



La crise sanitaire en Belgique : un terrain fertile pour les discriminations indirectes?

Cette étude a été réalisée par
Flavia Clementi pour
Avocats Sans Frontières

Créée en 1992 à Bruxelles, Avocats Sans Frontières (ASF) est une ONG internationale spécialisée dans l'accès à la justice et la défense des droits humains. Notre mission principale est d'accompagner l'émancipation des citoyen·ne·s, et notamment ceux·elles en situation de vulnérabilité, dans la revendication et la réalisation de leurs droits. De Kinshasa à Tunis, de Jakarta à Kampala, nos équipes informent les populations sur leurs droits, renforcent la société civile et les avocat·e·s pour mieux accompagner les justiciables, et encouragent les réformes législatives pour un meilleur respect des droits humains.

Cette analyse s'appuie sur les activités d'observation conduites en Belgique dans le cadre du projet 'Monitoring Covid-19 et état de droit', entrepris par Avocats Sans Frontières dès le début de la crise sanitaire dans plusieurs de ses pays d'interventions (Belgique, Indonésie, Ouganda, Tunisie).

INTRODUCTION

Contexte et objectifs

Les mesures d'urgence adoptées par l'État belge pour contenir la propagation du Covid-19 ont entraîné des restrictions inédites des libertés fondamentales. La liberté de mouvement et de circulation, d'association, l'accès à la justice, le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que les droits à un niveau de vie suffisant et à la santé ont été affectés par les mesures de confinement.

Les standards internationaux autorisent les restrictions aux droits humains lorsqu'elles sont prévues par la loi, poursuivent un but légitime, sont nécessaires et mises en œuvre de manière proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, qui est ici d'ordre sanitaire. Nous ne nous livrons pas ici à un examen du contrôle de nécessité et de proportionnalité des mesures mais renvoyons, pour un examen approfondi de la légalité des mesures d'urgence prises à travers les pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement, aux publications qui analysent la production normative durant cette période¹.

La présente analyse se concentre davantage sur les conséquences potentiellement discriminatoires des politiques d'urgence sur certaines catégories de la population, en particulier celles en situation de vulnérabilité. Plus précisément, on examinera ici les discriminations indirectes : des mesures neutres dans leur formulation peuvent entraîner des discriminations au sein de certains groupes de personnes lors de leur mise en œuvre. On s'interrogera également sur la responsabilité de l'État, en principe tenu de prendre en compte, dans sa gestion de la crise, les inégalités socio-économiques existantes afin de protéger les personnes en situation accrue de vulnérabilité.

Dans un premier temps, cette étude s'attarde sur l'existence de discriminations indirectes causées par la mise en œuvre d'une politique uniformisée de gestion de la crise qui aurait pu amplifier des inégalités préalablement existantes. Dans un second temps, elle analyse si et dans quelle amplitude les mesures ont été appliquées de façon différenciée, frappant plus sévèrement certaines catégories de personnes au sein de la société.

On s'intéressera aux discriminations *indirectes* et non pas aux discriminations directes pour deux raisons principales. D'un côté, de nombreuses analyses sur les discriminations directes et sur les normes en tant que telles existent et apportent déjà des contributions essentielles² ; de l'autre, cette recherche se base sur l'ensemble des *incidents* relevés lors des activités de monitoring entamées par ASF, qui ont mis plus l'accent sur les *pratiques* d'acteurs que sur la formulation des mesures en elles-mêmes.

¹ Entre autres : Frédéric Bouhon et al., *L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception*, Courrier hebdomadaire du CRISP, vol. 2446, no. 1, 2020, pp. 5-56 ; Toon Moonen & Jonas Riemslagh, *Fighting Covid19 – Legal Powers and Risks : Belgium*, Verfassunsblog ; Julian Clarenne & Celine Romainville, *Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid*, JusPoliticum Blog ; Sarah Ganty, *Belgium and COVID-19 : When a Health Crisis Replaces a Political Crisis*, Verfassunsblog.

² Pour un approfondissement de la question de suspension des délais de justice et de la discrimination directe du contentieux des étrangers voir : Avocats.be, *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, 18 mai 2020. Voir aussi l'avis du Conseil d'Etat (Section de législation avis n° 67.182/1-2 du 4 avril 2020) qui s'est prononcé sur le projet d'arrêté royal n°2 du 9 avril et soutenu que ce projet était discriminatoire et contraire aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution. Sur la question de la discrimination des juridictions répressives et des détenus, voir : Observatoire International des Prisons Belgique, *Les décisions prises par le gouvernement à l'égard des condamnés à des peines de prison : les personnes condamnées et leurs proches paient à nouveau la facture!*, Communiqué de presse, 16 avril 2020 ; Olivia Nederlandt et Delphine Paci, *La prison face au Covid-19 : des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues ou condamnées*, Journal Tribunaux 2020, pp. 341-348. Au-delà de ces articles d'analyse, voir l'avis du Conseil d'Etat précité.

Méthodologie et justification

Cette analyse s'appuie sur les activités d'observation conduites en Belgique dans le cadre du projet 'Monitoring Covid-19 et État de Droit', entrepris par Avocats Sans Frontières dès le début de la crise sanitaire dans plusieurs de ses pays d'intervention (Belgique, Indonésie, Ouganda, Tunisie).

L'objectif général du monitoring était d'observer et analyser les atteintes aux libertés fondamentales et à l'État de droit dans le contexte de la pandémie, ainsi que la réponse des États à l'urgence sanitaire. Pour ce faire, ASF a développé une méthodologie souple, car permettant de s'adapter aux contextes observés, mais harmonisée pour obtenir un cadre d'analyse commun.

En Belgique, l'activité de collecte des incidences des mesures d'urgence sur les libertés fondamentales, et en particulier sur la mobilité, le fonctionnement de la justice, l'espace civique et la surveillance des citoyens, a été réalisée sur base d'entretiens semi-directifs avec des acteurs de terrain, des opérateurs de services de proximité, des organes de médiation et de surveillance⁴ provenant des trois plus grandes villes de Belgique francophone (Bruxelles, Liège et Charleroi).

Alertée par le caractère inédit et liberticide des mesures d'urgence prises dès le début de la crise et l'entrée en vigueur des règles de confinement, ASF a pris contact avec un échantillon d'acteurs de terrain, sélectionnés selon leur degré de proximité avec des catégories de personnes plus susceptibles d'être affectées par les mesures d'urgence. Cette approche proactive a permis d'aller à la source de l'information, d'identifier les faits et de comprendre la véritable nature des difficultés rencontrées par la population durant le confinement.

Outre une veille de l'actualité, ainsi qu'une analyse documentaire reprenant les rapports réalisés au sein des secteurs académique et associatif, 15 entretiens téléphoniques, d'une durée de 30 minutes à une heure, ont été réalisés dans la période allant du 4 juin au 14 juillet 2020. Ces entretiens semi-directifs ont été menés sur base d'une grille de questions flexible et susceptible d'évoluer au fil de l'entretien selon les orientations des échanges.

L'analyse croisée de ces entretiens a ensuite fait émerger des cadres convergents des incidents rapportés et a permis de formuler plusieurs constats, dont l'existence d'un impact indirectement discriminatoire des mesures d'urgence sur certaines parties de la population. En effet, bien que nos constats ne reposent pas sur une analyse statistique des atteintes causées⁵, nous n'avons pas pu ignorer que tous nos interlocuteurs ont dénoncé des pratiques discriminatoires aux dépens des mêmes catégories de personnes et que les incidents, pris dans leur ensemble, mettent en lumière les atteintes disproportionnées que les mesures ont eu sur certaines couches de population. Comme on le verra dans cette étude, les entretiens et l'analyse documentaire ont révélé que les personnes migrantes, les détenus en prisons et en centres fermés, les personnes sans domicile fixe, les femmes victimes de violences, les personnes âgées et handicapées, celles économiquement fragilisées et celles qui habitent les quartiers défavorisés, ont été indirectement discriminées par les mesures d'urgence.

De plus, L'AR n°3 du 9 avril, dans son objectif de réduire la population carcérale, soulève plusieurs questions en termes d'égalité de traitement en faisant bénéficier des mesures d'interruption d'exécution de la peine et de libération anticipée seulement certaines catégories de détenus identifiées arbitrairement et sans répondre à aucun critère criminologique. De plus, cet arrêté royal ne prend aucune mesure pour les internés. Voir Olivia Nederlandt et Delphine Paci, op.cit.

Sur la question de la suspension et ensuite numérisation des demandes d'asile, voir : Avocats.be, communiqué de presse du 18 mai 2020 précité. De plus, Myria relève des difficultés dans l'accès aux formulaires en ligne lors des réunions tenues avec les autorités en matière d'asile <https://bit.ly/3iIUJDG>.

³ Les pays concernés sont la Belgique, le Burundi, l'Indonésie, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et la Tunisie. Pour plus d'informations, consulter la page dédiée au Monitoring : <https://bit.ly/33AMUA9>.

⁴ Médiateur Fédéral et Conseil Supérieur de Surveillance Pénitentiaire.

⁵ Les données statistiques peuvent fournir une aide précieuse pour faire naître une présomption de discrimination et pour prouver un cas de discrimination indirecte car, dans ce genre de situation, les dispositions ou pratiques en cause semblent à première vue neutres.

Comprendre une discrimination indirecte

La discrimination indirecte est définie comme la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait dans les faits particulièrement des personnes par rapport à d'autres. À la différence d'une discrimination directe, la discrimination indirecte n'est pas dans la mesure en tant que telle, mais plutôt dans ses effets, qui sont davantage ressentis par des personnes présentant certaines caractéristiques.

Cette définition de discrimination indirecte a été adoptée par la Cour de Justice de l'Union Européenne et par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Cette dernière, dans certains de ses arrêts, a affirmé qu'« une différence de traitement pouvait aussi consister en l'effet préjudiciable disproportionné d'une politique ou d'une mesure qui, bien que formulée de manière neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe »⁶.

Le droit de l'Union européenne et du Conseil d'Europe, viennent aussi donner des précisions quant à la manière de mesurer une discrimination indirecte. Pour détecter un potentiel impact *indirectement* discriminatoire, il ne faut pas s'intéresser uniquement à la formulation et au contenu des mesures adoptées, qui peuvent paraître à première vue neutres, mais aux incidents concrets qui se produisent lors de leur mise en œuvre. Pour mesurer une discrimination indirecte, la première condition à prendre en considération est l'existence d'une disposition, d'un critère ou d'une pratique apparemment neutre. En d'autres termes, il doit exister une exigence quelconque appliquée à tous⁷. La deuxième condition est que la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre place un « groupe de personnes protégé » dans une situation particulièrement désavantageuse⁸. Il faut en d'autres termes démontrer qu'une proportion particulièrement élevée de personnes concernées par cet effet négatif est constituée d'individus appartenant au groupe protégé⁹. Enfin, un élément de comparaison doit être identifié pour déterminer si l'effet de la disposition, du critère ou de la pratique en cause est manifestement plus préjudiciable que celui affectant d'autres personnes placées dans une situation comparable¹⁰.

Il est à souligner que, pour prouver une discrimination, il n'est nul besoin de démontrer un élément intentionnel, l'élément essentiel étant l'existence d'une différence de traitement fondée sur une caractéristique protégée¹¹.

⁶ CourEDH, Biao c. Danemark [GC], n° 38590/10, 24 mai 2016, para. 103 ; CourEDH, D.H. et autres c. République tchèque [GC], n. 57325/00, 13 novembre 2007, para. 184.

⁷ CJUE, C-385/11, Isabel Elbal Moreno c. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) et Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), 22 novembre 2012. CourEDH, D.H. et autres c. République tchèque [GC], n. 57325/00, 13 novembre 2007.

⁸ Le principe de non-discrimination n'interdit pas toutes les différences de traitement, mais seulement celles fondées sur l'une des caractéristiques protégées, qui est une caractéristique identifiable, objective ou personnelle, ou une « situation », par laquelle des individus ou des groupes se distinguent les uns des autres. En droit de l'UE et du Conseil de l'Europe, ces caractéristiques protégées sont, entre autre : le sexe, le genre, le handicap, l'âge, l'origine ethnique ou raciale, le couleur, l'appartenance à une minorité nationale, la nationalité ou l'origine nationale, l'origine sociale et la fortune.

⁹ Par exemple, dans l'affaire Di Trizio c. Suisse, la CourEDH s'est appuyée sur des statistiques révélant que 97 % des personnes touchées par la méthode appliquée pour calculer le montant des prestations d'invalidité étaient des femmes qui souhaitaient réduire leur temps de travail après la naissance d'un enfant.

¹⁰ Manuel de droit européen en matière de non-discrimination, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Conseil de l'Europe, 2018.

¹¹ CJUE, C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV, 10 juillet 2008 ; CourEDH, D.H. et autres c. République tchèque [GC], n. 57325/00, 13 novembre 2007, para. 79.

I. Une politique uniformisée de gestion de la crise qui amplifie les inégalités existantes

Pour limiter la propagation du virus, le gouvernement belge a pris, au début de la crise sanitaire, une série de mesures contenues dans l'arrêté ministériel du 23 mars 2020¹² visant à réduire les contacts entre personnes et imposant un confinement généralisé. L'aménagement des modalités de fonctionnement des services essentiels à la population, voire leur fermeture, l'interdiction des rassemblements et les limitations de sorties et de circulation des citoyens dans l'espace public ont été les mesures principales de la stratégie du gouvernement.

Nous verrons que ces mesures de confinement à première vue neutres ont cependant eu des effets discriminatoires en affectant certains groupes de personnes plus durement lors de leur mise en œuvre. Cela s'expliquerait avant tout par une politique uniformisée de gestion de la crise qui n'a pas pris en compte les inégalités socio-économiques préexistantes lors de la suspension des services aux citoyens et qui n'a pas prévu à l'avance des stratégies claires et efficaces pour assurer la distanciation physique et un abri pour tous pendant le confinement.

A. Suspension et numérisation des services : des gestes-barrières ou des barrières aux droits ?

En application de l'arrêté ministériel du 23 mars, les bureaux des services sociaux et les administrations locales ont fermé leurs portes en même temps que les commerces et les magasins ouverts au public. De telles mesures ont particulièrement affecté les personnes économiquement fragilisées, les personnes âgées et handicapées, ainsi que les étrangers en séjour irrégulier ou précaire, soit toutes les personnes qui bénéficient davantage du soutien matériel et de l'accompagnement des services de première ligne. Ces services d'action sociale sont en effet par nature destinés aux personnes fragilisées et leur suspension entrave durement leur accès aux droits économiques et sociaux. Ainsi, comme le relève la Fédération des Services Sociaux, les demandes d'aide alimentaire proviennent le plus souvent « de personnes qui travaillaient au noir ou en situation administrative irrégulière, de travailleurs au chômage temporaire, d'allocataires sociaux, etc. (Il s'agit de) personnes qui ne parviennent pas à faire face à leurs dépenses habituelles et à de nouvelles dépenses, notamment en matériel informatique »¹³.

Les entretiens réalisés avec le milieu associatif ont en particulier mis en lumière les difficultés rencontrées par ces catégories de personnes suite, d'une part, à la fermeture des guichets des CPAS et de l'Office des étrangers et, d'autre part, à la numérisation de certains de leurs services d'orientation, conseil et allocation d'aide financière.

Concernant le CPAS, de nombreux opérateurs ont reporté avoir été sollicité par des personnes ayant perdu leur travail pendant le confinement et qui n'étaient pas en mesure de demander leur chômage, n'étant pas encore enregistrées au CPAS de leur commune. D'autres acteurs ont rapporté avoir été saisis des demandes d'aide médicale d'urgence, de remboursement des frais médicaux déjà déboursés ou de renouvellement des cartes médicales, les guichets du CPAS étant fermés. Les associations de terrain ont de surcroît enregistré une augmentation drastique des demandes d'aide alimentaire, due à l'effet conjoint des pertes de revenu croissantes et de la fermeture de certains services. La fermeture des services de première ligne a également eu des conséquences directes sur l'octroi d'allocation d'aides qui ont parfois été refusées, comme le rapportent certains témoignages, les bénéficiaires n'étant pas en mesure de déposer une déclaration d'indigence du CPAS comme le requiert en principe la procédure.

¹² Texte disponible au <https://bit.ly/3mzaGFw>.

¹³ Fédération des Services Sociaux, Dossier de presse – Bilan des Appels entre le 30 mars et le 17 mai 2020, 28 mai 2020.

« Un homme, hospitalisé (à cause du Covid-19), a sollicité notre aide parce que il ne disposait pas de carte médicale. Il ne pouvait pas retirer sa carte à cause de la fermeture des services administratifs compétents et il a été obligé de payer les frais médicaux. Les travailleurs sociaux d'Anderlecht ont pu récupérer sa carte seulement plusieurs semaines après son hospitalisation et doivent encore pouvoir introduire une demande de remboursement ».

Entretien avec un travailleur social.

« Dans un contexte de forte augmentation des requêtes d'aide alimentaire, dû à la fermeture des restaurants sociaux et à l'appauvrissement de certaines couches sociales, le peu de services opérationnels des communes demandent encore les attestations de revenus du CPAS prouvant l'état d'indigence de la personne. Un grand nombre de personnes n'a pas accès aux aides alimentaires pour cette raison, ne possédant pas ces attestations et étant dans l'impossibilité de les obtenir au vu de la fermeture des guichets du CPAS ».

Entretien avec une travailleuse sociale.

La fermeture des services de première ligne a également durement fragilisé la situation administrative des personnes en séjour précaire ou irrégulier sur le territoire. En effet, la fermeture des guichets de l'Office des étrangers et l'impossibilité d'introduire des nouvelles demandes d'asile¹⁴, de délivrer des visas ou de renouveler les titres de séjour, a eu un impact conséquent sur les chiffres de la migration et sur l'accès aux droits pour les étrangers et les migrants.

Suite à plusieurs entretiens avec des opérateurs sociaux et des avocats, il apparaît que de nombreuses personnes en séjour irrégulier ont été confrontées à une impossibilité d'accéder aux soins sanitaires et à un logement salubre. Cela a eu des conséquences sur le nombre en augmentation d'étrangers à la rue ou détenus en centre fermé. De plus, l'arrêt soudain de la délivrance des visas ou la complexification de leur obtention dû à la fermeture de certains services¹⁵, a causé une baisse très importante des demandes de regroupement familial¹⁶.

« Un détenu vient de sortir de prison, en situation irrégulière mais papa d'un enfant belge. Il pourrait demander le regroupement familial mais il lui faut l'acte de naissance de son enfant. Pour cela il doit aller à la commune, mais la commune est fermée, ainsi que l'Office des étrangers. Il arrive à avoir un opérateur de la commune et il lui est demandé son domicile fixe pour pouvoir enfin recevoir l'acte de naissance. Mais monsieur ne dispose pas de domicile fixe, il est hébergé dans un hall sportif à Verviers. La procédure est donc toujours en stand-by et la personne toujours irrégulière et sans accès aux soins ».

Entretien avec une travailleuse sociale.

« On enregistre plusieurs cas de refus de la part de l'Office des étrangers des requêtes de visas pour regroupement familial. L'Office des étrangers continue de refuser les visas mais soutient que la notification des refus aux ambassades est toujours possible, leurs services devant maintenir une activité minimale. On observe pourtant que cette notification (nécessaire pour la prise de cours des délais de recours) ne parvient pas aux services diplomatiques qui sont fermés. Tout cela génère de l'angoisse pour ces personnes qui ne connaissent pas l'état de leurs procédures ».

Entretien avec une travailleuse sociale.

¹⁴ Entre le 17 mars et le 2 avril, la possibilité de demander une protection internationale a été momentanément suspendue. À partir du 3 avril, elle a de nouveau été proposée, mais de manière restreinte, toute personne souhaitant déposer une demande de protection internationale devant solliciter un rendez-vous par le biais d'un formulaire en ligne.

¹⁵ Par exemple, les tests ADN, nécessaires pour les procédures de regroupement familial quand il y a un doute sur le lien de filiation, ont été totalement arrêtés en temps de confinement.

¹⁶ Voir Myria, Migration et Asile : Les chiffres du confinement en matière de migration, <https://bit.ly/3c6cfpv> . Seulement une centaine de demandes de visas auraient été introduites en avril, principalement pour des séjours de courte durée.

Pour remédier à la fermeture des bureaux et assurer la continuité de certaines activités, la numérisation des services a été introduite ou renforcée au sein des administrations publiques : demandes d'aide via des formulaires en ligne, paiements et prises de rendez-vous en ligne. L'accès aux services a été de la sorte¹⁷ rendu plus difficile pour les personnes économiquement fragilisées qui ne disposent pas d'accès au téléphone ou à Internet, pour les personnes étrangères, handicapées et âgées, pour lesquelles un contact direct est essentiel afin de comprendre à suffisance les procédures administratives et s'orienter dans un système qu'elles ne connaissent ou ne maîtrisent pas.

Cette fracture numérique s'est illustrée à travers les appels récurrents reçus pendant le confinement par les associations de première ligne qui ont proposé des numéros verts. La Fédération des Services Sociaux a par exemple reçu des nombreux appels portant sur les difficultés à utiliser le matériel informatique et sur l'angoisse que la numérisation des services générerait¹⁸. Ceux-ci ont aussi montré qu'un grand nombre d'appelants n'arrivaient pas à joindre certains services et administrations, à savoir la CAPAC¹⁹, dont les services ont été saturés, les communes, les organismes de paiement, certains syndicats, les mutuelles, les CPAS et les services de médiation de dettes, qui ne répondaient qu'après de très longues périodes d'attente et dont les numéros étaient payants.

B. Enfermés et « enfermés dehors » : limites d'une politique de confinement généralisé

L'arrêté ministériel du 23 mars prévoyait aussi des fortes limitations de sortie et de circulation dans l'espace public, imposant un confinement généralisé à toute la population sans distinction. En son article 8, l'arrêté dispose que « les personnes sont tenues de rester chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics ».

Or, si cela a constitué une restriction du droit de libre circulation pour tous, le confinement n'a pas touché toute la population de la même manière. Les personnes qui ne pouvaient pas rester « chez elles », faute d'un logement décent et sûr, ont payé un plus lourd tribut : ce sont les personnes détenues en prison ou en centre fermé, celles hébergées en centre d'accueil, les personnes sans domicile fixe et les femmes victimes de violences domestiques. Pour ces personnes, le respect des interdictions de sortie a parfois été constitutif de violation des droits humains, comme le droit à la dignité ou l'interdiction de traitements inhumains et dégradants. Dans d'autres cas, le confinement n'était matériellement pas possible.

En particulier, les personnes sans domicile fixe ont été durement frappées par la mesure de confinement généralisé. N'étant pas en mesure de respecter les consignes du gouvernement, et faute de logements d'urgence pour tous, nombre d'entre eux ont été régulièrement « chassés par la police, de trottoir en trottoir, de banc en banc »²⁰ la consigne du gouvernement étant que personne ne pouvait rester assis sur la voie publique. Au-delà de certaines initiatives ponctuelles comme la réquisition d'hôtels²¹, aucune stratégie structurelle n'a été adoptée pour l'hébergement et la protection de ces personnes. Il a au contraire été rapporté que les autorités ont parfois contesté et empêché des initiatives citoyennes sous couvert de faire respecter l'interdiction de séjourner dans des gîtes touristiques²².

De plus, il semblerait que le gouvernement n'ait rien mis en œuvre pour prévenir l'émergence d'une population de « nouveaux sans-abris ». En effet, comme dénoncé par plusieurs associations, les politiques déflationnistes des prisons et des centres d'accueil du réseau Fedasil, qui ne prennent pas en compte le sort de la personne une fois sortie du centre, ainsi que l'absence de mesures suspendant les délais d'expulsion pour les procédures entamées avant la crise sanitaire, semblent avoir contribué à augmenter le nombre des personnes sans domicile fixe.

¹⁷ Il est intéressant aussi de noter que, même si la numérisation montre un effort et fait preuve d'une volonté d'assurer la continuité des services essentiels, d'autres solutions auraient pu être adoptées, telle que l'automatisation de l'allocation des aides matérielles. En Flandre, par exemple, des aides supplémentaires telle qu'une indemnité automatique pour l'énergie, l'eau et le loyer de 150€ a été donnée à tous ceux qui ont introduit une demande de chômage temporaire.

¹⁸ Fédération des Services Sociaux, *Dossier de presse – Bilan des Appels entre le 30 mars et le 17 mai 2020*, 28 mai 2020.

¹⁹ Caisse Auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage.

²⁰ Entretien avec un opérateur d'Infirmiers de Rue.

²¹ A titre exemplatif, voir l'initiative du maire d'Anderlecht <https://bit.ly/3kpLejz>.

²² La commune de Herve menace d'expulsion des jeunes migrants venant d'Erythrée et hébergés dans un gîte de la commune au motif qu'il est interdit de séjourner dans un gîte touristique, <https://bit.ly/3kp0jSC> ; Ordre du bourgmestre d'expulser une quinzaine de trans migrants bloqués en Belgique et logés aux Fawes, à Charneux, dans un logement touristique, <https://bit.ly/2FQle1K>.

« Les expulsions administratives et judiciaires ont été suspendues dans toutes les régions belges. Cependant, aucune mesure ne décide la suspension des délais d'expulsion, ce qui fait que les expulsions prévues avant le confinement restent applicables et le recours au juge de paix est impossible vu la fermeture des tribunaux ».

Entretien avec une travailleuse sociale.

« Au moins 10 ou 15 personnes hébergées dans des centres Fédasil ont été exclues de l'accueil pendant les mois de pandémie comme sanction pour ne pas avoir respecté le régime de sorties autorisées. C'est la regrettable stratégie mise en place par le réseau Fédasil pour créer de la place dans les centres et assurer la distanciation physique ».

Entretien avec un travailleur social.

Concernant les prisonniers, confinés dans leurs cellules, l'arrêt de toute activité récréative, la suspension des visites des proches et la limitation temporaire de l'accès à l'alimentation²³, ont eu un impact particulièrement néfaste, en leur imposant des conditions de vie plus précaires, alors que la situation générale dans les prisons faisait déjà l'objet de rapports critiques et de décisions judiciaires condamnant l'autorité pour violation des standards internationaux. La surpopulation carcérale a par ailleurs rendu inefficace les mesures de distanciation physique, ce qui a généré un sentiment d'angoisse et fragilisé le maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires.

Une solution a été trouvée par le gouvernement à travers l'adoption de l'arrêté royal du 9 avril visant au renforcement des dispositifs de sorties et congés pénitentiaires. Cependant, de telles mesures n'ont pas été assorties d'un accompagnement systématique des détenus bénéficiaires. Dès lors, si elles ont eu un impact positif sur la pression carcérale, elles ont eu aussi comme corollaire d'augmenter, comme déjà mentionné, le nombre de sans-abris, les détenus sortis de prison n'étant pas systématiquement relogés et ne pouvant pas bénéficier des services sociaux et d'accueil.

Les migrants en centres fermés ont connu une situation similaire. En plus d'être confinés dans des conditions de vie indignes²⁴ et de subir l'angoisse de l'enfermement, la fermeture des frontières a rendu par nature leur détention illégale²⁵.

« Un toxicomane grave bénéficie de l'interruption d'exécution de peine et sort de prison sans être relogé. Il ne peut bénéficier d'aucun service d'accompagnement ni de soins car tous les services sont fermés. Il est à la rue et après 2 semaines replonge dans le crack ».

Entretien avec avocat.

Une autre catégorie particulièrement affectée par les interdictions de sortie a été celle des femmes victimes de violences domestiques. Le fait d'être confinées dans leur habitation avec leur partenaire les a exposées à davantage de risques, ce qui est attesté par le nombre croissant de signalements et de demandes d'aide reçues par les numéros verts durant la période de confinement, nonobstant le fait que le manque d'intimité et l'impossibilité pour ces femmes de se déplacer les a parfois empêchées de dénoncer les violences subies et de s'adresser aux services d'écoutes téléphoniques. Différents entretiens avec des plannings familiaux et des associations spécialisées ont mis en lumière l'impact particulièrement néfaste sur cette population vulnérable, ainsi que des cas d'inaction de la police, à cause du manque de temps ou de l'impossibilité de faire intervenir des médiateurs ou des interprètes, qui ne peuvent plus se déplacer pour assurer leurs services.

²³ Le Conseil Supérieur de Surveillance Pénitentiaire note que dans les prisons d'Arlon, Leuze, Andenne les cantines n'étaient pas toujours fournies dû aux ruptures de stock des magasins.

²⁴ A titre exemplatif, voir la situation du centre fermé de Merksplas, où les migrants reçoivent de la nourriture avariée et où les malades sont isolés dans les cachots, <https://bit.ly/3aShGYw>.

²⁵ Le Vif, Coronavirus: la détention des personnes migrantes en centre fermé est devenue illégale, 18 mars 2020 <https://bit.ly/3kqN3Nd>.

« Notre numéro vert d'écoute a enregistré une forte augmentation des appels pendant le confinement. Si la moyenne normale était de 15 appels par jour, on en a enregistré en moyenne 40 au mois d'avril et 80 au mois de mai. La nature des appels ? Des femmes victimes de violences conjugales, en crise de panique ou suicidaire, parfois menacées de mort par leur partenaire, ou expulsées de leur habitation, qui nous demandaient d'intervenir. On a dû lever plusieurs fois l'anonymat pour transférer des signalements aux services d'urgence. On a parfois dû gérer des situations où le partenaire de la victime intervenait pendant l'appel pour l'empêcher de demander de l'aide ».

Entretien avec un travailleur social.

« La police de Laeken a déclaré à une femme ayant dénoncé des violences conjugales ne pas pouvoir s'en occuper avant la fin du confinement. La motivation serait l'impossibilité pour la victime de se faire comprendre en français et de recourir à un interprète en phase de confinement ».

Entretien avec une travailleuse sociale.

II. Un contrôle des mesures à géométrie variable

Si les mesures de confinement et la suspension des services essentiels ont eu par nature un impact différencié et discriminatoire sur certaines catégories protégées, des discriminations indirectes peuvent aussi naître lors du contrôle du respect des mêmes mesures.

L'analyse croisée des incidents collectés, complétée par la veille documentaire²⁶, a fait émerger à plusieurs reprises une pratique de profilage dans l'application et le contrôle des mesures, ou à tout le moins une tendance à cibler de manière plus prononcée certains groupes de personnes selon leur appartenance à des couches sociales et ethniques, ou à des quartiers et des zones spécifiques.

Selon les associations et les praticiens du droit interpellés, ces pratiques d'application différenciée de la norme et des contrôles de terrain auraient été favorisées par le caractère flou des mesures et leur illisibilité, qui aurait créé un terrain fertile pour les abus de pouvoir et pour une interprétation subjective de la norme, et laissé une large marge de manœuvre aux autorités chargées de veiller au respect des arrêtés.

Le manque de clarté de mesures, rédigées de manière souvent vague et imprécise, et l'insécurité juridique qui découle des changements continus des règles applicables, ont été critiqués par de nombreux juristes, praticiens et académiques²⁷. La marge d'interprétation et de manœuvre que cela laisse aux autorités ressort clairement de certains incidents relevés lors des entretiens réalisés : amendes de montants différents selon les cas²⁸, informations erronées sur les normes en vigueur données aux personnes arrêtées et application de sanctions illégales²⁹ semblent avoir été à l'ordre du jour pendant les mois de confinement.

« Dans mon travail, j'ai dû m'occuper des nombreuses arrestations des gens de quartier, toujours les plus ciblés, qui auraient, selon la police, violé les normes de confinement. Les agents de police, amenaient ces gens au commissariat et leur donnaient régulièrement des informations fausses sur les interdictions en vigueur ».

Entretien avec avocat.

« Une fille de 16 ans a été contrainte à payer une amende parce qu'elle était dans un parc avec une amie en violation des règles de confinement, alors que, selon les dispositions de l'arrêté royal, les mineurs ne sont pas susceptibles de sanctions ».

Entretien avec avocat.

Force est de constater que les innombrables incidents relevés par les associations de défense des droits humains et par les opérateurs de terrain, ainsi que l'augmentation considérable des signalements d'abus policiers en période de confinement, témoignent d'un recours répété à la force au détriment de certains groupes de personnes et de certaines régions ou quartiers.

Les experts en matière de discrimination du service fédéral UNIA ont par exemple dénoncé une grande augmentation des dossiers de violences policières et observé une pratique de contrôles plus musclés (le binôme fouilles au corps et empreintes digitales étant mis en place systématiquement même quand cela ne s'avère pas nécessaire) et toujours aux dépens des mêmes catégories de personnes. Selon les signalements reçus par UNIA, les policiers auraient, sous couvert du contrôle Covid, appliqué des mesures excessives et plus ciblées sur les migrants, les demandeurs d'asile et les personnes en centres Fedasil³⁰.

²⁶ Rapport Police Watch, Ligue des Droits Humains, Juin 2020, <https://bit.ly/3iG1Nq> ; Amnesty International, Policing the Pandemic – Human Rights Violations in the Enforcement of Covid-19 Measures in Europe, 2020, <https://bit.ly/3c50iAo> .

²⁷ Voir, à titre exemplatif, l'analyse du professeur de l'ULg Nicolas Thirion : in François Louis, *PV classés sans suite ? L'arrêté ministériel sur le confinement, un texte qui favorise l'insécurité juridique*, RTBF, 15 avril 2020, <https://bit.ly/3iHn3wR> ; et Nicolas Thirion, *L'arrêté qui dicte les règles du confinement est affligeant : zéro pointé pour le ministre de l'Intérieur*, La Libre, 7 avril 2020, <https://bit.ly/2RDz2zw>.

²⁸ Entretien avec une opératrice de la Fédération des Services Sociaux.

²⁹ Entretien avec avocat.

³⁰ Entretien avec une opératrice d'UNIA.

Concernant la répartition géographique des abus, le rapport Police Watch réalisé par la Ligue des Droits Humains, a déjà mis en lumière la manière dont les régions et les quartiers plus pauvres sont aussi les plus touchés par les allégations de violences et abus policiers. Dans le cadre de cette étude et selon les témoignages reçus de victimes de violences policières, 83% concernaient la région bruxelloise tandis que 12% concernaient le Hainaut, 3% la région liégeoise et 1% le Brabant Wallon (Tubize).

Le rapport de Police Watch, rédigé sur base d'un échantillon de 102 témoignages récoltés entre le 20 avril et le 29 mai 2020, confirme les observations d'UNIA et met en lumière la manière dont les personnes interpellées considèrent leur interpellation discriminatoire, fondée sur leur couleur de peau et sur leur origine ethnico-raciale supposée³¹.

Cette suspicion doit aussi être mise en lien avec les enquêtes menées par Amnesty International sur l'application des mesures Covid-19 en Belgique, qui enregistre un nombre disproportionnellement élevé de personnes noires et d'origine Nord-africaine interpellées et arrêtées par la police³², et sur le profilage ethnique au sein de la police belge en général³³. Elle doit aussi être mise en lien avec deux épisodes reportés par la presse durant la crise sanitaire³⁴.

Au-delà des migrants et des étrangers, une autre catégorie qui semblerait avoir été particulièrement ciblée est à nouveau celle des personnes sans domicile fixe, démunis face aux violences et aux abus de pouvoir. On rappellera, à titre d'exemple, l'intervention de la police chez 'Food not Bombs' à Liège, qui a ciblé, de manière injustifiée et disproportionnée, les sans-abris et les volontaires qui leur apportaient de la nourriture³⁵.

On pourrait aussi se demander si cette pratique de profilage opérée par la police, combinée avec une angoisse généralisée et le sentiment de délaissement au sein de la population, a eu des effets sur l'émergence des nouveaux stigmas sociaux et les tensions sociales durant la pandémie, en légitimant et normalisant des pratiques discriminatoires.

On rappelle à ce propos que, à côté de nombreuses initiatives de solidarité citoyenne, de nombreuses associations ont enregistré des incidents qui témoignent des tensions sociales pendant le confinement : citoyens qui dénoncent leurs voisins à la police, augmentation des troubles de voisinage, messages de haine dans les rues contre les personnes circulant dans l'espace public, nombreux incidents de discrimination du personnel soignant³⁶. Encore plus inquiétant, la prolifération de messages de cyberhaine et l'émergence de nouveaux stigmas sociaux (ex. #CoronaAkbar) dénoncé par UNIA³⁷, qui pourraient venir amplifier une culture raciste déjà existante en Belgique et exacerber les inégalités sociales, surtout au détriment des migrants et de la communauté musulmane, catégories les plus ciblées selon UNIA.

« À Anderlecht, la police rentre plusieurs fois dans les maisons des citoyens, sans mandat, pour contrôler l'état de santé des habitants et le respect des règles de confinement, alertée par les voisins qui s'inquiètent du non-respect des mesures ».

Entretien avec un travailleur social.

« On a remarqué une augmentation inquiétante des messages de haine sur le web. Par exemple, l'émergence de l'hashtag #CoronaAkbar attribuerait la responsabilité de la propagation du virus aux étrangers ».

Entretien avec une travailleuse sociale.

S'il est difficile d'établir un lien causal entre ces tensions au cœur de la société et les mesures prises par les autorités, on pourrait être tenté de penser qu'il en existe un lorsque la délation citoyenne, qui favorise de facto des pratiques discriminatoires et les tensions sociales, a été directement encouragée par des représentants de l'autorité³⁸.

³¹ Rapport Police Watch précité, pages 8 et 12.

³² Amnesty International, Policing the Pandemic, page 18.

³³ Amnesty International, Politique policière de prévention du profilage ethnique en Belgique, 2018, <https://bit.ly/3cjGh9v>.

³⁴ Un commissaire de police de Blankenberge annonce publiquement que ses services arrêteront certains jeunes dès la sortie des trains en fonction des critères discutables : « avoir le même profil que les amoks », voir La Libre, *Non au délit de faciès : ni à Blankenberge ni ailleurs*, 19 août 2020 <https://bit.ly/2FG4AIV>. Encore, en début de confinement, la police d'Anvers estime qu'une visite domiciliaire sans mandat était proportionnée, car l'habitant était connu de la justice, voir RTBF, 21 avril 2020, <https://bit.ly/35Rp0D9>.

³⁵ Entretien avec Sibylle Gioe. Voir aussi le post Facebook de la Ligue des Droits Humains de Liège, qui reporte le témoignage d'un volontaire de 'Food not Bombs' arrêté pour avoir tenté de s'opposer au contrôle de police, <https://bit.ly/2FLOsz7>.

³⁶ UNIA, *Discriminer le personnel soignant n'a pas sa place dans une société solidaire*, 7 avril 2020, <https://bit.ly/35MvJ1k>.

³⁷ Voir entretien avec opératrice d'UNIA et UNIA, *Le nombre des signalements de discrimination augmente de plus de 13 %*, 22 juin 2020, <https://bit.ly/2EdZjRY>.

³⁸ Au-delà du fait que le profilage opéré par la police pourrait avoir fomenté et normalisé les tensions sociales, on reporte un épisode qui va aussi dans le sens de l'hypothèse de responsabilité du gouvernement. Un exemple concret d'incitation à la délation citoyenne de la part des autorités peut être tiré des discours de la commune de Welkenraedt et de la zone de police de Bruxelles Nord, ayant explicitement encouragé les dénonciations sur leurs pages Facebook afin de recevoir des signalements d'infractions. L'information obtenue permettait ensuite l'envoi de patrouilles sur le terrain, afin de constater l'infraction et de dresser un procès-verbal.

CONCLUSIONS

À la question de savoir si des catégories de personnes ont été discriminées et davantage impactées par les mesures d'urgence, la réponse ne peut qu'être affirmative. Ces personnes appartiennent à des groupes de population en situation de vulnérabilité et déjà marginalisés, car socialement vulnérables ou économiquement fragilisés, dépendantes du système de sécurité sociale. La crise et les mesures prises ont aggravé des inégalités préexistantes, en particulier pour les personnes migrantes, les personnes détenues, celles en situation de vulnérabilité économique, les personnes sans domicile fixe, les personnes âgées et les femmes victimes de violences.

Ceci a été causé, de manière indirecte et lors de la mise en œuvre des mesures, par une politique de gestion de la crise uniformisée, voire par l'inaction de l'État qui a manqué de protéger les catégories de personnes précitées, et par le manque de lisibilité des mesures qui a laissé une marge de manœuvre importante aux forces de police et qui s'est traduite en une application à géométrie variable des règles de confinement, toujours au détriment des plus vulnérables.

La responsabilité du gouvernement doit pouvoir être invoquée, dans la mesure où celui-ci n'a pas mis en place un dispositif adéquat et efficace pour protéger les couches fragilisées de la population, pour prévoir et neutraliser les effets variables et disproportionnés que les mesures ont eu sur seulement une partie de la population.

© ASF – Octobre 2020

La crise sanitaire en Belgique : un terrain fertile pour les discriminations indirectes?

Éditeur responsable : Chantal Van Cutsem, Avenue de la Chasse 140, 1040 Bruxelles, Belgique

Rédactrice: Flavia Clementi

Réalisé sous la supervision de Bruno Langhendries

Traductions: Veerle Pattyn

Mise en page: Alicia Zambrano Braun

Couverture: Flavia Clementi



Avocats Sans Frontières, 2020

© par Avocats Sans Frontières (ASF).

ASF autorise l'utilisation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, à condition de l'attribuer à son auteur en citant son nom, mais n'autorise pas la création d'œuvres dérivées.

Ce guide est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification - 4.0 International :

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

■ **Avocats Sans Frontières**

Avenue de la Chasse 140
1040 Bruxelles
Belgique
Tél.: +32 (0)2 223 36 54

■ **Faites un don à ASF**

IBAN: BE89 6300 2274 9185
BIC: BBRUBEBB
Ou sur www.asf.be

Contribuez à un monde
plus équitable en soutenant
la justice et la défense
des droits humains.