



**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
la situation et la sécurité au centre d'accueil pour requérants
d'asile de Perreux**

(Du 19 décembre 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Par décret du 2 octobre 2012, le Grand Conseil a accordé un crédit supplémentaire urgent de 864.000 francs au Conseil d'Etat afin de financer la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur du centre d'hébergement pour requérants d'asile de Perreux. De son côté, le Conseil d'Etat s'est engagé à présenter un rapport détaillé sur la situation du centre d'accueil de Perreux. Tel est l'objet du présent rapport.

1. ACCUEIL DES REQUÉRANTS D'ASILE DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Le canton de Neuchâtel a pour obligation d'accueillir 2,4% (selon la clé de répartition officielle) du total des personnes déposant une demande d'asile en Suisse. Depuis la fin 2010, respectivement le début de l'année 2011, et en raison notamment de la dynamique des "printemps arabes", le nombre d'arrivées de requérants d'asile en Suisse a connu une nette augmentation. Face à ce phénomène, les deux centres de premier accueil de Couvet et Fontainemelon, avec une capacité de 80 places chacun, ont rapidement été saturés de sorte qu'il a été nécessaire d'ouvrir en urgence, et grâce à la collaboration de l'État-major d'ORCAN, au début du mois de mai 2011, une troisième structure d'accueil, en l'occurrence l'abri de protection civile de Bois-Jean-Droz à La Chaux-de-Fonds. Cette dernière structure, sur demande expresse du Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, n'offrait qu'une capacité d'accueil limitée à 40 places. D'autre part, et pour les mêmes raisons que celles évoquées au sujet de l'abri de protection civile des Gollières aux Hauts-Geneveys ayant servi de décembre 2008 à août 2009, elle ne pouvait que revêtir un caractère provisoire et temporaire. Au début du mois d'octobre 2011, les trois structures de premier accueil que comptait le canton affichaient complet et n'offraient aucune marge de manœuvre de sorte qu'il a été nécessaire de louer 17 lits dans les bâtiments de l'école cantonale des métiers de la Terre et de la Nature (ECMTN) à Cernier, en collaboration avec Evologia. La situation à laquelle le service des migrations était confronté à la fin 2011 en matière d'accueil de requérants d'asile arrivant dans le canton nécessitait donc impérativement l'ouverture d'une structure en hébergement collectif supplémentaire à brève échéance. C'est ainsi que la solution du bâtiment des Erables sur le site de Perreux a été retenue par le Conseil d'Etat. Ouvert le 31 janvier 2012, le centre d'accueil pour requérants d'asile de Perreux a permis la fermeture de

l'abri de protection civile de Bois-Jean-Droz à La Chaux-de-Fonds, de renoncer à la location des lits à l'ECMTN et de désengorger les centres d'accueil de Couvet et Fontainemelon.

2. LE CENTRE D'ACCUEIL POUR REQUÉRANTS D'ASILE DE PERREUX

Le centre d'accueil en hébergement collectif de Perreux est un bâtiment (les Erables) offrant une surface totale brute de plus de 3500 m², répartis sur trois niveaux. Il abrite aujourd'hui quelque 150 pensionnaires, en majorité des hommes seuls, mais aussi des femmes, des familles et des enfants. Une trentaine de nationalités différentes sont présentes à Perreux. A la mi-novembre 2012, un tiers des pensionnaires du centre d'accueil étaient soit des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM), soit des requérants d'asile déboutés (RAD), c'est-à-dire des migrants appelés à devoir quitter la Suisse et soumis au régime de l'aide d'urgence. La majorité des personnes hébergées à Perreux étaient et restent des requérants d'asile en procédure, c'est-à-dire des personnes en attente d'une décision de la Confédération sur leur demande d'asile.

Le personnel d'encadrement du centre d'accueil de Perreux est composé de la manière suivante: 1 directrice, 5 collaborateurs sociaux, 1 intendant, 2 enseignantes et 1 secrétaire-comptable, pour un total de 8 EPT. A titre de comparaison, on observera que les centres d'accueil de Couvet et Fontainemelon, avec une capacité de 80 places chacun, sont dotés d'une équipe d'encadrement constituée ainsi: 1 directeur, 3 collaborateurs sociaux, 1 intendant, 2 enseignantes et 1 secrétaire-comptable, pour un total de 6.8 EPT chacun.

Les centres d'accueil de Couvet et Fontainemelon disposent d'un dispositif de sécurité usuel et adapté à la situation. La surveillance de ces deux structures d'accueil en hébergement collectif durant la nuit, les week-ends et les jours fériés est assurée par un collaborateur du service des migrations, qui emploie ainsi 6 veilleurs (3 EPT de veilleurs par centre d'accueil).

Pour le centre d'accueil de Perreux, il a par contre été nécessaire de recourir à un dispositif de sécurité privée en lieu et place du système de veilleurs qui prévaut à Couvet et Fontainemelon. Les raisons de cette option différente sont exposées dans le chapitre qui suit.

3. LE DISPOSITIF DE SÉCURITÉ EN PLACE AU CENTRE D'ACCUEIL DE PERREUX

Initialement, il était prévu d'engager des veilleurs pour assurer la surveillance du centre de Perreux durant la nuit, les week-ends et les jours fériés, à l'instar de ce qui se pratique pour les centres d'accueil de Couvet et Fontainemelon. Cette solution n'a toutefois pu être retenue dans la mesure où la Direction générale du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP), les autorités communales de la Ville de Boudry et d'autres communes avoisinantes du centre de Perreux ont demandé la mise en place d'un dispositif de sécurité professionnelle et privée. C'est ici le lieu de relever que le même type de demande avait été exprimé par le Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds au lendemain de l'ouverture de l'abri de protection civile de Bois-Jean-Droz. C'est ainsi qu'en 24 heures il a été nécessaire de trouver une entreprise de sécurité privée apte à accepter et assumer un tel mandat dans des délais pour le moins serrés. L'entreprise

retenue, qui était en fait la seule dans le canton de Neuchâtel à pouvoir répondre à l'exigence du délai, a délivré ses prestations à entière satisfaction à La Chaux-de-Fonds durant toute la période de fonctionnement de l'abri de protection civile de Bois-Jean-Droz, soit durant neuf mois. Pour les raisons exposées plus haut, son mandat a ensuite été prolongé ponctuellement pour assurer la sécurité du centre d'accueil de Perreux dès l'ouverture de ce dernier, soit dès le 31 janvier 2012. Cette prolongation de mandat n'était au départ que provisoire à mesure où il était estimé qu'après quelques mois de fonctionnement du nouveau centre d'accueil de Perreux, le dispositif de sécurité pourrait être réduit, voire même abandonné au profit d'un dispositif de surveillance confié à des veilleurs du service des migrations comme dans les deux autres centres de premier accueil du canton. Les mois se sont écoulés depuis et, pour des motifs qui seront exposés dans le chapitre suivant, force est aujourd'hui d'admettre qu'il n'est pas possible de renoncer aux services d'une entreprise de sécurité privée au centre d'accueil de Perreux et qu'il sera nécessaire d'entamer une procédure de soumission répondant aux critères des marchés publics.

Le dispositif de sécurité mis en place au centre d'accueil de Perreux est assuré 24h/24h par un agent durant la journée (de 7h00 à 19h00) et deux agents durant la nuit (de 19h00 à 7h00), les week-ends et les jours fériés (de 7h00 à 7h00). Les missions des agents de sécurité sont les suivantes:

- assurer la surveillance et la sécurité du centre d'accueil (bâtiment des Érables);
- assurer la surveillance du bâtiment des Buis, situé au nord de celui des Erables, qui abrite une classe d'école pour les cours dispensés aux enfants de requérants d'asile en âge d'être scolarisés;
- assurer la surveillance, au niveau des intrusions clandestines, du bâtiment de la Forêt, situé au nord-ouest de celui des Erables, dont les accès sont fermés en permanence.

Dans l'accomplissement de ces missions, les agents sont notamment chargés des tâches suivantes:

- faire régner l'ordre et la sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur du centre d'accueil;
- faire respecter le règlement des centres d'hébergement par les résidents et les visiteurs et veiller au respect des consignes de sécurité et d'accès;
- assurer une permanence à l'entrée principale du bâtiment;
- contrôler et filtrer les entrées, effectuer une fouille des personnes entrant dans le centre pour empêcher l'introduction d'objets interdits ou dangereux;
- gérer les visiteurs;
- assurer la sûreté des personnes et la protection des biens personnels et collectifs;
- assurer la surveillance et la sécurité de la distribution de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence remise aux résidents par le personnel du centre;
- procéder au contrôle des signatures des listes de présence par les résidents conformément au règlement des centres d'hébergement et assurer la sécurité durant cette opération;
- assurer la protection des collaborateurs du centre lors de la remise des prestations d'aide sociale ou de l'aide d'urgence, des auditions ou d'autres entrevues avec les résidents;

- effectuer à l'intérieur comme à l'extérieur du centre des rondes programmées ou aléatoires en fonction des consignes et des besoins;
- assurer les ouvertures et fermetures des accès pour le bâtiment des Erables et celui des Buis;
- signaler au SMIG les anomalies concernant aussi bien les ouvrages, les protections mécaniques et physiques du périmètre (clôtures, portails, portillons, etc.) que les voies de circulation à l'intérieur du centre;
- rédiger des rapports journaliers systématiques et des rapports effectués à l'issue de chaque événement particulier, à l'aide d'une main-courante, et signaler les comportements interdits et inadéquats à la directrice du centre, respectivement à la police;
- saisir les objets dangereux ou interdits et les remettre à la police;
- gérer les alarmes;
- contacter le médecin de garde en cas de besoin, respectivement demander l'intervention d'une ambulance;
- orienter les secours à leur arrivée en cas d'intervention;
- assurer la distribution des médicaments durant la nuit, les week-ends et les jours fériés, selon des consignes strictes et précises;
- demander l'intervention de la police en cas d'agression ou d'altercation impossible à maîtriser ou à désamorcer.

4. ÉLÉMENTS JUSTIFIANT LE MAINTIEN DU DISPOSITIF DE SÉCURITÉ EN PLACE

Depuis le début 2011, le canton de Neuchâtel, au même titre que les autres cantons suisses, constate une recrudescence des cas de dysfonctionnements, d'incivilités et de violences physiques dans les centres d'accueil en hébergement collectif. Ces actes sont essentiellement le fait d'une petite partie de la population accueillie dans les centres, et plus particulièrement (mais pas uniquement) de personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) ou de requérants d'asile déboutés (RAD), donc de personnes soumises à l'aide d'urgence et appelées à terme à devoir quitter la Suisse.

L'origine de ces violences, incivilités ou dysfonctionnements d'ordre comportemental réside souvent dans la présence ou la conjonction des éléments suivants:

- incapacité ou difficultés à accepter les règles de vie en centre d'hébergement collectif;
- querelles interpersonnelles ou interethniques, parfois liées à des affaires relevant du droit pénal;
- consommation répétée et excessive d'alcool, ajoutée parfois à l'absorption de médicaments ou de produits stupéfiants;

- situations médicales graves ou pathologies pouvant entraîner des comportements agressifs et violents;
- inoccupation ou inactivité;
- absence de perspective en Suisse en raison du statut des personnes concernées.

