

RAPPORT D'ENQUETE DU 2 AVRIL 2013

Sommaire

I. CADRE DE L'ENQUETE

- a. Mandat
- b. Moyens et formalités
- c. Personnes en cause
- d. Situation dans la procédure des personnes en cause
- e. Actes d'enquête

II. RESULTATS DE L'ENQUETE

A. Quelques considérations générales sur le Centre d'accueil de Perreux

- a. Limites de l'enquête
- b. Structure et équipement
- c. Règlements et directives

B. Evénements, problèmes et dysfonctionnements

- a. Rappel
- b. Problèmes et dysfonctionnements
- c. Conclusions intermédiaires

C. Considérations sur le comportement des personnes en cause

- a. Principes applicables aux agents publics en cause
- b. Mme X
- c. M. Y
- d. Mme Z

III. CONCLUSIONS FINALES

I. CADRE DE L'ENQUETE

a. Mandat

Pour faire suite à l'ouverture par le Ministère public d'une enquête pénale à l'encontre d'agents de l'entreprise de sécurité privée agissant sur le site de Perreux ainsi que de collaborateurs du Service des migrations (SMIG), le Conseil d'Etat a décidé de confier au soussigné une enquête administrative à l'endroit de trois collaborateurs du service des migrations (SMIG), à savoir Mme X, M. Y et Mme Z. Aux termes de la lettre de Monsieur Thierry Grosjean, conseiller d'Etat chef du Département de l'économie, du 22 février 2013, la mission de l'enquêteur a été ainsi définie :

« Dans le cadre de votre mandat, je souhaite que vous évaluiez les faits et comportements qui sont reprochés aux trois collaborateurs susmentionnés du SMIG visés par l'instruction pénale. Je vous remercie en particulier d'examiner et de m'indiquer de façon motivée si, de votre point de vue, ceux-ci ont ou non respecté leurs obligations professionnelles, de fidélité et de diligence notamment, envers leur employeur, compte tenu de leur contexte professionnel, des instructions de l'employeur et des obligations de l'Etat envers les requérants dont il a la charge.

Je vous prie également d'évaluer le respect par le Service de ses obligations légales et morales envers ces derniers et de vérifier que les instructions données par le service à ses collaborateurs sont suffisantes dans ce contexte d'activité.

Si, dans le cadre de votre enquête, vous deviez être amené à mettre en évidence des dysfonctionnements au sein du centre d'accueil de Perreux ou du SMIG, je souhaite que vous m'en fassiez part et que, dans la mesure du possible, vous me proposiez des mesures d'amélioration. »

(...)

« Il est important que votre enquête puisse être menée dans les meilleurs délais, afin que je puisse rapidement prendre les mesures qui pourraient s'imposer. J'attends donc votre rapport d'ici à la fin-mars. »

b. Moyens et formalités

1. Secrétariat

Avec l'aimable collaboration de [...] la secrétaire générale du Pouvoir judiciaire, et du [...] procureur responsable du Parquet régional de La Chaux-de-Fonds, le secrétariat nécessaire à l'enquête administrative a pu être confié à Mme P., secrétaire auprès du parquet régional susmentionné.

2. Levée du secret de fonction

Le procureur [...] en charge de l'enquête pénale à l'encontre d'agents de l'entreprise de sécurité privée agissant sur le site de Perreux ainsi que de collaborateurs du Service des migrations (SMIG), s'est fait délier du secret de fonction par l'autorité compétente.

En outre, toutes les personnes occupant ou ayant occupé une fonction dans l'administration cantonale ont fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat les autorisant à déposer dans le cadre de la présente enquête.

3. Relations avec l'enquête pénale

L'enquête administrative n'a pas pour objet d'établir les actes incriminés au pénal. Cependant, le parquet a autorisé le soussigné à consulter le dossier de l'enquête pénale. Le présent rapport intervient avant que soit connue l'issue de cette dernière en raison du délai imparti (voir chapitre 1 ci-dessus).

4. Auditions

Les auditions se sont déroulées dans les locaux du Parquet régional de La Chaux-de-Fonds. On relève que c'est le Parquet général de Neuchâtel qui est en charge de l'enquête pénale.

c. Personnes en cause

Mme Z

[cursus professionnel]

* * *

Mme X

[cursus professionnel]

* * *

M. Y

[cursus professionnel]

d. Situation dans la procédure des personnes en cause

1. La procédure administrative

Elle met en cause :

- deux collaborateurs sociaux sous contrats de droit privé¹ à durée déterminée :
 - **Mme X** (échéance du contrat au 31 mai 2013)
 - **M. Y** (échéance du contrat au 12 juin 2013)pour lesquels, il est théoriquement envisageable de :
 - Laisser le contrat prendre fin sans prolongation
 - Prolonger le contrat
 - Prévoir un engagement provisoire (en vue d'une nomination)²

- une fonctionnaire nommée :
 - **Mme Z**, pour laquelle on peut théoriquement envisager :
 - Renvoi pour justes motifs ou raisons graves³ (décision qui incomberait au Conseil d'Etat) :
 - avec effet immédiat⁴
 - sous préavis de 3 mois⁵
 - Blâme avec ou sans menace de renvoi⁶ (décision qui incomberait au Conseil d'Etat)
 - Déplacement dans un autre poste⁷ (décision qui incomberait au Conseil d'Etat)
 - Avertissement avec délai pour s'améliorer⁸ (décision qui incomberait au chef SMIG)
 - Aucune mesure

Toute mesure doit être précédée d'une information écrite et le droit d'être entendu doit être respecté.

On relèvera que Mme X et M. Y ne sont pas titulaires d'une fonction publique, au sens de l'art. 8 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt ; RSN 152.510) a contrario, et ne sont donc pas susceptibles d'être touchés, dans cette affaire, par une décision fondée sur le droit public, au sens de l'art. 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSN 152.130). C'est pourquoi ils n'apparaissent pas dotés de la qualité de partie, au sens de l'art. 7 LPJA, dans l'enquête administrative. Ils ont été entendus comme témoins. Cependant, l'assistance d'un mandataire a été admise lors de leur audition, en raison des intérêts pouvant être en jeu pour eux (v. art. 16 let. a LPJA).

