

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Roger Saugy et consorts demandant au Conseil d'Etat de donner un coup de pouce à la population de Vallorbe

Rappel du postulat

Depuis 7 ans, Vallorbe héberge dans l'ancienne caserne le CEP (Centre d'enregistrement et de procédure), l'un des quatre centres de tri de requérants d'asile de Suisse.

La nouvelle loi sur l'asile contribue à accroître (jusqu'à deux mois) la durée de séjour des requérants dans le centre. Parallèlement, le droit de sortir du centre a été étendu à deux fois 3 heures par jour. De plus, les requérants sont tenus de quitter leur chambre pendant une partie de la journée.

Ces deux démarches ont contribué à rendre plus difficile la cohabitation des habitants de Vallorbe et des hôtes de l'institution.

Dans le cadre de négociations avec la commune, la Confédération avait annoncé aux autorités locales que 150 à 180 personnes séjourneraient dans le centre. Or, celui-ci compte 276 places et tend à être, à nouveau, de plus en plus souvent plein, ou presque. Les chambres peuvent accueillir jusqu'à 16 personnes (le nombre total de 220 requérants est régulièrement dépassé).

On comprend que les difficultés relationnelles entre plus de 200 requérants (très majoritairement des hommes) et une partie de la population deviennent de plus en plus aiguës. L'impressionnant engagement de quelque 50 bénévoles de l'ARAVOH (Association auprès des requérants d'asile de Vallorbe), créée en 2002, ne suffit plus à mettre suffisamment d'huile dans les rouages.

Le nouveau local loué par l'ARAVOH est situé dans la magnifique gare de Vallorbe qui n'est plus utilisée au même degré qu'à l'époque où elle était stimulée par les activités douanières.

L'ARAVOH accueille dans ses murs 30 à 60 requérants par demi-journée, pour parler avec les bénévoles, jouer à des jeux de société, construire des puzzles, boire un café. Ce local sert aussi de salle d'attente pour la consultation juridique du SAJE (Service d'aide juridique aux émigrés).

Les escaliers et le hall de la gare semblent être le seul lieu chauffé librement accessible en cas de froid et de mauvais temps. Certains jours, les requérants sont si nombreux que leur présence dans les escaliers (les bancs ont été supprimés, pour les décourager, semble-t-il) est ressentie comme une gêne par certains voyageurs. Il faut ajouter que la gare de Vallorbe a vu son trafic (voyageurs et marchandises) se réduire spectaculairement, à tel point que les Vallorbiers craignent même que le train Vallorbe-Le Brassus soit abandonné et que la gare soit de plus en plus désertée. Le train de Lausanne monterait directement à La Vallée.

La tension est donc exacerbée par des facteurs extérieurs aux requérants d'asile.

Cette situation, dont la presse s'est fait l'écho, a conduit le Conseil communal de Vallorbe à adopter une motion demandant à la municipalité d'obtenir l'interdiction d'accès à la gare pour les requérants, exprimant par là le niveau des tensions et des incompréhensions. L'avis de droit émis par le service des communes montre qu'une telle interdiction est anticonstitutionnelle.

Elle n'aurait d'ailleurs pas résolu tous les problèmes et les frictions dus à la cohabitation de plus de 200 requérants et des habitants de Vallorbe.

A. Le postulat demande au Conseil d'Etat de préciser quelles sont les compétences et les obligations respectives de la commune, du canton et de la Confédération face aux questions posées par un tel centre géré par la Confédération.

B. Dans un second temps, le postulat demande au Conseil d'Etat d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour :

- que le nombre de 150 à 180 pensionnaires ne soit plus dépassé ;
- que le personnel du centre destiné à l'encadrement des requérants soit plus étoffé, malgré les économies exigées au sein du DFJP ;
- qu'en étroite collaboration avec les autorités communales et les bénévoles, de nouveaux lieux d'accueil, couverts ou fermés, soient mis à disposition des requérants ;
- que de nouveaux programmes d'utilité publique, engageant des requérants à titre facultatif, soient développés dans la région pour réduire l'oisiveté des pensionnaires ;
- si nécessaire, d'aider la police de Vallorbe à assurer un encadrement permettant de restaurer le sentiment de sécurité.

