

Rapport de minorité au Postulat « Nyon, ville pilote en matière d'accueil des requérants d'asile » de Sacha Soldini et consorts du 26 novembre 2013

Nyon, le 13 février 2014

Au Conseil communal de Nyon

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La commission chargée d'étudier le postulat cité sous rubrique s'est réunie le 23 janvier 2014.

Présents : Jessica Jaccoud (rapporteur), Aline Angeli (présidence), Robert Jenefsky, Fabrice Bodmer, David Vogel, Sacha Soldini, Christos Kornaros,

Excusée : Véronique Bürki Henriod

1. Préambule

En préambule, il y a lieu de rappeler que les discussions en commission ont eu lieu avant le retrait par la Municipalité du préavis n° 121 relatif à l'octroi d'un droit de superficie et la construction d'un centre d'accueil par l'EVAM.

La parole a été donnée à Sacha Soldini en tant que représentant des postulants. Celui-ci est revenu de manière détaillée sur les objectifs véhiculés par ce postulat.

Questions et remarques

2. Solution plus humaine qu'un centre EVAM ?

A plusieurs reprises, les postulants, largement représentés parmi les membres de la commission, ont affirmé que la solution ici proposée était nettement plus « humaine » que celle proposée par la Municipalité, à savoir la création d'un centre d'accueil pour requérants d'asile.

Après plusieurs questions posées aux postulants, force est de constater que cette affirmation repose davantage sur des sentiments personnels, voire des intimes convictions, que des éléments probants ou faits avérés.

En outre, un des membres de la commission a délivré un rapport d'Amnesty International intitulé « Quel projet pour loger les requérant-e-s d'asile en ville de Nyon ? ». Ce rapport, fort bien détaillé et documenté vous est joint en annexe au présent document.

Ce rapport conclut certes à la possibilité de suivre la proposition des postulants mais uniquement dans le cadre d'une réalisation **complémentaire** au projet EVAM. Traiter la mise à disposition de logements au sein des coopératives d'habitation comme projet unique, répondant ainsi aux obligations de la ville de Nyon s'agissant de l'accueil des requérants d'asile ne paraît pas, pour les soussignés, ainsi qu'Amnesty International, être une solution adéquate.

En effet, les nombreux avantages qu'offrent la mise en place d'un centre EVAM (p. 3ss du rapport d'Amnesty International) ne pourraient être réalisés par la seule mise à disposition de logements au sein de coopérative d'habitation comme le sous-entend les postulants et les signataires du rapport de majorité.

Le retrait du préavis n° 121 par la Municipalité fait aujourd'hui planer le tout quant à la future réalisation immédiate d'un centre EVAM à Nyon. De nombreux paramètres doivent encore être étudiés par l'organe exécutif. Dès lors, les soussignés estiment qu'un renvoi de ce postulat n'est pas adéquat, tant que la possibilité de créer un centre EVAM n'est pas, à ce jour, garantie.

3. Logements à Nyon

Le projet, tel que détaillé dans le postulat, propose de retirer du marché du logement, des appartements en coopérative d'habitation, pour les mettre à disposition de l'EVAM et des requérants d'asile, au détriment de la construction d'un centre d'hébergement. La solution proposée par le préavis n'est pas un complément à feu le rapport municipal n° 121 mais bien un projet alternatif.

Le marché du logement à Nyon et dans l'arc lémanique est particulièrement tendu. La pénurie sévit depuis plusieurs années rendant l'accès à des logements à des prix abordables un véritable parcours du combattant.

Dans ces conditions, l'octroi de droits de superficie (DDP) à des coopératives d'habitation est la seule manière 1) d'obtenir des logements à des prix abordables 2) d'obtenir la garantie que ces logements seront adressés principalement aux Nyonnais et 3) d'obtenir un rendement intéressant sur des bienfonds communaux et réaliser une politique volontariste en matière de logement.

Dès lors, il apparaît que la construction, en premier lieu, d'un centre EVAM éviterait de mettre en concurrence, sur le marché du logement abordable, deux populations distinctes que sont les Nyonnais et les requérants. Il est en effet important de ne pas cristalliser la présence et l'intégration des requérants afin de ne pas générer des réactions de peur et de rancune de ces populations. Or, si le présent postulat est traité comme étant une solution exclusive, la concurrence serait belle et bien présente et nous nous devons de l'éviter.

Dès lors, pour ce motif encore, il y a lieu de ne pas renvoyer ce postulat en Municipalité.

Conclusions :

D'aucuns ne contestent la nécessité d'accueillir des requérants d'asile à Nyon. C'est sur la méthode que les esprits s'échauffent.

Le préavis n°121 s'agissant de l'octroi d'un DDP à l'EVAM pour la construction d'un foyer d'hébergement ayant été retiré, le postulat Soldini & consorts ne peut plus être envisagé, à ce jour et dans les circonstances actuelles, comme un complément au projet municipal.

En outre, au vu de la pénurie de logements, qui plus est de ceux à prix abordables, cette solution n'est pas opportune et ne doit pas être envisagée tant que le marché n'offre pas plus de souplesse.

Enfin, étant donné les raisons exposées plus haut ainsi que les positions connues des partis signataires face à l'accueil des requérants, et plus globalement des étrangers, on ne peut s'empêcher de douter de la bonne foi de ce postulat.

Dès lors, en l'absence d'éléments probants quant aux directions que la Municipalité entend donner s'agissant de l'accueil des requérants et la construction d'un centre d'hébergement EVAM, en remplacement du projet initial, le renvoi de ce postulat n'est donc pas souhaitable.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la (les) décision(s) suivante(s) :

Le Conseil communal de Nyon

vu le postulat « Nyon, ville pilote en matière d'accueil des requérants d'asile » de Sacha Soldini et consorts du 26 novembre 2013

oui le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

- de refuser le renvoi du dit postulat en Municipalité

La minorité de la Commission :

Jessica Jaccoud (rapporteur)
Aline Angeli



QUEL PROJET POUR LOGER LES REQUÉRANT-E-S D'ASILE EN VILLE DE NYON ?

1. Introduction

La présente prise de position se base sur de nombreuses visites faites auprès de requérant-e-s d'asile (RA) hébergé-e-s dans différentes structures pour RA dans le canton de Vaud et ailleurs en Suisse, ou habitant soit dans des appartements situés dans un immeuble réservé aux RA, soit dans des appartements situés dans des immeubles mixtes (RA, population suisse, population migrante).

Dans le canton de Vaud, Amnesty International a notamment visité à plusieurs reprises différents centres de l'EVAM, dont ceux de Ste-Croix, Bex, Yverdon, différents centres de Lausanne, le centre du jour de la PC de Nyon ainsi que des RA habitant dans des logements individuels dans différentes villes ou villages.

Amnesty International a également visité un projet semblable en Hollande où une entité de six immeubles d'une ville de grandeur moyenne (des anciens logements réservés à des ouvriers industriels) avec des 3- ou 4-pièces, se trouvant dans un quartier de la ville, sont destinés au logement de RA en procédure étendue.

Des militant-e-s d'Amnesty International et une collaboratrice salariée de la Section suisse ont aussi accompagné des requérant-e-s d'asile reconnu-e-s comme réfugié-e-s dans la recherche d'un logement, recherche qui s'annonce très difficile dans le canton de Vaud, en raison de la pénurie de logements d'une part mais aussi en raison d'un manque de volonté de louer un logement à des réfugié-e-s, notamment en provenance du continent africain.

La conclusion que nous tirons de ces expériences est que :

- L'intégration des RA est souvent plus facile dans les villages en raison de la proximité des habitant-e-s. Ce n'est pas le cas dans les petites villes où la vie est bien plus anonyme. Nous avons rencontré de nombreux/ses RA habitant des logements dans des immeubles mixtes qui n'étaient pas du tout intégré-e-s et qui n'avaient pratiquement pas de réseau social en Suisse, alors que des RA habitant dans certaines structures d'accueil collectives étaient bien plus intégré-e-s et bénéficiaient d'un réseau social surprenant.
- Ce n'est pas forcément le type de logement qui influence l'intégration et le bien-être des RA, mais plutôt les efforts qui sont faits par la Commune et la société d'accueil d'une part et les requérant-e-s d'asile de l'autre, pour favoriser une bonne intégration des RA dans la société.
- La volonté d'intégration des requérant-e-s est par ailleurs fortement influencée par la volonté d'accueil de la société et la volonté d'aller à la rencontre de l'autre.

Il importe de souligner que l'EVAM contribue fortement à une bonne intégration de nombre de requérant-e-s grâce à son concept d'hébergement et d'encadrement : 1^{ère} phase d'accueil (accueil/socialisation) dans un centre collectif avec des cours de français, informations sur la société d'accueil, les us et coutumes en Suisse et le comportement souhaité par la société d'accueil, accompagnement par des groupes de bénévoles qui font le pont avec la société d'accueil, etc. ; 2^{ème} phase d'accueil (séjour) dans un logement plus individuel avec un encadrement moins conséquent et une plus grande responsabilisation des RA, la continuation des cours de français, des formations professionnelles de courte durée dans des domaines où il y a un manque de main d'œuvre, des programmes d'occupation, etc.

Dans le canton de Vaud, la deuxième phase d'accueil peut également se faire dans certains cas dans un centre collectif, mais cette fois-ci avec des logements individuels tels qu'ils sont planifiés à Nyon. Le centre de l'EVAM à la rue Haldimand à Yverdon en est un exemple.

2. Contexte

Le contexte de l'asile subit actuellement des changements fondamentaux qui auront des répercussions importantes sur les cantons et les communes. Bien que le projet-pilote ne soit mis en route qu'au mois de janvier 2014, de nombreuses décisions de principe concernant le nouveau système d'asile ont déjà été prises par la première Conférence sur l'asile (Confédération, cantons, villes) au mois de janvier 2013 et d'autres décisions seront prises par la deuxième Conférence sur l'asile en janvier 2014.

Ce sera certes le Parlement qui aura le dernier mot mais les voies sont largement préparées pour obtenir un large consensus par rapport à certains principes. Un des principes de base est que la Confédération crée environ 6000 places d'hébergement pour héberger les RA de trois catégories suivantes durant leur procédure d'asile : cas Dublin avec accord de reprise du pays tiers (20% des cas), cas Dublin sans réponse par le pays tiers (20% des cas), cas clairs (positifs ou négatifs) qui n'exigent pas d'enquête majeure avant la prise de décision (20% des cas).

Cela signifie que seulement 40% des RA seront attribué-e-s aux cantons durant leur procédure, soit tous les cas où des recherches ou enquêtes supplémentaires (enquêtes dans le pays d'origine, examens médicaux ou psychiatriques, etc.) doivent être faites avant la prise de décision.

Contrairement à aujourd'hui, les cas Dublin déboutés avec décision de non-entrée en matière risquent de ne plus être attribués à tous les cantons mais aux cantons avec un aéroport qui créeront de nouvelles places de détention.

Dorénavant, le canton de Vaud se verra donc attribuer essentiellement quatre catégories de personnes :

- Tou-te-s les RA pour lesquels la décision ne peut pas être rendue immédiatement en raison d'un besoin d'éclaircissement, soit un grand nombre de personnes traumatisées, en provenance de pays en guerre ou de pays vers lesquels le renvoi ne peut pas se faire en raison de la situation politique qui y règne, mais dont le statut n'est pas immédiatement clair (Permis B réfugié-e ou permis F).

- Les personnes qui sont reconnu-e-s comme réfugié-e-s au centre fédéral dans le cadre de la procédure accélérée et qui reçoivent l'asile ou un permis F réfugié.
- Les personnes dont la demande d'asile est refusée, mais qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays en raison de la situation de violence généralisée qui y règne (réfugié-e-s de la violence : ex. une partie des Syrien-ne-s) ou en raison d'obstacles personnels au renvoi (maladie non soignable dans le pays d'origine, etc.).
- S'y ajoute une troisième catégorie: les réfugié-e-s reconnu-e-s par le HCR, accepté-e-s en Suisse dans le cadre de la politique de contingents et transféré-e-s en Suisse dans le cadre du programme de réinstallation. Il s'agit notamment de personnes menacées dans leur pays de premier accueil et particulièrement vulnérables qui ont besoin d'un encadrement particulier.

Alors que la première et la troisième catégorie de personnes seront attribuées à des centres collectifs de premier accueil (Ste-Croix, Bex, Nyon etc.), la deuxième et la quatrième catégorie de personnes ne sauraient être logées dans un tel centre puisque ces personnes ont été acceptées comme réfugié-e-s.

Dans le canton de Vaud, c'est la première catégorie de personne ainsi que les admis provisoires qui sont du ressort de l'EVAM puisque ce dernier n'est pas responsable de l'accueil et de l'encadrement des réfugié-e-s reconnu-e-s. C'est le CSIR (Centre social d'intégration des réfugiés) qui s'occupe de ces deux catégories de personnes.

Amnesty International et les œuvres d'entraide partent de l'idée qu'à moyen terme, une bonne partie de la première catégorie de personnes seront soit reconnu-e-s comme réfugié-e-s, soit admis-es provisoirement. Leur séjour en structure d'accueil pour requérant-e-s d'asile pendant la procédure ne devrait en principe être supérieur à dix mois (après avoir passé environ deux mois dans un centre fédéral).

Il en va autrement lorsqu'il s'agit de personnes admises provisoirement en raison de leur provenance d'un pays en guerre ou en raison d'un obstacle personnel s'opposant à leur renvoi (impossibilité de soins nécessaire à la survie, etc.). La pratique montre que ces personnes restent souvent en Suisse et qu'elles finiront par obtenir un permis B après 5 à 9 années de séjour, en raison de leur bonne intégration.

3. Avantages et désavantages du projet EVAM

3.1 Avantages du projet de l'EVAM

Vu ce qui précède, il s'agirait dorénavant d'un autre type de population qui serait hébergé dans les centres d'accueil. Il s'agira notamment de personnes avec des dossiers complexes, des problèmes de santé ou des traumatismes, et des cas Dublin qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur premier pays d'accueil, et dont la procédure d'asile se fera en Suisse, donc des personnes qui sont aussi souvent traumatisées de manière

supplémentaire par ce qu'elles ont vécu dans leur premier pays d'accueil, par exemple en Grèce.

Il s'agit donc d'une population qui a tendanciellement besoin d'un encadrement d'une certaine importance pour les faire sortir du retrait propre aux personnes traumatisées. Loger ce type de personnes dans un logement individuel est certes important, mais il faut aussi de l'encadrement.

- La structure prévue de l'EVAM aurait l'avantage d'offrir les deux.
- Cette structure permettrait un accompagnement de proximité et un travail d'intégration avec peu d'efforts organisationnels puisque l'ensemble des personnes à atteindre sont sur place. Si les participant-e-s à un programme ne sont pas présent-e-s lors d'un cours, il ne faudra pas parcourir la moitié de la ville pour savoir pourquoi.
- Cette proximité nous paraît très importante pendant la première phase d'accueil dans le canton. Elle permettra de mieux saisir les difficultés de certaines personnes dues à leurs traumatismes et de les adresser à des professionnel-le-s.
- En raison du caractère individuel des logements, cette structure permettrait de passer à la phase 2 dans le même logement voire d'avancer le passage à la phase 2 lorsque des RA sont particulièrement autonomes dès le début.
- Les espaces communs prévus au rez-de-chaussée de la structure permettent l'organisation d'activités de quartier (cours de danse, de musique, etc.) à part les activités internes au centre. Elles permettent aussi d'accueillir des activités proposées par les bénévoles impliqué-e-s dans le projet.
- Comme le projet planifié prévoit aussi des espaces publics communs profitant à l'ensemble des habitant-e-s du quartier, des rencontres spontanées entre RA et les habitant-e-s du quartier sont possibles et peuvent aussi être favorisées (sport, jeux et autres activités).

3.2 Compléments au projet de l'EVAM

Afin de faciliter l'intégration et le passage dans un logement individuel dans un immeuble mixte, il faut toutefois mettre sur pied une étroite collaboration avec les bénévoles de la société civile. Amnesty International recommande vivement à la Commune de Nyon et à l'EVAM de s'inspirer du projet de Ste-Croix pour mettre sur pied une étroite collaboration avec la société civile de Nyon, qui a déjà joué un important rôle au moment de l'ouverture de la PC de Nyon et de la mise sur pied du centre du jour.

Il est notamment important de prévoir des séances de coordination régulières (toutes les six semaines à Ste-Croix) avec les différent-e-s acteur-e-s impliqué-e-s dans un tel projet : Commune, EVAM, groupe de bénévoles (Café-Contact), police municipale, représentant-e-s du quartier, infirmerie, églises, etc. afin de prévenir des problèmes et de les résoudre lorsqu'il y en a.

C'est finalement ce travail-là qui est garant d'une bonne intégration des futur-e-s RA dans la société d'accueil de Nyon.

Un deuxième élément qui favoriserait un regard positif sur les habitant-e-s de cet immeuble serait la mise sur pied de programmes d'occupation d'intérêt public (nettoyage

des rives du lac, de parcs, des bus publics, accompagnement de personnes âgées ou d'handicapé-e-s lors des sorties, etc.) pour les personnes qui n'ont pas encore le droit de travailler ou qui n'ont pas encore trouvé du travail. La présence de RA actifs/ves dans la vie publique change énormément le regard de la société sur ces personnes et donne aux RA une certaine dignité malgré la rémunération relativement restreinte. Lors de tous nos contacts que nous avons eus avec des RA travaillant dans des programmes d'occupation, ces dernie-re-s ont mis en évidence une grande satisfaction. Ils/elles considéraient bien plus important le fait de pouvoir faire quelque chose, d'être utiles que le fait de gagner plus. En vue de la recherche d'un futur travail, il serait toutefois judicieux d'établir un certificat de travail pour les RA qui ont participé à de tels projets d'occupation de manière régulière.

3.3 Désavantages du projet de l'EVAM

Un tel projet permet certes à des personnes enclines de le faire, de cibler facilement les requérant-e-s d'asile. Il y a aussi le risque qu'on rend toujours les habitant-e-s de cet immeuble responsables de certains actes de dépréciation qui pourraient se faire dans les alentours.

Alors qu'il faudrait prévoir un minimum de mesures de sécurité par rapport au premier risque, la mise sur pied d'une structure d'accueil à l'exemple de Ste-Croix permet d'éviter largement le deuxième risque.

4. Et la proposition des motionnaires ?

Sur la base des expériences faites par les bénévoles d'Amnesty International dans la recherche de logements pour des réfugié-e-s reconnu-e-s, l'organisation des droits humains salue vivement la proposition des motionnaires. Cette dernière ne devrait cependant pas profiter aux RA en procédure, mais aux réfugié-e-s reconnu-e-s et aux admis-e-s provisoires.

5. Conclusions

Amnesty International propose au Conseil communal

- de favoriser la réalisation du projet de l'EVAM en raison de la proximité de l'encadrement et de son efficacité,
- d'accompagner cependant ce projet par trois mesures supplémentaires afin de favoriser une bonne intégration des habitant-e-s de cette structure, soit
 - la création d'une organisation de bénévoles qui aura sa place au sein de cette nouvelle structure et qui pourra utiliser certains locaux pour ses activités,
 - la mise sur pied d'un groupe d'accompagnement, composé d'un-e représentant-e du Conseil communal, de l'EVAM, du groupe de bénévole, des habitant-es du quartier, de la police municipale, de l'infirmier, des églises etc.,
 - la mise sur pied de programmes d'occupation d'utilité publique,
- d'étudier la possibilité de suivre l'idée des motionnaires pour favoriser l'accès des admis-e-s provisoires et des réfugié-e-s reconnu-e-s à un logement (selon l'exemple de la Hollande où chaque ville tient un certain nombre de

logements sociaux à disposition des réfugié-e-s reconnu-e-s et des personnes admises temporairement en Hollande).

19.12.2013/DGr