



R A P P O R T

**du Conseil communal au Conseil général de la Ville et Commune de
Boudry en réponse à la motion « Transparence de la sécurité au
Centre fédéral pour requérants »**

Résumé

Ce rapport répond à la motion présentée par le PLR en décembre 2020.

Monsieur le Président du Conseil général,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

1. Introduction

Au mois d'août 2014, la Confédération Suisse, par l'Office fédéral des migrations (ODM) et la Ville et Commune de Boudry (la commune) ont passé une première convention ratifiée par le Conseiller d'État Jean-Nathanaël Karakash sur les modalités de gestion et d'occupation d'une partie des infrastructures sur le site de Perreux par l'ODM.

En effet, dès octobre 2013, l'ODM et la commune ont signé une première déclaration d'intention sous l'égide du Canton de Neuchâtel (le canton) qui a abouti à la signature d'un contrat de bail de 10 ans avec option de renouvellement sur une partie du site de Perreux. Dans un premier temps, il était question de mettre en place une capacité d'hébergement de 250 places.

Le site de Perreux (bâtiments et terrains) est propriété du canton. C'est pourquoi, dans un premier contrat de bail de 10 ans, était prévue la location par la Confédération des deux premiers bâtiments ainsi que des espaces verts et places de parc environnantes pour une durée de 10 ans, renouvelable pour des durées de 5 ans. Le contrat de bail est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. La capacité d'hébergement ne devait pas dépasser 250 places jusqu'au 31 décembre 2016.

Il était convenu que l'ODM mandait une société d'encadrement responsable de la gestion de l'hébergement ainsi que de l'encadrement des requérants d'asile (la société ORS à Zurich). Cette société internationale dont le siège suisse est à Zurich (« Organisation refugees services ») est spécialisée dans la prise en charge, l'hébergement, l'encadrement, l'occupation et le conseil social des migrants. Il était prévu qu'une agence de sécurité privée assure la sécurité du site 24h/24 et contrôle les entrées et les sorties des migrants tout en collaborant avec la société d'encadrement au maintien du respect du règlement interne du site. La convention du mois d'août 2014 prévoyait également un dispositif de sécurité étendu, incluant une surveillance permanente du site ainsi que des patrouilles régulières sur le territoire de la commune en tenant compte des besoins exprimés par cette dernière. L'ODM et l'agence de sécurité collaborent activement avec la Police neuchâteloise. C'est pourquoi, il est prévu que l'ODM verse au canton une contribution forfaitaire pour les frais de sécurité pendant la durée d'exploitation. Enfin, la convention prévoyait la mise en place d'un groupe d'accompagnement composé des représentants des autorités communales et cantonales, de la population, de l'ODM et des entreprises d'encadrement et de sécurité (ce groupe d'accompagnement se réunit encore 2 à 3 fois par an). La convention prévoit également la transmission d'informations publiques ou à des tiers par l'ODM.

2. Développement du Centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) de procédure depuis 2017

Au mois de juin 2015, la commune, le canton et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) se sont accordés sur le projet de création d'un centre de procédure, d'une capacité de 480 lits avec les places de travail nécessaires (150 à 170) pour mener la procédure d'asile dans la région de Suisse romande sur le site de Perreux. Une déclaration d'intention tripartite exprimant cet engagement a été finalisée en novembre 2015. Ce document a été complété par un avenant du mois d'octobre 2017.

Les déclarations d'intentions règlent l'utilisation d'une partie des infrastructures du site de Perreux par le SEM. Elles font état d'une capacité de 480 places d'hébergement à partir du 1^{er} janvier 2017 sur une partie du site de Perreux mis à disposition par le canton. Il est question de 150 à 170 postes de travail pour faire fonctionner le centre fédéral. La déclaration d'intention de novembre 2015 prévoit que les partenaires s'engagent à communiquer et informer régulièrement la population de la commune. Le SEM, le canton et la commune devaient former un comité de pilotage et compléter la convention sur leurs collaborations et les modalités d'exploitation du centre fédéral qui doit continuer de garantir une

cohabitation harmonieuse avec la population locale et les communes avoisinantes ainsi qu'avec l'ensemble des autres usagers du site de Perreux. Cette convention devait régler également le partage des responsabilités et des charges liées à l'exploitation du site, y compris celles relatives à la sécurité au sens large. L'avenant à la déclaration d'intention du mois d'octobre 2017 précise les modalités d'installations supplémentaires, en complément au centre d'hébergement, par la libération des bâtiments qui étaient occupés par le Centre neuchâtelois de psychiatrie, afin de permettre à la Confédération d'exploiter l'ensemble des locaux en question dès le printemps 2019.