Ces mesures devraient être prises en étroite collaboration et avec l'accord de la Municipalité de Vallorbe.

Il est important que cette tâche de "tri" des requérants puisse se dérouler avec les meilleures conditions- cadres possibles pour les requérants et pour la population de Vallorbe.

1 HISTORIQUE

Le centre d'enregistrement et de procédure (CEP anciennement CERA) de Vallorbe a ouvert ses portes en 2000. Disposant de l'opportunité d'utiliser l'ancienne caserne, l'Office des migrations (ODM) a décidé de déplacer le centre de Genève – où le bail devait être renouvelé et où les conditions étaient jugées problématiques en raison de l'environnement urbain – à Vallorbe. A notre connaissance, des pourparlers entre l'autorité fédérale et l'exécutif communal ont eu lieu. L'ODM s'est notamment engagé à favoriser des candidatures locales pour l'engagement du personnel et à donner la préférence à des fournisseurs de la région pour les biens et les services achetés (notamment la fourniture des repas qui représente un chiffre d'affaires dépassant le million de francs).

Trois autres CEP existent en Suisse. Ils se situent à Bâle, Kreuzlingen (TG) et Chiasso (TI).

2 CARACTÉRISTIQUE DU CEP DE VALLORBE

Le CEP de Vallorbe dispose d'une capacité de 276 places. La durée moyenne de séjour, selon les indications de l'ODM, est de 28 à 32 jours. A partir du 1^{er} avril 2006, la durée maximale du séjour dans un CEP a été portée de 30 à 60 jours (art. 16 de la Loi fédérale sur l'asile – LAsi-). Ce n'est donc pas la dernière révision du 1^{er} janvier 2008 de la Loi fédérale sur l'asile qui a introduit cette nouvelle durée.

En revanche, le fait que l'ODM mène depuis le début de l'année 2008 l'ensemble des auditions, alors qu'avant cette tâche était confiée en partie aux cantons, pourrait être la cause d'une augmentation de la durée moyenne du séjour au CEP. Cependant, nous ne disposons d'aucune donnée à ce sujet.

En raison de la présence du CEP sur sol vaudois, le taux d'attribution des requérants d'asile dans notre canton est diminué de 0,4% (à savoir 8,4%). Par ailleurs, les renvois effectués directement à partir du CEP, avec l'aide de la police vaudoise, sont comptabilisés comme étant attribués au Canton de Vaud. Sans disposer de chiffres précis à cet égard, nous constatons que ces renvois sont peu nombreux comparé à ceux effectués dans les autres CEP de Suisse. La difficulté relative d'appliquer les accords de réadmission avec la France explique en partie ces chiffres. Les accords de Dublin (depuis le 12 décembre 2008) devraient faciliter l'exécution des renvois vers les pays de transit. Cependant, nous n'avons pas assez de recul pour le confirmer.

Enfin, il faut préciser que la gestion du CEP est de la compétence de la Confédération. Par ailleurs, l'autorité fédérale finance des patrouilles des agents de sécurité à l'extérieur du centre. La Commune de Vallorbe est responsable de l'ordre public sur son territoire (art. 2 al.2 lit.d de la loi cantonale sur les communes).

3 PROBLÉMATIQUE RENCONTRÉE DANS LA COMMUNE DE VALLORBE

La population moyenne du CEP, durant l'année 2008, était comprise entre 210 et 220 personnes (en 2007 un peu plus de 200). Cela représente plus de 8% de la population de la Commune de Vallorbe (3'214 habitants). Par ailleurs, les requérants d'asile ont l'interdiction d'exercer une activité lucrative durant leurs trois premiers mois de séjour dans notre pays (art. 43 al. 2 LAsi). Avec très peu d'argent et ne pouvant travailler, les résidents du CEP sont souvent présents en groupe dans différents espaces publics notamment à la gare, du fait que l'Association auprès des Requérants d'Asile Vallorbe (Ecuménique et Humanitaire) (ARAVOH) dispose d'un local à cet endroit, qui accueille ces personnes étrangères. Cette oisiveté est visible et difficile à comprendre pour la population locale, surtout quand cela concerne des hommes célibataires.

Le Conseil communal de Vallorbe a déposé, le 17 décembre 2007, une motion qui avait pour but d'interdire l'accès de la gare aux résidents du CEP. L'Exécutif communal a interpellé le Département de l'intérieur (DINT) afin d'être renseigné sur la validité juridique de la motion.

Les services du DINT ont rendu un avis de droit qui constatait la non-conformité de l'acte avec le droit constitutionnel. En

effet, interdire l'accès d'un lieu à l'ensemble d'une catégorie de personnes, comme le proposait la motion, est contraire aux libertés personnelles, de mouvement et de réunion, garanties par les Constitutions fédérale et vaudoise. Toute restriction à de tels droits fondamentaux doit reposer sur un fondement légal et doit être proportionnée au but visé, ce qui n'était manifestement pas le cas en l'espèce. Enfin, dans le cadre de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) appliquée dans notre canton, seule une autorité judiciaire, sur requête du Service de la population (SPOP) peut prononcer des interdictions de périmètre à l'encontre d'étrangers délinquants. Une telle mesure est prononcée à titre individuel et ne saurait viser de manière générale tous les étrangers vivant dans un centre, sans relever de l'arbitraire.

Le chef du DINT a proposé les bons offices de son département pour trouver des solutions conformes au droit, tout en favorisant la cohabitation et la compréhension mutuelle. Il a eu des contacts personnels avec feu le Syndic de Vallorbe M. Laurent Francfort, le Directeur de l'ODM M. Eduard Gnesa, les représentants de l'ARAVOH Mme Yvette Bourgeois et M. Daniel Rochat, ainsi que la directrice du Service d'Aide Juridique aux Exilés (SAJE) Mme Chantal Varrin. Il a entendu leurs points de vue et a pu se faire une idée des contraintes et attentes de chacun.

A la suite de ces entretiens, deux rencontres ont été organisées par le DINT en mars 2008 à Vallorbe, réunissant des représentants de l'ODM et de la Municipalité. Ces deux séances ont permis de se mettre d'accord sur un ensemble de mesures équilibrées, destinées à ramener la sérénité entre la population vallorbière et les résidents du CEP.

Ces mesures ont été par la suite présentées à l'ARAVOH. Elles ont reçu un très bon accueil.

La mise en œuvre des mesures est effectuée par un groupe de travail (GT) réunissant des membres de l'Exécutif communal, de la Direction du CEP, de l'ARAVOH et du DINT, dont la coordinatrice cantonale en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme (CIEPR). Ce GT se réunit environ une fois par mois pour effectuer le suivi de ce dossier. La dernière rencontre date du 25 février 2009.

4 MESURES

Comme déjà relevé ci-dessus, pour que la cohabitation entre les gens établis à Vallorbe et les résidents du CEP n'occasionne pas de problème, il fallait trouver un juste équilibre entre les mesures. Voici les bases qui ont guidé la réflexion :

- Occuper sainement et intelligemment les personnes qui n'ont pas le droit d'exercer une activité lucrative durant leur séjour dans un CEP et qui sont à Vallorbe pour un temps limité
- Tenir compte de la situation spécifique de la gare de Vallorbe
- Permettre de coordonner les idées émises par les acteurs incontournables de la question des requérants d'asile à Vallorbe, soit la Municipalité, le CEP et l'ARAVOH.

Il a donc été décidé d'agir dans trois plans :

- Mesures prises à l'intérieur du CEP
- Mesures prises à l'extérieur du CEP
- Mesures prises spécifiquement à la gare.

L'ODM s'est engagé à financer de nouveaux postes (entre 1,5 et 2 ETP) pour augmenter le personnel du secteur animation au CEP. Il a également engagé deux agents de sécurité supplémentaires. Ces engagements sont en plus du renforcement ponctuel des équipes à la suite de l'augmentation des arrivées constatée ces derniers temps.

4.1 Mesures prises à l'intérieur du CEP

La première mesure qui a été prise fut de diminuer le nombre de résidents au CEP. Ainsi, l'ODM s'est engagé, sous réserve de situations extraordinaires (tel qu'un afflux massif de requérants), à diminuer le nombre moyen mensuel de résidents dans son centre vaudois. La population a passé ainsi dès le mois d'avril 2008 de 220 personnes à 180, soit une baisse d'environ 20%. Cependant, dès juillet 2008, la Suisse (mais également d'autres pays d'Europe tel que la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Norvège) a connu une forte augmentation des demandes d'asile. Il y a eu une progression de près de 37% par rapport à l'année 2007. Aussi, il n'a pas été possible à l'ODM de maintenir un taux d'occupation moyen de 180 personnes. Entre juillet 2008 et le début de l'année 2009, le nombre moyen de résidents a été de 240 personnes, avec des pics à 300 personnes selon les semaines. Ceci dit, le Chef du DINT a pu limiter, sur le sol vaudois, ces arrivées massives en demandant à la Direction de l'ODM de ne pas ouvrir d'abris PCi dans la région, comme cela s'est fait à Bâle, Chiasso et Kreuzlingen. Au mois de février 2009 la Suisse a vu les arrivées de requérants d'asile diminuées et le nombre moyen de résidents du CEP de Vallorbe est revenu au chiffre de 180. La Municipalité reçoit un décompte d'effectifs au début de chaque semaine et, en cas de dépassement, une explication lui est fournie par la Direction du CEP.

La deuxième mesure a consisté à améliorer l'encadrement à l'interne du CEP. 1,5 ETP supplémentaire a été affecté aux activités internes. Les actions permettent ainsi d'occuper activement et positivement les personnes résidant au CEP et devraient entraîner une réduction du nombre de requérants qui se rassemblent à la gare, à des fins autres que celle de prendre le train.

Voici concrètement ce qui s'est réalisé en 2008 à l'intérieur du CEP :

- Cours de français (1'200 demandeurs d'asile y ont participé)
- Distribution d'œufs dans les EMS à Pâques
- Atelier pour la réalisation de cartes de vœux (40)
- Atelier cuisine notamment pour les biscuits de Noël (50)
- Activités ludiques et ateliers avec les enfants (400 participants la plupart des enfants étaient présents tous les jours ouvrables durant leur séjour).

Pour 2009, en plus des activités énumérées ci-dessus, le CEP prévoit :

- Cours de mathématique (dès le mois de mars)
- Cours sur les us et coutumes de la Suisse (dès le mois de mars)
- Activité pour la sauvegarde de la nature avec des associations (en négociation)
- Activité avec des personnes âgées (confections de châles, broderie, etc...)

Le CEP a organisé une journée portes ouvertes en date du 14 juin 2008. Mme la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, le chef du DINT et feu M. le Syndic Laurent Francfort étaient présents. Ainsi, la population de Vallorbe a pu découvrir les infrastructures du centre et communiquer ses craintes aux élus.

Enfin, en décembre 2008, le film "La forteresse" a été projeté au cinéma de Vallorbe en présence du réalisateur M. Fernand Melgar. Un dialogue a pu là aussi se créer avec la population locale.

Par ailleurs, l'ARAVOH pourrait organiser des animations ponctuelles dans le CEP. Une coordination est en train de se mettre en place entre la Direction et l'Association.

On peut donc constater que :

- L'occupation des résidents à l'intérieur du CEP s'est fortement développée
- L'encadrement et la collaboration entre les diverses entités de la commune sont renforcés
- Le dialogue s'est installé
- Les politiciens aux échelons fédéral, cantonal et communal suivent de très près ce dossier
- Le nombre de résidents a diminué d'un cinquième lorsque qu'il n'y avait pas de période d'afflux.

4.2 Mesures prises à l'extérieur du CEP

Il a fallu aussi ici trouver un équilibre dans les mesures. Ainsi, il a été convenu que trois pistes devaient être explorées, en tenant compte des possibilités limitées qu'offre le droit fédéral dans le domaine de l'asile.

a. Travail d'intérêt général

Comme déjà expliqué, les requérants qui fréquentent le CEP viennent déposer une demande d'asile. Leur statut, tel que défini par le droit fédéral, ne les autorise pas à travailler durant les trois premiers mois. Aussi, la commune et le CEP, avec le soutien de la coordinatrice du canton en matière d'intégration et de prévention du racisme, ont mis sur pied divers travaux d'utilité publique, tels que :

- Le nettoyage des rives et l'entretien des chemins (193 demandeurs d'asile y ont participé)
- Des travaux sur un toit d'un immeuble communal (15)
- Le déblayement de la neige (30)
- Travaux de peinture dans le CEP (15).

Les résidents du CEP sont volontaires pour effectuer ces tâches. La rémunération est à hauteur de CHF 30.- la journée (environ 6h) et un tournus est mis en place afin de répondre à la demande.

Il est prévu de continuer ces travaux en les intensifiant, voire en les étendant à d'autres communes. Chaque mesure de ce type demande une analyse extrêmement attentive afin de respecter le droit fédéral, d'une part et d'autre part, de ne pas faire de concurrence aux entreprises locales. Ainsi, seuls les travaux qui n'auraient pas été entrepris sans recourir à un tel programme d'occupation sont proposés aux requérants d'asile.

b. Visite des lieux et connaissances des richesses régionales

De nombreux sites touristiques se trouvent à Vallorbe et à proximité. Ainsi, dans le but de permettre à la population de Vallorbe de faire connaître leur région à des étrangers, il a été décidé de mettre sur pied, conjointement entre la commune et le CEP (l'ARAVOH est aussi associée), des visites culturelles qui permettent de faire une première sensibilisation des requérants aux richesses régionales.

En septembre 2008, le CEP dispose d'une nouvelle employée qui est en charge du domaine des activités socioculturelles. Cette collaboratrice a entrepris une formation en sciences sociales à l'Université de Lausanne et a déjà travaillé avec des personnes requérantes d'asile. Elle a pour mission de coordonner les activités, les maintenir et développer de nouvelles idées. Les sites de Vallorbe étant pour la plupart fermés en hiver, elle n'a pas pu vraiment entamer des actions concrètes, si ce n'est des balades avec des personnes âgées (en collaboration avec un EMS). Ces promenades ont occupé

environ 50 personnes, essentiellement des femmes. En outre, afin de faciliter les différents déplacements des groupes, un véhicule supplémentaire a été mis à disposition par l'ODM.

Dès le printemps revenu, les visites suivantes seraient organisées :

- Les Grottes de Vallorbe : le tarif enfant sera appliqué
- Le Mont d'Orzeires
- Le Musée du fer : une visite spéciale, montrant aux requérants d'asile comment était la vie il y a 200 ans dans cette région, a été prévue. Là aussi des tarifs préférentiels ont été négociés par le Syndic
- Les chemins pédestres avec un guide bénévole de la région, notamment avec l'aide de l'ARAVOH.

Les frais de ces mesures sont de l'ordre de CHF 1'000.- par semaine (sur une année environ 30 semaines). Ils devraient être couverts par le budget de l'ODM. Par ailleurs, ces actions permettront à la région d'avoir de nouveaux visiteurs tout au long de l'année.

Entre 15 et 30 personnes devraient pouvoir, chaque jour de la semaine (3 à 4), profiter de ces offres.

c. Accès aux activités sportives

La Municipalité de Vallorbe a mis à disposition gratuitement certaines infrastructures de la commune telles que :

- Le terrain de football B
- La patinoire durant la matinée
- Les terrains de pétanque.

En contrepartie, les requérants d'asile donnent "des coups de mains" tels que le nettoyage des infrastructures après utilisation et de petits travaux d'entretien auprès des clubs sportifs mettant gratuitement à disposition leur matériel.

Cette mesure a deux buts. Le premier permet aux requérants d'asile de montrer leur capacité dans un domaine où ils peuvent être parfois plus doués que les autochtones, notamment le football qui est une activité qui a la particularité d'être pratiquée internationalement. Le deuxième donne l'occasion aux habitants de Vallorbe d'initier ces personnes étrangères à des sports qu'ils n'ont jamais pratiqués, tels que le patin à glace et la pétanque.