Dans le domaine de l'asile, la mission du service des migrations consiste à assurer la prise en charge sociale des requérants d'asile, des personnes admises provisoirement et des réfugiés bénéficiaires d'une autorisation de séjour ou d'une admission. Les centres d'accueil en hébergement collectif sont destinés à accueillir des requérants en situation de détresse. Les équipes d'encadrement sont essentiellement composées de collaborateurs sociaux qui, de par leur formation et leur expérience, sont en mesure de désamorcer des situations parfois orageuses mais par contre ne disposent pas des moyens pour faire face à certains comportements violents. Lorsque des pensionnaires des centres de Couvet et Fontainemelon adoptent de manière récurrente des comportements agressifs impossibles à gérer par les veilleurs ou les collaborateurs sociaux, et nécessitant l'intervention de la police, il a été pris l'option de les transférer à Perreux, précisément en raison de la présence à Perreux d'un dispositif de sécurité privée. Ainsi, le centre d'accueil de Perreux regroupe en principe les personnes ayant posé des problèmes dans les autres centres, auxquelles s'ajoutent celles qui présentent parfois des comportements inadéquats et qui ont directement été attribuées au centre de Perreux à leur arrivée dans le canton. Les agents de sécurité sur place parviennent généralement à désamorcer les situations conflictuelles et à éviter que celles-ci ne dégénèrent. Il arrive cependant parfois que certaines altercations deviennent trop conséquentes et que la police soit appelée à intervenir. Ainsi, à la fin du mois d'octobre et, plus récemment, au début du mois de décembre, deux émeutes ont secoué le centre d'accueil de Perreux et les agents de sécurité n'ont eu d'autre choix que de faire appel aux forces de l'ordre. La police est très présente à Perreux. Outre le fait qu'elle est réquisitionnée par le SMIG pour deux interpellations en moyenne par semaine en vue de l'exécution de renvois, elle est également amenée à intervenir au centre pour des bagarres, des vols, des problèmes de couples ou des problèmes en lien avec la sécurité en général. Elle est aussi sollicitée pour des contrôles ou pour apaiser certaines situations, ou encore pour des objets douteux découverts dans les environs ou à l'intérieur du centre. Depuis l'ouverture du centre d'accueil de Perreux, la police est intervenue à un peu plus de cinquante reprises pour des événements de ce type.

Par ailleurs, le 12 décembre 2012, à la demande du service des migrations, la police a procédé aux contrôles systématiques des résidents et de l'ensemble des locaux auxquels ces derniers ont accès. Lors de ce contrôle qui visait à promouvoir l'ordre et la sécurité dans le centre, la police a saisi quatre boulettes de cocaïne, quelques grammes de marijuana, des téléphones portables et des vêtements de provenance douteuse. Cinq résidents ont été interpellés et conduits au poste pour des compléments d'enquête.

5. PROBLÉMATIQUE DES RENVOIS ET DU MANQUE DE PLACES DE DÉTENTION

Les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière (NEM) ainsi que les requérants d'asile déboutés (RAD) devant quitter le territoire suisse sont hébergés dans les centres de premier accueil du canton dans l'attente de leur renvoi. Lorsqu'ils refusent de quitter la Suisse volontairement, il appartient au SMIG d'organiser et d'exécuter leur renvoi. L'organisation et l'exécution des renvois doivent répondre à des exigences de procédure particulièrement lourdes, longues et complexes imposées par l'Office fédéral des migrations (ODM), sur lesquelles le service de migrations n'a pas la

maîtrise directe à mesure où il dépend de très nombreux intervenants externes (services compétents de la Confédération, police, établissements de détention, tribunaux des mesures de contrainte, ambassades étrangères, etc.).

Depuis l'entrée en vigueur des accords de Dublin entraînant le renvoi des requérants d'asile dans le pays européen responsable de leur première demande, les infrastructures dédiées aux renvois (places de détention administrative, transports de détenus vers les aéroports, places de détention dans les aéroports "Night stop", places dans les avions) sont constamment saturées et la situation tend à se péjorer de mois en mois.

En prenant les cas de renvois sur l'Italie (majorité des cas dits "Dublin"), les délais d'attente pour obtenir un vol pour ce pays sont de l'ordre de trois à quatre mois. La Confédération peut néanmoins garantir une place sur un vol pour l'Italie dans un délai d'un mois pour autant que le canton ait placé en détention le requérant avant la réservation du vol. Cette alternative nécessite un nombre important de places de détention administrative, ce dont ne dispose pas le canton de Neuchâtel.

Il faut savoir également que l'engorgement des places de détention administrative en Suisse et la saturation à la fois du dispositif de transport vers les aéroports des personnes devant être renvoyées de Suisse et des réservations de vols par l'intermédiaire de la Confédération (swissREPAT) conduisent toujours davantage à des situations censées rester exceptionnelles à mesure où si un renvoi "Dublin" ne peut être exécuté dans les six mois à compter de l'acceptation de reprise par l'Etat Dublin concerné, une procédure d'asile nationale ordinaire doit être ouverte et prise en charge par la Suisse.