Lors de la rencontre stratégique du 15 juin 2015, précédant la signature de la déclaration d'intention tripartite du mois de novembre 2015, plusieurs éléments importants ont été mentionnés :

1. La durée maximale de séjour des requérants d'asiles dans les centres fédéraux est de 140 jours ;
2. C'est le canton qui a affirmé vouloir dès le départ un centre de procédure, ce que le site de Perreux pouvait accueillir en raison de sa taille pour la région Suisse romande ;
3. Les compensations obtenues en contrepartie par le canton permettent d'alléger les besoins en logement pour les requérants d'asiles attribués au canton (2^e accueil). Réduction du quota du canton à 2% ;
4. S'agissant de la sécurité, il est fait mention de 6 à 7 personnes pour 100 lits pour la sécurité et de 6 à 7 personnes pour 100 lits pour l'encadrement. Il est également mentionné le chiffre de 176 places de travail pour le SEM et les externes ;
5. Durant la phase de procédure, tous les acteurs se trouvent sous le même toit (assistances juridiques, œuvres d'entraide, collaborateurs du SEM, etc.). Le requérant d'asile a l'obligation de collaborer et de se tenir à la disposition de tous ces acteurs afin de faire avancer son dossier, avec pour conséquence des journées bien remplies. Parallèlement, des programmes d'occupation sont organisés ainsi que la scolarisation des enfants, financée par la Confédération et assurée par la société d'encadrement au sein du centre, dans le respect des dispositions cantonales. Les centres fédéraux fonctionnent avec un règlement interne qui encadre les entrées et les sorties avec des horaires. Pour la sécurité, le forfait prévu au profit du canton est de CHF 108'000.00 pour 100 lits. La capacité du centre sera augmentée progressivement dès 2017 pour faire face à l'afflux des personnes et si un problème survient, il est identifié et résolu en collaboration avec les autorités locales. La question de la sécurité, des transports et du parking devait encore être discutée avec le canton ;
6. Le Conseiller d'État Jean-Nathanaël Karakash a clairement réaffirmé la volonté du canton de réaliser ce projet en exprimant toute la compréhension du canton concernant les questions de sécurité. Il a invité la commune à réfléchir et à définir les besoins en matière de sécurité en confirmant que le canton pourrait garantir un poste pour développer les différents moyens. Il a aussi précisé qu'il était important de mettre un concept de communication en place. Chacun a admis la nécessité d'une communication concertée tenant compte des différents acteurs concernés. Les conseillers communaux présents le 15 juin 2015 ont suggéré que la future convention fasse expressément état de l'engagement du canton à appuyer la commune pour des questions sécuritaires, ce que le Conseiller d'État Jean-Nathanaël Karakash a admis qu'il était possible de formaliser dans la convention sous forme de principe ;
7. Par la suite, la déclaration d'intention du mois de novembre 2015 complétée par l'avenant du mois d'octobre 2017 a bien été signée. En revanche, la nouvelle convention qui devait compléter celle du mois d'août 2014 et ajouter le concept de communication avec les précisions et besoin en terme de sécurité n'a jamais été finalisée.

3. État actuel

La Confédération loue au canton de Neuchâtel six bâtiments sur le site de Perreux à Boudry pour le CFA menant les procédures d'asile de la région de Suisse romande, le centre ayant toujours une fonction procédurale. Pour faire face à un contexte sanitaire sous pression, un bâtiment supplémentaire a été mis à disposition de la Confédération en 2021. La Confédération a souhaité la prolongation de la mise à disposition de ce bâtiment en raison de la crise migratoire principalement liée à la guerre en Ukraine. Des discussions sont en cours afin de finaliser les contrats de bail, de servitude ou de droit de superficie pour l'ensemble des bâtiments occupés par la Confédération, qui s'aligneraient, s'agissant de la durée, sur ce qui est actuellement prévu pour le bâtiment des Cèdres, à savoir une échéance généralisée fixée au 31 décembre 2033, étant précisé que les parties conviendront en 2028 de la prolongation éventuelle au-delà de cette échéance de 2033.

4. Sécurité

La sécurité à l'intérieur du CFA est confiée à la société Protectas. La sécurité à l'extérieur du CFA relève de la compétence du canton. C'est pourquoi les patrouilles externes au CFA (mandat à Securitas jusqu'en 2027) sont organisées par le SEM en accord et en coordination avec la Police neuchâteloise. Le système de sécurité prévu à l'article 91 al.2 de la loi sur l'asile ainsi qu'à l'article 41 al.1 de l'ordonnance 2 sur l'asile prévoit une somme de CHF 110'000.00 pour l'hébergement de 100 migrants dans un centre procédural ou pour 25 places d'hébergement dans un centre spécifique de la Confédération comme celui ouvert aux Verrières. À noter que le Centre spécifique des Verrières est peu utilisé car son rôle dissuasif n'est pas reconnu.

Le Canton de Neuchâtel a perçu pour l'année 2020 CHF 512'732.00 et CHF 522'963.00 pour l'année 2021. Il devrait recevoir CHF 701'379.00 pour l'année 2022, puisque le CFA compte 684 places depuis le mois de mars 2022.

5. Intervention du Conseil d'État du 30 novembre 2022

Par lettre du 30 novembre 2022 au Secrétariat d'État aux migrations, le Conseil d'État confirme être conscient des difficultés découlant de la crise migratoire actuelle et de la nécessité de trouver des places d'accueil en nombre suffisant pour héberger temporairement les personnes déposant une demande de séjour en Suisse ou une demande de protection et mener à bien les procédures dans les délais prescrits. Il confirme s'être clairement engagé dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. Cela s'est traduit par l'implantation du Centre fédéral de procédure de la région romande à Boudry et du premier Centre spécifique aux Verrières. Le canton est prêt à poursuivre sa contribution au système en place et à soutenir la Confédération dans ses efforts pour faire face à la crise migratoire actuelle.

Cela étant, le gouvernement neuchâtelois constate désormais une occupation préoccupante et problématique dans les deux centres sur le territoire neuchâtelois avec une évolution qui, sans garantie complémentaire d'engagement de la Confédération pourrait, en 2028, remettre en question la prolongation des baux au-delà de 2033.

Dans cette lettre, le gouvernement fait état des incivilités, voire des actes délictueux autour des Centres de Boudry et des Verrières ou encore dans les transports publics, ce qui péjore la sécurité et le sentiment de sécurité de la population. Le gouvernement neuchâtelois mentionne les riverains qui sont pénalisés par des vols commis dans leurs habitations, ce qui porte atteinte à l'acceptation globale de l'accueil issu de la migration. Enfin, les récents événements de violence, ceux qui ont nécessité la mobilisation de l'intégralité des forces disponibles de la Police neuchâteloise au CFA de Boudry, de même que le nombre très important et nettement supérieur aux capacités d'accueil prévues à l'origine, de personnes qui ont été hébergées dans le centre de Boudry conduisent le Conseil d'État à

exiger de la Confédération qu'elle renforce de manière significative le dispositif sécuritaire en place, mais aussi et peut-être davantage encore le dispositif d'encadrement et d'occupation des personnes hébergées au CFA de Boudry.

Dans sa lettre, le Conseil d'état invite la Confédération à calculer le forfait sécurité sur la base de l'occupation réelle du centre de Perreux et non pas sur la seule base du nombre de places d'hébergement théoriques. En effet, l'expérience a démontré, durant cette année 2022, qu'une fréquentation pouvant aller jusqu'à plus de 900 personnes engendrait des tensions et des problèmes dans un rapport exponentiel. De plus, le gouvernement neuchâtelois a indiqué que les forfaits de sécurité tels que prévus actuellement par l'ordonnance étaient insuffisants au vu de la délinquance dans les centres.

6. Potentiel de la Police neuchâteloise

Si la Police neuchâteloise est parvenue à augmenter ses patrouilles de police en 2020 et 2021 en faisant intervenir simultanément les 2 unités police de secours et police de sécurité grâce à un effort cantonal, force est de constater que l'année 2022 a été nettement plus problématique en raison de la diminution de l'effectif et de l'augmentation des tâches administratives et judiciaires confiées à la Police neuchâteloise (diminution confirmée des patrouilles CARA¹ dans les statistiques).

7. Nombre de résidents sur le site de Perreux

Depuis le mois de mars 2022, ce sont donc 680 lits qui sont à disposition dans le Centre fédéral d'accueil de Perreux et 130 lits dans le nouvel hébergement collectif du centre cantonal (2^e accueil) des Acacias depuis le mois de septembre 2022. Ainsi, lorsque les Centres fédéraux et cantonaux sont pleins, ce sont 800 migrants qui séjournent sur le site de Perreux. On sait également qu'il y a eu plusieurs périodes où l'effectif du CFA a été clairement dépassé lorsqu'il est monté au-delà des 900 personnes au lieu des 680 prévues.

8. Sécurité extérieure mise en place par le SEM

C'est la société Securitas qui a actuellement le mandat des patrouilles extérieures pour toute la Suisse romande jusqu'en 2027. Il s'agit d'un marché public hors de portée de la sécurité communale. Ces agents Securitas ont un mandat limité avec un cahier des charges restreint ne leur permettant pas d'intervenir efficacement comme pourrait le faire la Police neuchâteloise en cas de délits ou d'incivilités. Cette société de sécurité joue essentiellement un rôle dissuasif et ne fonctionne en principe pas de nuit (patrouilles ponctuelles jusqu'à 22h00) puisque les migrants sont censés être de retour au CFA pour 19h00 durant la semaine et plus tard les week-ends. Il serait opportun de pouvoir élargir, renforcer et préciser le cahier des charges de ces patrouilles en collaboration avec le SEM et le canton.

9. Incivilités et délits

Les statistiques tenues par la Police neuchâteloise permettent de constater que les incivilités et les délits commis sur le territoire communal le long du cheminement des migrants sont en augmentation depuis 2017. Malheureusement, les activités d'occupations et d'encadrements n'ont pas permis de faire diminuer les incivilités commises tant dans les transports publics qu'aux véhicules et aux maisons situés entre l'arrêt du tram et le CFA.

Le Centre spécifique des Verrières destiné aux migrants récalcitrants, a permis d'isoler certains éléments perturbateurs, mais ce centre spécifique n'a pas l'effet dissuasif espéré.

¹ CARA : Centre d'accueil des requérants d'asile

L'instauration d'un couvre-feu n'est pas une solution suffisante puisque l'heure de rentrée réglementaire, fixée à 19h00 en semaine, est respectée par la majorité des résidents du centre. Toutefois, la société d'encadrement ORS, les sociétés Protectas et Securitas ne vont pas rechercher les migrants qui ne sont pas à l'heure, lesquels ne sont pas contraints de dormir dehors lorsqu'ils se présentent à l'entrée du centre à la Loge. Les sanctions réglementaires ne sont pas suffisamment dissuasives.

10. Règlement interne du CFA

Le Règlement interne ne prévoit que peu de règles de comportement concernant l'attitude à avoir à l'extérieur du Centre. Seuls les horaires de rentrées (19h00 en semaine et du vendredi à 9h00 au dimanche à 19h00 les week-ends) et d'éventuelles sanctions en cas de non-respect des heures de rentrées pourraient être revus.

11. Solutions pour l'avenir :

1. Finaliser la convention tripartite ébauchée en juin et novembre 2015 le cas échéant avec le comité de pilotage prévu au départ ;
2. Écrire au Conseil d'État (lettre du 18 janvier 2023) pour résumer le problème et demandant que 20% du forfait sécurité du canton soit versé à la commune afin de pouvoir engager un ASP ou mandater une société privée pour venir patrouiller le long de l'itinéraire emprunté par les migrants ;
3. Exiger du canton le maintien comme priorité des patrouilles CARA ;
4. Organiser une nouvelle séance d'information à la population ce printemps (SEM, Police neuchâteloise et commune) ;
5. Exiger de la Confédération qu'elle renforce les patrouilles extérieures en affinant et précisant le cahier des charges de la société Securitas et qu'elle intensifie les programmes d'occupation ;
6. Développer la prévention et la communication auprès de la population de Boudry ;
7. Faire durcir le règlement interne du CFA et exiger son respect ;
8. Faire pression sur le canton pour que la location du site de Perreux ne se prolonge pas au-delà de 2033, sans mesures fédérales de sécurité ou d'accompagnement supplémentaires ;
9. Échanger avec le Conseil d'État sur ces questions lors de la rencontre officielle du 15 février 2023 ;
10. Analyser la fusion de la sécurité publique avec Cortaillod et Milvignes ou dans un pool de la sécurité du Littoral Ouest en incluant Rochefort et la Grande-Béroche. Une telle solution permettrait en cas de nécessité, de concentrer plus de forces aux alentours du CFA durant une certaine période problématique ou en fin de journée ;
11. Maintenir et renforcer les contacts de la commune avec le CFA par le biais du groupe d'accompagnement ;
12. Faire pression pour rétablir la halte CFF de Perreux pour limiter les déplacements piétonniers à travers Boudry.

En conclusion, le Conseil communal est conscient que l'augmentation des effectifs des résidents du CFA ainsi que du centre cantonal de premier accueil a nécessairement et continuera d'exercer une influence sur le nombre d'incivilités et de délits causés sur le territoire communal et en particulier le long du chemin emprunté par les migrants. Le Conseil communal continue donc de suivre de près l'évolution de la situation en collaboration avec le SEM et la Police neuchâteloise et tiendra votre Autorité informée des prochains développements.

Au vu de ce qui précède, le Conseil communal considère avoir fait un état des lieux et répondu aux questions posées dans les conclusions de la motion du 20 novembre 2020 sans pour autant apporter des solutions définitives aux problèmes causés par le CFA de Perreux à Boudry. C'est pourquoi, le Conseil Général est invité à classer la motion précitée.

Boudry, le 23 janvier 2023

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

La secrétaire

Luigi D'Andrea

Marisa Braghini