Concrètement les demandeurs d'asile ont pu :

- Pratiquer le football (100 demandeurs d'asile y ont participé)
- Prendre part à un tournoi de football de la région (une équipe de 10 a été inscrite)
- S'entraîner sur le mur de grimpe de la commune (50)
- S'essayer aux patins à glace (entre 10 et 15 deux fois par semaine)

D'autres actions vont se faire lorsque les beaux jours reviendront, tels que : la pétanque, le jogging et les randonnées en forêt.

4.3 Mesures prises spécifiquement à la gare

Les requérants d'asile du CEP ont pris l'habitude depuis longtemps de se réunir dans les locaux de la gare de Vallorbe. En effet, sans argent et souhaitant sortir du centre, c'est le seul endroit chauffé qu'ils ont trouvé dans la région. Par ailleurs, la gare abrite également les locaux de l'ARAVOH et du SAJE, ce qui rend ce site encore plus attractif.

L'objectif de l'ARAVOH est "*Apporte accueil et assistance juridique aux requérants d'asile du centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de Vallorbe, tout en facilitant les relations entre population locale et requérants*" (statuts d'ARAVOH, art. 2). Pour ce faire, ARAVOH a organisé un lieu d'accueil ouvert cinq jours par semaine de 9h à 11h et de 14h à 16h. Thé, café, et proposition de jeux de société sont offerts aux requérants par deux bénévoles. Entre 20 et 40 requérants se pressent en permanence dans ce local. Par demi-journée, on peut estimer que 50 à 100 requérants y passent. Environ 3'000 tasses de thé ou de café sont servis chaque mois.

Le SAJE, dont les bureaux sont contigus au local d'ARAVOH s'occupe des besoins d'accompagnement juridique des requérants. En 2007, le SAJE a eu 2'278 entretiens individuels (2'165 en 2006) qui ont débouché sur 47 recours (49 en 2006) dont 15 (16 en 2006) ont reçu une réponse positive.

Ces rassemblements entraînent, pour une partie de la population de Vallorbe, dérangement et inquiétude. Ainsi, en accord avec l'ARAVOH et le SAJE, il a été convenu de trouver des locaux plus grands, permettant de mieux accueillir les requérants d'asile et plus éloignés de la gare. Le groupe de travail est en train d'examiner la possibilité de mettre des portacabines sur un terrain se trouvant en dessous du CEP. Une mise à l'enquête se fera prochainement.

Afin de financer une partie du loyer de ces nouveaux locaux, le Conseil d'Etat, sur proposition du Chef du DINT, a accepté, en date du 2 avril 2008, d'accorder à l'ARAVOH une subvention d'un montant de CHF 15'000.- par année, de manière à soutenir l'ensemble de ses activités d'accueil des requérants d'asile et de sensibilisation. Un financement de la part de l'ODM, sous forme d'un versement unique de l'ordre de CHF 25'000.- a été accordé.

5 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat, par le biais du Chef du DINT, conscient de la problématique qu'un CEP peut occasionner dans une petite commune, est intervenu très rapidement afin d'éviter que la situation se péjore comme ça avait été le cas à Bex. Le Conseiller d'Etat en charge des questions touchant le domaine de l'asile a rencontré à plusieurs reprises et écouté tous les acteurs de ce dossier (Municipalité, ODM, ARAVOH, SAJE). Il a tenu compte, dans la mesure du possible, de leurs vœux. Enfin, il a mis à disposition de la Commune de Vallorbe ses services (SG-DINT, SPOP, CIEPR, SECRI), afin de trouver des pistes acceptables pour l'ensemble de la population de Vallorbe.

Actuellement, un groupe de travail regroupant les autorités communales (Syndic et une personne de la Municipalité), la direction du CEP (1 à 2 représentants), l'ARAVOH (2 membres) et le DINT (la CIEPR et le Secrétaire général adjoint du DINT) suit de manière régulière la mise en place de différentes mesures et encourage tous les acteurs de ce dossier à dialoguer.

Ainsi, par le biais de ce rapport, le Conseil d'Etat espère avoir rassuré les postulants sur l'engagement du canton auprès de la population de Vallorbe.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 mars 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean