

ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ET CRISE SANITAIRE : SÉLECTION DE RÉPONSES ÉTATIQUES À LA VULNÉRABILITÉ DE CETTE POPULATION

 [revuedlf.com/cedh/etrangers-en-situation-irreguliere-et-crise-sanitaire-selection-de-reponses-etatiques-a-la-vulnerabilite-de-cette-population/](https://www.revuedlf.com/cedh/etrangers-en-situation-irreguliere-et-crise-sanitaire-selection-de-reponses-etatiques-a-la-vulnerabilite-de-cette-population/)

Article par [Léa Boinnard](#)

Chronique classée dans [Droit administratif](#), [Droit européen des droits de l'homme](#)

RDLF 2020 chron. n°45

Mot(s)-clef(s): [Covid-19](#), [Crise sanitaire](#), [droit étranger](#), [étrangers](#), [Migration](#), [vulnérabilité](#)

Dans le contexte de la crise due au Covid-19, les étrangers en situation irrégulière font face à une aggravation de leurs conditions de vie. Alors que le confinement a complexifié leur situation administrative, et que les conséquences sanitaires et économiques les ont particulièrement affectés, les gouvernements et juridictions ont plus ou moins agi en la matière. Les mesures adoptées par une sélection de cinq pays ont démontré des avancées mais également des limites dans la prise en compte de ces situations.

Léa Boinnard est doctorante en droit public à l'université de Picardie Jules Verne

Depuis le début de la crise sanitaire due à l'épidémie du Covid-19, des voix se sont élevées pour dénoncer l'aggravation de la situation des étrangers en situation irrégulière. Bien que les problématiques soient communes à la majorité des États, ceux-ci ont plus ou moins agi pour limiter les atteintes aux droits des immigrés durant l'épidémie. L'objectif de cet article est de présenter certaines mesures adoptées en la matière par une sélection d'États comprenant les États-Unis, la France, l'Italie, le Portugal, et le Royaume-Uni.

A l'instar des personnes sans domicile fixe, des foyers les plus pauvres, des détenus et de certains étudiants, les étrangers en situation irrégulière, c'est-à-dire des personnes se trouvant sur le territoire d'un État dont elles n'ont pas la nationalité sans disposer d'une autorisation de séjour, ont été particulièrement touchés par les risques sanitaires liés au Covid-19 et par les mesures de confinement.

D'un point de vue administratif, les institutions chargées de l'accueil des étrangers ont pour la plupart été fermées, faisant obstacle aux demandes d'octroi ou de renouvellement des titres de séjour. Par ailleurs, le Covid-19 a accentué les problématiques liées à la détention de personnes pour motifs migratoires (qualifiée de « rétention » en France, mais de « détention » dans les pays anglo-saxons notamment, sans distinction sémantique avec la détention pénale). En effet, la poursuite de l'enfermement de migrants a engendré des craintes quant aux risques particulièrement élevés de contagion au virus. De plus, l'impossibilité d'éloigner des personnes du territoire vers de nombreux pays remet en cause l'intérêt de cette rétention, dès lors que celle-ci a pour seul objet de procéder à l'éloignement des personnes concernées. Enfin, dans tous les pays étudiés, les sans-papiers se trouvent dans une situation de particulière vulnérabilité, dans leur accès à la santé, et du fait de leur travail généralement précaire et non protégé (car non déclaré), qui en font des cibles particulièrement fragiles. Face à cette situation, quelles mesures ont adoptées les États considérés, et sont-elles suffisantes ?

Alors que des solutions partielles ont été apportées dans certains États en réponse à la fermeture des administrations chargées de l'asile et des titres de séjour (I), la situation de particulière vulnérabilité des étrangers en situation irrégulière et les dangers de la rétention semblent insuffisamment pris en compte (II).

I- DES SOLUTIONS PARTIELLES FACE À LA FERMETURE DES ADMINISTRATIONS MIGRATOIRES

Plusieurs pays ont adopté des mesures visant à atténuer les conséquences de la fermeture des administrations migratoires, afin de permettre aux personnes concernées d'obtenir ou de renouveler leur titre de séjour (A), ainsi que d'accéder à une procédure d'asile (B).

A- Des solutions concernant le prolongement et l'octroi des titres de séjour

Le Portugal est généralement cité, par les acteurs souhaitant une régularisation de tous les étrangers dans le contexte de la pandémie, comme un exemple à suivre. En effet, le gouvernement portugais a décidé, par l'adoption de l'ordonnance du 27 mars 2020 (n°3863-B/2020), de régulariser toutes les personnes ayant déposé une demande de titre de séjour à l'administration avant le début du confinement. Cette régularisation, intervenue après un appel de plus de vingt associations ¹, a permis à de nombreuses personnes en attente de titre de bénéficier d'une protection face à l'éloignement, d'un permis de travail, et de jouir des services publics essentiels (santé, aides sociales...), au même titre que les Portugais. Le décret n'indique pas de limite de temps dans la validité des titres ainsi reconnus.

Toutefois, sont exclues de cette solution, de fait, les personnes qui n'avaient pas effectué leur demande avant le confinement. Il peut par exemple s'agir de personnes récemment arrivées ou en attente de documents de la part de leur pays d'origine. Par conséquent, une partie des étrangers continue à manquer d'accès aux droits réservés aux nationaux et résidents permanents, alors même que les administrations permettant de demander des titres de séjour sont fermées au public.

En Italie, la question de la régularisation d'étrangers pour faire face au manque de main d'œuvre dans l'agriculture est également débattue. Alors que le gouvernement a évoqué la régularisation d'environ 200 000 sans-papiers à cette fin, l'extrême droite a quant à elle jugé que cette mesure pénaliserait les Italiens ².

En France, 104 parlementaires, issus de 10 partis, ont demandé au gouvernement la régularisation de tous les étrangers ayant déposé une demande de titre de séjour avant le confinement ³. Si le gouvernement n'a pas, à l'heure actuelle, pris de résolution générale en ce sens, il a néanmoins prolongé la durée de validité des documents de séjour arrivant à échéance à compter du 16 mars de 3 mois ⁴.

Aux États-Unis, le blocage temporaire de l'octroi de titres de séjour annoncé par le Président Donald Trump le 22 avril 2020, afin de « protéger l'emploi américain » dans le contexte de la crise économique, ne devrait *a priori* pas s'appliquer aux étrangers déjà présents sur le territoire ⁵. Aucune mesure n'a par ailleurs été prise au niveau fédéral pour assurer le renouvellement des titres de séjour arrivant à expiration.

La régularisation d'une partie des étrangers en situation irrégulière a été adoptée ou discutée dans plusieurs États, sans aboutir toutefois à une généralisation de ces mesures. De plus, le manque d'accès aux procédures d'asile soulève des inquiétudes dès lors qu'il s'agit d'un droit fondamental garanti dans la plupart des États.

B- Des évolutions positives quant à la réouverture des procédures d'asile

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'étrangers en situation irrégulière, la crise a un impact sur les demandeurs d'asile. Or, à défaut d'accès à des moyens de solliciter l'asile, les personnes concernées peuvent se trouver dans une situation d'irrégularité et dans l'impossibilité de faire garantir leurs droits.

Au Portugal, l'ordonnance du 27 mars 2020 maintenait l'ouverture du service public chargé des procédures d'octroi de protection internationale (asile et protection subsidiaire), qui continue à enregistrer les nouvelles demandes. De plus, l'ordonnance suspend les délais légaux pour déposer une demande.

En France, à l'inverse, de nombreux guichets de dépôt de demandes d'asile ont fermé, les entretiens à l'OFPRA ont été reportés et les audiences à la CNDA suspendues. Or, comme l'a rappelé le Tribunal administratif de Paris dans une ordonnance du 25 novembre 2019, l'accès à une procédure d'asile est un droit fondamental garanti par la Constitution, dont les institutions ont l'obligation de garantir l'effectivité ⁶. Les demandes d'asile étaient jusqu'à présent maintenues uniquement pour les personnes les plus vulnérables (familles avec enfants par exemple) ⁷, privant potentiellement des personnes éligibles de titre de séjour et des aides auxquelles elles ont droit. Les risques sont d'autant plus importants pour cette population que de nombreuses associations ont dû cesser ou ralentir leurs activités.

C'est pourquoi le Conseil d'État a ordonné, dans une ordonnance du 30 avril 2020, la reprise de l'enregistrement des demandes d'asile en Ile-de-France ⁸. Rappelant que le droit d'asile constitue une liberté fondamentale, il a jugé que la procédure mise en place par le gouvernement pendant l'épidémie, visant à garantir l'accès aux procédures d'asile des personnes les plus vulnérables, ne saurait être considérée comme une continuation de l'enregistrement des demandes d'asile. Ainsi, le Conseil d'État ordonne au gouvernement de rétablir l'accueil des demandeurs d'asile, dans

le respect des mesures sanitaires essentielles. Cette décision représente une avancée importante pour le droit d'asile pendant la pandémie en France, alors que le Conseil d'État s'était montré réticent à condamner l'État sur cette question au début de l'état d'urgence sanitaire⁹.

Ainsi, des solutions ont été apportées, dans une certaine mesure, au manque d'accès aux administrations des étrangers du fait de l'épidémie. Ces solutions concernent principalement, parmi les pays étudiés, la France, le Portugal et potentiellement l'Italie, alors que le Royaume-Uni et les États-Unis appliquent depuis plusieurs années des politiques particulièrement restrictives en matière d'immigration. Par ailleurs, ces solutions, bien qu'indispensables, ne suffisent pas à atténuer la vulnérabilité particulière des étrangers en situation irrégulière.

II- UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DE LA VULNÉRABILITÉ DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ET DES DANGERS DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Comme d'autres groupes de la population, les étrangers en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables face à la pandémie et au confinement. En premier lieu, des risques importants sont attachés à la poursuite de la rétention administrative (A). Par ailleurs, l'accroissement de la vulnérabilité particulière des étrangers en situation irrégulière semble insuffisamment pris en compte par les États (B).

A- Le refus d'une fermeture générale des lieux de rétention

La rétention administrative a préoccupé de nombreux défenseurs des droits et libertés fondamentaux depuis le début de l'épidémie. En France, des émeutes ont éclaté dans plusieurs centres de rétention administrative (CRA), notamment à Lyon le 11 avril ou à Mesnil-Amelot le 12 avril¹⁰. A Vincennes, la découverte d'un cas de Covid-19 avait également été à l'origine d'une mobilisation des retenus¹¹.

Plusieurs associations et parlementaires ont réclamé la libération de tous les étrangers retenus et la fermeture des centres de rétention administrative. Le Défenseur des Droits a également demandé à deux reprises leur fermeture pendant la durée du confinement. Selon son premier communiqué, dans les circonstances actuelles, « la perspective d'éloignement raisonnable n'est plus réalisable », et « les conditions d'hygiène de ces centres et leurs capacités à permettre la mise en place de gestes barrières semblent tout à fait insuffisantes pour empêcher la propagation du virus aussi bien aux personnes retenues qu'aux policiers intervenant dans les CRA »¹².

Dans une ordonnance de référé du 27 mars 2020 (n°439720), le Conseil d'Etat a toutefois refusé d'imposer la fermeture des CRA sur tout le territoire. Il a en effet considéré que la réduction du nombre de personnes retenues depuis le début du confinement, l'adoption de mesures sanitaires appropriées, et la continuité des éloignements malgré les restrictions dans certains pays ne privaient pas la rétention d'intérêt sur le plan juridique et ne mettaient pas en cause les libertés fondamentales des personnes retenues.

Des CRA ont toutefois été fermés au niveau local, à l'initiative des préfets ou du fait de décisions de justice¹³. Le Tribunal administratif de Paris, par une ordonnance du 15 avril 2020 (n°s 2006287/9- 2006288/9- 2006289/9), avait notamment interdit le placement de nouvelles personnes dans le centre de rétention de Vincennes jusqu'au 29 avril 2020. La continuité du placement dans ce centre, où des cas de Covid-19 avaient été recensés, entretenait, selon le juge, un foyer de contagion et méconnaissait les impératifs de santé publique s'imposant au préfet.

Dans cette même ordonnance, le Tribunal administratif de Paris avait enjoint aux autorités administratives compétentes de lever la rétention de tout étranger testé positif au Covid-19, et de l'orienter vers l'Agence régionale de santé d'Ile-de-France. Le Conseil d'État a cependant annulé cette mesure, jugeant, d'une part, que les conditions sanitaires et l'isolement des personnes testées positives étaient respectées, et d'autre part, que des éloignements se poursuivaient pendant l'épidémie¹⁴. Dès lors, le maintien en rétention de personnes testées positives au Covid-19 ne constitue pas, selon le juge des référés, une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales. Le Conseil d'État français s'est donc une nouvelle fois montré opposé à toute remise en cause de la rétention administrative (y compris des malades) en période d'épidémie, malgré les risques de contamination et les situations anxieuses que cette situation peut créer au sein de ces centres.

Au Royaume-Uni, où la détention de migrants est la plus importante en Europe et où il n'existe pas de limite de temps légale à celle-ci, les inquiétudes sont particulièrement élevées. Alors que le gouvernement a libéré certains retenus en raison de l'épidémie du Covid-19, de nombreuses personnes y demeurent toujours¹⁵. La Haute Cour de Justice a rejeté un recours sollicitant la libération de personnes retenues, en particulier certaines appartenant à des catégories à risque face au virus¹⁶). La Cour considère que les situations particulières des retenus doivent être pris en compte directement par l'administration des centres, et ne requièrent pas d'intervention judiciaire en l'état actuel des choses. A l'instar du Conseil d'Etat français, elle juge que des mesures suffisantes ont été adoptées pour limiter les risques.

Aux États-Unis, des associations et étrangers ont également demandé la libération des personnes détenues. La rétention est considérée comme un danger pour les migrants comme pour l'ensemble de la population (contamination du personnel, surcharge des hôpitaux...). De nombreux recours ont été formés devant des juges fédéraux afin d'empêcher, pour des motifs de santé, l'enfermement d'étrangers. Certains ont abouti, en particulier en cas d'appartenance à une catégorie de personnes à risques face au Covid-19, sans remise en cause de la rétention au niveau global ¹⁷.

Ainsi, les États se sont montrés réticents à une fermeture générale des lieux de rétention. Par ailleurs, peu de solutions ont été apportées aux difficultés particulières des étrangers en situation irrégulière pendant la pandémie.

B- Des carences dans l'assistance à une population particulièrement vulnérable

Les étrangers en situation irrégulière représentent une catégorie de la population particulièrement vulnérable face à la crise sanitaire et économique. Ils travaillent plus régulièrement dans des domaines dont l'activité est maintenue : le service à la personne, la gestion des déchets, l'agriculture ou le secteur de la santé par exemple. Ces services sont ceux qui sont les plus touchés par les risques de contagion, et les étrangers en situation irrégulière ne bénéficient pas de protection en cas de cessation d'activité ni d'un accès généralisé à la santé.

Les risques sanitaires sont particulièrement élevés. Vivant plus souvent dans des situations de pauvreté, cette population est proportionnellement plus touchée par des maladies chroniques telles que le diabète ¹⁸. Parallèlement, les étrangers en situation irrégulière bénéficient moins souvent d'une assurance santé. Aux États-Unis par exemple, la sécurité sociale consacrée aux personnes les plus vulnérables (ayant peu de revenus ou âgées) exclut les étrangers en situation irrégulière, et on estime que 7,1 millions d'entre eux ne bénéficient par conséquent d'aucune assurance santé ¹⁹.

Au Royaume-Uni, en raison de ce que le gouvernement appelait « politique d'environnement hostile », à destination des étrangers en situation irrégulière, leur accès aux soins et aux services publics en général est limité. En 2017, le droit à des soins gratuits avait été retiré aux étrangers en situation irrégulière et refusé pour les demandeurs d'asile. Bien que le gouvernement ait annoncé que les traitements contre le coronavirus seraient gratuits, la culture de la peur qui s'est instaurée parmi les sans-papiers remet en cause leur accès effectif aux soins – ceux-ci craignant généralement d'avoir des factures importantes ou d'être éloignés du territoire ²⁰.

Par ailleurs, la crise sanitaire risque d'empirer la situation désastreuse des migrants en Méditerranée. L'Italie a, en réponse à la crise sanitaire, décidé par un décret du 7 avril 2020 de fermer ses ports aux activités « non nécessaires pour faire face à la crise sanitaire », y compris aux migrants rescapés par des bateaux de sauvetage.

Il est essentiel de rester attentif à d'éventuelles atteintes excessives aux droits fondamentaux des minorités pendant les périodes de crise, lesquelles peuvent parfois être insuffisamment sanctionnées par les cours. Pour ne citer qu'un exemple, en 1944, la Cour Suprême américaine avait justifié le placement de personnes dans des camps, du simple fait de leur origine japonaise, par l'état d'urgence dans le contexte de guerre avec le Japon ²¹. Cette décision était pourtant peu fondée juridiquement, la Cour ayant admis cinquante ans auparavant que les étrangers en situation irrégulière bénéficiaient du droit à une procédure légale régulière ²².

Pour conclure, les recherches concernant ces pays n'ont pas démontré de solutions globales et viables, pour assurer la sécurité des étrangers en situation irrégulière, dans le contexte de la pandémie. Les mesures concernant la régularisation des étrangers ou l'arrêt des CRA ne semblent pas suffisantes pour limiter les risques, malgré de nombreux appels bipartisans en la matière. Cette situation est non seulement problématique pour les sans-papiers eux-mêmes, mais également pour les pays dans lesquels ils peuvent parfois être éloignés, et pour la communauté tout entière. Des mesures visant la seule libération des personnes retenues ne seraient toutefois pas suffisantes pour assurer la protection des droits fondamentaux des étrangers en situation irrégulière – en particulier dans le contexte de la pandémie. Celles-ci devraient être accompagnées d'un accès aux services publics essentiels, d'une assistance pour l'accès au logement, et de moyens de régulariser leur situation administrative (par l'asile ou d'autres voies), au moins dans l'attente d'éloignement le cas échéant.

Notes:

1. Joana GORJÃO HENRIQUES, « Regularização de imigrantes com processo no SEF "é histórica". E quem ficou "de fora"? », Publico, 30 mars 2020. URL : <https://www.publico.pt/2020/03/30/sociedade/noticia/regularizacao-imigrantes-processo-sef-historica-ficou-1910068>, consulté le 24 avril 2020 ↵
2. Beniamino MORANTE, « Faut-il régulariser les migrants pour sauver l'agriculture italienne ? », *Courrier International*, 20 avril 2020. URL : <https://www.courrierinternational.com/article/polemique-faut-il-regulariser-les-migrants-pour-sauver-lagriculture-italienne>, consulté le 24 avril 2020 ↵

3. « Coronavirus : 104 parlementaires demandent à Edouard Philippe la régularisation des sans-papiers », *Le Journal du Dimanche*, 12 avril 2020. URL : <https://www.lejdd.fr/Politique/info-jdd-coronavirus-104-parlementaires-demandent-a-edouard-philippe-la-regularisation-des-sans-papiers-3961456>. Consulté le 19 avril 2020 ↵
4. Ministère de l'intérieur, Communiqué de presse du 18 mars 2020 relatif à la durée de validité des titres de séjour dans le contexte de la propagation du Covid 19. URL : <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiques/Duree-de-validite-des-titres-de-sejour> ↵
5. Donald TRUMP, « Proclamation suspending entry of immigrants who present risk to the U.S. labor market during the economic recovery following the COVID-19 outbreak », 22 avril 2020 ↵
6. TA de Paris, ord., 25 novembre 2019, req. n° 1924867/9 ↵
7. Julie PASCUAL, « En Europe, l'asile en suspens, les flux migratoires à l'arrêt », *Le Monde*, 18 avril 2020. URL : https://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/18/europe-l-asile-en-suspens-les-flux-migratoires-a-l-arret_6036988_3210.html, consulté le 27 avril 2020 ↵
8. CE, ord., 30 avril 2020, req. n°440250, 440253 ↵
9. CE, 9 avril 2020, req. n°439895 ↵
10. Florent LE DU, « Sans-papiers. Une révolte violemment réprimée dans un centre de rétention », *L'Humanité*, 12 avril 2020. URL : <https://www.humanite.fr/sans-papiers-une-revolte-violemment-reprimee-dans-un-centre-de-retention-687677>, consulté le 22 avril 2020 ↵
11. Benoît HASSE, « Paris : après les contaminations, le centre de rétention administrative sous tension », *Le Parisien*, 13 avril 2020. URL : <http://www.leparisien.fr/paris-75/paris-apres-les-contaminations-le-centre-de-retention-administrative-sous-tension-13-04-2020-8298837.php>, consulté le 22 avril 2020 ↵
12. Défenseur des Droits, « Covid-19 – Face aux risques de contamination, le Défenseur des droits demande la fermeture des centres de rétention administrative », 23 mars 2020, URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/2020/03/covid-19-face-aux-risques-de-contamination-le-defenseur-des-droits-demande-la> et « COVID-19 : Le Défenseur des droits recommande à nouveau la fermeture immédiate de tous les centres de rétention administrative en activité », 18 avril 2020, URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiquede-presse/2020/04/covid-19-le-defenseur-des-droits-recommande-a-nouveau-la-fermeture>, consultés le 19 avril 2020 ↵
13. Julie PASCUAL, « Coronavirus : les centres de rétention administrative se vident », *Le Monde*, 21 mars 2020. URL : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/03/21/les-centres-de-retention-administrative-se-vident_6033939_3224.html. Consulté le 19 avril 2020 ↵
14. CE, ord., 7 mai 2020, n°440255 ↵
15. Frey LINDSAY, « The U.K. has released 350 immigration detainees amidst Coronavirus but hundreds remain », *Forbes*, 26 mars 2020. URL : <https://www.forbes.com/sites/freylindsay/2020/03/26/the-uk-has-released-350-immigration-detainees-amidst-coronavirus-but-hundreds-remain/#2871d03d7d81>, consulté le 30 avril 2020 ↵
16. Haute Cour de Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, 25 mars 2020, *Detention Action v. SSHD*, [2020] EWHC 732 (Admin) ↵
17. David HAUSMAN, « When immigration detention endangers the community », *Harvard Law Review Blog*, 1^{er} avril 2020. URL : <https://blog.harvardlawreview.org/when-immigration-detention-endangers-the-community/>, consulté le 19 avril 2020 ↵
18. Kathleen R. PAGE et a., « Undocumented U.S. Immigrants and Covid-19 », *The New England Journal of Medicine* [en ligne], 27 mars 2020. URL : <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2005953> , consulté le 30 avril 2020 ↵
19. *Ibid.* ↵
20. Minnie RAHMAN, « Let coronavirus put an end to the hostile environment », *Metro*, 20 mars 2020. URL : <https://metro.co.uk/2020/03/20/coronavirus-hostile-environment-12426363/>, consulté le 24 avril 2020 ↵
21. Cour Suprême américaine, *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944) ↵
22. Cour suprême américaine, *Chae Chan Ping v. United States*, 130 U.S. 581 (1889) ↵

Léa Boinnard, «Étrangers en situation irrégulière et crise sanitaire : sélection de réponses étatiques à la vulnérabilité de cette population»

RDLF 2020 chron. n°45 (www.revuedf.com)