¹ Art. 7 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt ; RSN 152.510)

² Art. 12 LSt

³ Art. 45 LSt

⁴ Art. 48 al. 3 LSt

⁵ Art. 48 al. 2 LSt

⁶ Art. 48 al. 1 LSt

⁷ Art. 48 al. 4 LSt

⁸ Art. 46 LSt

2. La procédure pénale

- Les trois personnes prénommées sont prévenues, dans la procédure pénale, d'abus de détresse, au sens de l'art. 193 du code pénal. Aux termes de l'al. 1 de cette disposition, celui qui, profitant de la détresse où se trouve la victime ou d'un lien de dépendance fondé sur des rapports de travail ou d'un lien de dépendance de toute autre nature, aura déterminé celle-ci à commettre ou à subir un acte d'ordre sexuel sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.
- Au moment de rendre le présent rapport, la procédure pénale n'est pas achevée. Les parties n'ont pas eu encore accès à l'intégralité du dossier de la procédure pénale. **Il y aurait lieu par conséquent de limiter l'accès du dossier de l'enquête administrative en refusant la consultation du classeur E aussi longtemps que le Ministère public aura pris cette mesure (art. 23 al. 1 let. c LPJA).**

e. Actes d'enquête

Dans le bref laps de temps imparti, il a été constitué un dossier composé de cinq classeurs et il a été procédé à divers actes d'enquête sommairement décrits ci-après :

1. Dossier

- Classeur A: correspondance, presse, pièces de base
- Classeur B: procès-verbaux d'audition et pièces déposées
- Classeur C: dossiers du service des ressources humaines de l'Etat
- Classeur D: pièces (procédure pénale) remises par M. P.
- Classeur E: extraits du dossier de procédure pénale

2. Documents recueillis

- Extraits du dossier de l'enquête pénale (classeur E)
- Organigramme du SMIG (classeur A, pièces de base)
- Dossiers du service des ressources humaines de l'Etat relatifs aux trois personnes concernées (classeur C)
- Règlement des centres d'hébergement édicté par le service des migrations (SMIG) le 6 juillet 2011 avec la directive d'exécution de ce règlement édictée par le SMIG le 17 septembre 2012 (classeur A, pièces de base)
- Directives et consignes pour les fouilles et contrôles convenues entre le SMIG et NSA Sécurité le 14 décembre 2012 (classeur B, annexe au pva de M. G.)
- Répartition des tâches à CAPE, tableau établi par Mme Z, à la demande des collaborateurs sociaux le 29 octobre 2012 (classeur B, annexe au pva de M. G.)

- Nombreux documents, rapports et lettres déposés par certaines personnes auditionnées (classeur B)
- Diverses coupures de presse (classeur A)

3. Entretiens

- Avec [...] le secrétaire général du DEC, pour la mise en place du mandat.
- Avec [...] le procureur, pour la consultation du dossier de l'enquête pénale ;
- Téléphoniquement, avec M. D. , bénévole de Table Suisse.

4. Visite

Visite du centre d'accueil des requérants d'asile de Perreux (CAPE) le 13 mars 2013 en compagnie de Monsieur G. , chef du SMIG, de Monsieur D., intendant de CAPE, et de Madame P., secrétaire.

5. Auditions

- Mme N. (témoin), ancienne employée à CAPE, antérieurement membre de la police cantonale, actuellement employée par NSA Investigations ;
- M. G. (témoin), chef du SMIG ;
- Mme X (témoin), assistée par Me R. ;
- M. Y (témoin), assisté par M. B., avocat-stagiaire ;
- Mme Z (partie), assistée par Me G. ;
- M. G. (témoin), collaborateur social à CAPE ;
- Mme B. (témoin), collaboratrice sociale à CAPE ;
- Mme G., juriste au service d'Amnesty International Suisse ;
- Mme M., juriste au Centre social protestant (CSP) ;
- M. M (témoin), secrétaire général du SMIG et adjoint au chef de service ;
- M. B. (témoin), collaborateur social à CAPE.

II. RESULTATS DE L'ENQUETE

A. Quelques considérations générales sur le Centre d'accueil de Perreux

a. Limites de l'enquête

Les moyens à disposition d'un enquêteur administratif et le temps imparti en l'occurrence ne permettaient pas d'établir les faits exhaustivement ni, par conséquent, de procéder à une analyse approfondie de la situation.

Les circonstances qui ont conduit à l'ouverture de CAPE, le 31 janvier 2012, sont relatées sommairement dans le 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 (rapport 13.004) qui figure au dossier (classeur B) et auquel il suffit de renvoyer.

b. Structure, dotation et équipement

Le centre d'accueil en hébergement collectif de Perreux est constitué de deux bâtiments : Les Erables et Les Buis. Le premier offre une surface totale brute de plus de 3500 m², répartis sur trois niveaux. Il abrite quelque 150 pensionnaires, en majorité des hommes seuls, mais aussi des femmes, des familles et des enfants. Les résidents sont soit des requérants d'asile dont la procédure est en cours (RA), soit des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM), soit des requérants d'asile déboutés (RAD). Une trentaine de nationalités différentes sont présentes. Le second bâtiment (Les Buis) abrite au rez-de-chaussée, la classe (unique et multi-niveaux) destinée aux enfants-résidents (de 4 à 16 ans) devant être scolarisés. Les autres locaux du bâtiment sont inoccupés. Les Erables et Les Buis faisaient partie initialement du complexe hospitalier psychiatrique de Perreux. Ils en sont aujourd'hui séparés par une clôture.

Le personnel d'encadrement de CAPE est le suivant : 1 directrice (qui cumule cette fonction avec celle de cheffe de l'office de l'asile en premier accueil), 5 collaborateurs sociaux, 1 intendant, 2 enseignantes et 1 secrétaire-comptable, pour un total de 8 EPT. A titre de comparaison, on relève que les centres d'accueil de Couvet et de Fontainemelon, d'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. Le rapport est donc de 0.0533 EPT par résident à Perreux et de 0.0850 EPT par résident dans les deux autres centres.

A la demande de la Direction générale du Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP), des autorités communales de la Ville de Boudry et d'autres communes avoisinantes, CAPE a été doté d'un dispositif de sécurité professionnelle et privée. Le dispositif de sécurité mis en place à CAPE 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).

La surveillance des autres centres d'accueil pour requérants d'asile du canton est assurée durant la nuit, les week-ends et les jours fériés par six veilleurs (3 EPT de veilleurs par centre d'accueil).

La présence du dispositif de sécurité à CAPE et des considérations tendant à faciliter les interventions de la police cantonale ont semble-t-il conduit à regrouper à Perreux tous les requérants d'asile du canton dont le comportement pose problème

(délinquance, incivilité, abus d'alcool ou d'autres substances toxiques, difficulté à s'adapter, maladie psychique, etc.). Le service de sécurité a été assuré depuis l'ouverture de CAPE jusqu'au 18 février 2013 par NSA Sécurité, puis par Sécuritas.

Les deux petites cuisines, où tous les résidents doivent préparer chacun ses repas de midi et du soir, sont équipées la première de 5 et la seconde de 2 fourneaux électriques de 4 plaques chacun. Il n'y a pas de ventilation. Pour faire la vaisselle, tâche dont chacun est responsable également, il n'y a que deux éviers côte à côte.

Un local de buanderie comporte 1 machine à laver de type professionnel (15 kg) ainsi que 2 machines à laver et 2 sécheuses de type familial.

Un local voué initialement aux loisirs (en particulier au ping-pong) est inutilisé et fermé à clé.

c. Règlements et directives

Il existe un Règlement des centres d'hébergement édicté par le service des migrations (SMIG) le 6 juillet 2011 avec la directive d'exécution de ce règlement édictée par le SMIG le 17 septembre 2012. Cette dernière fixe le tarif des pénalités pouvant être infligées aux résidents en cas d'entorse au règlement (art. 1). Un exemplaire de ce règlement et de cette directive est remis à chaque résident nouvel arrivant. Ces documents font l'objet d'une présentation qui ne traite toutefois pas des voies de droit contre les pénalités (pva de M.. B., lignes 133 et ss).

Selon Mme Z (pva, lignes 92 et ss), les consignes au service de sécurité assuré par NSA se faisaient oralement ou par mails dont elle n'a pas gardé de copie. Le directeur de NSA a indiqué à la police (pva du 15.03.2013) qu'il n'avait jamais eu de contrat signé avec le SMIG au sujet du mandat confié à sa société et que ce dernier était renouvelé de mois en mois ; que les directives étaient données sur place par Mme Z.; que « les fouilles et les procédures » avaient été établies par la prénommée et un policier avec lui-même de façon très précise, en particulier pour la saisie des objets. Ce n'est que le 14 décembre 2012, que le SMIG et NSA Sécurité ont formalisé des « directives et consignes pour les fouilles et contrôles » (v. ci-dessus : I e 2, p. 7). Il existerait selon Mme Z un écrit antérieur en main de NSA. Le directeur de cette société n'a rien déclaré de tel. Le SMIG ne possède en tout cas pas de tel document. Les tâches confiées au service de sécurité de CAPE ont été énumérées dans le rapport du Conseil d'Etat déjà cité (rapport 13.004, p. 3 et 4).

Les tâches des collaborateurs de CAPE font l'objet d'une présentation (powerpoint) qui est à leur disposition dans le système informatique des centres (système LoRa) et qui tient lieu de cahier des charges.

Il n'existe pas de charte déontologique destinée au personnel.

B. Evénements, problèmes et dysfonctionnements

a. Rappel

Dans son rapport sur la sécurité à CAPE précité (rapport 13.004), le Conseil d'Etat a relevé :

" 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."

Depuis l'automne 2012, CAPE a connu des événements particulièrement graves et marquants qui ont été par ailleurs fortement médiatisés. Ainsi, dans la nuit du 30 au 31 octobre 2012, deux violentes bagarres ont éclaté. Un agent de sécurité a été blessé et d'importantes déprédations ont été causées. A la suite de ces faits, huit résidents ont été frappés d'une limitation de l'aide sociale et d'interdiction de s'approcher des centres d'accueil pour requérants d'asile du canton, par conséquent d'y pénétrer.

Le 3 décembre 2012, une autre bagarre a opposé deux agents de sécurité à trois résidents, au cours de laquelle il a été fait usage, dans les locaux du centre, de gaz irritant. Il s'en est suivi un désordre considérable, causé en particulier par le fait que

les gaz avaient touché pratiquement tous les occupants des lieux, y compris des enfants et une personne handicapée. Ce désordre a justifié la mobilisation du groupe d'intervention de la police cantonale. Des ambulances ont été dépêchées sur place. Plusieurs résidants, incommodés par les gaz ont reçu des soins in situ, tandis que deux agents de sécurité étaient brièvement hospitalisés. Au cours de l'enquête de police menée à la suite de ces événements, il est apparu des accusations notamment d'abus de détresse, au sens de l'art. 193 CP, prétendument commis par des agents de sécurité et des agents publics du centre, mais aussi de fouilles et de saisies de biens parfois qualifiées de vols. Une procédure pénale pour abus de détresse a été ouverte par le Ministère public notamment contre Mme Z, Mme X et M. Y. Cela a été annoncé dans une conférence de presse tenue conjointement par le chef du Département de l'économie et par un procureur en date du 15 février 2013.

b. Problèmes et dysfonctionnements

L'enquête administrative a fait apparaître différents éléments problématiques et des dysfonctionnements ou des fonctionnements critiquables dans le centre d'accueil considéré. Les principaux sont énumérés ci-après et devraient faire l'objet d'une évaluation approfondie pour qu'il puisse y être remédié efficacement. Une prise en compte des expériences faites dans les centres fédéraux et dans d'autres cantons ne pourrait être que profitable. L'enquête n'a pas porté sur ces expériences.

1. Concentration de résidents difficiles

Le rassemblement à CAPE de tous les requérants d'asile ayant un comportement problématique, censé faciliter le travail de la police par la centralisation des interventions, concentre les sources d'incidents et complique sérieusement la tâche des employés du centre. Ce phénomène, somme toute prévisible, est encore aggravé par un effectif insuffisant (v. notamment : pva de M. G., ligne 124 ; pva de M. G. lignes 141 et ss ; pva de Mme M., ligne 33). Des incidents à répétition dans un centre d'accueil pour requérants d'asile ont pour conséquences, notamment, de crispier la population et les autorités environnantes, de rendre ainsi plus rares les possibilités d'associer les résidents à des travaux d'occupations à l'extérieur du centre d'accueil et de ternir l'image des autorités chargées de l'accueil des réfugiés.

2. Infrastructures partiellement inadaptées

L'équipement des cuisines et de la buanderie décrit plus haut (II A b, p. 9 ci-dessus) est mal adapté aux besoins de 150 résidents. Il ne permet pas le respect du Règlement des centres d'hébergement en matière de lessive. En effet, aux termes de l'art. 44 de ce règlement, des machines à laver le linge sont mises à la disposition des résidents pour effectuer leur lessive (linge personnel et literie), une fois par semaine, du lundi au samedi, selon un planning établi par le personnel d'encadrement. Or, la capacité des machines installées à CAPE contraignait les collaborateurs sociaux à organiser et à superviser eux-mêmes la lessives des résidents dont ils avaient la charge. Leur temps était gaspillé et les résidents étaient privés d'une occupation (v. par ex. pva de M. B, lignes 99 et ss). La solution mise en place de confier le linge à une entreprise extérieure (Corbeille magique), ne remédie que très partiellement à cet état de fait et coûte au demeurant près de 6'000 francs par mois (pva de Mme Z, lignes 40 et ss). L'équipement indigent des cuisines crée lui aussi des problèmes : vaisselle lavée par les résidents dans des locaux sanitaires, faute d'éviers en suffisance ; exigüité des lieux notamment au regard des horaires de repas ; absence de ventilation, etc.

En outre, le bâtiment Les Erables, conçu comme un hôpital psychiatrique, se prête mal aux impératifs de sécurité, à mesure notamment qu'il comporte diverses entrées et favorise l'introduction clandestine de personnes et d'objets indésirables (pva de M. G. précité, lignes 125 et ss). Un témoin a indiqué que le centre de Perreux était devenu une plaque tournante du trafic de cocaïne (pva de M. B, lignes 163-164).

3. Effectifs insuffisants

Tout le monde s'accorde pour dire que l'effectif des employés à CAPE est trop faible, à commencer par le chef du SMIG (pva de M. G., lignes 101 et ss) et la directrice du centre (pva de Mme Z, lignes 58 et ss). Les conséquences de cette sous-dotation sont aggravées par un emploi du temps du personnel compliqué en raison d'infrastructures partiellement inadaptées (v. ch. 2 ci-dessus) et du cumul de fonctions de la directrice (v. ch. 4 ci-après ; pva de M. G, lignes 140 et ss ; pva de M. M, lignes 57 et ss ; pva de M. B, lignes 146 et ss).

4. Cumul regrettable des fonctions de cheffe de l'office de l'asile en premier accueil et de directrice de centre

Depuis le 1^{er} janvier 2012, Mme Z cumule les fonctions de cheffe de l'asile en premier accueil, c'est-à-dire qu'elle chapeaute les trois centres d'accueil pour requérants d'asile du canton (Couvet, Fontainemelon et Perreux), tout en assumant la direction de CAPE. Elle ne dispose d'aucun adjoint. Selon le chef du SMIG, en cas d'absence, ce serait le responsable d'un autre centre qui suppléerait (pva de M. G., lignes 175 et ss). A cela s'ajoute que Mme Z a temporairement assumé la charge de collaboratrice sociale pour un résident (pva de Mme Z, lignes 227-228 ; pva de M. B, ligne 102 à 104). L'engagement professionnel marqué de l'intéressée, qui est souligné par le chef du SMIG (pva de M. G., lignes 175 et ss) et par l'adjoint de ce dernier (pva de M. M, lignes 75 et ss), l'empêche vraisemblablement de prendre du recul et de considérer sa situation avec suffisamment de clairvoyance. En effet, bien que l'intéressée considère que sa charge est supportable depuis l'engagement de responsables pour les centres de Couvet et de Fontainemelon (pva de Mme Z, lignes 310-311), ses collaborateurs estiment qu'elle n'est pas suffisamment présente à CAPE, ce qui laisse ces derniers sans réponse à des questions qui relèvent de la compétence de la directrice (pva de M. G, lignes 153 et ss ; pva de Mme B, lignes 84 et ss ; pva de M. B, lignes 146 et ss) et les contraint à prendre des initiatives, sans disposer ni du pouvoir, ni des moyens de les mettre en application.

Le cumul des charges en question sur la tête d'une seule personne doit être tenue pour regrettable au regard du nombre de problèmes que soulève la gestion de CAPE.

5. Accueil de jour insuffisant

Les cours de français sont dispensés à CAPE par deux enseignantes, occupées chacune à 50%. L'objectif de 3 cours par résident et par semaine ne peut pas être atteint en raison du nombre (150). La directrice relève que si des activités plus nombreuses et si la pratique du sport pouvaient être mises en place, cela éviterait au sein des résidents les tensions que favorise l'oisiveté (pva de Mme Z, lignes 58 et ss). Des ateliers à l'interne sont à l'étude, tel celui de service de buanderie dans le bâtiment Les Buis, selon le chef du SMIG (v. procès-verbal de la visite du centre du 13.03.2013, p. 2), projet auquel s'oppose toutefois Mme Z (pva de Mme Z, lignes 44-45).

6. Inégalités de traitement

Le respect du règlement à CAPE n'est pas exigé de façon uniforme de la part de tous les résidents. Grand nombre de témoignages vont dans ce sens (les notes de Mme N; la note de M. G. du 26.11.2012 au chef du DEC après des plaintes exprimées par des responsables du Centre social protestant ; pva de Mme Y lignes 65 et ss ; pva de Mme G, lignes 80 et ss, 118 et ss ; pva de Mme B, lignes 24 et ss ; pva de Mme M, lignes 32 et ss ; rapport de Mme G, juriste auprès de Amnesty International ; pva de M. B, lignes 93 et ss, 103 et ss; sans compter de très nombreuses dépositions recueillies dans la procédure pénale).

Un traitement de faveur très particulier était réservé à trois résidents : M. N, M. M. et M. H. Ces personnes avaient séjourné dans l'extension à Evologia (Cernier) du centre de Fontainemelon à l'époque où Mme Z en était la directrice. Ils y avaient eu un comportement jugé exemplaire et avaient assumé certaines responsabilités dans le maintien du bon ordre de cette antenne. Transférés à CAPE, ils y ont bénéficié de passe-droits, sous la forme de dispenses de fouille, de signature, de possibilité de prendre des repas en chambre, d'y fumer ou de disposer d'un appareil de télévision privé, d'une chambre individuelle pour l'un d'eux. La plupart de ces comportements sont proscrits par le règlement et certains doivent être frappés de pénalités financières sous forme de retenue sur l'aide sociale. De telles pénalités n'étaient pas appliquées dans le cas des prénommés. Cela était le fait de la directrice dont un témoin rapporte qu'elle aurait même partagé le repas de ces derniers dans leur chambre (pva de M. G précité, lignes 88 et ss). Tout cela créait des tensions dans le centre et mettait les collaborateurs sociaux en difficulté pour obtenir le respect des règles par tout un chacun. Certains collaborateurs se sont plaints à plusieurs reprises en colloque de cette situation (pva de M. G, lignes 82 et ss ; pva de Mme B, lignes 30 et ss ; pva de M. B, lignes 119 et ss).

L'emprise des trois résidents privilégiés prénommés sur la gestion de CAPE est manifeste. Ils ont été perçus comme des leaders par les autres résidents (pva de M. G, lignes 123 et ss ; pva de M. B, lignes 94 et ss). M. N. a été souvent décrit comme le garde du corps de la directrice. En outre, la police s'est laissée convaincre, au terme de son intervention du 3 décembre 2012, de lui confier le maintien de l'ordre dans le centre pour le reste de la nuit (rapport du 18.12.2012, p. 3, classeur E ; pva de Mme Z, lignes 282 et ss). Un collaborateur social s'est

senti physiquement en danger en raison de l'arrogance de M. N.: Ce dernier était venu lui réclamer de l'argent (assistance) auquel il n'avait pas droit, au dire de Mme Z elle-même. Devant le refus du collaborateur, le résident est devenu d'une violence extrême, heureusement limitée au verbe, qui inspiré la plus grande peur à celui qui en était l'objet. Plus tard, en l'absence de ce collaborateur, M. N. s'en est pris à la secrétaire qui a dû téléphoner à Mme Z, alors en vacances. La directrice a alors changé de consigne et a ordonné la remise de l'argent réclamé (pva de M. B, lignes 106 et ss).

Une application inégale du règlement par la directrice aurait été plus générale. Tolérance pour les uns et rigueur extrême pour les autres, discrimination selon l'origine, cela a été rapporté de plusieurs parts (notes de Mme N. ; note de M. G. au chef du DEC du 26.11.2012, suite aux plaintes du CSP ; pva de M. G. précité, lignes 71 et ss, 80 et ss ; pva de Mme B. du 21.03.2013, lignes 92-93 ; pva de Mme M. précité, lignes 34-35 ; contra : pva de M. Y du 15.03.2013, lignes 119 et ss).

Tout agent public doit respecter l'égalité de traitement et n'opérer aucune discrimination. Il s'agit de prescriptions fondamentales (art 8 et 9 de la Constitution fédérale). En outre, les fonctionnaires ont des devoirs d'honnêteté, d'impartialité et celui de respecter les instructions reçues, en particulier sous la forme de règlements, selon l'art. 15 al. 2 LSt. Ces règles n'ont pas été respectées.

Le retour à la normale pour M. N, M. M. et M. H. a été directement à l'origine des événements graves survenus au centre le 3 décembre 2012 (pva de Mme Z. précité, lignes 274 et ss). Il faut admettre sans conteste que l'ouverture d'une procédure pénale contre plusieurs agents publics et privés qui étaient en fonction à CAPE, ainsi que le déchainement médiatique qui en est découlé, sont en relation de causalité naturelle avec ces événements.

Le fait de s'appuyer sur certains résidents pour faciliter le fonctionnement d'un centre d'accueil n'est peut être pas à proscrire en soi. Mais cela constitue un exercice délicat et risqué qui ne saurait, quoi qu'il en soit, se pratiquer au détriment du principe de l'égalité de traitement.

7. Fouilles, contrôles et saisies de biens contraires à l'éthique

Le chef du SMIG a indiqué que les fouilles « avaient lieu systématiquement de nuit dans les chambres, pas forcément en présence des résidents » (pva de M. G. ,

lignes 144-145). Certains résidents se sont plaints de fouilles effectuées dans leur chambre en leur absence et en l'absence de témoins. D'aucuns ont déclaré que les agents de sécurité se faisaient remettre des cigarettes ou des préservatifs (v. annexes au rapport de la police cantonale du 05.03.2013 ; pva de M. R du 15.03.2013, p.5). Ces griefs ont fait l'objet, entre autres points, d'une pétition que les résidents ont adressée le 9 janvier 2013 au chef du SMIG (classeur E).

Il faut relever que le terme de fouille a souvent été utilisé en cours d'enquête de manière générale pour désigner aussi bien les fouilles de personnes que les contrôles de locaux. Ces derniers s'apparentent à la perquisition qui devrait toujours se faire en présence de l'intéressé ou d'une personne susceptible de le représenter. Le code de procédure pénale prévoit en effet, à son art. 245 al. 2 :

« S'ils sont présents, les détenteurs des locaux qui doivent faire l'objet d'une perquisition sont tenus d'assister à celle-ci. S'ils sont absents, l'autorité fait, si possible, appel à un membre majeur de la famille ou à une autre personne idoine. »

- L'absence de directives clairement établie au sujet de l'intervention des agents de sécurité à CAPE a conduit à des interventions indues, ne respectant pas les droits de la personne, et à des troubles. Cette lacune a permis, à tout le moins, de jeter le doute sur la conduite de ces agents. L'adoption des directives et consignes du 14 décembre 2012 - soit plus de dix mois après l'ouverture de CAPE - va dans le bon sens, mais elle a été tardive.
- On ignore si les relations avec la nouvelle entreprise de sécurité engagée par l'Etat pour remplacer NSA ont fait l'objet d'un traitement plus approprié de la question. On relèvera l'énumération des tâches confiées au service de sécurité de CAPE dans le rapport du Conseil d'Etat déjà cité (rapport 13.004, p. 3 et 4).

8. Application du système des pénalités

Plusieurs dépositions font état de punitions collectives, infligées en cas d'entorse au règlement, dans des situations où leurs auteurs ne pouvaient pas facilement être désignés. Cela concerne les interdictions de prendre les repas en chambre et de fumer dans le centre (notes de Mme N.; pva de la même, ligne 28 et ss ; note de M. G. au chef du DEC du 26.11.2012, suite aux plaintes du CSP ; pva de Mme Z. précité, lignes 172 et ss ; pva de Mme M., lignes 41 et ss).

D'autre part, il a souvent été question de pénalités injustes infligées à des contrevenants (v. ch 6, p. 15 ci-dessus).

Une application excessive du système des pénalités infligées pour la non-observation du Règlement des centres d'hébergement du 6 juillet 2011, selon le tarif du 17 septembre 2012, a pu conduire à une réduction, voire à une privation de l'aide d'urgence en espèces. Il y a lieu de se référer sur cette question au témoignage de Mme N. (pva de Mme N. lignes 24 et ss) ainsi qu'à la déposition de Mme Z (pva de Mme Z, lignes 128 et ss, 133 et ss, 150 à 152).

Selon la jurisprudence (ATF 135 I 119, cons. 7.2 et 7.3, p.126), l'aide d'urgence, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'art. 12 de la Constitution fédérale (Cst.) ne vise qu'une aide minimale - à savoir un filet de protection temporaire pour les personnes qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes - pour mener une existence conforme à la dignité humaine. En dépit de ce caractère transitoire, elle doit, même pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, se poursuivre aussi longtemps que la personne concernée remplit les conditions de l'art. 12 Cst., soit durant toute la période nécessaire à la préparation et à l'exécution de son départ de Suisse. La question de l'octroi d'un argent de poche est controversée. Certains auteurs soutiennent qu'en plus d'éventuelles prestations en nature, à tout le moins pour des éventualités où l'aide d'urgence se prolonge il existerait une obligation d'octroyer aux requérants les moyens d'ouvrir un espace de liberté qui permette à l'individu de déterminer lui-même et de satisfaire, même de façon très restreinte, des besoins sociaux psychiques et immatériels élémentaires de la vie quotidienne, comme par exemple se rendre dans un café, acheter des cigarettes ou un journal, emprunter un moyen de transport public de proximité ou encore établir des contacts par téléphone avec ses proches. D'autres auteurs contestent explicitement ce point de vue ou ne mentionnent concrètement comme exemple de soutien à une personne en situation de détresse que l'hébergement, la fourniture de nourriture et de vêtement ainsi que les soins médicaux de base (ATF 135 I 119, cons. 7.2 et 7.3, p. 126-127 et les références.). Cette question n'a pas été tranchée par le Tribunal fédéral (ATF 136 I 254, cons. 6.3, p. 263-264).

Dès lors, si l'application de pénalités, telle qu'elle a été pratiquée à CAPE n'apparaît pas clairement contraire aux règles régissant l'aide d'urgence, elle n'a toutefois pas été la même pour tous les résidants, ce qui constitue une violation de l'obligation de traiter les administrés de manière égale.

On relèvera par ailleurs qu'il existe bien des voies de droit contre les pénalités en question. Le Règlement des centres d'hébergement prévoit en effet que les pénalités prononcées par la personne responsable du centre (art. 79 al. 1) peuvent faire l'objet d'une opposition motivée dans les cinq jours auprès du chef du service (art. 80). La décision sur opposition peut être attaquée par un recours auprès du département de l'économie (art. 81), dans les trente jours (art. 34 al. 1 LPJA auquel renvoie l'art. 78 du Règlement précité).

Cependant, les formes de procédure n'ont pas été respectées en matière de pénalités au centre de Perreux. Les témoins ont rapporté (v. pva de Mme M., lignes 41 et ss ; pva de M. G, lignes 74 et ss) que lorsqu'une pénalité était contestée, Mme Z ne la modifiait sous aucun motif et même qu'elle a dissuadé un intéressé de se plaindre en le menaçant de lui « faire la vie dure ». De toute évidence (v. pva de M. B, lignes 129 et ss), les résidents - tout comme les collaborateurs sociaux ou les organismes auxquels ils s'adressent pour se plaindre des pénalités dont ils étaient frappés - ignorent :

- qu'ils ont le droit d'obtenir une décision écrite de la part de la directrice (art. 4 al. 1 let. a LPJA) ;
- que cette décision doit indiquer les voies de droit et le délai utile (art. 4 al. 1 let. c LPJA ; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 40-41).

Cela constitue un dysfonctionnement grave à mesure que d'une part les droits de procédure des intéressés sont lésés et que leurs droits au fond risquent de l'être, et que, d'autre part, une autorité qui se dispense de rendre des décisions formelles n'exerce pas l'auto-contrôle nécessaire pour s'assurer qu'elle respecte bien les grands principes auxquels elle est tenue, à savoir essentiellement les principes de la légalité, de l'égalité de traitement et de la proportionnalité. Enfin, la menace de rétorsion pour écarter les réclamations est tout simplement un moyen indigne dans une société démocratique et un Etat de droit.

9. Accès aux soins de base et questions sanitaires

De plusieurs parts, des griefs ont été exprimés sur la manière dont le droit aux soins a été observé de la part de la directrice de CAPE.

Dans son rapport, Mme N. relate des difficultés à obtenir le traitement de l'entourage d'un résident atteint de gale. Elle a aussi décrit, de façon circonstanciée et documentée, la manière dont Mme Z a traité le cas d'une chambre infestée de punaises de lit, occupée par un couple de requérants. Le problème a été signalé le 30 août et une solution idoine n'a été mise en œuvre que le 4 ou le 5 septembre 2012, les résidants ayant dû occuper les lieux et subir les piqûres des parasites dans l'intervalle. Mme Z a certes consulté un pharmacien assez rapidement, mais le produit qu'elle s'est procuré constituait un remède très insuffisant pour venir à bout des parasites qui, d'ailleurs, menaçaient d'envahir d'autres locaux. Ce sont M. B et M. D. qui ont pris le problème en charge et l'ont résolu avec le concours de spécialistes.

Mme N. évoque encore le cynisme avec lequel Mme Z a refusé des facilités de transport par taxi jusqu'à l'hôpital de Neuchâtel à une résidente qui avait subi une césarienne quelques jours auparavant et dont la cicatrice saignait. Mme N. indique enfin que Mme Z se serait permis de jeter le devis qu'un dentiste avait établi pour le traitement d'une résidente, au motif que ce document concernait toute la dentition de l'intéressée, alors que, selon elle, une seule dent nécessitait des soins.

Le cas d'un résident (M. S.) qui a dû subir des opérations ophtalmologiques a été relaté par deux témoins (M. G. et Mme M.). Selon ce qui est apparu, cet homme, après l'opération d'un premier œil, aurait dû pouvoir séjourner au calme et à l'abri des infections, donc plutôt dans une chambre individuelle ce qui lui a été refusé. Il aurait tenté de dormir dans le local de prières, mais en aurait été délogé avec force par Mme Z. Les choses se seraient arrangées avec le départ en vacances de cette dernière. Cependant, l'opération du second œil avait été programmée par les médecins. Mme Z aurait annulé cette intervention au motif que l'intéressé abusait de l'alcool. Ce dernier est intervenu auprès du chef du SMIG qu'il a pu rencontrer personnellement et les soins voulus ont pu être prodigués (pva de Mme M., lignes 83 et ss ; pva de M. G. , lignes 31 et ss).

Les responsables du CSP ont fait part au chef du SMIG (v. sa note au chef du DEC du 26.11.2012) de la gestion inadéquate dont avait fait l'objet une résidente victime d'abus sexuels avant son arrivée à CAPE et qui fut envoyée par Mme Z

chez un médecin généraliste homme, sans interprète alors qu'elle ne parlait pas le français. Mme M. a précisé que ce cas avait été réglé de manière satisfaisante ultérieurement grâce au fait que l'intéressée fut placée en second accueil rapidement et prise en charge, alors, par un assistant social consciencieux qui a mis en place un soutien psychologique et médical adéquat (pva de Mme M. lignes 77 et ss).

Le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'art. 12 Cst. garantit la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine (art. 7 Cst.), en particulier les soins médicaux de base. La manière dont ces cas ont été traités par Mme Z., selon les témoins, ne répond pas à ces impératifs.

Une infirmière aurait été engagée pour fonctionner à raison d'un jour par semaine à CAPE à compter du 1^{er} avril 2013 (pva de M. B, lignes 169 et ss).

c. Conclusions intermédiaires

- L'attribution d'une population de requérants nombreuse au centre de Perreux, la concentration des cas difficiles dans ce lieu, les défauts de conception et d'équipement du bâtiment exigent, si l'on doit persister dans cette conception du centre, un encadrement particulièrement performant, avec des programmes d'activité pour les résidents suffisants.
- La sous-dotation de l'équipe et les aptitudes de la directrice (sur laquelle on reviendra plus loin) ne permettent pas de répondre à ces impératifs à satisfaction.
- Il est absolument indispensable de faire en sorte que tous les agents publics en fonction dans les centres d'accueil du canton respectent les droits et la dignité des requérants d'asile.
- L'Etat doit aussi exiger de ses agents qu'ils veillent à ne pas ternir son image. L'atteinte grave à l'image de l'employeur public est d'ailleurs l'une des causes de révocation d'un fonctionnaire reconnues par la jurisprudence (v. arrêt du TF du 19.09.2012 [8C_631/2011] cons. 7.1 ; du 01.03.2011 [8C_203/2010] cons. 3.5).

C. Considérations sur le comportement des personnes en cause

a. Principes applicables aux agents publics en cause

Cela va de soi, tous les agents publics doivent respecter la loi. Ils doivent se montrer dignes de la confiance que leur situation officielle exige. Ils doivent accomplir leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité.

L'image interne et surtout externe d'un centre d'accueil pour requérants d'asile doit faire l'objet d'une attention particulière de la collectivité, notamment en raison de la grande sensibilité du public pour les questions touchant à l'asile. On peut attendre des agents publics affectés à un tel centre qu'ils adoptent un comportement exemplaire et discipliné, de nature à ne pas faire douter de leur intégrité ni de leur impartialité.

Les agents publics d'un centre d'accueil de requérants d'asile sont en contact direct et quotidien avec une population souvent revendicatrice, animée par des sentiments de frustration et au sein de laquelle agissent quelques délinquants. Ces agents sont souvent sollicités pour des passe-droits et des faveurs. Ils sont confrontés à des actes de violence physique et verbale fréquents. Dans un tel contexte, une distance doit impérativement être observée avec les résidents et l'égalité de traitement doit être strictement respectée, pour que puisse s'imposer, dans toute la mesure du possible, le règlement du centre et un *modus vivendi* acceptable pour tous. L'observation de ces règles paraît également essentielle pour ne pas exacerber la violence déjà coutumière en ce milieu.

Les agents de la fonction publique sont tenus par un devoir de fidélité envers leur employeur et de dignité à l'égard des citoyens et de leurs collègues de travail pouvant affecter même leur vie privée. Entretenir une liaison au travail n'est pas forcément contraire à ces devoirs, du moins tant que les relations de travail ne sont pas perturbées. Des liaisons au travail peuvent, en effet, induire un mélange entre la vie personnelle et professionnelle qui peut être difficilement gérable (arrêts du Tribunal fédéral du 09.05.2011 [8C_239/2010] et du 17.02.2011 [8C_873/2010]).

En ce qui concerne Mme Z, titulaire d'une fonction publique, on rappelle ici la teneur des articles 15 et 16 LSt :

Art. 15 1Les titulaires de fonctions publiques doivent se montrer dignes de la confiance que leur situation officielle exige.

2Ils accomplissent leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité, dans le respect des instructions reçues.

3L'esprit de courtoisie préside à leurs relations avec le public, ainsi qu'avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés.

Art. 16 1Les supérieurs sont tenus de donner des instructions suffisantes aux personnes qui leur sont subordonnées et de surveiller leur activité.

2Ils encouragent leur esprit d'initiative et examinent leurs suggestions et leurs requêtes.

3Ils sont responsables des actes accomplis conformément aux instructions qu'ils ont données.

b. Mme X.

Cette collaboratrice sociale est engagée sous le régime du droit privé. Elle a eu un comportement qualifié de déplacé par un policier du temps de Bois-Jeandroz (mail de M. J à Mme Z. du 31.08.2011 ; classeur E), qui avait observé une très grande familiarité avec les résidents africains. Selon les propos de Mme Z, rapportés par M. B (pva, lignes 77 et ss), Mme X aurait débarqué au centre de Bois-Jeandroz avec des copines un soir en sortant de discothèque. Plus tard, elle a noué une liaison avec un requérant d'asile (NEM) et l'a même hébergé chez elle. Cela a justifié une mise en garde par le chef du SMIG en automne 2011. La liaison a cessé et la prolongation du contrat d'engagement n'est alors intervenue que pour trois mois (mars, avril, mai 2012). Ce contrat a été prolongé d'une année ultérieurement. Mme X a ensuite derechef noué une liaison avec un agent de sécurité NSA à CAPE. Celle-ci a été admise par ses supérieurs, même si le chef du SMIG semble s'être inquiété que des informations ne passent au service de sécurité (questions d'ordre médical ou touchant à la procédure d'asile ; v. pva de M. B, lignes 60 et ss).

D'une façon générale, ses supérieurs et ses collègues la décrivent comme une personne remplie d'humanité ce qui l'empêche parfois de refuser ce qui devrait l'être et qui la mène à appliquer le règlement avec souplesse (pva de Mme Z, ligne 321 ; pva de M. G, lignes 30 et ss ; pva de Mme B, ligne 56). Le responsable des ressources humaines du SMIG, M. M., estime qu'elle accomplit ses tâches de

façon correcte, même si elle semble manquer d'un peu d'expérience (pva de M. M, lignes 57 et ss). Mme X garde la confiance de ses supérieurs.

Elle s'est vue reprocher par des résidents sa familiarité avec l'agent de sécurité susmentionné et avec son collègue M. Y, tous deux d'origine africaine. Elle a une inclination pour les africains de l'Ouest (pva de M. B, lignes 71 et ss). Cela serait à l'origine des accusations exprimées contre elle au pénal. (pva de Mme X, lignes 82 et ss ; pva de Mme Z, lignes 350 et ss).

Elle admet être l'objet de sollicitations fréquentes de la part des résidents pour « aller boire un verre » en tant que célibataire. L'un de ses collègues décrit un comportement pour le moins malvenu dans le centre (se placer sur les genoux de son ami, chef des agents de sécurité, au vu de tous ; pva de M. B, lignes 60 et ss).

La propension de Mme X à nouer des liaisons peu opportunes, voire déplacées, de même qu'un certain manque de distance avec les résidents est problématique. Il faut cependant souligner que la relative tolérance des supérieurs de la prénommée à l'égard de ces comportements ne parle pas, à ce stade des relations de travail, en faveur d'une trop grande rigueur. En cas de poursuite de ces relations, il conviendrait impérativement de bien rappeler une nouvelle fois l'intéressée à ses devoirs.

c. M. Y

Ce collaborateur social est engagé sous le régime du droit privé. Comme Mme Z soupçonnait qu'il entretenait une relation avec une résidente, elle a demandé au service de sécurité de l'observer particulièrement (pva de M. B, lignes 34 et ss). C'est ainsi qu'il a fait l'objet de rapports de ces agents de sécurité en juillet - août 2012, signalant des passages au centre en dehors de ses heures de travail, avec l'indication qu'il transportait des résidentes dans sa voiture et qu'il restait dans la chambre de l'une d'elles. Entendu par le responsable des ressources humaines du SMIG, M. M., en présence de Mme Z, M. Y a nié en bloc et contesté ces rapports, admettant seulement avoir transporté exceptionnellement une résidente dans sa voiture. Il a été averti oralement par ses supérieurs de son devoir d'éviter cela et de proscrire toute relation étroite avec des résidentes (pva de M. M, lignes 41 et ss ; pva de Mme Z, lignes 355 et ss). Son comportement a changé à la suite de ce rappel à l'ordre (pva de M. B, lignes 53 et ss).

Ses origines africaines mettent parfois M. Y dans une position difficile face à des résidents de la même origine. Cela lui a valu des injures et vraisemblablement l'ouverture de l'action pénale dirigée contre lui (pva de M. Y, lignes 88 et ss ; pva de Mme X, lignes 91-92 ; pva de Mme Z, lignes 346 et ss ; pva de M. G, lignes 66 et ss).

Tout comme Mme X, M. Y est décrit par ses supérieurs et ses collègues comme se conformant au règlement, mais ayant parfois de la peine à dire non (pva de Mme Z, ligne 338 ; pva de M. G, lignes 51 et ss ; pva de Mme B, ligne 56). Il conserve la confiance de la directrice de CAPE.

A une période donnée, M. Y a vraisemblablement eu une attitude critiquable à l'égard de résidentes, sans qu'on puisse y voir, jusqu'à preuve du contraire, un comportement pénalement répréhensible. Remis à l'ordre, il semble s'être corrigé depuis lors. En cas de poursuite des relations de travail, il ne serait pas inutile de rappeler l'intéressé à ses devoirs.

d. Mme Z

Plusieurs griefs doivent être adressés à cette fonctionnaire :

1. Atteintes aux droits des résidents

On se réfère aux considérations exprimées plus haut (I B b ch. 6 et 8) qui font apparaître :

- des violations au principe d'égalité de traitement et à l'interdiction d'opérer des discriminations ;
- une atteinte répétée aux garanties de procédures.

Les graves événements survenus à CAPE le 3 décembre 2012 sont la conséquence directe du régime de faveur accordé à certains résidents, suivi du retour pour eux à un statut normal. Mme Z explique que lesdits résidents se sont plaints auprès d'elle, peu avant que n'éclatent les rixes, de ce que les agents de sécurité leur prenaient des cigarettes et des préservatifs. La directrice leur a signifié qu'elle en parlerait avec eux le lendemain. La bagarre survenue plus tard en son absence aurait été, selon les résidents, une mesure de rétorsion des agents de sécurité pour les dissuader de faire des révélations (pva de Mme Z, lignes 274 et ss). Les agents soutiennent en revanche avoir été agressés par les résidents (classeur E). Quoiqu'il en soit, tout cela est intervenu dans un climat de règlement de comptes, les résidents en question n'admettant pas d'avoir été placés au même régime que les autres, surtout pour les contrôles et les fouilles à l'entrée (pva de M. G, lignes 118 et ss).

L'image de l'employeur public a été lourdement entachée par ces événements et leurs suites (v. coupures de presse), lesquels sont en relation directe avec certaines entorses au règlement imputables à Mme Z.

En outre, menacer de rétorsion un administré pour écarter sa réclamation n'est pas digne d'un Etat démocratique.

Pour tous ces motifs, les devoirs d'honnêteté, d'impartialité et celui de respecter les instructions reçues, en particulier sous la forme de règlements, selon l'art. 15 al. 2 LSt, n'ont donc pas été respectés par Mme Z.

2. Atteinte à la dignité des résidents

Les témoignages recueillis font état de tout de même six cas où la manière de gérer des situations d'accès aux soins de base de Mme Z prête flanc à une critique justifiée (I B ch. 9 ci-dessus).

Même si les circonstances précises de chacun de ces cas n'ont pas fait l'objet d'investigations avancées, il faut retenir que la dignité des résidents n'a pas été respectée par la prénommée.

3. Tolérance de fouilles contraires à l'éthique

On se réfère aux considérations exprimées plus haut (II B b ch. 7).

Comme cela a été relevé ci-dessus (II A c), c'est Mme Z qui donnait aux agents de sécurité les directives et consignes (v. aussi pva de l'intéressée, lignes 92 et ss). A dessein ou par manque de vigilance, elle n'a pas maîtrisé des vexations inacceptables et susceptibles de faire naître la révolte parmi les résidents.

Selon l'art. 16 LSt, les supérieurs sont tenus de donner des instructions suffisantes aux personnes qui leur sont subordonnées et de surveiller leur activité (al. 1). Ils sont responsables des actes accomplis conformément aux instructions qu'ils ont données (al. 3).

Mme Z n'a pas donné les directives et instructions idoines au service de sécurité et a toléré des interventions contraires à l'éthique, en violation de l'art. 16 LSt.

4. Compétence

Le grand engagement de Mme Z dans son travail a été souligné. Sa responsabilité personnelle dans les défauts qui entachent la mise en place du centre de Perreux (v. II B ci-dessus) n'a pas à être évaluée dans le cadre de la présente enquête.

Plusieurs collaborateurs se plaignent d'un manque de cohérence de la part de Mme Z (tantôt beaucoup de tolérance, tantôt une rigueur extrême à leur égard aussi [pva de M. S, lignes 80 et ss]), voire de l'opacité, pas de retour (pva de M. B, lignes 137 et ss ; pva de Mme B, lignes 63 et ss). On parle d'une direction aléatoire (pva de Mme M, lignes 34-35).

Le responsable des ressources humaines du SMIG qualifie les prestations qu'elle accomplit pour lui et ses proches collaborateurs d'insuffisantes. Il lui reproche un manque de clarté, de ne pas accomplir dans les délais ou pas du tout des tâches demandées. Il n'est pas informé de certaines décisions qui le concernent comme responsable financier, tout comme elle ne fait pas le relais entre lui et ses subordonnés. Il donne l'exemple de la gestion déplorable des abonnements de transports publics par la prénommée. Il estime inadéquat de lui confier la responsabilité de tous les centres d'accueil. Il estime qu'elle manque de vision dans ce domaine (pva de M. M, lignes 64 et ss). Cela rejoint un autre avis, selon lequel Mme Z donne l'impression d'être dépassée, qu'elle manque de réflexion, d'anticipation et d'organisation (pva M. B, lignes 156-157).

5. Comportement personnel

Mme Z a reconnu avoir eu des relations relativement étroites avec les résidents qu'elle favorisait, confirmant maints témoignages qui vont dans le même sens. Elle a aussi admis avoir emmené M. N. voir un spectacle à Fribourg en privé, avant l'ouverture de CAPE (pva de Mme Z 250 et ss). Il s'agit là d'un manque flagrant de distance avec des administrés d'autant plus fautif qu'en sa qualité de supérieur, elle se devait de donner l'exemple.

6. Conclusions

Les manquements que l'on doit reprocher à Mme Z justifieraient des mesures pouvant toucher la poursuite des rapports de service. Ces mesures doivent être précédées du respect du droit d'être entendu.

Quoi qu'il en soit, une réflexion s'impose sur la double fonction assumée par Mme Z, cumul qui n'apparaît pas à même d'assurer une gestion correcte du centre d'accueil de Perreux.

III. CONCLUSIONS FINALES

Le présent rapport ne peut porter sur une appréciation anticipée de l'issue de la procédure pénale. Celle-ci est de la seule compétence des autorités de poursuites pénales, justice debout ou justice assise. Une telle appréciation ne pourrait intervenir, sur le plan administratif, qu'une fois connue l'issue de la procédure pénale.

Il est toutefois concevable que l'autorité administrative prenne des décisions concernant le statut des trois collaborateurs du SMIG en question avant que ne soit connu leur sort sur le plan pénal. Il est même souhaitable que la situation des deux collaborateurs sociaux, engagés sous le régime du droit privé, suspendus et qui continuent à percevoir leur salaire, soit clarifiée avant l'issue du procès pénal, le calendrier de ce dernier pouvant s'étendre au-delà de l'échéance des contrats qui lient l'Etat à ces collaborateurs.

L'autorité compétente (Conseil d'Etat ou chef de service) doit se déterminer aussi sur la suite à donner au présent rapport en ce qui concerne Mme Z. (v. 5-6 ci-dessus). Sur le plan procédural, cette autorité devra choisir d'attendre ou non l'issue des poursuites pénales. Quoi qu'il en soit, on attire son attention sur les impératifs de procédure administrative qui doivent être observés, le cas échéant.

La Chaux-de-Fonds, le 2 avril 2013.

Christian Geiser