a eu des conséquences dramatiques sur la situation des personnes exilées à Bruxelles, dans la mesure où leurs droits les plus fondamentaux n'ont pas pu être garantis avec la mise en place d'un régime politique et juridique d'exception. L'informatisation de la procédure de demande d'asile, le déséquilibre entre l'adaptation du système judiciaire et celui du contentieux du droit des étrangers et la fermeture des espaces publics où vivent les personnes sans abri sont les conséquences directes de la mise en place des mesures sanitaires. Les situations de discrimination et attentatoires à la dignité humaine ont par ailleurs été aggravées en ce que le pouvoir d'action de la société civile a été limité pour remédier à celles-ci. La mise en application du régime d'exception et le maintien de l'ordre se sont traduits par une restriction des libertés qui a impacté de façon concrète l'action humanitaire. Celle-ci a davantage été entravée par les injonctions des autorités locales et les objectifs contradictoires des agents de police et des défenseurs des droits des migrants. Le secteur de l'aide aux personnes vulnérables, parmi d'autres, a manqué de moyens de protection. Mais le manque de collaboration et de concertation avec les autorités a paralysé le pouvoir d'action de certains intervenants, ce qui a eu un impact direct sur la prise en charge du public ciblé. Partant, la période de confinement a mis en exergue les injustices sociales déjà existantes, comme les inégalités dans l'accès au logement et aux soins de santé, et la situation précaire de travailleurs dans de nombreux secteurs, y compris celui de l'aide sociale. Elle a également montré que les implications des restrictions de libertés sur le travail des intervenants sociaux et sur la situation de vulnérabilité des personnes exilées sont intimement liées. Si en temps de crise le gouvernement obtient des pouvoirs spéciaux afin de restreindre nos libertés et que ces mesures exceptionnelles sont acceptables pour répondre à l'urgence, il doit néanmoins démontrer que la restriction est nécessaire, légale et proportionnée aux objectifs poursuivis. Ce principe de proportionnalité est indispensable à l'État de droit et si nous voulons qu'il survive, il est nécessaire de toujours préciser les objectifs poursuivis et s'en tenir à ces objectifs<sup>40</sup>. Les mesures de confinement poursuivent des fins d'intérêt général et doivent continuer d'assurer la santé publique : il s'agit de veiller à ce que les exceptions ne deviennent pas la règle. Dès lors, une approche axée sur les droits fondamentaux est la meilleure garantie puisque la défense de ces droits nous prémunit contre les excès éventuels des autorités et des restrictions abusives des

libertés<sup>41</sup>.

Dans le cadre de nos entretiens réalisés en mai et juin 2020, nous avons interrogé les intervenants sur « l'après-Coronavirus ». Pour certains, le point positif est la prise de conscience de l'opinion publique sur la situation des personnes qui sont restées dans la rue pendant la période de confinement. Tous se rejoignent pour dire que la crise sanitaire a mis en évidence une série de problématiques et d'inégalités sociales, notamment d'accès aux soins et au logement. Certains en appellent à la régularisation des personnes en séjour irrégulier, d'autres à une couverture santé universelle, permettant d'y inclure les personnes sans abri, sans papiers et toutes celles en très grande précarité, dans les réponses à apporter à la crise. Mais le point positif quant à la prise de conscience de l'opinion publique est aussitôt mis à mal par le spectre « populiste et fasciste » : pour les intervenants sociaux, ce dernier est bien plus fort que l'appel à une « couverture santé universelle et lutte contre les inégalités ». Dans l'hypothèse d'une nouvelle crise, tous appellent à des solutions préparées, des réactions plus rapides, en concertation avec les autorités. D'autres insistent encore sur l'importance de la confrontation au travail de terrain et appellent les autorités à venir voir ce qu'il se passe dans le quotidien des défenseurs des droits des migrants. Enfin, la crise du Coronavirus nous permet paradoxalement de tracer des pistes efficaces pour assurer que des mesures de soutien soient prises afin de remédier aux situations d'inégalité créées et renforcées directement par le régime politique et juridique d'exception lors d'une prochaine crise sanitaire.

- 
1. Ces mesures ont été imposées du 18 mars 2020 au 3 mai 2020, cf. Les interdictions de rassemblement et de sortie, art. 5 et art. 8 de l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 abrogeant l'Arrêté ministériel du 18 mars portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 23 mars 2020 et modifié par l'Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation, *M.B.*, 17 avril 2020. ←
  2. Bouhon F. *et al.*, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, vol. 1, p. 6. ←
  3. Cette définition comprend les « migrants économiques » et les « potentiels bénéficiaires » de la protection internationale. Il est par ailleurs impossible de dresser un tableau exhaustif des motifs à l'origine de l'exil. ←
  4. Lafleur J-M et Marfouk A., *Pourquoi l'immigration ? 21 questions que se posent les Belges sur les migrations internationales au XXIème siècle*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017, p. 123. ←
  5. Les « potentiels bénéficiaires » réunissent *a priori* les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire mais ne demandent pas l'asile dans le pays dans lequel ils se trouvent, afin de continuer leur trajet et/ou par peur d'être « dubliné » ou renvoyé dans le pays d'origine, cf. notamment la Directive (UE) n°2011/95 du Parlement européenne et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à une statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection et le Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, <http://eur-lex.europa.eu>. ←

6. Article 23 de la Constitution. ←
7. Ces manquements sont dénoncés depuis plusieurs années par les associations qui viennent en aide aux migrants du Parc Maximilien et à la Gare du Nord à Bruxelles, et ont déjà été mis en avant dans le cadre de nos entretiens ethnographiques sur l'hébergement citoyen ; cf. Du Jardin M., « L'hébergement citoyen de migrants en transit sur le territoire belge : « un délit de solidarité ? » », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2020, n°3, p 341 -359. ←
8. Rigaux F., « Les droits constitutionnels : des droits fondamentaux ou des libertés publiques ? » in *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 1 et 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 23-25. ←
9. Levinet M., *Droits et libertés fondamentaux*, Paris, PUF, coll. *Que sais-je ?*, 2010, p. 5. ←
10. Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de certaines catégories d'étrangers, *M.B.*, 10 janvier 2000 ; Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 juin 2007. ←
11. Lafleur J-M et Marfouk A., *op. cit.*, p. 124. ←
12. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), « Regularising undocumented people in response to the Covid-19 pandemic », mis en ligne le 1er juillet 2020, in [<https://picum.org/regularising-undocumented-people-in-response-to-the-covid-19-pandemic/>], consulté le 11 août 2020 ; Amnesty International, « Covid-19. Les droits humains, un des remèdes », in Philippe Hensmans (éd.), *Le Fil d'Amnesty*, Avril-Juin 2020, p. 11 ←
13. CIRÉ-asbl *et al.*, « Coronavirus : permettre à tous de se confiner est la seule manière de s'en sortir », in *Communiqués de presse*, mis en ligne 8 avril 2020, consulté le 11 août 2020. ←
14. Pour un résumé de toutes les mesures juridiques prises à l'encontre du Covid-19, cf <https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit-en-general/coronavirus-resume-de-toutes-les-mesures-juridiques-prises-a-l-encontre-du-covid-19/> ; BOUHON F. *et al.*, *op. cit.* p. 6-10. ←
15. European Asylum Support Office (EASO), « EASO Special Report: Asylum trends and Covid-19 », mis en ligne le 7 mai 2020, consulté le 11 août 2020. ←
16. Webinar co-hosted by the Egmont Institute and the Norwegian Refugee Council, *European response to the impact of the COVID-19 crisis on the delivery of humanitarian aid*, 8th April 2020, (minutes provided). ←
17. Notamment du mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Master en criminologie, sous la direction de Laura Aubert, année académique 2018-2019, Université libre de Bruxelles. ←
18. Beaud S., « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, 1996, vol. 9, n° 35, pp. 226-257 ; Paille P. et Mucchielli A., *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, coll. U, 2003, pp. 9-30. ←
19. Cf. <https://www.croix-rouge.be/a-propos/nos-missions/> ←
20. Chaque jour, ceux que nous appelons les « maraudeurs » parcourent les rues de Bruxelles dans le but d'aller à la rencontre des personnes sans abri, de les réorienter en fonction de leurs besoins et de leur apporter du soutien moral et matériel. ←
21. Bouhon F. *et al.*, *op. cit.*, p. 6. ←
22. Cf. <https://www.fedasil.be/fr/centres-daccueil/sejour-en-centre-daccueil> ←
23. Arrêté ministériel du 23 mars 2020 abrogeant l'Arrêté ministériel du 18 mars portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 23 mars 2020 et modifié par l'Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation, *M.B.*, 17 avril 2020. ←
24. « Tout demandeur d'asile a le droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine », art. 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 juin 2007. ←
25. Diagre L., « Migrants et Covid-19 : "Chères autorités belges, faites preuve de courage et de solidarité, pour tous" », in *Association pour le Droit Des Étrangers - Newsletter n°163*, mis en ligne en avril 2020 in [<https://www.adde.be/analyses-etudes/>], consulté le 11 août 2020. ←

26. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone, « AVOCATS.BE demande le respect de la Convention de Genève et l'allongement des délais de recours contre les décisions prises en matière migratoire », *Communiqué de presse*, mis en ligne le 18 mars 2020, consulté le 22 novembre 2020. ←
27. La Croix-Rouge, « Le magazine trimestriel de la Croix-Rouge de Belgique », in Pierre Hublet (éd.), *Croix-Rouge Mag*, n°2, mai 2020, p. 12. ←
28. Art. 5 et art. 8 de l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 23 mars 2020. ←
29. Bouhon F. *et al.*, *op. cit.*, p. 39. ←
30. Bouhon F. *et al.*, *op. cit.*, pp. 35-36. ←
31. Art. 11 de l'Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 23 mars 2020. ←
32. Hensmans Ph., « Les droits humains doivent être au cœur des réponses à la (et à l'après) pandémie », in Philippe Hensmans (éd.), *Le Fil d'Amnesty*, Avril-Juin 2020, p. 10. ←
33. Ici, nous ne préférons pas citer le nom de l'organisation dans laquelle travaille la personne en charge des maraudes, afin de garantir son anonymat. ←
34. Le Quai des Péniches se situe dans le centre-ville de Bruxelles. La distribution de nourriture y a été organisée dans un hangar, mis à disposition par les autorités, qui permet de mettre à l'abri 26 personnes. Selon l'acteur en charge de la distribution de nourriture, il y aurait eu jusqu'à 300 personnes s'y rendant chaque jour, à qui il aurait fallu demander de respecter les distanciations physiques et ce, peu importe le climat et les intempéries. ←
35. Croix-Rouge de Belgique, « La Croix-Rouge renforce son aide envers les personnes sans-abri », mis en ligne le 8 avril 2020, in [[https://www.croix-rouge.be/2020/04/08/\(...\)](https://www.croix-rouge.be/2020/04/08/(...))], consulté le 11 août 2020. ←
36. Bonelli L., « Les forces de l'ordre social », *Le Monde Diplomatique*, Juillet 2020, p. 9. ←
37. Croix-Rouge de Belgique, « Des centaines de personnes sans-abri aidées : bilan de deux mois de confinement », mis en ligne le 4 juin 2020, in <https://www.croix-rouge.be/2020/06/04>, consulté le 11 août 2020 ←
38. Arrêté royal du 12 décembre 1996 relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les centres publics d'aide sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume, *M.B.*, 31 décembre 1996. ←
39. BX1, « Quatre ONG demandent de prolonger le plan hiver à Bruxelles jusqu'en mars 2021 », mis en ligne le 19 mai 2020, consulté le 11 août 2020 in [[https://bx1.be/dossiers/coronavirus/\(...\)](https://bx1.be/dossiers/coronavirus/(...))]. ←
40. La Ligue des droits humains, *op. cit.* ←
41. Hensmans Ph., *op. cit.*, p. 9. ←