Le service des migrations a la compétence de placer des ressortissants étrangers en détention administrative jusqu'à 72 heures, pour autant que les conditions strictes des mesures de contrainte stipulées dans la loi sur les étrangers (LEtr) soient remplies. Pour ce type de détention administrative de courte durée, les personnes concernées sont pour l'instant placées à l'Etablissement de la Promenade (EDPR) de La Chaux-de-Fonds, où une à deux places de détention sont provisoirement aménagées et mises à disposition du SMIG. C'est ce type de détention qui est utilisé dans le 95% des renvois. Pour une durée de détention supérieure, un juge doit se prononcer sur la légalité et l'adéquation de la mise en détention. En cas de confirmation, la personne détenue doit être placée, dès la 96^{ème} heure, dans un établissement répondant aux exigences de ce type de détention, en l'occurrence celui de Frambois dans lequel deux places sont à la disposition du SMIG.

Il est à relever qu'en raison des travaux de réfection de la tour de l'EDPR, les cellules ne seront plus disponibles dès le mois de mars 2013. Pour l'heure, aucune autre alternative de détention n'est offerte au SMIG pour placer des détenus administratifs durant les 72 premières heures dans notre canton. Cette situation risque encore de freiner les procédures de renvois, étant donné que les personnes à refouler devront être interpellées par la police le jour même de leur transport sur l'aéroport de départ, pour autant qu'elles soient présentes au centre.

La police neuchâteloise, pour ce qui la concerne, ne peut détenir une personne que pour une durée limitée. Au-delà de 24 heures, il appartient aux autorités judiciaires de prendre le relai pour des motifs d'ordre pénal et de procédure.

Si les comportements de certains requérants d'asile hébergés en centres d'accueil collectif peuvent parfois clairement s'apparenter à des actes de délinquance, ils ne sont en revanche souvent pas suffisamment graves pour justifier une mesure de privation de liberté. Par ailleurs, lorsqu'une personne a été condamnée à une peine privative de liberté, elle ne pourra être placée en détention que pour autant qu'il existe des places de détention en nombre suffisant, ce qui n'est manifestement pas le cas aujourd'hui en Suisse.

Enfin, il convient également de relever les difficultés, voire même parfois l'impossibilité, d'organiser et d'exécuter le renvoi de personnes devant quitter la Suisse, faute d'accords opérationnels avec les États d'origine ou de provenance des personnes à renvoyer ou faute de collaboration des représentations de ces États à la délivrance des documents d'identité et des laissez-passer.

Les considérations qui précèdent permettent de mieux cerner les problématiques et les enjeux auxquels les institutions de l'Etat sont aujourd'hui confrontées sur le plan de la maîtrise du phénomène de la recrudescence des cas de dysfonctionnements, d'incivilités et de violences physiques dans les centres d'accueil en hébergement collectif. Dans ce contexte, un groupe de travail interdépartemental, co-présidé par les chefs du Département de l'économie (DEC) et du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) a été créé. Ce groupe, qui a été réuni à trois reprises durant l'exercice 2012, a permis d'initier plusieurs projets, actuellement en cours, dont votre autorité sera informée en temps opportun.

6. CONCLUSIONS

Confrontées à une recrudescence des cas de dysfonctionnements, d'incivilités et de violences physiques dans les centres d'accueil mais aussi à l'extérieur de ceux-ci, les institutions mènent des réflexions en vue de trouver des solutions à un phénomène de nature transversale qui concerne à la fois les autorités législatives, exécutives et judiciaires, tout comme la Confédération et les cantons, voire même, plus marginalement, les communes. En l'état toutefois, il ne serait pas raisonnable de renoncer au dispositif de sécurité mis en place à Perreux. En effet, si les personnes présentant des comportements problématiques sont regroupées au centre d'accueil de Perreux pour éviter ou réduire les problèmes ailleurs, il faut aussi dégager les moyens nécessaires à la gestion sur place de situations problématiques par définition plus conséquentes.

On notera pour terminer que suite aux événements survenus à la fin du mois d'octobre, le dispositif de sécurité en place à Perreux a été momentanément renforcé par l'engagement d'un agent supplémentaire.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 19 décembre 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND