

- a) **Rapport de la commission d'enquête parlementaire instituée par décret du 25 mai 2010, au Grand Conseil**
concernant
les agissements de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard
et
le fonctionnement de certains des services du Département de l'économie qu'il dirigeait
(Du 15 avril 2011)

- b) **Position du Conseil d'Etat**
(Du 18 avril 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Mandat

Le 25 mai 2010, le Grand Conseil acceptait un décret instituant une commission d'enquête parlementaire [CEP] chargée d'enquêter sur les allégations rapportées par les médias au sujet de l'intervention du conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans trois dossiers, sur les conditions d'engagement au service de surveillance et des relations du travail [SSRT] d'une collaboratrice et de manière générale sur le fonctionnement du SSRT. Ultérieurement le bureau du Grand Conseil chargeait la CEP de répondre à deux questions du groupe UDC au sujet d'audits ordonnés par le conseiller d'Etat Frédéric Hainard et de l'utilisation des voitures de l'Etat. Il la chargeait enfin d'investiguer au sujet du fonctionnement du Conseil d'Etat, en relation avec «l'affaire Hainard».

Organisation du travail de la commission

Les travaux de la CEP se sont déroulés du 28 mai 2010 au 15 avril 2011, soit durant près de onze mois. Le délai fixé initialement pour la fin des travaux, à savoir le 31 octobre 2010, a été modifié à cause de l'extension du mandat de la CEP, de la suspension durant trois semaines de ses travaux suite à la démission de son président et des complications dues aux fuites incessantes dont ses travaux ont fait l'objet.

La CEP a constitué un dossier de plus de 6 000 pages, entendu 36 personnes, dont certaines plusieurs fois, et consacré près de 150 heures à des séances de travail. Un secrétaire a fonctionné à environ 70% pour la CEP.

La CEP relève enfin la volonté de chacun de ses membres de travailler de manière collégiale, et de répondre au plus près de leur conscience aux questions que leur a posées le Grand Conseil et ceci malgré les fuites et les tentatives de déstabilisation dont elle a été l'objet.

Constats

A l'issue de ses travaux, la CEP est arrivée aux constats suivants :

- a. La démarche de Frédéric Hainard d'accompagner son amie lors de deux visites chez un tiers pour rechercher un dossier tutélaire était inopportune et déplacée, et ceci même si le tiers a commis des infractions pénales.*
- b. Lors de l'engagement de son amie «Paloma», Frédéric Hainard a outrepassé ses compétences en matière de recrutement du personnel. Il n'a pas non plus respecté les procédures habituelles en matière d'engagement et de rémunération des collaborateurs de l'Etat. De plus, son amie n'avait pas les compétences requises pour occuper le poste à repourvoir.*
- c. L'intervention sur la voie publique de Frédéric Hainard et de son amie doit être considérée comme maladroite. Elle fournit toutefois un exemple des interventions directes de Frédéric Hainard dans le travail opérationnel de l'OFCCO, étant précisé que ces interventions ne correspondent pas à l'activité attendue d'un conseiller d'Etat.*
- d. Le comportement de Frédéric Hainard dans le cadre des opérations menées par le SSRT dans l'affaire « Olivia » est inacceptable. Frédéric Hainard a en effet utilisé des méthodes critiquables, sans doute illégales. Il n'appartient toutefois pas à la CEP de discuter des infractions pénales éventuellement commises tant par «Paloma» que Frédéric Hainard.*

Cette affaire a en outre mis en lumière l'existence de relations particulières entre certains policiers, Frédéric Hainard et des fonctionnaires du SSRT et ceci compte tenu du fait que les derniers nommés étaient issus pour l'essentiel de la police neuchâteloise et avaient été engagés au SSRT par Frédéric Hainard.

- e. La CEP a constaté qu'au moment de l'arrivée de Frédéric Hainard à la tête du département de l'économie, l'office de contrôle [OFCCO] du SSRT ne fonctionnait pas de manière optimale mais que l'activisme dont a fait preuve Frédéric Hainard, n'a pas amélioré les choses. Au contraire, à son départ, l'OFCCO n'était plus qu'une coquille vide.*

En ce qui concerne les comportements déplacés qu'aurait eu un fonctionnaire du SSRT, la CEP a constaté que celui-ci avait effectivement eu à quelques reprises des attitudes inacceptables et tenu des propos graveleux. Elle relève toutefois qu'aucune collaboratrice de l'Etat ne s'est jamais formellement plainte de ces comportements. Elle relève aussi que ceux-ci étaient connus avant l'arrivée de Frédéric Hainard à la tête du département, que celui-ci en a été informé pour l'essentiel début 2010 et qu'il n'a pas jugé opportun d'ouvrir une procédure disciplinaire, se contentant de mettre ce fonctionnaire à l'écart.

- f. Pour ce qui est des audits, la CEP a constaté que Frédéric Hainard avait confié à un avocat le mandat d'auditer le SSRT. Elle considère que la finalité et les conditions dans lesquelles s'est déroulé cet audit étaient inacceptables. En ce qui concerne l'audit du centre neuchâtelois d'intégration professionnelle [CNIP], la CEP a constaté que celui-ci n'a jamais été réalisé.*
- g. Par rapport à l'utilisation des voitures de l'Etat, la CEP a constaté que d'une part il n'existait pas de réglementation précise en la matière, chaque Conseiller d'Etat, voire le président du Grand Conseil utilisant ces véhicules quand il l'estime nécessaire. D'autre part, elle n'a pas constaté de graves dysfonctionnements en la matière.*
- h. En ce qui concerne le Conseil d'Etat, la CEP a considéré que celui-ci, à l'époque où Frédéric Hainard était encore conseiller d'Etat, ne formait pas un collège mais était*

constitué de plusieurs individualités ou clans. Elle n'a toutefois pas constaté de graves dysfonctionnements ni trouvé de trace de «complot». Tout au plus a-t-elle constaté que dans une autre affaire, Frédéric Hainard et Bernard Soguel avaient commis des erreurs, notamment en outrepassant le pouvoir d'appréciation que la loi confère dans certaines matières aux chefs de départements.

A la fin de son mandat, la CEP ne peut que constater que ce qu'il est convenu d'appeler « l'affaire Hainard » n'a pas mis en lumière de graves dysfonctionnements au niveau du Conseil d'Etat ou du Département de l'économie [DEC], même s'il est indéniable qu'en particulier l'OFCO et le CNIP ne fonctionnaient pas à satisfaction ou que le comportement de certains fonctionnaires laissait à désirer. Elle est finalement convaincue que «l'affaire Hainard» est pour l'essentiel liée à la personnalité et au mode de fonctionner de l'ancien conseiller d'Etat.

Propositions

Tout au long de ses travaux, la CEP s'est efforcée de tirer les enseignements des faits constatés et de formuler des propositions pour qu'à l'avenir de telles situations puissent être, sinon évitées, du moins plus facilement maîtrisées. Ses propositions à l'attention du Conseil d'Etat et du Grand Conseil sont les suivantes :

- *Envisager la création d'une base légale permettant la destitution d'un membre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire*
- *Mettre en place une commission de gestion*
- *Revoir les règles régissant une CEP*
- *Améliorer le processus de recrutement du personnel de l'Etat*
- *Prévoir un système généralisé de suppléance pour les chefs de service et les chefs d'office*
- *Instaurer un système de détection et de communication en cas de problèmes graves dans l'administration*
- *Uniformiser la pratique de prise en charge des frais du Conseil d'Etat*
- *Introduire un règlement pour l'utilisation des voitures de fonction de l'Etat*

Conclusions

Les constats, les appréciations et les propositions contenus dans le présent rapport reflètent l'avis unanime des membres de la commission. Celle-ci invite le Grand Conseil à prendre acte de son rapport.

ABRÉVIATIONS

BAP	Bâtiment administratif de la Police neuchâteloise, Neuchâtel
CBVA	Centre de bilan de compétences et de validation des acquis
CCNAC	Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage
CEFNA	Alliance des centres de formation professionnelle de l'Etat de Neuchâtel
CEP	Commission d'enquête parlementaire du 25 mai 2010
CGF	Commission de gestion et des finances du Grand Conseil
CNIP	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle
CPLN	Centre professionnel du Littoral neuchâtelois
DEC	Département de l'économie
DECS	Département de l'éducation, de la culture et des sports
DJSF	Département de la justice, de la sécurité et des finances
EPT	Equivalent plein-temps
HEG-Arc	Haute école de gestion Arc
ILCE	Institut de lutte contre la criminalité économique
LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administratives du 27 juin 1979
ODAS	Office de l'aide sociale
OFIT	Office de l'inspection du travail
OFCO	Office de contrôle
OGC	Loi d'organisation du Grand Conseil du 22 mars 1993
OJSU	Office juridique et de surveillance
OSIS	Office de surveillance, d'inspection et santé au travail
OSUR	Office juridique et de surveillance
RMIP	Règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle du 20 décembre 2006
SCOS	Service de contrôle et de surveillance
SEMP	Service de l'emploi
SIST	Service de l'inspection et santé au travail
SRHE	Service des ressources humaines de l'Etat
SSRT	Service de surveillance et des relations de travail

PSEUDONYMES

«Barbara»	Personne sous tutelle impliquée dans le point a) du décret
«Benjamin»	Ami de «Maria»
«Damien»	Collaborateur de l'OFCCO
«Eliott»	Collaborateur de l'OFCCO
«Fatmir»	Voir le §10 du rapport
«Harold»	Gestionnaire des comptes de «Barbara» impliquée dans le point a) du décret
«Henri»	Personne mandatée par le Conseil d'Etat entre août 2010 et janvier 2011 pour reconstruire l'OFCCO
«Jean-Paul»	Collaborateur du SSRT, mis en cause par Frédéric Hainard
«Maria»	Fille d'«Olivia»
«Mirfat»	Frère de «Fatmir»
«Olivia»	Personne impliquée dans le point d) du décret
«Paloma»	Inspectrice du travail à l'Office de contrôle [OFCCO] du SSRT, amie de Frédéric Hainard
«Pedro»	Personne interpellée mentionnée dans le point c) du décret
«Restaurant de la Truite»	Restaurant situé à La Chaux-de-Fonds (point a) du décret)
«Café des Griottes»	Café situé à La Chaux-de-Fonds (point d) du décret)

PARTIE I RAPPORT DE LA COMMISSION

1 INTRODUCTION¹

1.1 Mandat de la commission d'enquête parlementaire

1.1.1 Décret du 25 mai 2010

A fin avril et durant le mois de mai 2010, la presse a rapporté plusieurs fois sur des agissements du conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans l'exercice de ses fonctions. En février et en avril 2010, deux pétitions ont été adressées au Grand Conseil sur le même sujet. Cette situation a incité le bureau du Grand Conseil à proposer un décret instituant une commission d'enquête parlementaire [CEP]. Le décret a été adopté le 25 mai 2010 par 102 voix contre 5 (Annexe 1). Il donne comme mission à la CEP d'enquêter sur:

- a. *les allégations rapportées par les médias et une pétition du 29 avril 2010 adressée au Grand Conseil, portant sur les circonstances et les conditions de l'intervention de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans le cadre d'un dossier de tutelle;*
- b. *les circonstances et conditions dans lesquelles la collaboratrice à laquelle les médias font allusion a été engagée par le service des ressources humaines au sein de l'administration cantonale et, plus particulièrement, au sein du service de surveillance et des relations du travail; l'enquête doit également porter sur les compétences de cette collaboratrice et sur leur adéquation en regard du poste qui était à pourvoir;*
- c. *les allégations rapportées par les médias portant sur les circonstances et les conditions de l'intervention de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans le cadre de l'interpellation, sur la voie publique, d'une personne faisant l'objet d'un contrôle de la part du service de surveillance et des relations du travail;*
- d. *les allégations rapportées par les médias portant sur les circonstances et les conditions de l'intervention de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans le cadre des opérations menées par le service de surveillance et des relations du travail à l'encontre de la personne nommée Olivia dans la presse;*
- e. *plus généralement, les allégations rapportées par les médias portant sur les méthodes du service de surveillance et des relations du travail dans le traitement des dossiers qui lui sont confiés, notamment par délégation éventuelle de la police neuchâteloise.*

Les investigations de la CEP ont porté sur la période allant de l'élection de Frédéric Hainard le 26 avril 2009 jusqu'à la fin de son mandat le 31 octobre 2010. La CEP a toutefois intégré dans le rapport quelques faits en rapport direct avec son mandat survenus antérieurement.

Le 28 septembre 2010, le Grand Conseil a décidé de modifier le décret (Annexe 2).

¹ Dans ce rapport, le masculin générique est utilisé pour désigner les personnes des deux sexes.

1.1.2 Composition de la CEP

Conformément à l'art. 2 du décret du 25 mai 2010, les groupes politiques représentés au Grand Conseil ont proposé les députés suivants:

Président jusqu'au 9 septembre 2010	M. Patrick Erard, PVS
Présidente dès le 28 septembre 2010	M ^{me} Veronika Pantillon, PVS
Rapporteur:	M. Walter Willener, UDC
Membres:	M. Philippe Bauer, LR
	M. Michel Bise, S

Sur la base de l'art. 28d de la loi d'organisation du Grand Conseil [OGC], Patrick Erard a été élu à la présidence de la CEP par le Grand Conseil le 25 mai 2010.

Lors de sa séance constitutive du 28 mai, la CEP a désigné Walter Willener comme rapporteur.

En date du 9 septembre 2010, Patrick Erard a annoncé sa démission en tant que membre et président de la CEP. En effet, la veille il avait été porté par son parti, Les Verts, à la candidature pour l'élection complémentaire au Conseil d'Etat des 31 octobre et 21 novembre 2010, élection rendue nécessaire par la démission de Frédéric Hainard du Conseil d'Etat le 22 août 2010.

Le 28 septembre 2010, le Grand Conseil a élu Mme Veronika Pantillon à la présidence de la CEP, suivant en cela la proposition du groupe PVS.

1.1.3 Questions 10.349 et 10.350 du groupe UDC

Le 17 juin 2010, le bureau du Grand Conseil a décidé de transférer à la CEP deux questions du groupe UDC et l'a chargée d'y donner réponse dans le cadre de son mandat (Annexes 3 et 4).

1.1.4 Extension du mandat de la CEP

Le 19 août 2010, le bureau du Grand Conseil, se référant à l'art. 3, chiffre 3 du décret du 25 mai 2010, et sur demande de la CEP, a décidé d'étendre le mandat d'investigation de la CEP au fonctionnement du Conseil d'Etat dans son ensemble, en relation avec «l'affaire Hainard».

1.1.5 Bases légales régissant la CEP

Suite aux difficultés rencontrées par la CEP II instituée le 4 septembre 2002, sur proposition de la commission législative, le Grand Conseil a modifié la loi d'organisation du Grand Conseil [OGC] le 31 octobre 2006 et le 28 mai 2008 (Annexe 5).

1.2 Organisation des travaux

1.2.1 Secrétariat

L'une des premières préoccupations de la CEP a été de se doter d'un secrétariat permanent. A cet effet, et après avoir entendu plusieurs candidats, elle a engagé, dès le 10 juin 2010, M. Oliver Freeman, domicilié à Lausanne, en qualité de secrétaire. Oliver Freeman est titulaire d'un mastère en administration publique de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique [IDHEAP]. Ce choix s'est avéré judicieux. Oliver Freeman a fait preuve d'une grande polyvalence et d'une neutralité totale. Il a rédigé tous les procès-verbaux de séances et d'auditions. Il a assuré la correspondance courante et collaboré à la rédaction du rapport final. Le secrétaire est soumis au secret de fonction.

1.2.2 Séances

La commission a tenu entre le 28 mai 2010 et le 15 avril 2011 38 séances plénières. Elle s'est aussi réunie une dizaine de fois pour de courtes séances informelles, par exemple

lors des pauses durant les sessions du Grand Conseil ou à l'issue de séances de la commission législative. Au total, les membres de la CEP ont consacré environ 1 200 heures à l'exercice de leur mandat.

Après deux séances plénières tenues à Neuchâtel, la CEP a tenu toutes ses réunions à Auviernier. Elle a pu bénéficier de la Salle des commissions du bureau communal et de la Salle des sociétés de la salle polyvalente, ainsi que de l'infrastructure de l'administration communale. La CEP a ainsi pu travailler dans d'excellentes conditions.

1.2.3 Personnes concernées

Sur la base du décret, des articles de presse publiés et des premières pièces requises, la CEP a considéré que quatre personnes étaient directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête (art. 28k OGC):

Frédéric Hainard	Conseiller d'Etat alors, chef du Département de l'économie [DEC]
O. S.	Chef du service de surveillance et des relations du travail [SSRT]
«Jean-Paul»	Collaborateur du SSRT, mis en cause par Frédéric Hainard
«Paloma»	Inspectrice du travail à l'Office de contrôle [OFCO] du SSRT, amie de Frédéric Hainard

Ces personnes ont ainsi pu être assistées par un mandataire (art. 28k OGC).

Toutes les autres personnes auditionnées par la CEP l'ont été à titre de témoins, au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA] du 27 juin 1979.

1.2.4 Communications de la CEP

Durant ses travaux, la CEP a diffusé cinq communiqués de presse et donné par deux fois une information orale au Grand Conseil. Elle a également publié la décision de rejet de la demande de récusation dirigée contre son président démissionnaire, déposée par Frédéric Hainard (Cf. infra, 1.4.3). Ces documents sont disponibles sur le site de l'Etat (www.ne.ch).

1.3 Déroulement des travaux du 28 mai au 28 septembre 2010

La CEP a commencé ses travaux le 28 mai 2010. Elle a dû les suspendre suite à la démission de son président le 9 septembre 2010. Après la désignation d'une nouvelle présidente le 28 septembre 2010, la CEP a travaillé selon des modalités légèrement différentes. Pour cette raison, le déroulement des travaux à partir de cette date fait l'objet d'un sous-chapitre distinct.

1.3.1 Réquisition des pièces

Sur la base des points a) à e) de l'art. 3 du décret du 25 mai, la CEP a requis et obtenu auprès des autorités judiciaires et de l'administration cantonale les pièces suivantes pour la 1ère phase de ses travaux:

Point a) du décret

- dossier de l'autorité tutélaire du district de La Chaux-de-Fonds;
- dossier du Tribunal correctionnel concernant l'affaire «Harold».

Point b) du décret

- dossier d'engagement de «Paloma» et d'autres collaborateurs du SSRT;
- dossier sur la formation continue de «Paloma» et différents rapports d'enquête.

Point d) du décret

- dossiers du service de l'action sociale et du SSRT concernant «Olivia».

Point e) du décret

- dossier relatif à la création du SSRT.

Divers

- dossier du Conseil d'Etat comprenant diverses informations utiles pour l'enquête.

Durant les travaux, de nombreuses autres pièces ont été requises ou remises à la CEP, notamment par des personnes directement concernées par l'enquête et par des témoins. Les pièces qui ont paru les plus importantes aux yeux de la CEP sont mentionnées dans le rapport. Au total, ce sont près de 6 100 pages de documents qui ont été mis à disposition de la CEP.

Il convient de relever que les réquisitions formulées n'ont pas posé de problème particulier. Au contraire, les personnes directement concernées par l'enquête et les témoins ont tenu à étayer leurs auditions par la production spontanée de pièces. Seul Frédéric Hainard a refusé de transmettre à la CEP certains documents importants pour l'établissement des faits, qu'il prétendait détenir.

1.3.2 Première série d'auditions (22 juin - 18 août 2010)

Après avoir pris connaissance des principales pièces du dossier, la CEP a procédé aux auditions des quatre personnes directement concernées par l'enquête, soit Frédéric Hainard (à deux reprises et durant 5¾ heures en tout), «Paloma», O. S. et «Jean-Paul». Lors de ces auditions, ces personnes étaient accompagnées de leur mandataire respectif.

Elle a également entendu en qualité de témoins:

- T. G., chef du service des ressources humaines de l'Etat de Neuchâtel [SRHE], pour le point b) du décret
- A. D., commandant de Police neuchâteloise, sur le point d) du décret
- un restaurateur à La Chaux-de-Fonds, sur le point d) du décret
- un ancien collaborateur du SSRT, sur les points b) et e) du décret
- le chauffeur du Conseil d'Etat, sur la question 10.350 du groupe UDC
- une ancienne collaboratrice du SSRT, sur les points b), d) et e) du décret
- une collaboratrice au SSRT, sur les points b) et d) du décret
- «Olivia», sur le point d) du décret
- «Maria», fille d'«Olivia», sur le point d) du décret

En outre, et à leur demande, la CEP a entendu:

- Philippe Gnägi, conseiller d'Etat, chef-suppléant du Département de l'économie [DEC] dès le 23 août 2010
- M. E., Chancelière d'Etat, sur les points b) et d) du décret et sur le fonctionnement du Conseil d'Etat en général
- une stagiaire au service juridique de l'Etat, sur le point e) du décret
- une collaboratrice démissionnaire du SSRT, sur les points b) et e) du décret
- le directeur du centre neuchâtelois d'intégration professionnelle [CNIP], notamment sur la question UDC 10.349. Cette personne a aussi été entendue sur suggestion du chef du service des ressources humaines de l'Etat dans la mesure où il se plaignait de mobbing de la part de Frédéric Hainard.

Pour cette première série d'auditions, la CEP a fait application de l'art. 28 I, chiffre 1 de l'OGC et refusé aux personnes directement concernées le droit d'y être présentes et de

consulter le dossier, considérant que cela était dans l'intérêt de la bonne marche de l'enquête et nécessaire pour protéger les personnes entendues.

Toutes les auditions ont été enregistrées et retranscrites.

1.3.3 Constitution du dossier officiel

Parallèlement aux travaux et auditions menées jusqu'au 18 août, la CEP a constitué le dossier officiel. Celui-ci comprenait:

- les procès-verbaux des auditions menées entre le 22 juin et le 18 août 2010;
- les pièces collectées sur a) le dossier de tutelle; b) l'engagement et les compétences de «Paloma»; c) l'interpellation sur la voie publique; d) le dossier «Olivia», et e) le fonctionnement du SSRT;
- les pièces collectées pour répondre aux questions 10.349 et 10.350 du groupe UDC;
- d'autres pièces permettant de comprendre le contexte des événements mentionnés dans le décret.

1.3.4 Accès au dossier officiel

Le 20 août 2010, le Conseil d'Etat et les personnes directement touchées ont pu consulter le dossier constitué par la CEP (art. 28 h, chiffre 2 et 28 k, chiffre 2 OGC). A cette fin la CEP a remis au Conseil d'Etat une copie des procès-verbaux des auditions menées entre le 22 juin et le 10 août 2010. Elle a également remis l'intégralité du dossier officiel constitué à cette date au mandataire de Frédéric Hainard, avec mandat de le faire suivre aux mandataires des trois autres personnes directement concernées selon un calendrier établi par elle-même. Le délai pour le retour du dossier a été fixé au 6 septembre 2010.

Les procès-verbaux des auditions des personnes auditionnées le 18 août ont été communiqués ultérieurement.

1.3.5 Suspension de «Paloma»

A fin juin 2010, la CEP s'est posée la question de savoir si «Paloma» pouvait continuer à exercer ses activités à l'OFCCO. Elle s'en est entretenue avec O. S., chef du SSRT, et Philippe Gnägi, ministre de tutelle du SSRT. Au vu des événements des derniers mois et en particulier de l'annonce par Frédéric Hainard de la relation amoureuse qu'il entretenait avec elle, la CEP a proposé au Conseil d'Etat de libérer «Paloma» provisoirement de l'obligation de travailler. Il s'agissait d'une part de protéger «Paloma» des pressions qui n'auraient pas manqué de surgir durant les travaux de la CEP et d'autre part qu'elle continue à livrer des renseignements sur les activités du SSRT et de l'OFCCO à Frédéric Hainard après que la responsabilité politique de ces unités lui ait été retirée.

Le 11 août 2010, se référant à l'art. 51, al. 1 de la loi sur le statut du personnel de l'Etat, le Conseil d'Etat a signifié à «Paloma» sa suspension provisoire avec maintien de son traitement. Le Conseil d'Etat estimait que la présence de «Paloma» était susceptible de perturber l'organisation du travail et la gestion du personnel de l'OFCCO. Vu l'urgence de la situation, la décision de suspension entrait en vigueur avec effet immédiat.

Cette décision a fait l'objet d'un recours que le tribunal administratif a admis par arrêt du 17 septembre 2010, considérant que le droit d'être entendu de «Paloma» n'avait pas été respecté. Ladite décision a ainsi été annulée. Saisie d'une requête du Conseil d'Etat, la CEP a autorisé celui-ci, le 1er novembre 2010, à instruire une procédure en vue de prononcer le renvoi de «Paloma». Par décision du 22 février 2011, le chef du service des ressources humaines de l'Etat [SRHE] a considéré que «les rapports de confiance nécessaires et inhérents» à sa fonction et à la relation qui devait exister avec son employeur étaient rompus. Il l'a dès lors informée de la décision prise par l'Etat de Neuchâtel de résilier son engagement provisoire en tant que contrôleuse du marché de l'emploi avec effet au 30 avril 2011.

1.3.6 Démission du conseiller d'Etat Frédéric Hainard

Le 22 août 2010 le conseiller d'Etat Frédéric Hainard a adressé au président du Grand Conseil un courrier annonçant sa démission de la fonction de conseiller d'Etat au 31 octobre 2010. Parallèlement, cette information était communiquée à la télévision locale *Canal Alpha* et au quotidien *L'Express/Impartial*.

Il convient de relever que le même jour, le président du Conseil d'Etat, Claude Nicati, avait informé la CEP qu'il avait fait mettre à l'ordre du jour de la séance du Conseil d'Etat du mercredi 25 août l'examen des éventuelles mesures que le Conseil d'Etat serait amené à prendre sur la base du dossier officiel transmis par la CEP deux jours plus tôt. Il sollicitait par ailleurs l'avis de cette dernière sur cette manière de faire. Du fait que l'annonce de la démission de Frédéric Hainard a été rendue publique le 23 août au matin, la CEP n'a pas donné suite à cette demande.

Le 25 août 2010, le Conseil d'Etat a pris acte de la démission de Frédéric Hainard et a décidé de libérer ce dernier de ses attributions avec effet immédiat. Il confiait la direction du DEC au suppléant, Philippe Gnägi, chef du Département de l'éducation, de la culture et des sports [DECS]. En outre, il fixait les dates pour l'élection complémentaire au Conseil d'Etat rendue nécessaire par la démission de Frédéric Hainard. Le premier tour était prévu au 31 octobre et le deuxième tour éventuel le 21 novembre 2010.

1.3.7 Démission du président de la CEP

Le 8 septembre 2010, le président de la CEP, Patrick Erard, était désigné candidat des Verts pour l'élection complémentaire au Conseil d'Etat. Le 9 septembre 2010, au matin, il annonçait sa démission en qualité de membre et président de la CEP avec effet immédiat au président du Grand Conseil, au Conseil d'Etat, aux membres de la CEP, ainsi qu'aux parties concernées par l'enquête et à leurs mandataires.

1.3.8 Suspension des travaux de la CEP

Cette démission a rapidement conduit les trois membres restants de la CEP, en concertation avec le président du Grand Conseil, à constater qu'ils n'étaient plus en mesure de poursuivre leur mandat. Le décret du 25 mai 2010 instituant la CEP précise en effet que «*La commission est composée par quatre membres, nommés par le Grand Conseil, soit un membre par groupe*». Par ailleurs, l'art. 28 d, chiffre 3 OGC indique que «*Le ou la présidente de la commission d'enquête est nommé-e par le Grand Conseil*». Ces conditions n'étant plus remplies, la CEP a décidé le 9 septembre 2010, en accord avec le président du Grand Conseil, de suspendre ses travaux jusqu'à la désignation par le Grand Conseil d'un ou d'une nouvelle présidente. Les séances et les auditions planifiées pour le reste du mois de septembre ont donc été annulées.

Durant la suspension des travaux, le rapporteur et le secrétaire de la CEP ont traité les affaires administratives en cours. Les trois membres restants de la CEP ont également proposé au bureau du Grand Conseil que le délai fixé pour la fin de ses travaux dans le décret du 25 mai 2010 soit prolongé et que le décret soit modifié en conséquence.

1.4 Déroulement des travaux du 28 septembre 2010 au 15 avril 2011

1.4.1 Reprise des travaux de la CEP

Le 28 septembre 2010, le Grand Conseil a élu Mme Veronika Pantillon, proposée par le groupe PVS, à la présidence de la CEP.

La CEP a immédiatement repris ses travaux. Elle s'est penchée sur la demande de récusation déposée par Frédéric Hainard ainsi que sur les requêtes déposées dans l'intervalle par les personnes directement concernées et leurs mandataires (art. 28 k, ch. 1 OGC).

1.4.2 Demande de levée d'immunité de Frédéric Hainard

Le jour après que la CEP ait décidé de suspendre ses travaux, à savoir le 10 septembre, Pierre Cornu, procureur général, a prié le Grand Conseil de statuer sur l'éventuelle autorisation de poursuivre Frédéric Hainard pour les faits résultant des dénonciations et plaintes pénales le concernant. Il a aussi rappelé que l'autorité compétente pour lever l'immunité parlementaire était le Grand Conseil.

Cette demande faisait suite à l'intervention, le 22 juillet 2010, des deux mandataires d'«Olivia» qui avaient demandé au Grand Conseil de lever l'immunité du conseiller d'Etat Frédéric Hainard. Le bureau du Grand Conseil avait jugé cette requête irrecevable dans la mesure où elle émanait de personnes qui n'avaient pas qualité pour la déposer. La requête a été transmise au Ministère public comme objet de sa compétence.

Le 28 septembre 2010, conformément à l'art. 50 OGC, le Grand Conseil a voté le décret 10.055 portant sur une demande de levée d'immunité d'un membre du Conseil d'Etat par le Ministère public (Annexe 6). Ce décret institue notamment une commission pour instruire cette demande.

Son article 4 précise que:

La commission d'enquête parlementaire instituée par le décret du Grand Conseil du 25 mai 2010 est autorisée à transmettre à la commission spéciale, sur demande écrite de celle-ci, les documents qu'elle possède et qui ont trait exclusivement aux faits sur lesquels porte la demande de poursuites pénales.

La CEP a répondu favorablement à une demande dans ce sens. Elle a transmis à la commission «immunité» certains procès-verbaux ou extraits de procès-verbaux d'audition en relation avec le point d) du décret du 25 mai 2010.

Le 23 décembre 2010, la commission «immunité» a rendu son rapport et elle a proposé au Grand Conseil d'accepter la levée de l'immunité de Frédéric Hainard. Le 25 janvier 2011, le Grand Conseil a accepté cette proposition par 79 voix contre 6.

1.4.3 Demande de récusation de l'ancien président de la CEP

Le 14 septembre 2010, Frédéric Hainard a adressé à la CEP une demande de récusation dirigée contre Patrick Erard, président de la CEP. En résumé, il reprochait au président démissionnaire une violation des règles d'organisation procédurales en matière d'indépendance et d'impartialité. Il concluait à:

Récuser M. Patrick Erard, membre et président de la CEP pour tous les actes entrepris sous sa présidence;

Prononcer la nullité des actes entrepris.

La CEP a examiné la demande de récusation dès la reprise de ses travaux, le 28 septembre 2010. Elle a mandaté Pascal Mahon professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel, ainsi que Etienne Poltier, professeur de droit administratif à l'Université de Lausanne et ancien juge et président du Tribunal administratif du canton de Vaud, pour préparer un projet de décision. Sur cette base, la CEP a notifié sa décision à Frédéric Hainard le 8 novembre 2010 en se déterminant comme suit:

La demande de récusation est rejetée dans la mesure où elle porte sur l'annulation (ou la nullité) des actes entrepris par la Commission d'enquête sous la présidence de M. Patrick Erard avant sa démission de membre et président de la Commission.

Au surplus, dans la mesure où elle porte sur la période postérieure à la démission de M. Patrick Erard, il est constaté que la demande de récusation est rendue sans objet par cette démission.

Après notification, le texte intégral de la décision a été publié sur le site de l'Etat (www.ne.ch).

Quand bien même il avait clairement affirmé aux médias au moment du dépôt de sa demande qu'il irait jusqu'au bout dans cette procédure, Frédéric Hainard s'est finalement soumis à cette décision.

1.4.4 Deuxième série d'auditions (7 septembre - 17 novembre 2010)

Suite à l'extension de son mandat au fonctionnement du Conseil d'Etat en relation avec la gestion de «l'affaire Hainard» (Cf. supra, 1.1.4), la CEP a auditionné:

- Jean Studer, conseiller d'Etat, président du Conseil d'Etat en fonction au début de «l'affaire Hainard»;
- Claude Nicati, conseiller d'Etat, président du Conseil d'Etat en exercice;
- Gisèle Ory, conseillère d'Etat;
- Philippe Gnägi, conseiller d'Etat, chef-suppléant du DEC.

Elle a entendu une nouvelle fois deux des personnes directement concernées par l'enquête:

- Frédéric Hainard (à sa demande);
- O. S., chef démissionnaire du SSRT (demandé par Frédéric Hainard).

La CEP a également auditionné en qualité de témoin:

- P. G., secrétaire général du DEC (demandé par Frédéric Hainard);
- le chef de l'OFCO (demandé par Frédéric Hainard et «Paloma»);
- un ancien collaborateur de l'OFCO (demandé par Frédéric Hainard et «Paloma»);
- «Eliott», collaborateur de l'OFCO (demandé par Frédéric Hainard et «Paloma»);
- un ancien collaborateur du SSRT (demandé par Frédéric Hainard);
- un autre ancien collaborateur de l'OFCO (demandé par Frédéric Hainard);
- le chef de l'office de l'assurance-invalidité (demandé par Frédéric Hainard);
- le chef du service de l'action sociale de la Ville de Neuchâtel (demandé par Frédéric Hainard);
- une collaboratrice du SSRT, responsable de la surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (demandé par O. S. et «Jean-Paul»);
- un autre collaborateur démissionnaire de l'OFCO (demandé par O. S. et «Jean-Paul»).

Pour cette deuxième série d'auditions, la CEP a laissé un libre accès aux audiences à toutes les personnes directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête, comme le prévoit l'art. 28 k al. 1 OGC.

1.4.5 Nouvelles pièces du dossier

Lors de sa seconde audition, Frédéric Hainard a remis à la CEP un volumineux dossier contenant de nombreuses pièces relatives au fonctionnement du DEC en général, du SSRT en particulier ou en relation avec les procès-verbaux d'audition insérés dans le dossier officiel au 20 août 2010. La plupart de ces documents portant sur des événements antérieurs à son élection au Conseil d'Etat et sortant donc du mandat de la CEP, celle-ci a remis le classeur au bureau du Grand Conseil, à charge pour lui d'y donner suite s'il le juge utile.

Les témoins et certaines des autres personnes directement concernées ont déposé de nouvelles pièces. Elles ont été ajoutées au dossier officiel. La CEP a répondu favorablement à quelques réquisitions de preuves présentées par les personnes directement concernées.

1.4.6 Troisième série d'auditions (18 novembre 2010)

A la demande de Philippe Gnägi, chef-suppléant du DEC, et d'entente avec le président du Grand Conseil, la CEP a procédé à trois auditions complémentaires. Philippe Gnägi était en effet confronté à un certain nombre de questions et de décisions à prendre dans le cadre du dossier «Fatmir». Pour rappel, «Fatmir» est un ressortissant étranger condamné par la justice au début des années 2000 pour plusieurs délits et dont l'expulsion du territoire suisse a été prononcée (Cf. infra, §10). Auparavant, la commission de gestion et des finances du Grand Conseil avait déjà demandé à la CEP d'examiner ce dossier pour déterminer s'il y avait lieu de solliciter une extension de son mandat, de manière à ce que des investigations plus approfondies le concernant soient effectuées. Frédéric Hainard avait également évoqué ce dossier lors de sa seconde audition. Sur cette base, la CEP a donc auditionné:

- A. S.-V., chef du service juridique de l'Etat;
- S. G., chef du service des migrations;
- un collaborateur du service juridique de l'Etat .

Ces auditions ont été menées à huis clos en conformité avec l'art. 28 I, chiffre 1, OGC. Michel Bise, membre de la CEP, n'y a pas participé. Il s'est récusé dans la mesure où l'associé de son étude est le mandataire de «Fatmir».

Avant les auditions, la CEP a demandé et obtenu l'entier du dossier pénal et administratif de «Fatmir». Les travaux de la CEP sur cette question sont relatés dans le chapitre 10 de ce rapport.

1.4.7 Quatrième série d'auditions (17 février 2011)

A la demande de Frédéric Hainard, la CEP a auditionné en février 2011 :

- «Henri», la personne mandatée par le Conseil d'Etat entre le 25 août 2010 et le 25 janvier 2011 pour reconstruire l'OFCO;

La CEP a pris l'initiative d'auditionner le même jour :

- Thierry Grosjean, conseiller d'Etat, chef du DEC, entré en fonction le 3 décembre 2010.

Ces auditions avaient comme objectif de compléter les informations sur le fonctionnement de l'OFCO et plus largement du SSRT et du DEC en général.

1.4.8 Plaintes pénales

Au cours de ses travaux, la CEP a eu connaissance du dépôt de plusieurs plaintes pénales. Il s'agit en particulier de:

- deux plaintes déposées par deux avocats contre Frédéric Hainard et «Paloma» pour leurs interventions dans deux dossiers, dont celui d'«Olivia»;
- d'une plainte de Frédéric Hainard contre un journaliste suite à la publication d'informations sur la suspension de «Paloma».

En outre, Frédéric Hainard a annoncé vouloir déposer de nombreuses plaintes pour faux témoignage et diverses infractions contre plusieurs personnes entendues par la CEP suite à la lecture de leurs procès-verbaux d'audition. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, la CEP n'a pas tenu compte dans le cadre de ses travaux de ces plaintes, dont elle ignore d'ailleurs si elles ont toutes été déposées.

Début avril 2010, les trois membres de la sous-commission DEC de la CGF et le président de la CGF ont déposé une dénonciation dirigée contre Frédéric Hainard pour violation du secret de fonction.

1.4.9 Fuites

Pendant que la CEP enquêtait, de très nombreuses fuites sur ses travaux ont eu lieu. En septembre, octobre et décembre 2010, puis en mars 2011, des procès-verbaux d'audition et d'autres documents sensibles sont arrivés en main de la Télévision Suisse Romande et / ou du quotidien L'Express/Impartial. Ces médias ont rendu publics des extraits de ces documents.

Dans un premier temps, le bureau du Grand Conseil, par son président, a déposé une plainte contre inconnu pour violation du secret de fonction. Par la suite, de nouvelles fuites ont amené la CEP à déposer elle-même une plainte pénale contre deux journalistes pour diffusion de débats officiels et contre inconnu pour violation du secret de fonction. A ce jour, la CEP et le bureau du Grand Conseil n'ont pas reçu d'informations sur les suites données aux plaintes déposées.

Durant la seconde phase de ses travaux et afin d'éviter tout risque de fuite supplémentaire, la CEP a décidé de restreindre l'accès au dossier. Elle n'a plus transmis de copies de procès-verbaux ou d'autres pièces aux personnes directement concernées par l'enquête, ni au Conseil d'Etat. Le dossier a été mis à disposition dans un lieu donné pour consultation sur place, sous surveillance et sans la possibilité de faire de copies ou d'emporter des documents.

Par ailleurs, le 7 avril 2011, la TSR a annoncé lors du Téléjournal qu'elle a pu avoir une première lecture du rapport de la CEP. Or, le document auquel elle s'est référée avait été transmis uniquement à Frédéric Hainard en personne et au président du Conseil d'Etat, également en mains propres. De plus aucune version électronique de ce document n'avait été transmise à quiconque en dehors des membres de la commission.

1.5 Rédaction du rapport

1.5.1 Etapes de réalisation

Dans la perspective de l'échéance fixée initialement au 31 octobre 2010, le rapporteur a ébauché, début septembre, un plan du rapport portant sur les généralités. Par la suite la CEP a dû suspendre ses travaux (Cf. supra 1.3.8). Par décret du 28 septembre 2010 (Annexe 2), le Grand Conseil a décidé de ne plus fixer de délai à la CEP pour la remise de son rapport. Le travail de rédaction a débuté fin novembre 2010 sur la base d'un nouveau canevas, intégrant les nouveaux éléments apparus en octobre et novembre. La CEP a consacré 15 séances pour la finalisation du rapport.

Conformément à l'art. 28m, OGC, le rapport ou des extraits du rapport ont été remis aux personnes auxquelles des reproches sont adressés. O. S., «Paloma» et «Jean-Paul», par leur mandataire, ainsi que Bernard Soguel, ont reçu respectivement les chapitres 2, 4 et 7, les chapitres 3 à 7, les chapitres 2 et 7 et le chapitre 10. Frédéric Hainard et le Conseil d'Etat ont reçu les chapitres 1 à 12 du rapport. Le 6 avril 2011, la CEP a également envoyé le chapitre 13 au Conseil d'Etat. La CEP a pris acte des commentaires formulés et qui sont reproduits à la fin du rapport.

1.5.2 Anonymisation du rapport

La CEP a examiné avec le responsable cantonal à la protection des données la question de l'anonymisation de son rapport. Compte tenu des dispositions légales en matière de protection des données et de transparence des activités de l'Etat, la CEP a appliqué les principes suivants:

- a) Les personnes exerçant un mandat public, comme les membres du Conseil d'Etat, sont citées nommément.
- b) Les chefs de service et autres hauts fonctionnaires, dont la fonction est facilement associable à leur nom, sont aussi cités nommément.

- c) Les personnes externes à l'administration dont la presse a fait état ou qui ont été ou sont impliquées dans des procédures en cours sont mentionnées sous un pseudonyme.
- d) Les collaborateurs de l'Etat assumant des fonctions subalternes sont mentionnés sous un pseudonyme.
- e) Les établissements publics, où certains faits notables se sont déroulés, sont mentionnés sous un nom d'emprunt.

Ce principe est appliqué pour la version papier du rapport officiel de la CEP destiné au Grand Conseil et au Conseil d'Etat. Dans la version électronique, notamment celle qui sera transmise à la presse et mise sur le site de l'Etat, les noms des personnes figurant sous lettre b) seront remplacés par les initiales.

2 CONTEXTE GÉNÉRAL: MISE EN PLACE DU SERVICE DE LA SURVEILLANCE ET DES RELATIONS DE TRAVAIL [SSRT]

2.1 Historique

Début 2002, le DEC crée en son sein un office de surveillance [OSUR] qui est intégré au service de l'emploi. Ce rattachement est logique dans la mesure où l'OSUR n'a alors qu'une prestation à accomplir, celle de contrôler le marché de l'emploi.

Au fil du temps, l'OSUR se voit confier de nouvelles missions, telles que la surveillance des agences de placement et de location de services, la surveillance des fondations et des institutions de prévoyance, la surveillance des caisses d'allocations familiales, le contrôle des travailleurs détachés européens, la poursuite des infractions en matière de jeu illicite, le contrôle des chantiers et la mise en œuvre de la loi sur la prostitution et la pornographie.

Cette évolution conduit à la création, le 1er janvier 2009, de l'office de surveillance, d'inspection et santé au travail [OSIS]. L'OSIS résulte de la fusion du service de l'inspection et santé au travail [SIST] et de l'OSUR. Le nouvel office reste intégré au service de l'emploi. Il est chargé de contrôler l'application d'une centaine de lois. Il compte une trentaine de collaborateurs répartis dans des locaux situés à Peseux et à La Chaux-de-Fonds.

Le 14 octobre 2009, sur la base d'un document de travail établi par Frédéric Hainard, le Conseil d'Etat prend les décisions suivantes:

- *acceptation de principe pour la création d'un service de surveillance indépendant du service de l'emploi, intégrant l'OSIS, une partie des prestations de l'office du commerce (contrôle des établissements publics) et du service de la cohésion multiculturelle (naturalisations);*
- *rattachement immédiat du chef de l'OSIS directement au chef du DEC, afin d'examiner avec les entités concernées les modalités de création du nouveau service de surveillance.*

Un groupe de projet présidé par O. S., chef de l'OSIS, et composé de la conseillère stratégique du DEC et de P. G., secrétaire général du DEC, est créé. Frédéric Hainard, chef du DEC porte la double casquette de mandant et de président du comité de pilotage.

Le 22 décembre 2009, Frédéric Hainard remet au Conseil d'Etat un rapport afin de concrétiser la décision de principe du 14 octobre 2009. Le rapport demande au Conseil d'Etat de prendre les décisions suivantes:

- *L'OSIS et la direction juridique du service de l'emploi ainsi qu'une partie de l'office du commerce du service de l'économie fusionnent pour former le nouveau service de surveillance à partir du 1er janvier 2010. Ce nouveau service est rattaché au DEC;*
- *O. S., chef de l'OSIS, est nommé chef du nouveau service;*
- *Le nouveau service est dénommé provisoirement «service de contrôle et de surveillance [SCOS]»;*
- *L'office du commerce du service de l'économie est rattaché de manière provisoire et administrative au service de la consommation et des affaires vétérinaires;*
- *Le plan comptable est adapté en conséquence;*
- *Le SCOS fusionné est localisé sur un seul site à La Chaux-de-Fonds.*

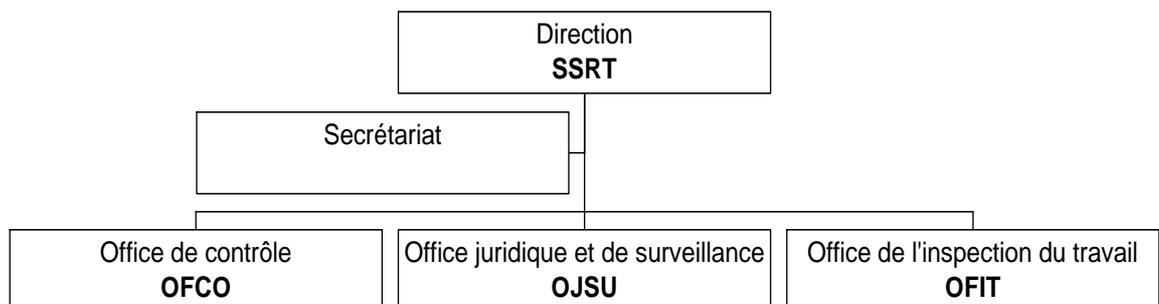
Le rapport est accompagné d'un certain nombre de documents. Il inclut notamment les préavis des services consultés. Globalement les services en question s'expriment favorablement sur la création du SCOS. A noter en particulier que le service juridique salue la qualité et la clarté du projet. Les services consultés soulèvent toutefois un certain nombre de questions d'ordre technique. Ils se demandent comment respecter le budget 2010, déjà voté, alors que le nouveau service n'y est pas mentionné. Ils soulèvent aussi la difficulté à trouver des locaux adéquats pour une unité administrative comptant plus de 34 équivalents plein-temps [EPT]. Le service financier insiste sur le respect de la spécificité des dépenses et de la neutralité des coûts. Malgré ces quelques réserves, le Conseil d'Etat approuve toutes les propositions faites par le DEC.

Finalement le SCOS sera appelé «service de surveillance et des relations de travail» [SSRT]. Le SSRT est formellement mis en place le 1er janvier 2010.

2.2 Structure du SSRT

Selon le rapport du 22 décembre 2009, le SSRT comprend:

- une direction chargée de la conduite générale et du développement des options stratégiques;
- un secrétariat qui a pour tâche essentielle de soutenir, d'un point de vue administratif, les différentes unités qui composent le service;
- trois unités opérationnelles: office de contrôle, office de l'inspection du travail et office juridique et de surveillance.



2.2.1 L'office de contrôle [OFCO]

L'OFCO est chargé notamment de:

- procéder au contrôle des conditions d'emploi des travailleurs indigènes et des travailleurs européens détachés dans le canton de Neuchâtel;
- contrôler l'application des conventions collectives de travail étendues dans le domaine de la construction;
- vérifier que l'accord portant sur la libre circulation des personnes conclu entre l'Union européenne et la Suisse est respecté;
- lutter contre le travail au noir;
- détecter les abus à l'aide sociale ou à l'assurance invalidité;
- procéder à des contrôles en lien avec la police du commerce (courtage immobilier, commerce de matériel d'occasion, agences de courtage matrimonial transnational, agences de détective privé);
- procéder à des contrôles des commerçants itinérants et des organisateurs de danses occasionnelles;
- poursuivre les infractions en matière de jeu illicite et dénoncer les infractions à la législation cantonale relative aux loteries et tombolas. L'OFCO assume cette mission sur la base d'un mandat de prestations conclu avec la commission fédérale des maisons de jeu.

Dans son rapport du 22 décembre 2009 au Conseil d'Etat, Frédéric Hainard informe le gouvernement que «Jean-Paul» est nommé chef de l'OFCO.

2.2.2 L'office de l'inspection du travail [OFIT]

L'OFIT est chargé notamment de:

- contrôler le respect, par les entreprises neuchâteloises, des dispositions légales relatives à la durée du travail et du repos des travailleurs et des conducteurs professionnels;
- veiller à la mise en œuvre par ces mêmes entreprises de concepts de santé et sécurité [MSST] visant à prévenir les atteintes physiques et psychiques des travailleurs;
- procéder, au travers de son laboratoire cantonal de santé au travail, au contrôle, par des mesures techniques, des conditions de travail et d'hygiène des travailleurs confrontés à des substances présentant un risque pour la santé (solvants, amiante, poussières, etc.);
- préavisier ou approuver les plans qui lui sont soumis lors de la construction, de la transformation ou de l'aménagement de locaux de travail.

Dans son rapport du 22 décembre 2009 au Conseil d'Etat, Frédéric Hainard informe le gouvernement du nom du chef de l'OFIT.

2.2.3 L'office juridique et de surveillance [OJSU]

L'OJSU est chargé notamment de:

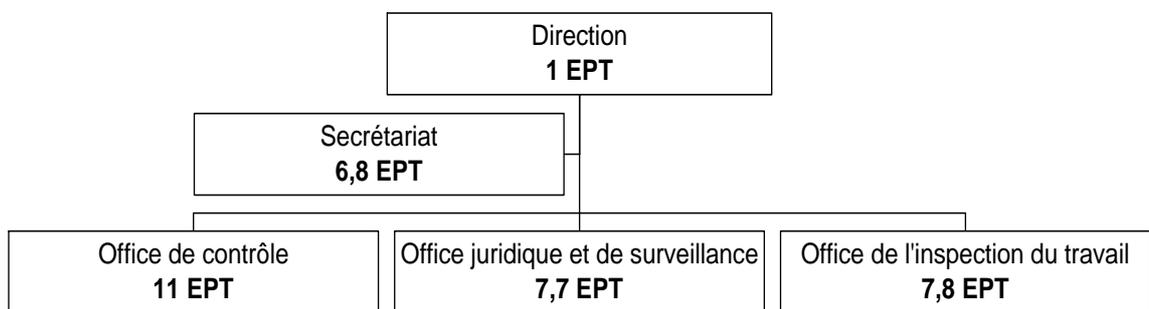
- veiller à l'application des dispositions légales ayant trait à la prostitution et à la pornographie, aux caisses d'allocations familiales, aux institutions de prévoyance et aux fondations;
- délivrer, après contrôle des conditions d'octroi, les autorisations de pratiquer le placement privé et la location de services, le courtage immobilier, le commerce d'occasions, le courtage matrimonial transnational et l'exploitation d'agences de détectives privés et d'investigation;

- sanctionner administrativement les auteurs d'infractions identifiés sur la base d'enquêtes effectuées par l'OFIT et l'OFCO;
- procéder au besoin au retrait des autorisations délivrées par le service;
- rendre les décisions administratives en lien avec l'ensemble des activités déployées par les entités du SSRT;
- émettre les avis de droit en lien avec la loi fédérale sur l'assurance-chômage ou le règlement concernant les mesures d'intégration professionnelle [RMIP].

Dans son rapport du 22 décembre 2009 au Conseil d'Etat, Frédéric Hainard informe le gouvernement du nom de la cheffe de l'OJSU.

2.2.4 Ressources

En termes de ressources humaines, le SSRT est doté au 1er février 2010 de 34,3 EPT qui sont répartis comme suit:



2.3 Faits retenus par la CEP

La CEP s'est penchée sur le bien-fondé de la décision de créer le SSRT. Elle a interrogé Frédéric Hainard et O. S. sur ce point.

Frédéric Hainard fait état des retards accumulés par l'OSIS. En septembre 2009, des dossiers ouverts en 2005 et 2006 sont effectivement encore en cours de traitement, dont certains vraisemblablement prescrits. Fort de ce constat, Frédéric Hainard décide de détacher l'OSIS du service de l'emploi et de le placer directement sous son autorité. Il peut ainsi entamer les travaux en vue de créer un nouveau service. Il met aussi en évidence la nécessité de sortir du service de l'emploi les activités liées au contrôle du marché du travail. En effet, il lui paraît incohérent qu'une unité administrative encourage la réinsertion professionnelle auprès des entreprises alors qu'une autre unité, dépendant du même service, sanctionne les entreprises en cas d'infraction à la loi sur le travail. Frédéric Hainard salue l'engagement d'O. S. pour la mise en place du SSRT. La clarification des missions, la répartition de ces dernières dans trois offices, le renforcement du personnel de l'OSIS constituent pour lui les réponses nécessaires pour assurer une plus grande efficacité et remédier en particulier aux retards récurrents de l'OSIS dans le traitement des dossiers.

O. S. explique les retards de l'OSIS par le fait que de nombreuses tâches nouvelles ont été progressivement attribuées à l'office sans que la dotation en personnel ne soit adaptée en conséquence (contrôles dans le domaine de l'action sociale, des travailleurs détachés, participation à la commission tripartite, etc.). Il confirme la pertinence de la démarche de Frédéric Hainard et la confiance dont lui-même a bénéficié lors des travaux préparatoires. Il met toutefois en exergue une volonté manifeste de Frédéric Hainard de renforcer le caractère répressif de l'OFCO, ceci au détriment de sa mission préventive. Cette réorientation se concrétise par une présence très marquée sur le terrain et une tendance à mettre davantage l'accent sur la lutte contre le travail au noir, les abus à l'aide sociale, et les infractions à la loi sur la prostitution. Les procédures d'enquête sont

orientées selon des règles policières et l'aspect «prévention» passe au second plan. Ce constat est confirmé par «Henri» qui a regretté l'orientation prise par l'OFCO.

2.4 Considérations de la CEP

Sous réserve de l'orientation policière donnée à l'OFCO, la CEP considère la création du SSRT comme judicieuse sur le plan institutionnel. Le regroupement d'activités apparentées en un même service et trois offices est en effet cohérent, tant sur le plan de l'efficacité que de la maîtrise des coûts.

La CEP constate toutefois un certain nombre de lacunes sur le plan des bases légales. Ainsi, la création du SSRT n'a pas fait l'objet d'un arrêté formel de la part du Conseil d'Etat. En outre, la création de ce service aurait dû être accompagnée d'adaptations de la législation cantonale (loi sur l'emploi, loi sur l'action sociale, divers règlements d'application et d'organisation). Selon Frédéric Hainard et O. S., il était prévu de procéder à ces adaptations ultérieurement, mais les circonstances, notamment la parution d'articles de presse en avril 2010, ne l'ont pas permis.

A fin 2010, le Conseil d'Etat, en réponse notamment à l'interpellation du groupe socialiste 10.167 au Grand Conseil annonce l'examen de plusieurs possibilités pour l'avenir du SSRT. Deux variantes lui paraissent possibles: soit le maintien d'un service proprement dit, soit l'intégration des activités de surveillance et de contrôle dans un ou plusieurs services existants.

Auditionné par la CEP en février 2011, Thierry Grosjean, le nouveau chef du DEC, indique que le SSRT est rattaché au service de l'emploi depuis l'automne. Les trois offices (OFCO, OJSU et OFIT) qui forment le SSRT sont placés sous la responsabilité de la cheffe du service de l'emploi. Il n'est pas prévu d'engager un chef de service pour diriger ces trois offices. Un organigramme a été défini qui vise à éviter d'éventuels conflits d'intérêts puisque c'est une des raisons qui avait été invoquée pour séparer le SSRT du service de l'emploi. Le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le dispositif actuel, en tout cas durant les six prochains mois.

3 DOSSIER DE TUTELLE (ART. 3A DU DÉCRET)

3.1 Allégations des médias

Le 30 avril 2010, un média publie un article dans lequel il est fait mention de l'ingérence de Frédéric Hainard dans une affaire tutélaire qui ne le concerne pas:

Frédéric Hainard s'est ainsi rendu à deux reprises chez un habitant de La Chaux-de-Fonds soupçonné d'escroquerie au détriment d'une dame sous tutelle.

(...) le ministre s'est fait passer pour le tuteur de la dame, alors qu'il ne l'est pas. Voilà ce qu'a déclaré le prévenu à ce sujet: «Il ne s'est pas présenté comme Conseiller d'Etat, mais m'a dit qu'il avait une étude et qu'il devait la remettre au vu de ses nouvelles fonctions». Le ministre est ensuite reparti avec ce qu'il voulait – des relevés bancaires – et une «Collaboratrice qu'il tutoyait».

Une collaboratrice ? C'est la présence de cette tierce personne qui permet d'expliquer en partie pourquoi le ministre s'est mis dans une aussi mauvaise posture. La «collaboratrice» en question se trouve être la vraie tutrice et Frédéric Hainard la connaît bien.

En effet, cette dame qui a officié comme femme de ménage à La Chaux-de-Fonds a obtenu par le passé un meilleur job grâce à Frédéric Hainard. Alors qu'il exerçait comme procureur fédéral suppléant, il a engagé cette Espagnole d'origine comme

traductrice lors d'une enquête sur un trafic de drogue en lien avec l'Amérique latine.

(...) Malgré son élection au gouvernement, il continue visiblement de donner des coups de main à la dame en question, comme cette sombre histoire de tutelle. Ensuite, cette personne devient réellement sa collaboratrice, puis qu'elle a obtenu un poste du ressort du Département de l'économie. Selon nos informations, le ministre s'est d'ailleurs soucié personnellement de sa formation.

Confronté à nos questions, le Conseiller d'Etat nous a finalement contactés hier soir pour donner sa version des faits. Il tient tout d'abord à préciser qu'il n'a jamais eu de femme de ménage: «La dame dont vous parlez est une amie de longue date de notre famille.» Lui a-t-il trouvé du travail ? «J'ai effectivement fait appel à ses services de traductrice dans le cadre de mon précédent job au Ministère public de la Confédération. Actuellement, elle travaille dans mon département, c'est vrai. Mais il y a beaucoup de personnes que je connais bien qui y travaillent. Les procédures d'engagement sont claires et elles sont respectées.»

Mais pourquoi diable s'est-il occupé à sa place d'une affaire de tutelle tournant à l'escroquerie ? «Elle a hérité d'un dossier compliqué en avril 2009 et elle m'a demandé de lui donner un coup de main. C'est dans ma nature de répondre présent quand on m'appelle à la rescousse.»

Bien, mais était-ce encore possible en tant que ministre en place ? «C'est une maladresse de m'être impliqué après mon élection, je le reconnais. Mais cela n'a pas préterité la marche de mon département.» Nous insistons: les subterfuges utilisés dans l'affaire de tutelle renvoient l'image d'un ministre que ne dit pas la vérité. C'est grave, non ? «Les déclarations de celui qui a été finalement condamné à 15 mois de prison ne sont pas correctes. J'ai indiqué que j'étais en train de devoir transmettre les dossiers de tutelle que j'avais acceptés depuis des années, car un conseiller d'Etat ne peut pas être tuteur.»

L'explication se tient, mais le problème reste que dans l'affaire en question, il ne s'agissait pas d'une ancienne tutelle du ministre, mais bien d'un nouveau dossier dont a hérité sa vieille amie. Du reste, avec ou sans l'intervention du «Shérif» Hainard, la justice a fait son travail et l'escroc a été condamné. Voilà pour les faits.

Le Matin du 30 avril 2010

Le 3 mai 2010, ce même média a publié un autre article sous le titre «Les contrevérités du ministre shérif Frédéric Hainard»:

Première contrevérité. Il aurait mal géré son agenda. Dans l'affaire d'escroquerie contre une nonagénaire dont il ne devait pas se mêler, le ministre ne cesse de dire qu'il a été dépassé par son agenda après son élection pour liquider des tutelles dont il avait pris la responsabilité par le passé. «Je disposais d'un mois seulement pour liquider les dossiers tutélares», a-t-il répété hier soir à l'ATS. Mais voilà, cet argument ne résiste pas à la réalité des dates: Frédéric Hainard a été élu le 26 avril 2009 et la tutelle qui fait polémique a été ordonnée le 27 avril. De plus, c'est deux mois plus tard, les 20 et 25 juin, que le ministre s'est mêlé de l'affaire personnellement en se rendant chez un habitant de La Chaux-de-Fonds soupçonné d'escroquer une vieille dame sous tutelle.

Deuxième contrevérité: il aurait agi comme avocat. La principale faute reprochée au ministre dans le dossier déposé sur le bureau du Grand Conseil neuchâtelois (ndlr: voir plus bas sous pétition du 29 avril 2010) n'est pas tant ce problème de date. Il s'agit de la manière dont Frédéric Hainard s'est présenté faussement comme responsable de la tutelle, alors qu'il n'en était nullement en charge. C'est à une «amie de longue date» de sa famille, comme il l'a expliqué lui-même au «Matin», que cette tutelle a été confiée le 27 avril 2009. Le ministre conteste ce dernier point et indique s'être présenté en qualité d'avocat. Difficile à comprendre:

comment un homme qui a occupé le poste de procureur fédéral suppléant, puis qui est élu conseiller d'Etat peut-il exercer comme avocat, même s'il s'agit de sa formation de base ?

Le Matin du 3 mai 2010

3.2 Pétition du 29 avril 2010 au Grand Conseil

Le 29 avril 2010, soit un jour avant la parution du premier article cité ci-dessus, deux avocats de la place remettent une pétition à la présidente du Grand Conseil portant sur l'ingérence de Frédéric Hainard dans ce dossier de tutelle. Cette pétition mentionne pour l'essentiel les éléments suivants:

Il est établi que, au début de l'été 2009, M. Frédéric Hainard, magistrat élu et déjà en fonction, a eu un comportement contraire au droit dans l'exercice de sa fonction de Conseiller d'Etat. Les faits sont les suivants: Il s'est rendu chez un tiers Y en faisant croire qu'il était l'ancien tuteur de Dame X. Et, prétextant faussement la liquidation de son ancienne étude vu ses nouvelles fonctions, il a requis et obtenu des documents bancaires du premier nommé Y., lequel, par la suite, a été jugé et condamné pour abus de confiance normalement par l'autorité judiciaire.

(...) les soussignés sont aujourd'hui abasourdis par le comportement d'un magistrat en fonction qui se prévaut de manière mensongère à l'égard de tiers de qualités qu'il n'a jamais eues, à savoir celles de chef d'une étude d'avocats à remettre ainsi que d'ancien tuteur, pour inciter un tiers à lui remettre des documents bancaires en vue d'une procédure pénale à venir. Se substituer aux autorités de police - «C'est Monsieur Hainard qui dirigeait les opérations» [sic] -, viole gravement la séparation des pouvoirs. Quant aux mensonges proférés à l'encontre du tiers, ils sont indignes d'un magistrat élu.

Cette pétition est mentionnée à l'art. 1 du décret du 25 mai 2010 instituant une commission d'enquête parlementaire (Annexe 1).

3.3 Faits retenus par la CEP

Selon l'autorité tutélaire du district de La Chaux-de-Fonds, «Paloma» avait manifesté par téléphone son intérêt pour se voir confier des mandats tutélaire. Elle confirme sa proposition par un courrier. Etant donné qu'elle remplit les conditions requises pour exercer des mandats tutélaire, elle se voit attribuer les premiers dossiers à partir du 23 mars 2009. Jusqu'en juillet 2010, quatre mandats lui sont confiés (trois mesures de conseil légal et une mesure de curatelle).

Lors de son audition, Frédéric Hainard relève qu'il assumait des dossiers de tutelle avant son élection au Conseil d'Etat. En mars ou avril 2009, il est contacté par l'autorité tutélaire du district de La Chaux-de-Fonds qui souhaite lui confier un nouveau mandat, en l'occurrence celui de «Barbara». Cette décision fait suite à une plainte de l'EMS dans lequel «Barbara» résidait et dont les factures étaient impayées depuis plusieurs mois. Etant en campagne électorale à ce moment-là, Frédéric Hainard décline l'offre. Il propose de confier le mandat à «Paloma», sachant qu'elle assume déjà de tels mandats. Il en parle à «Paloma».

Le 27 avril 2009, soit le lendemain de l'élection de Frédéric Hainard au Conseil d'Etat, l'autorité tutélaire du district de La Chaux-de-Fonds propose à «Paloma» de s'occuper du dossier de «Barbara» et de l'instituer conseil légal. Elle accepte.

En examinant le dossier, «Paloma» constate des incohérences dans les comptes de «Barbara». Interrogée dans le cadre de l'enquête pénale contre «Harold», c'est-à-dire la personne qui s'était occupée jusque là des affaires de «Barbara», elle déclare:

J'ai pris contact avec M. Hainard à qui j'ai expliqué le cas. Je lui ai demandé de venir avec moi chez «Harold» à son domicile. (...) Je me suis présentée en tant que tutrice de «Barbara» et M. Hainard comme un ami qui venait m'aider. (...) Quelques jours plus tard, sauf erreur le 25 juin 2009, je suis allée avec M. Hainard dans les locaux de la société X (ndlr: il s'agit de la société dont «Harold» était administrateur). Je précise que M. Hainard m'a accompagnée chez «Harold» à ma demande.

Frédéric Hainard confirme que «Paloma» lui a fait part des difficultés qu'elle rencontrait et lui a demandé de l'accompagner le 20 juin chez «Harold». Ce dernier est le fils de l'ancien ami de «Barbara». Il avait obtenu une procuration pour la gestion des comptes de celle-ci. Le but de la visite prévue par «Paloma» est d'obtenir les informations et les documents en possession de «Harold» relatifs à la gestion financière des comptes de «Barbara».

Frédéric Hainard affirme que «Paloma» s'est présentée, lors de la visite du 20 juin 2009 au domicile privé de «Harold», comme tutrice tandis que lui-même est resté en retrait. «Paloma» l'a présenté comme un ami venu l'aider et il n'a pas participé à la discussion.

Vu le peu de renseignements obtenus ce jour-là, «Paloma» effectue une seconde visite le 25 juin 2009, toujours accompagnée par Frédéric Hainard. Elle obtient les documents demandés. A leur lecture, et avec Frédéric Hainard, elle s'aperçoit que «Harold» a probablement abusé de la confiance de «Barbara» qui lui avait donné une procuration sur ses comptes. «Paloma» lui impartit un délai au 1er juillet pour transférer les montants restants des comptes de «Barbara». N'ayant rien reçu à cette date, elle dépose une plainte auprès du Ministère public le 4 juillet 2009.

Dans son procès-verbal d'audition par la police le 9 juillet 2009, «Harold» a fait la déposition suivante:

Le 20 juin, j'ai été contacté par le conseiller d'Etat Frédéric Hainard qui agissait pour son étude. Il devait gérer d'anciens et de nouveaux dossiers, dont celui de «Barbara» (...) il est venu à mon domicile. Nous avons convenu d'un rendez-vous au jeudi 25 juin, à 20h30. Ce soir-là, il était accompagné de «Paloma» qui m'a été présentée comme future tutrice de «Barbara». J'ai remis à M. Hainard tous les documents que j'avais.

Frédéric Hainard conteste ces allégations. Il affirme que c'est bien «Paloma» qui s'est présentée comme tutrice. Elle a d'ailleurs présenté l'attestation délivrée par l'autorité tutélaire. Il admet avoir participé à la discussion, mais nie avoir reçu les documents demandés. Ceux-ci ont été remis à «Paloma» et rapidement consultés sur place. «Paloma» les a ensuite pris à son domicile. Frédéric Hainard affirme qu'il ne s'est jamais présenté comme conseiller d'Etat et que «Paloma» ne l'a pas présenté en tant que tel.

«Paloma» précise que c'est bien elle qui a géré la discussion le 25 juin et que Frédéric Hainard s'est contenté de poser deux ou trois questions. Elle relève que c'est bien elle qui a demandé à Frédéric Hainard de l'accompagner ce jour-là, d'une part parce que le comportement de «Harold» lors de la visite du 20 juin lui paraissait bizarre et, d'autre part, parce que Frédéric Hainard avait des bonnes connaissances dans les dossiers de tutelle. Elle confirme qu'elle a une nouvelle fois présenté Frédéric Hainard comme un ami. A aucun moment, elle n'a fait état de sa fonction de conseiller d'Etat ou de sa profession d'avocat.

Frédéric Hainard signale qu'il y a des contradictions dans les déclarations de «Harold», notamment après que ce dernier ait bénéficié des conseils d'un mandataire. Il conteste la crédibilité des propos tenus par une personne qui a finalement été condamné, en mars 2010, à 15 mois d'emprisonnement pour abus de confiance.

La CEP s'est aussi intéressée aux déclarations de Frédéric Hainard faites le 1er mai 2010 dans l'émission «Forum » de la Radio Suisse Romande. Interrogé par la journaliste sur une éventuelle confusion des rôles dans cette affaire, il a répondu:

R: Vous savez, il n'y a pas de confusion des rôles. Lorsque j'ai été élu, j'avais un mois pour liquider (...) un certain nombre de dossiers tutélaire en parallèle avec cette amie et d'autres connaissances avec qui j'ai un certain nombre de dossiers qui sont traités de manière simultanée. Et en un mois, on a passé beaucoup de temps à essayer de récupérer un gros montant qui avait été détourné par cet individu au profit d'une petite dame d'une nonantaine d'années qui n'arrivait plus à payer son home.

Q: Vous vous êtes fait passer pour le tuteur ?

R: Non. Encore une fois, j'y suis allé avec la tutrice et c'est moi qui l'avais proposée au Tribunal qui l'a d'ailleurs désignée. Vous savez, je suis avocat et je suis ministre.

Q: Vous ne reconnaissez aucune confusion des rôles ?

R: Non, il n'y a pas confusion des rôles. Il y a tout au plus, et cela il faut l'admettre quand même, une maladresse dans la gestion du temps. Mais encore une fois, vous pouvez demander à n'importe quelle personne qui doit liquider une affaire comme indépendant, un certain délai entre le moment où il doit liquider ses affaires pour entrer en fonction. Tout doit se faire très vite (...).

Q: Une maladresse qui pourrait faire l'objet d'excuses ou vous jugez ça pas suffisant ?

R: Les excuses peut-être, c'est celui qui a détourné 100 000 francs auprès d'une petite personne âgée de 90 ans. Et quant à moi je n'ai agi autrement, et le dossier l'a démontré, que de dire que j'accompagnais, comme avocat, la tutrice.

Radio suisse romande, émission Forum du 1^{er} mai 2010

3.4 Considérations de la CEP

Il ressort des investigations de la CEP que les allégations des médias sont pour l'essentiel exactes. Frédéric Hainard est effectivement intervenu avec «Paloma» dans un dossier tutélaire alors qu'il était conseiller d'Etat depuis quelques semaines. La CEP a cherché à savoir quel fut exactement le rôle de Frédéric Hainard dans cette intervention. A-t-il joué un rôle actif lors des visites chez «Harold» ? S'est-il présenté comme tuteur, comme avocat, comme conseiller d'Etat ? Sur ces questions, elle relève des contradictions manifestes entre les différents protagonistes. Les avis divergent notamment sur la question de savoir qui a mené les opérations et comment Frédéric Hainard et «Paloma» se sont ou ont été présentés. La CEP admet que les déclarations de «Harold» lors de ses auditions par la police sont sujettes à caution. Cependant, Frédéric Hainard n'est pas en reste en matière de contradictions et d'incohérences. La lecture de son interview à «Forum» en atteste. Il admet en effet s'être occupé du dossier tutélaire et avoir accompagné «Paloma» comme avocat pour liquider ses propres affaires.

La CEP relève enfin que l'intervention de Frédéric Hainard prend évidemment un aspect plus particulier à la connaissance, aujourd'hui publique, de la liaison amoureuse qu'il entretenait avec «Paloma», à l'époque des faits (juin 2009). Avec le recul les bonnes intentions de Frédéric Hainard (rendre service à une «amie» de longue date) prennent une autre dimension et s'avèrent déplacées.

3.5 Conclusions

En conclusion, la CEP considère que:

- La démarche de Frédéric Hainard d'accompagner «Paloma» lors des visites chez «Harold» pour un dossier tutélaire était inopportune et déplacée.
- Au vu des déclarations contradictoires des différents protagonistes, des doutes subsistent quant au rôle exact de Frédéric Hainard dans ce dossier.
- La confusion des rôles subsiste également du fait des déclarations contradictoires de Frédéric Hainard à ce sujet.
- Même si l'abus de confiance dont «Harold» s'est rendu coupable a été confirmé par la justice, cela ne justifie pas rétroactivement l'intervention d'un conseiller d'Etat sur le terrain.

La CEP estime toutefois qu'aucune faute grave ne peut être imputée à Frédéric Hainard. En conséquence, elle propose de classer la pétition du 29 avril 2009.

4 ENGAGEMENT ET COMPÉTENCES DE «PALOMA» (ART. 3B DU DÉCRET)

4.1 Allégations des médias

L'article cité sous le point 3.1 fait état d'une autre «contrevérité» de Frédéric Hainard par rapport à son implication dans l'engagement de «Paloma»:

Le plus frappant, dans les dérapages reprochés au ministre de l'Economie neuchâtelois, c'est de retrouver chaque fois l'implication d'une ancienne femme de ménage de La Chaux-de-Fonds, qu'il présente comme une «amie de longue date» de sa famille.

Hier, Frédéric Hainard a cru bon de préciser que l'engagement de cette vieille connaissance au sein de son département était «fortuit» et qu'il avait été décidé à l'occasion d'une mutation interne du ressort de ses chefs de service.

Cette version est contredite par de nombreux faits et de nombreuses sources sur lesquels s'est penché «Le Matin». Le ministre reconnaît lui-même qu'il a aidé une première fois cette dame en lui trouvant un job de traductrice au Ministère public fédéral, où il travaillait avant son élection.

Mais, il ne l'a pas lâchée pour autant. Il y a tout d'abord cette affaire de tutelle, où il fait plus que lui venir en aide, prenant le risque d'usurper un rôle qu'il n'a pas. Ensuite, selon nos informations, Frédéric Hainard s'est soucié personnellement de la formation de cette personne dont le français n'est pas la langue d'origine, afin de faciliter son intégration dans l'administration cantonale. Son premier job lui sera offert à la Caisse cantonale de compensation (sous tutelle du Département de l'économie). Puis, à la fin de l'année dernière, une mutation interne l'a propulsée à l'Inspection du travail.

Le Matin du 3 mai 2010

4.2 Engagement de «Paloma» dans l'administration cantonale

Sur la question de l'engagement de «Paloma» dans l'administration cantonale, la CEP dispose des éléments suivants. Ils sont présentés par ordre chronologique.

4.2.1 Engagement à la CCNAC

Lors d'un entretien avec le directeur de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage [CCNAC], Frédéric Hainard apprend que celui-ci est à la recherche de personnel pour le centre de micro-filmage à la CCNAC. Il s'agit d'un travail non qualifié et qui ne nécessite pas de formation particulière. Le 23 juin 2009, Frédéric Hainard, alors conseiller d'Etat en exercice depuis environ un mois, demande au directeur de la CCNAC d'examiner « ...toutes les possibilités d'engagement de «Paloma» au centre de micro-filmage de La Chaux-de-Fonds. Un engagement dans les meilleurs délais me ravirait compte tenu de la situation privée de «Paloma». Je me porte garant de la bonne facture de son travail pour l'avoir engagée comme traductrice dans ma fonction précédente. »

«Paloma» confirme avoir travaillé comme interprète pour Frédéric Hainard lorsque ce dernier était employé par le Ministère public de la Confédération. A ce titre elle a accompagné Frédéric Hainard lors de deux enquêtes menées à l'étranger.

«Paloma» relève que c'est Frédéric Hainard qui lui a parlé du poste à la CCNAC. Le 25 juin 2009, elle envoie son dossier de candidature sous forme de postulation spontanée. Son dossier est accueilli favorablement. Elle est conviée à un entretien d'embauche qui a lieu le 9 juillet 2009 en présence du directeur de la CCNAC et d'un de ses collaborateurs. Finalement «Paloma» est engagée à 50% dès le 10 août 2009 sur la base d'un contrat de droit privé avec un temps d'essai de 3 mois.

Durant le processus d'engagement, Frédéric Hainard et le directeur de la CCNAC projettent de colloquer «Paloma» en classe 1 + 11 échelons. Le chef du SRHE propose pour sa part un salaire inférieur, à savoir la classe 1 + 9 échelons. Il rappelle en outre que ce ne sont pas les départements ou les services qui fixent les échelons. Ce salaire est inférieur à celui des autres collaborateurs du centre de micro-filmage dans la mesure où «Paloma» doit effectuer un travail simple qui ne nécessite aucune qualification particulière. Quant au fait que le salaire fixé est supérieur à celui proposé par le chef du SRHE, Frédéric Hainard précise que la CCNAC est un établissement autonome de droit public et non pas un service de l'administration cantonale. Selon lui, le SRHE n'a pas à intervenir dans la fixation du salaire des collaborateurs, son rôle se limitant à la gestion administrative des salaires comme par exemple le versement le 24 du mois. Il s'étonne donc de l'ingérence du SRHE dans la fixation, à la baisse par rapport à sa proposition et à celle du directeur de la CCNAC, du salaire de «Paloma». Cette explication laisse la CEP dubitative pour plusieurs raisons et notamment au vu de l'ingérence de Frédéric Hainard dans d'autres établissements autonomes, par exemple le CNIP

Le salaire finalement retenu pour cet engagement est celui proposé par Frédéric Hainard et le directeur de la CCNAC, classe 1 + 11 échelons.

Le 10 août 2009, «Paloma» commence son travail et donne rapidement satisfaction à son employeur.

Peu de temps après son entrée en fonction Frédéric Hainard se préoccupe de sa formation. Le 17 septembre 2009, il contacte la responsable de la formation pour adultes de l'Alliance des Centres de formation professionnelle de l'Etat de Neuchâtel [CEFNA] afin d'avoir des renseignements sur les cours de français dispensés dans cet établissement. Le même jour, suite à cet entretien, le secrétariat du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois [CPLN] informe Frédéric Hainard comme suit:

Les prochaines séances d'information et de test avec l'enseignante auront lieu aux dates suivantes: jeudi 17 septembre (...) et jeudi 22 octobre (...). Si la date d'aujourd'hui est choisie, «Paloma» peut se rendre directement à la séance. Si c'est le 22 octobre, il serait nécessaire que «Paloma» s'inscrive auparavant auprès de notre secrétariat.

Le 23 septembre 2009, Frédéric Hainard écrit au directeur de la CCNAC:

Ci-joint le programme du cours math-français que je suggère que «Paloma» suive dès le 22 octobre. Merci de regarder avec elle et de confirmer cas échéant, sa présence dans les plus brefs délais à Mme X (ndlr: secrétaire du CPLN).

Le même jour, le directeur de la CCNAC annonce la participation de «Paloma» à la séance d'information du 22 octobre et l'inscrit au cours.

Le cours en question est destiné aux chômeurs et/ou personnes faiblement qualifiées. Sont admises à ce cours, après entretien, les personnes de langue maternelle française ou étrangère qui ne bénéficient pas d'un diplôme reconnu, qui ont un projet professionnel et qui sont prêtes à s'investir.

«Paloma» suit parallèlement un autre cours de français à La Chaux-de-Fonds et, sur la demande de Frédéric Hainard, une séance a lieu début 2010 au Château afin de coordonner ces deux cours.

4.2.2 Engagement à l'OSIS

Quelques semaines après l'engagement de «Paloma» à la CCNAC, trois postes de contrôleur du marché cantonal de l'emploi à 100% sont à pourvoir au sein de l'OSIS. Le 7 septembre 2009, le Conseil d'Etat, sur demande de Frédéric Hainard, donne son feu vert pour la création de deux nouveaux postes à l'OSIS. Par ailleurs, un des postes existants est vacant.

A fin septembre, le SRHE publie une annonce sur l'Intranet de l'Etat pour pourvoir par voie interne les trois postes. Dans l'annonce, le profil souhaité était le suivant:

Formation de niveau CFC ou titre jugé équivalent; expérience professionnelle d'au moins 5 ans; expérience liée au secteur de l'inspection constituerait en outre un avantage; connaissance des assurances sociales et/ou du droit du travail et des étrangers; sens développé de l'initiative, de la communication et de l'équité; excellente maîtrise orale et écrite du français; la bonne connaissance d'une deuxième langue serait un avantage; très bonne connaissance des outils bureautiques et de la gestion administrative; capacité d'adaptation, grande disponibilité et mobilité (travail du soir et du week-end fréquents); permis de conduire et disposition d'un véhicule privé, casier judiciaire vierge et bonne mobilité. (...) Délai de postulation: 20 octobre 2009.

Devant la CEP, le chef du SRHE a rappelé le processus d'engagement de personnel en vigueur à l'Etat depuis 2006. En général, les postes vacants sont d'abord mis au concours à l'interne pendant trois mois. Si aucune postulation ne convient, l'information est transmise aux offices régionaux de placement du canton qui peuvent proposer pendant trois mois des candidats inscrits à l'assurance-chômage et domiciliés dans le canton. En dernier ressort, et au bout de six mois, les postes sont mis au concours à l'extérieur de l'administration et tout un chacun peut postuler.

Habituellement, le SRHE reçoit les offres de candidature, puis les remet au service concerné. Celui-ci fait un premier choix et communique ensuite une liste de cinq à six personnes retenues pour être auditionnées au SRHE. Celui-ci vérifie si le dossier du candidat est cohérent et fait des propositions salariales, à caractère indicatif, pour la discussion lors des entretiens d'engagement. Les auditions sont conduites par le service concerné qui communique ensuite le nom des personnes retenues. Les dossiers retournent au SRHE qui finalise les engagements par des contrats.

C'est par la voie de la mobilité interne que «Paloma» se porte candidate pour un des trois postes de contrôleur du marché cantonal de l'emploi. Elle relève que c'est Frédéric Hainard qui lui a parlé des postes à pourvoir à l'OSIS. Le 2 octobre 2009, Frédéric Hainard informe O. S., le chef de l'OSIS, «qu'il connaît quelqu'un qui pourrait être intéressé». Selon O. S., Frédéric Hainard lui en fait «un portrait plutôt élogieux», relevant

notamment qu'il avait travaillé avec elle dans le cadre des enquêtes qu'il a menées pour le Ministère public de la Confédération où elle a donné satisfaction.

Le même jour, «Paloma» appelle O. S. pour demander si elle peut faire un stage au sein de l'OSIS. Toujours le 2 octobre 2009, O. S. informe Frédéric Hainard qu'il est en mesure d'organiser une journée de stage pour «Paloma» avec un collaborateur de l'OSIS le 12 octobre 2009.

Le 4 octobre 2009, Frédéric Hainard écrit à O. S.:

Si c'est ok pour toi, peux-tu recevoir «Paloma» à la date proposée ? Je souhaite vivement lui donner à l'OSIS la chance qu'elle mérite et je sais et crois en sa possibilité d'être efficace même sans formation préalable. Dans l'intervalle, elle suit des cours d'informatique (...) et de math et français au CPLN.

O. S. répond qu'il n'y a pas de problème et qu'il reçoit «Paloma». A la demande de «Paloma» un premier entretien a lieu le 8 octobre 2009 Frédéric Hainard n'y participe pas.

Le 12 octobre 2009, «Paloma» fait sa journée de stage à l'OSIS avec un collaborateur chargé de contrôler les bénéficiaires de l'aide sociale. Suite à ce stage, «Paloma» a un second entretien avec O. S. qui l'encourage à postuler. Elle dit avoir beaucoup hésité avant de le faire et souligne le fait que le stage et les entretiens avec O. S. l'ont rassurée. En outre, elle s'était véritablement passionnée pour les enquêtes menées par Frédéric Hainard pour le compte du Ministère public de la Confédération et elle estimait finalement que le poste proposé pouvait bien lui convenir. Pour ces raisons elle envoie sa postulation au SRHE le 19 octobre 2009.

Au total, ce sont huit personnes qui se portent candidates par voie interne pour l'un des trois postes vacants. Cinq travaillent déjà à l'OSIS et souhaitent avoir de nouvelles attributions. Deux personnes travaillent dans d'autres services de l'Etat.

Le 21 octobre 2009, Frédéric Hainard envoie au chef du SRHE un courriel sur les modalités de recrutement des trois inspecteurs de l'OSIS:

- 1) *Depuis mercredi passé et sur décision du Conseil d'Etat, le chef de l'OSIS dépend directement du chef du DEC.*
- 2) *Je participerai, avec lui aux auditions des candidats*
- 3) *Nous allons procéder très rapidement afin d'en engager 3 au moins, par des rocales au 01.11.2009.*

Fort de ce qui précède, je vous rappelle, comme lors de notre réunion en mon bureau, l'indication suivante en vous remerciant d'en prendre bonne note:

Nous allons engager «Paloma», employée à la CCNAC, classe 1, éch.11 au poste de contrôleur, classe 7. éch. 4 et ce au 10.11.2009 (compte tenu de sa dédite à la CCNAC de 7 jours (...)) «Paloma» a passé une journée en «stage» à l'OSIS et a été entendue par le chef de l'OSIS.

J'ajoute en sus de ce que nous avons convenu que «Paloma» va suivre, à ma demande, un cours de français au CEFNA (afin de lui permettre d'acquérir des titres de base) de 2 fois 3 heures par semaine, en soirée. Je souhaite qu'elle puisse bénéficier d'un demi-jour de congé en contrepartie.(...) Merci de m'indiquer ce qu'il en est de votre budget en ce qui concerne la prise en charge de la formation.

Enfin, nous allons très probablement engager «Eliott», gendarme, aujourd'hui en classe 6, éch.8. Sur la base de son dossier, qui frise l'excellence, il est indéniable, compte tenu de l'apport qualitatif et opérationnel de cette personne, que nous devons exceptionnellement déroger à la règle des + Fr. 200 CHF par classe.

Je propose la classe 7, mais éch. 13 ou 14 !

Pouvons-nous en discuter si vous êtes opposés, tout en sachant que le chef de l'OSIS est favorable.

Je reste ainsi dans l'attente de votre réponse afin d'aller de l'avant avec les candidats que nous allons entendre une ultime fois cette semaine encore.

Devant la CEP, le chef du SRHE relève qu'il a été surpris à la lecture de ce courriel. Il rappelle qu'en règle générale, les engagements sont confirmés par le chef de service et annoncés après l'entretien d'engagement. Or, aucun entretien d'engagement n'avait eu lieu au moment où Frédéric Hainard lui a envoyé le courriel en question. Il y répond donc le jour même en formulant les remarques suivantes:

Engagement de «Paloma»

Nous avons pris note de ce choix et allons formaliser cet engagement, mais le positionnement à l'échelon 4 représente une augmentation élevée pour une personne ne disposant pas des titres requis.

Formation de «Paloma»

A mon sens, elle bénéficie déjà d'un avantage important en étant choisie alors qu'elle ne dispose pas des titres requis, mais cela n'exclut pas une possibilité de congé partiel (...). Le financement de ces cours peut être envisagé, mais les budgets 2009 de la formation continue sont, je crois, épuisés. (...). Dans tous les cas, un entretien doit être fixé entre «Paloma» et nous-mêmes afin qu'une convention de formation soit établie et signée.

Classification salariale de «Eliott»

J'ai à cet égard de fortes réticences... Non pas sur le choix du candidat, mais sur la proposition salariale que vous articulez (...), mais arriver à une augmentation de près de 900.- n'est pas acceptable.»

Comme je viens de proposer à O. S. de venir me rencontrer avec Mme X. (collaboratrice du SRHE), je pense qu'il serait mieux que j'en parle avec lui pour arriver à une proposition en phase avec nos pratiques.

Pour ce qui est des autres engagements à conclure, et afin d'éviter tout problème, je vous demande de bien vouloir éviter d'aborder les questions salariales sans que nous ayons examiné les dossiers préalablement.

Le lendemain, 22 octobre, Frédéric Hainard réagit en écrivant au chef du SRHE:

Je prends acte des éléments contenus dans ce message concernant «Paloma». Je tiens cependant à relever, s'agissant de cette candidature qu'elle a rencontré M. S. dans le cadre des recrutements qui nous occupent et qu'elle a eu l'occasion de faire une journée avec les contrôleurs de l'OSIS. Le retour sur ces deux démarches est très positif. D'autre part, «Paloma» qui œuvre activement au sein de la CCNAC donne entière satisfaction à son directeur. Certes, «Paloma» ne détient pas de diplômes ni de certificat de capacité. Néanmoins, elle connaît 4 langues et au travers de ses activités passées détient de bonnes connaissances de droit. Enfin, je rejoins M. S. sur sa décision d'engager «Paloma» et je suis persuadé qu'elle donnera entière satisfaction à son nouvel employeur. S'agissant de la rémunération, il me semble pas exagéré de retenir l'échelon 4 de la classe 7, eu égard à son âge et son parcours professionnel.

Le même jour, Frédéric Hainard adresse un courriel au CPLN avec la teneur suivante:

*Je **vais engager** «Paloma» pour une fonction importante au sein du Département de l'économie. Comme elle ne possède pas de titre, il est indispensable qu'elle suive le cours de français du CEFNA, pour lequel elle s'est rendue aujourd'hui à la séance d'information. Il semble que le cours est complet, il est capital que «Paloma» puisse y participer immédiatement.*

Parmi les huit candidats, sept, dont «Paloma», sont conviés à un entretien d'embauche qui a lieu le 24 octobre 2009. Les auditions se tiennent dans le bureau de Frédéric Hainard. Outre ce dernier, O. S. et «Jean-Paul» sont également présents. Frédéric

Hainard ne participe pas à l'audition de «Paloma». Il s'est en effet retiré en annonçant à O. S. et «Jean-Paul» qu'il s'agissait d'une personne avec laquelle il avait des liens d'amitié.

Les candidats sont évalués sur une échelle de 1 à 10 selon une grille interne à l'OSIS. Quatre candidats, dont «Paloma», obtiennent une note entre 7,6 et 8,3. Trois candidatures sont finalement retenues. Il s'agit de celle de «Paloma», collaboratrice de la CCNAC, de «Eliott», collaborateur de la Police neuchâteloise, et un collaborateur de l'OSIS qui change d'affectation. Etrangement, ce dernier candidat est engagé alors que sa note d'évaluation n'était que de 3,3.

«Paloma» a précisé à la CEP qu'elle ne s'est jamais préoccupée du niveau de son salaire. Frédéric Hainard s'entretient à ce sujet le 27 octobre 2009 avec une collaboratrice du SRHE. Cette dernière lui dit clairement qu'il n'est pas possible d'engager «Paloma» en classe 7 vu qu'elle n'a pas les titres requis pour le poste. Frédéric Hainard répond que le chef de l'OSIS propose également la classe 7 + 4 échelons, qu'il s'agit d'une fonction impliquant des horaires de travail irréguliers, et que «Paloma» maîtrise plusieurs langues. Finalement Frédéric Hainard se rallie aux propositions salariales du SRHE. Ainsi le 3 novembre 2009, «Paloma» est formellement engagée à l'OSIS en qualité de contrôleur du marché cantonal de l'emploi à 100% et le salaire est fixé en classe 5 + 4 échelons, ce qui représente un salaire mensuel brut de Fr. 5 242.40. Frédéric Hainard proposait pour sa part un salaire de Fr. 6 061.30, ce qui représente une différence Fr. 9 345.70.- par an.

Faisant suite à l'échange de courrier du 21 octobre 2009, le SRHE et «Paloma» signent le 10 novembre 2009 une convention de formation portant sur le cours complémentaire de français suivi par «Paloma» au CEFNA depuis le 5 novembre. Le coût de la formation est mis à la charge de l'Etat comme cela est le cas habituellement. La convention comporte des erreurs : il ne s'agit pas d'une formation complémentaire mais d'un cours de préparation à l'examen DELF. A cette fin «Paloma» bénéficie d'un demi-jour de congé comme cela avait été demandé par Frédéric Hainard.

Le 11 novembre 2009 «Paloma» entre en fonction à l'OSIS. Un de ses collègues est chargé de la former et de l'accompagner dans ses premières missions.

Pour l'autre personne engagée le 24 octobre, «Eliott», une solution retenant un salaire inférieur à celui proposé par Frédéric Hainard a pu être trouvée.

4.3 Les compétences de «Paloma»

La CEP a pour mission de déterminer si les compétences de «Paloma» sont en adéquation avec le profil du poste de contrôleur du marché cantonal de l'emploi tel que défini par le SRHE (Cf. supra, 4.2.2). Il ressort des auditions que le chef du SRHE et le chef de l'OSIS avaient de sérieux doutes sur ce point.

Concernant les «*excellentes connaissances écrites et orales de français*», comme stipulé dans l'annonce, le chef du SRHE estime:

Il n'y avait pas de doute. Elle ne les avait pas ces compétences. C'est pour ça qu'un cours de français a été demandé pour elle. Mais apparemment ce manque est contrebalancé par ses connaissances d'autres langues qu'elle parle. A partir de là, le service devrait assumer. Le SRHE ne peut pas bloquer.

Quant aux compétences générales énumérées dans la mise au concours, le chef du SRHE déclare qu'il a eu des interrogations et qu'il est intervenu en négociant un salaire plus bas.

O. S., le chef de l'OSIS, estime n'avoir subi aucune pression de la part de Frédéric Hainard durant la procédure d'engagement. Il reconnaît toutefois que ce dernier lui a chaudement recommandé «Paloma» et que, par respect de la hiérarchie, il a suivi cette recommandation. Il précise notamment que:

Sans avoir bénéficié de l'intervention de M. Hainard, «Paloma» est probablement quelqu'un que je n'aurais pas engagé (...). Ce n'est pas un dossier que j'aurais retenu. Il n'y aurait pas eu d'entretien.

Ces doutes sont fondés essentiellement sur le fait que «Paloma» n'a pas de formation. Elle a fait son école obligatoire en Espagne et n'a pas suivi de formation après son arrivée en Suisse en 1991. Interrogée sur ce point, la principale intéressée dit n'avoir pas de problèmes avec le français oral tout en admettant être moins à l'aise en expression écrite. Quant à ses connaissances informatiques, elle dit avoir suivi une formation en cours d'emploi au centre de micro-filmage de la CCNAC, cours qu'elle a abandonné au profit de cours à domicile.

Le 22 octobre 2009, à la demande du directeur de la CCNAC, «Paloma» participe à une séance d'information et d'évaluation en vue de suivre un cours de français-mathématiques au CPLN. Le texte qu'elle est appelée à rédiger ce jour-là pour évaluer son niveau de français comporte quelques fautes d'orthographe. Il n'est cependant pas catastrophique.

Le 23 octobre 2009, le secrétariat du CPLN confirme à Frédéric Hainard l'inscription de «Paloma» au cours dont le début est prévu le 5 novembre 2009. Celle-ci suit la formation en question dès cette date et jusqu'au 22 avril 2010 à raison de quatre périodes par semaine. Au vu des circonstances (parution des premiers articles de presse sur «l'affaire Hainard»), elle ne termine pas le cours et n'obtient donc pas d'attestation indiquant le niveau de français acquis selon l'échelle du portfolio européen des langues. Sur encouragement de la formatrice responsable du cours, elle se présente néanmoins à un examen DELF organisé par une autre institution du canton. Elle réussit l'examen en question et obtient le niveau B2 portfolio européen des langues. Selon cette classification, le niveau B2 signifie que la personne

- *Peut comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, y compris une discussion technique dans sa spécialité.*
- *Peut communiquer avec un degré de spontanéité et d'aisance tel qu'une conversation avec un locuteur natif ne comportant de tension ni pour l'un ni pour l'autre.*
- *Peut s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande gamme de sujets, émettre un avis sur un sujet d'actualité et exposer les avantages et les inconvénients de différentes possibilités.*

L'attestation de réussite du DELF spécifie les résultats suivants:

- *Ecrit: compréhension 20.50 sur 25, production 14.50 sur 25*
- *Oral: compréhension 7.50 sur 25, production 17 sur 25*
- *Note finale: 59.50 sur 100*

La CEP a interrogé plusieurs collaborateurs de l'OFCO sur les compétences dont «Paloma» a fait preuve dans l'exercice de son activité professionnelle. Les avis à ce sujet sont fortement contrastés selon la manière dont les personnes auditionnées ont ressenti les circonstances entourant son engagement et l'ingérence de Frédéric Hainard dans la marche de l'office à partir de février 2010.

La CEP a obtenu quelques rapports établis par «Paloma». Selon les procédures internes au SSRT, les rapports des collaborateurs sont d'abord soumis sous forme de projet à un collègue de travail. Après vérification et correction éventuelle, ils sont ensuite transmis au chef de l'office concerné pour visa définitif. Les rapports de «Paloma» que la CEP a pu consulter sont annotés sur de nombreux points, en particulier sur des aspects juridiques

et sur des points de procédure. La CEP a constaté que les rapports établis par d'autres collaborateurs de l'OFCE comportent également des corrections.

Plusieurs collaborateurs de l'OFCE s'interrogent sur la manière dont «Paloma» planifie son travail. Le chef du SSRT déclare notamment:

Ce que je peux dire, c'est que assez bizarrement, la plupart des rapports que «Paloma» a établis arrivaient le lundi matin et pas pendant la semaine.

Tant Frédéric Hainard que «Paloma» réfutent catégoriquement cette affirmation qui sous-entend qu'elle ferait ses rapports à son domicile avec de l'aide extérieure.

Il convient de souligner que le certificat de travail délivré à «Paloma» par le Centre de micro-filmage pour son emploi d'août à novembre 2009 est excellent. Une majorité des collaborateurs de l'OFCE auditionnés par la CEP relèvent aussi que, si l'on fait abstraction de certaines lacunes en français écrit et en informatique, «Paloma» a fait preuve de beaucoup d'engagement dans son activité, que ce soit au niveau de ses horaires de travail ou dans sa manière très sérieuse de conduire les enquêtes et d'instruire les dossiers.

4.4 Formation interne pour les collaborateurs du SSRT

En janvier 2010, Frédéric Hainard souhaite mettre sur pied une formation de base pour inspecteurs et inspectrices du marché du travail. A cet effet, il prend contact avec la directrice de la HEG-Arc. Le 8 mars 2010, le secrétariat général du DEC et l'Institut de lutte contre la criminalité économique [ILCE] de la HEG-Arc signent un mandat de prestations qui illustre bien la nouvelle orientation donnée par Frédéric Hainard à l'OFCE (Annexe 8).

Frédéric Hainard joue le rôle de responsable de la formation et donne lui-même trois cours. Les autres intervenants sont un professeur de l'ILCE, un juge d'instruction économique bernois, le procureur général neuchâtelois et un commissaire de la police judiciaire neuchâteloise. Au total, 26 personnes, dont 7 collaborateurs de l'OFCE, parmi lesquelles «Paloma», suivent un ou plusieurs modules du cours. La fréquentation varie entre 9 et 18 personnes selon les sujets.

A la fin de la formation, une évaluation en deux parties (pratique et théorique) a lieu. Pour l'examen théorique, les intervenants doivent remettre à la doyenne de l'ILCE un certain nombre de questions d'examen. Lors de son audition par la CEP, Philippe Gnägi, chef-suppléant du DEC, fait part d'un problème lié à ces examens. Il avait en effet été porté à sa connaissance que Frédéric Hainard avait demandé à la doyenne de l'ILCE de pouvoir consulter les 45 questions de l'examen théorique. A son avis, il existait un risque de collusion entre «Paloma» et Frédéric Hainard dans la mesure où ce dernier avait préparé une partie des questions et voulait connaître les questions des autres intervenants alors que sa maîtresse «Paloma» devait passer cet examen.

Frédéric Hainard a effectivement contacté la doyenne de l'ILCE le 1^{er} juin 2010 en lui écrivant:

Je vous adresserai dans les plus brefs délais mes questions. Cela étant et compte tenu de l'actualité, nous devons prendre les mesures suivantes: c'est M. X (ndlr: l'inspecteur de la police judiciaire neuchâteloise) qui sera présent pour les écrits et les cas pratiques. En ce qui me concerne, je compte passer (...) à la HEG pour compiler les 45 questions en raison du fait que j'aurai suivi tous les cours. Je ne veux pas que ce document me soit adressé (!), mais je veux juste m'assurer de son adéquation avec les cours donnés et les besoins des apprenants.

Avec l'accord de la CEP, le chef-suppléant du DEC informe la directrice de la HEG-Arc de la situation. Il lui demande de supprimer de l'examen la partie contenant les questions de Frédéric Hainard, de confier la formulation de nouvelles questions à une tierce

personne, de conserver l'examen à la date prévue, de reporter à une date ultérieure la partie de l'examen de Frédéric Hainard et d'en changer le contenu.

Suivant ces instructions, la doyenne de l'ILCE répond à Frédéric Hainard comme suit:

Au vu de l'actualité, il est impératif que mis à part les questions qui résultent de votre propre cours, vous ne disposiez d'aucune information quant aux questions d'examen: notre école doit assurer l'égalité de traitement entre tous les candidats.

L'examen théorique se déroule le 26 juin 2010. Les sept collaborateurs de l'OFCO sont présents. La doyenne de l'ILCE, qui a personnellement préparé l'examen, en supervise le déroulement et en corrige les épreuves. Deux surveillants sont présents et personne n'est autorisé à quitter la salle durant l'examen. Pour éviter tout risque de collusion, les questions de Frédéric Hainard ne sont pas reprises. Les thèmes que celui-ci avait traités durant le cours font l'objet de questions intégrées dans les autres parties de l'examen.

Tous les candidats réussissent l'examen et obtiennent des notes qui vont de 4,2 à 6 (moyenne: 5,38). Pour sa part, «Paloma» obtient la note 5,1. Les résultats détaillés des examens étant couverts par le secret de fonction, l'ILCE n'a pas souhaité les remettre à la CEP. Ce principe a été admis, dans la mesure où l'enquête ne portait pas sur la qualité de la formation dispensée.

4.5 Considérations de la CEP

En ce qui concerne l'engagement de «Paloma», l'essentiel des allégations de la presse se sont vérifiées exactes. Tout au plus est-il établi que «Paloma» n'a pas débuté son travail à la Caisse cantonale de compensation (CCNC) mais bien à la CCNAC.

La CEP considère que la formation et le parcours professionnel de «Paloma» ne correspondent pas au profil des postes à repourvoir au sein de l'OSIS. Pour sa part, Frédéric Hainard nie avoir fait pression pour que «Paloma» soit engagée à la CCNAC et à l'OSIS. La CEP est d'avis, au contraire, que sans l'intervention de Frédéric Hainard, «Paloma» n'aurait jamais pu obtenir le poste de contrôleur du marché cantonal de l'emploi. En effet, il est intervenu très directement tout au long du processus de recrutement. Il s'est immiscé plus que de raison dans la sélection des candidats alors que cette tâche échoit normalement au SRHE et au chef du service concerné. De surcroît, il s'est déjà préoccupé de la formation de «Paloma» avant même que les trois postes vacants ne soient mis au concours. Les échanges de courriels avec le SRHE témoignent de sa volonté manifeste de l'engager à l'OSIS. On verra d'ailleurs plus loin (Cf. infra, 7.2.1) que cette ingérence dans le recrutement des collaborateurs de l'OFCO ne s'est pas limitée à «Paloma». Concernant la classification salariale de «Paloma», il a par deux fois fait des propositions supérieures à celles du SRHE quand bien même cela ne relève pas de sa compétence. Une fois il a imposé son point de vue (lors de l'engagement à la CCNAC) et une fois l'avis du SRHE a été retenu (salaire à l'OSIS).

Au niveau de la formation, la CEP salue l'initiative de Frédéric Hainard de mettre en place une formation spécifique pour les collaborateurs de l'OFCO. Elle relève cependant que cette formation était essentiellement axée sur la dimension policière des activités de l'OFCO. Elle déplore sa tentative d'ingérence pour l'évaluation du cours de l'ILCE, qui est inacceptable et constate avec satisfaction la réaction parfaitement adéquate de la doyenne de l'ILCE. Il est vrai que la liaison amoureuse entre Frédéric Hainard et «Paloma» avait été rendue publique quelques jours auparavant.

La CEP a des doutes sur les compétences de «Paloma» au moment de son engagement. Quant à son travail ultérieur, elle ne dispose cependant pas de suffisamment d'éléments objectifs pour en donner une appréciation neutre. Elle admet cependant que «Paloma» s'est engagée avec conviction dans son activité. Elle a rapidement appris le métier, étant de part sa nature encline à faire des enquêtes de nature policière. Son engagement a cependant nécessité un important soutien de la part des autres collaborateurs de l'OFCO, ce qui a, selon toute vraisemblance, eu des

conséquences négatives sur leur propre travail. En tout état de cause, la CEP considère que «Paloma» a été à la fois «victime» et «complice» de l'activisme déplacé de Frédéric Hainard.

Selon les déclarations de «Paloma», sa liaison amoureuse avec Frédéric Hainard date du début de l'été 2009. Certains éléments recueillis incitent cependant la CEP à penser que le début de la relation est antérieur au mois de juin.

4.6 Conclusions

En conclusion de ce point, la CEP considère que:

- Même s'il est compréhensible qu'un conseiller d'Etat puisse recommander des personnes qu'il connaît lorsque des postes sont à pourvoir dans l'administration cantonale, il apparaît à la CEP que Frédéric Hainard a outrepassé ses compétences en matière de recrutement de personnel en imposant l'engagement de sa maîtresse dans un de ses services.
- Lors de son engagement, «Paloma» n'avait pas les compétences requises pour le poste à l'OSIS.
- Frédéric Hainard n'a pas respecté les procédures habituelles en matière d'engagement et de rémunération de personnel dans l'administration cantonale. Il a essayé d'imposer un salaire nettement supérieur à celui qui est usuel pour un tel poste selon le SRHE.
- Frédéric Hainard, tout en admettant certaines maladresses, persiste à tort à affirmer qu'il n'a pas outrepassé ses compétences dans l'engagement de «Paloma».

5 INTERPELLATION SUR LA VOIE PUBLIQUE (ART. 3C DU DÉCRET)

5.1 Allégations des médias

Le 28 avril 2010, un premier article mettant en cause Frédéric Hainard paraît dans la presse. Sous le titre «*Le ministre joue au shérif*», l'article en question relate l'interpellation d'un citoyen en pleine rue.

Pedro n'en revient toujours pas. Le 6 avril dernier, ce petit maçon indépendant de La Chaux-de-Fonds croise un ami sur la route de l'apéro et se met à discuter. «Soudain, une voiture s'arrête et recule énergiquement à notre hauteur sur le trottoir, raconte Pedro. Le conducteur baisse sa vitre et me demande sèchement qui je suis. J'ai eu envie de l'envoyer au diable, mais je suis resté calme.»*

La scène suivante voit une dame et le conducteur sortir de la voiture. «J'ai reconnu la dame, elle travaille à l'Inspection du travail. Elle m'a poliment rappelé que je dois lui apporter des documents à la suite d'un contrôle sur un chantier. Mais j'ai continué à regarder en coin l'homme qui est reparti sans rien me dire.»

Quand Pedro arrive au bistrot, ses amis sont à la fois hilares et remontés. Eux ont reconnu le monsieur: il s'agit du libéral-radical chaux-de-fonnier Frédéric Hainard, propulsé l'année dernière au gouvernement neuchâtelois à l'âge de 33 ans. Il dirige le Département de l'économie et donc l'Inspection du travail. Pour le coup, Pedro la trouve saumâtre: «Ce monsieur qui est ministre n'a pas à m'interpeller ainsi dans la rue. Ses services savent où me joindre.»

«Il n'a pas perdu ses réflexes d'ancien flic, ironise un témoin de la scène que «Le Matin» a retrouvé. (...)

Voilà pour la défense de ce magistrat qui revendique sa proximité du terrain – «Je veux savoir de quoi je parle quand je dois ensuite décider politiquement.» Cette méthode autorise-t-elle pour autant à s'occuper personnellement d'une brouille en termes de police du travail et à intervenir en pleine rue? «Je ne me suis nullement occupé du cas, que je ne connaissais pas. En fait, j'étais en route avec une collaboratrice pour une toute autre mission. Et c'est elle, en voyant le maçon sur le trottoir, qui m'a demandé de m'arrêter pour lui parler d'une affaire en cours. Je suis resté en retrait.»

Frédéric Hainard reconnaît qu'il aurait peut-être au moins dû se présenter. «En général, je ne le fais pas lors de mes visites sur le terrain. (...) Mais, c'est vrai, je devrais quand même m'annoncer.»

***Nom connu de la rédaction**

Le Matin du 28 avril 2010

5.2 Faits retenus par la CEP

Le 6 avril 2010 à 18h00, Frédéric Hainard, O. S., le chef du SSRT, «Paloma» et un collaborateur de l'OFCO se retrouvent dans les bureaux du SSRT à La Chaux-de-Fonds. Frédéric Hainard souhaite faire des contrôles des conditions salariales en vigueur dans les shops des stations-service. Lors de son audition devant la CEP, O. S. a précisé que, dans un premier temps, Frédéric Hainard avait hésité à participer aux contrôles prévus ce soir-là. Il a finalement accepté car il s'agissait d'accompagner deux nouveaux inspecteurs sur le terrain. A l'époque, il avait également pour projet d'établir une convention collective de travail pour ce secteur et voulait recueillir l'avis des travailleurs sur la question.

Le chef du SSRT propose de former deux groupes. Lui-même et un de ses collaborateurs iront faire les contrôles dans le bas du canton. Pendant ce temps, Frédéric Hainard et «Paloma» feront de même dans le haut du canton.

Dans la mesure où le domicile de «Pedro» se situe sur le chemin qui mène au Locle, où Frédéric Hainard et «Paloma» devaient effectuer les contrôles, «Paloma» souhaite s'y arrêter pour lui remettre une convocation. En effet, lors d'un contrôle précédent, un autre collaborateur de l'OFCO avait découvert que «Pedro» employait deux personnes au noir. Il avait été invité à renvoyer à l'OFCO un formulaire attestant de l'affiliation de son personnel aux assurances sociales. Après deux rappels écrits restés sans réponse, «Paloma» veut lui remettre une convocation à l'OFCO en mains propres. Pour y aller, Frédéric Hainard conduit la voiture de «Paloma», en l'occurrence une voiture de remplacement munie de plaques jurassiennes. «Pedro» n'est pas chez lui. C'est sa fille qui répond en leur disant que son père travaille sur un chantier à La Chaux-de-Fonds ou bien se trouve au «Café des Griottes». «Paloma» lui donne alors la convocation et lui demande de la remettre à son père.

«Paloma» décide néanmoins de visiter le chantier mentionné par la fille de «Pedro». Elle et Frédéric Hainard rebroussement chemin et se rendent au chantier en question qui se trouve de l'autre côté de la ville. «Pedro» ne s'y trouve pas. Le duo repart en direction du Locle. A la hauteur du «Café des Griottes», «Paloma» aperçoit un passant marchant sur le trottoir et croit reconnaître «Pedro». Frédéric Hainard arrête le véhicule et recule. Il conteste formellement avoir reculé énergiquement comme Pedro l'affirme dans l'article cité plus haut. Il baisse alors la vitre de la voiture et demande: «Vous êtes qui ?» Le passant, qui s'avère effectivement être «Pedro», répond: «Et vous, vous êtes qui ?» Ni l'un, ni l'autre ne veut donner son identité. «Paloma» sort alors du véhicule. «Pedro» la reconnaît immédiatement. Elle lui donne sa carte de visite. Après une brève discussion, «Pedro» s'engage à lui téléphoner le lendemain.

Par la suite «Pedro» a été dénoncé au Ministère public pour infraction à la législation sur le travail.

5.3 Considérations de la CEP

Une fois encore, les allégations de la presse sont pratiquement exactes.

La CEP s'est toutefois interrogée sur les raisons pour lesquelles «Paloma» et Frédéric Hainard se sont écartés de leur mission de départ, à savoir le contrôle des shops dans le haut du canton, pour s'occuper de «Pedro». La décision de se rendre au domicile de «Pedro» paraît cohérente dans la mesure où l'adresse en question se trouve sur la route menant des locaux de l'OFCO au Locle. Par contre, la décision de rebrousser chemin pour aller chercher «Pedro» sur le chantier ou au «Café des Griottes» ne l'est pas. La CEP n'a reçu aucune explication probante permettant de comprendre ce changement d'itinéraire.

La CEP a cherché à savoir plus précisément comment «Paloma» et Frédéric Hainard se sont comportés devant le «Café des Griottes». Le fait de savoir si Frédéric Hainard a reculé «énergiquement» lui paraît secondaire. Elle relève que la discussion entre «Paloma» et «Pedro» s'est déroulée normalement et que Frédéric Hainard est effectivement resté en retrait. La CEP considère toutefois que deux erreurs ont été commises dans le cadre de cette intervention, à savoir tout d'abord que Frédéric Hainard n'ait pas cru bon de donner son identité à «Pedro» et ensuite que l'intervention en question se soit déroulée devant un établissement public dont l'exploitant et quelques clients ont évidemment pu reconnaître facilement Frédéric Hainard.

La CEP relève que le lendemain de la publication de l'article de presse cité plus haut, M. Hainard a déclaré à un autre média:

C'est un concours de circonstances. Ce jour-là, je me trouvais dans ma voiture avec deux collaborateurs du service de la surveillance du travail. Ils contrôlaient les conditions de travail dans les shops des stations-services et je voulais voir comment cela se passait. Lorsque nous avons passé à côté de ce Monsieur, l'un de mes collaborateurs m'a dit que cette personne ne donnait pas suite aux courriers du service. Comme j'étais au volant, je me suis arrêté et lui ai demandé qui il était... C'est tout. Mais je veux bien concéder qu'en tant que conseiller d'Etat, ce n'était pas à moi de lui adresser la parole.

L'Express, 4 mai 2010

Ces propos ne correspondent pas à la réalité des faits. M. Hainard n'était pas au volant de sa voiture mais de la voiture de remplacement prêtée par un garage jurassien à une collaboratrice de l'OFCO qui se trouvait être sa maîtresse. Il n'était pas accompagné de deux collaborateurs du SSRT mais seulement de la collaboratrice en question. Il n'était pas en train de contrôler les shops mais avait dévié de l'itinéraire prévu pour aller contrôler «Pedro.» Au surplus, la CEP constate que Frédéric Hainard, contrairement à ce qu'il affirme, n'a pas simplement observé le travail de ses collaborateurs mais est intervenu directement dans les contrôles effectués dans les shops.

5.4 Conclusions

Cette intervention de Frédéric Hainard et «Paloma» sur la voie publique peut être considérée comme maladroite. Si est vrai que les protagonistes n'ont pas contrevenu à la législation, cet épisode fournit néanmoins un exemple des interventions directes de Frédéric Hainard dans le travail opérationnel de l'OFCO, ce qui ne correspond pas au rôle attendu d'un conseiller d'Etat. Par rapport aux autres questions soulevées dans le décret, ce point apparaît toutefois comme mineur. Son importance provient du fait que c'est ce point mineur qui a déclenché ce que les médias ont appelé par la suite «l'affaire Hainard».

6 AFFAIRE «OLIVIA» (ART. 3D DU DÉCRET)

6.1 Allégations des médias

Le 5 mai 2010, un média publie un nouvel article faisant état de la manière dont Frédéric Hainard menait lui-même des enquêtes sur des citoyens.

Mais voici le récit de l'incroyable polar qui s'est joué ces trois derniers mois autour d'une enquête au départ banale sur une citoyenne neuchâteloise soupçonnée d'abuser de l'aide sociale. Nous l'appellerons Olivia. Au début, les rouages de l'Etat semblent fonctionner correctement. Les Services sociaux de Neuchâtel demandent une enquête sur Olivia. Le Département de l'économie, et ses inspecteurs du travail en sont chargés, comme le veut la procédure. Olivia est une quinquagénaire plutôt honorablement connue dans le canton. Elle se retrouve à l'assistance sociale pour des raisons de santé. Aujourd'hui encore, elle ne sait toujours pas exactement ce qu'on lui reproche. Mais un voyage au long cours semble avoir attiré les soupçons sur ses sources de revenus. Mais peu importe, les gros moyens sont mis en œuvre dès le début de l'enquête.*

Le 12 février dernier, au soir, Frédéric Hainard, son inspectrice et 2 autres fonctionnaires vont cueillir la fille d'Olivia à leur domicile commun à Neuchâtel. «Ma fille a été interrogée et privée de m'appeler, raconte Olivia. Moi, je mangeais à l'extérieur. Inquiète, j'ai appelé plusieurs fois ma fille. Quand elle m'a enfin répondu, elle m'a expliqué qu'elle était prise en otage au poste de police. Elle a passé le téléphone et j'ai été convoquée pour 22 h dans les locaux de l'Inspection du travail à La Chaux-de-Fonds.»

Olivia est au rendez-vous, sa fille est relâchée. Et, là surprise: «L'ami qui m'a conduite au rendez-vous me révèle que c'est Frédéric Hainard en personne qui m'attend sur le trottoir ! C'est donc lui qui m'a interrogé en alternance avec son inspectrice, fouillant mon sac et me posant plein de questions sans m'en dire les raisons.» Affolée, Olivia appelle le lendemain un Conseiller d'Etat qu'elle connaît personnellement et lui demande de l'aide. Il lui conseille de prendre un avocat, ce qu'elle fera plus tard.

Le samedi 13 février, elle est de nouveau convoquée à La Chaux-de-Fonds pour 22h00. Le ministre et son inspectrice l'interrogent, se mettant à lui demander si elle gagne de l'argent en se prostituant. «Comme j'ai 57 ans et que j'ai toujours servi mon pays, j'étais très choquée» dit Olivia. Puis arrive la grosse journée du jeudi 4 mars. A 6h30 du matin, Frédéric Hainard, son inspectrice et un autre fonctionnaire débarquent au domicile d'Olivia. Elle n'est pas là. C'est son beau-fils qui ouvre la porte. On lui explique qu'il s'agit d'une perquisition. «Ils ont tout retourné et pris notamment une carte bancaire» précise Olivia. Elle est convoquée dans la matinée à l'Inspection du travail. Toujours en présence du ministre, il est décidé d'aller vérifier l'emploi du temps donné par Olivia dans un restaurant de La Chaux-de-Fonds.

Cette descente spectaculaire laisse le restaurateur concerné encore furax aujourd'hui: «Frédéric Hainard et ses troupes ont débarqué juste avant midi, devant tous les clients. Ils m'ont harcelé de questions sur Olivia. L'inspectrice insistait pour que je dise que c'était «une pute» ! On m'a menacé de boucler mon établissement si je ne répondais pas correctement.

Des clients, notables de la région, ont critiqué en direct cette intervention. Mais le ministre shérif a continué sa journée d'enquête. Il a encore participé à l'interrogatoire du compagnon d'Olivia à 12h30, puis à un dernier round de questions à la suspecte dans le courant de l'après-midi. Le compagnon d'Olivia livre la conclusion de cette folle journée. «J'ai demandé à M. Hainard, que je

connais, s'il n'avait pas mieux à faire. Il m'a répondu qu'il aime le terrain et qu'il prend sur son temps libre pour participer aux opérations.»

***Nom connu de la rédaction**

Le Matin du 3 mai 2010

Interrogé par le journaliste, Frédéric Hainard donne les explications suivantes:

Q: Confirmez-vous vous être impliqué personnellement dans cette affaire de citoyenne soupçonnée d'abuser de l'aide sociale?

R: Oui, tout en précisant que pour le premier interrogatoire de la dame, l'inspectrice était accompagnée d'un autre inspecteur et de moi-même. Mon nom figure sur le procès-verbal sous la mention «observateur», sauf erreur de ma part.

Q: Vous avez participé activement aux interrogatoires et aux visites à domicile. Estimez-vous qu'il s'agisse encore d'une simple «observation» du terrain ?

R: Oui, c'est sur la base de ces constats que j'ai mis sur pied un cours de formation ouvert à tous les inspecteurs de mon département.

Q: Est-ce le rôle d'un conseiller d'Etat d'intervenir aussi massivement dans une enquête concernant une citoyenne ?

R: Oui, dans la mesure où cela permet d'améliorer l'efficacité de ses services.

Q: Vous intervenez souvent dans les affaires avec la même inspectrice: n'êtes-vous pas trop proche de cette amie et collaboratrice ?

R: Non, pas plus que les autres inspecteurs et de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs de mon département.

Le Matin du 5 mai 2010

6.2 Faits retenus par la CEP

Pour ce point aussi, les faits retenus par la CEP sont présentés dans l'ordre chronologique.

Le 21 janvier 2010, le chef de l'office de l'aide sociale [ODAS] informe le SSRT par courriel de soupçons d'abus à l'aide sociale de la part d'«Olivia», une Neuchâteloise originaire de l'île Maurice. L'ODAS avait été alerté par le service social de la Ville de Neuchâtel. Le service en question avait appris qu'«Olivia» se trouvait à l'île Maurice et soupçonnait que l'appartement qu'elle occupait à Neuchâtel, en l'occurrence son domicile légal, était sous-loué. L'ODAS demande l'ouverture d'une enquête, ce qui est accepté. L'enquête est confiée au SSRT qui mandate le jour même «Paloma» pour procéder à un contrôle de domicile.

Le 22 janvier 2010, «Paloma» informe l'ODAS qu'elle est passée la veille au domicile d'«Olivia» à Neuchâtel. Elle y avait rencontré «Benjamin», l'ami de «Maria», la fille d'«Olivia». Celui-ci lui a dit habiter l'appartement d'«Olivia» depuis une année environ avec son amie «Maria», et ce durant les périodes où «Olivia» se trouve à l'île Maurice.

«Paloma» demande si un nouveau dossier doit être ouvert. En effet, une procédure à l'encontre d'«Olivia» avait déjà été ouverte en 2007 suite à une annonce du service social du Val-de-Ruz mais avait été clôturée par la suite, pour raison de prescription.

Le 25 janvier 2010, le chef de l'ODAS confirme à l'OFCO sa demande d'ouvrir une enquête au sujet d'«Olivia». Il précise que, selon les informations données par le chef du service social de la Ville de Neuchâtel, «Olivia» vivrait la plupart du temps non pas à son domicile légal à Neuchâtel, mais chez son ami, un certain «Claude» qui réside à La Vue-des-Alpes. Son appartement serait en réalité occupé par sa fille «Maria» et «Benjamin».

6.2.1 Les événements du 12 février 2010

Le 12 février 2010, Frédéric Hainard informe l'OFCO qu'il souhaite participer à un contrôle sur le terrain. «Paloma» et «Damien», un collaborateur de l'OFCO, sont de service ce jour-là de 14h00 à 22h00. Il leur demande de prendre des dossiers d'aide sociale pour lesquels il y aurait lieu d'effectuer des contrôles et les fait venir à 18h30 à son bureau au Château. Gisèle Ory, cheffe du Département de la santé et des affaires sociales [DSAS], se trouve également au Château à ce moment-là. Frédéric Hainard, estimant que c'est une bonne occasion de lui faire connaître les personnes qui travaillent sur les dossiers d'aide sociale, présente «Damien» et «Paloma» à la cheffe du DSAS. Une discussion informelle s'ensuit durant laquelle Gisèle Ory apprend que Frédéric Hainard et les deux contrôleurs se préparent à aller sur le terrain.

En quittant le Château, «Paloma» annonce qu'elle souhaite vérifier si «Olivia» se trouve bien chez elle. A 19h30, Frédéric Hainard, «Paloma» et «Damien» se rendent au domicile légal d'«Olivia» à Neuchâtel. C'est «Maria», la fille de cette dernière qui ouvre la porte. «Paloma» lui demande si c'est son appartement. Elle répond par l'affirmative. «Paloma» lui demande si sa mère habite là. «Maria» répond: *«Pas souvent, car elle vit avec son ami «Claude» à La Vue-des-Alpes. Ce soir, ma mère mange dans un restaurant à La Chaux-de-Fonds ou chez son ami.»* «Damien» propose d'arrêter l'intervention et de revenir une autre fois. Lui-même avait pour projet de vérifier un dossier de domiciliation à La Cibourg. «Paloma» n'est pas d'accord: *«Non, il faut qu'on profite d'entendre la fille puisqu'elle dit que sa maman habite la plupart du temps chez «Claude».»* Vu les divergences entre les deux collaborateurs de l'OFCO, Frédéric Hainard intervient: *«Stop! Maintenant vous faites l'audition.»* La décision est prise de partir sur-le-champ avec «Maria» pour l'auditionner dans les anciens locaux de l'OFCO à Peseux.

«Maria» affirme avoir mal vécu ces événements du 12 février 2010. Au moment où on la somme de partir à Peseux, elle n'a pas encore soupé. Pendant toute l'intervention «Paloma» la suit dans son appartement en lui disant que cela est nécessaire pour l'empêcher de téléphoner à sa mère. Comme elle est en training, elle fait savoir qu'elle a besoin de s'habiller plus chaudement. «Maria» souhaite s'enfermer dans sa chambre pour se changer. Dans un premier temps «Paloma» refuse. Finalement elle accepte mais écoute derrière la porte afin de s'assurer que «Maria» ne téléphone pas à sa mère. Frédéric Hainard justifie cette précaution par le risque de collusion. Il craignait que «Maria» puisse renseigner sa mère sur les réponses qu'elle avait données, notamment sur la question de ses voyages à l'île Maurice.

La question surgit alors de savoir comment les quatre personnes peuvent se déplacer à Peseux. Les protagonistes ne disposent que de la voiture privée de «Paloma». Frédéric Hainard ne voulait pas que des inspecteurs de l'OFCO transportent des personnes suspectes. Il ne voulait pas non plus que «Maria» se déplace seule avec son véhicule, estimant que la première chose qu'elle ferait serait de téléphoner à sa mère. Pour effectuer le déplacement ils utilisent donc la voiture de «Maria». C'est «Maria» qui conduit. En parallèle, il propose que «Paloma» se rende avec sa voiture à La Vue-des-Alpes chez «Claude» pour vérifier si «Olivia» s'y trouve.

Pendant que «Paloma» est en route pour La Vue-des-Alpes, Frédéric Hainard, «Damien» et «Maria» arrivent devant les anciens locaux de l'OFCO à Peseux. Ils s'aperçoivent alors qu'ils n'ont plus accès au bâtiment. Après le déménagement des bureaux de l'OFCO à La Chaux-de-Fonds, la serrure électronique avait été en effet désactivée. Ils décident alors de réaliser l'audition dans un bureau du Bâtiment administratif de la Police neuchâteloise [BAP] à Neuchâtel. Durant son audition, Frédéric Hainard a justifié ce choix par le fait que les collaborateurs de l'OSIS, puis de l'OFCO, utilisent, en cas de besoin, les locaux du BAP depuis 10 ans.

De 20h05 à 20h35, «Damien» procède à l'audition de «Maria» dans les locaux du BAP. Il pose les questions et transcrit l'entretien dans un procès-verbal. Le procès-verbal d'audition indique la présence de Frédéric Hainard comme observateur et comporte sa

signature. Lors de son audition devant la CEP, «Maria» a relevé que Frédéric Hainard était en fait très actif et qu'il était intervenu plusieurs fois au cours de l'interrogatoire.

Durant l'audition, «Paloma» appelle Frédéric Hainard par téléphone. Arrivée entre-temps à La Vue-des-Alpes, elle lui fait savoir qu'elle n'arrive pas à localiser la maison dans laquelle habite «Claude», l'ami d'«Olivia». Au cours de la discussion, Frédéric Hainard interpelle un agent de la Police neuchâteloise pour lui demander s'il sait où habite «Claude». La recherche est compliquée par le fait que «Claude» a un domicile déclaré à La Chaux-de-Fonds, mais que son domicile de fait est à La Vue-des-Alpes.

C'est à ce moment que la décision est prise d'envoyer une patrouille de police pour rejoindre «Paloma» à La Vue des Alpes et l'accompagner au domicile de «Claude». Lors de son audition devant la CEP, «Paloma» a déclaré qu'elle n'avait pas sollicité l'aide de la police et que c'était Frédéric Hainard qui avait pris cette initiative. Ce dernier estimait en effet que «Claude» pouvait être considéré comme dangereux car il détenait des armes. Cette affirmation n'était fondée sur aucun élément probant. De surcroît «Claude» ne détenait qu'un pistolet, en l'occurrence son ancienne arme militaire.

En attendant que la patrouille de police arrive, «Paloma» se rend au domicile légal de «Claude» à La Chaux-de-Fonds. Personne n'est là. Elle retourne à La Vue-des-Alpes où elle retrouve la patrouille. Avec les deux agents présents, elle se rend à la maison où habite «Claude». Il leur ouvre la porte, les envoie «balader» et leur dit qu'«Olivia» n'est pas là. «Paloma» appelle Frédéric Hainard pour l'en informer. Ce dernier lui dit de revenir au BAP.

La CEP s'est étonnée que l'intervention de la police à La Vue-des-Alpes en présence de «Paloma» n'ait pas été inscrite au journal de poste de la police. Frédéric Hainard n'a pas été en mesure de fournir d'explications à ce sujet. Ce problème a d'ailleurs conduit le Conseil d'Etat à ouvrir, avec l'accord de la CEP, une enquête administrative (Cf. infra, 6.3.3). Cette enquête a notamment permis d'établir que les agents de police qui se sont rendus chez «Claude» n'ont pris aucune précaution particulière. Cela a également été le cas des agents du SSRT qui se sont encore rendus au domicile de «Claude» le 4 mars 2010, non seulement sans protection particulière, mais encore sans même avoir été avertis de la présence éventuelle d'une arme. L'explication fournie par Frédéric Hainard pour justifier le recours à une patrouille de police apparaît ainsi bien légère, pour ne pas dire sans substance.

Pendant ce temps, l'audition de «Maria» prend fin. Alors qu'elle est toujours en présence de Frédéric Hainard, «Maria» reçoit un appel de sa mère. Frédéric Hainard lui interdit de répondre. Puis il lui demande de la rappeler pour lui dire qu'elle doit se rendre dans les locaux de l'OFCO à La Chaux-de-Fonds alors qu'elle-même doit rester au BAP jusqu'à nouvel avis. «Maria» obtempère mais sa mère ne répond pas à ses appels. Frédéric Hainard lui dit alors: *«Tant que vous n'arriverez pas à localiser votre mère, vous ne sortirez donc pas du BAP.»* Finalement «Maria» arrive tout de même à rejoindre sa mère qui est en train de manger avec un ami dans un restaurant de La Chaux-de-Fonds. Sur ordre de Frédéric Hainard, «Maria» lui signifie qu'elle doit se présenter à 22h00 dans les locaux de l'OFCO à La Chaux-de-Fonds pour y être auditionnée et que si elle ne le fait pas, elle-même ne pourra pas repartir du BAP.

Revenue entre-temps au BAP, «Paloma» y retrouve Frédéric Hainard. Peu après 21h00 ils se rendent ensemble dans les bureaux de l'OFCO à La Chaux-de-Fonds. Avant de partir, Frédéric Hainard donne l'ordre à «Damien» de ne pas laisser partir «Maria» tant qu'«Olivia» ne se présentera pas à l'OFCO, à La Chaux-de-Fonds. A 22h00, «Olivia» arrive dans les locaux comme cela lui avait été demandé. Elle est accompagnée par l'ami avec lequel elle soupait. Celui-ci reconnaît Frédéric Hainard qui est arrivé entre-temps avec «Paloma». A 22h06, Frédéric Hainard appelle «Damien». Il lui annonce qu'«Olivia» est arrivée et qu'il peut donc relâcher «Maria». Suite à ce téléphone, «Maria» est autorisée à rentrer chez elle.

A 22h10, Frédéric Hainard et «Paloma» procèdent à l'interrogatoire d'«Olivia». C'est «Paloma» qui pose les questions et Frédéric Hainard prend le procès-verbal. «Paloma»

fouille le sac d'«Olivia» dans lequel elle trouve des billets d'avion pour l'île Maurice. Lors de son audition devant la CEP, «Olivia» a expliqué que ces billets étaient destinés à des amis. Elle a aussi relevé que «Paloma» avait fait preuve d'agressivité durant l'audition alors que Frédéric Hainard était plutôt calme. L'audition prend fin à 23h05 et «Olivia» quitte les locaux de l'OFCO. Dans le procès-verbal d'audition, qui comporte la signature de Frédéric Hainard, celui-ci est mentionné comme observateur, alors qu'il est manifestement intervenu pendant l'audition.

Dans l'intervalle, «Damien», qui n'a pas de voiture à disposition, est ramené par un gendarme dans les bureaux de l'OFCO à La Chaux-de-Fonds où il retrouve à 23h10 Frédéric Hainard et «Paloma».

6.2.2 Les événements du 13 février 2010

Le lendemain matin, soit le 13 février 2010, «Olivia» appelle Claude Nicati, chef du Département de la gestion et du territoire [DGT]. Elle connaît ce dernier car son mari avait effectué du service militaire avec lui. Elle lui relate les événements de la veille. Claude Nicati s'étonne du comportement de son collègue du Conseil d'Etat et suggère à «Olivia» de prendre un avocat. Il appelle ensuite Frédéric Hainard pour lui dire qu'il n'est pas sûr que ce soit à lui d'être sur le terrain.

Le 13 février toujours, «Paloma» procède à des investigations relatives aux voyages d'«Olivia» à l'île Maurice et au paiement de ceux-ci. Pour tirer les choses au clair, elle estime nécessaire d'auditionner «Olivia» une nouvelle fois. Elle l'appelle et lui fixe rendez-vous le jour même à 18h00 à l'OFCO. Elle appelle aussi Frédéric Hainard pour l'en informer. Frédéric Hainard lui annonce qu'il compte participer à l'audition car il veut suivre le dossier «Olivia» jusqu'au bout.

A 18h15, «Olivia» est auditionnée par «Paloma» et Frédéric Hainard. «Paloma» pose les questions et Frédéric Hainard prend le procès-verbal. La CEP a constaté qu'il existe au dossier de cette affaire deux procès-verbaux de cette même audition. Curieusement, le nom de Frédéric Hainard n'y figure pas, quand bien même «Paloma» a confirmé sa présence à l'audition en question. Plus curieusement encore, seul l'un de ces deux procès-verbaux est néanmoins signé par Frédéric Hainard. Lors de son audition devant la CEP, «Olivia» relève que le ton de l'interrogatoire s'est considérablement durci par rapport à l'audition du 12 février, aussi de la part de Frédéric Hainard. «Paloma» lui a demandé si elle avait effectivement téléphoné à Claude Nicati, ce qu'«Olivia» a confirmé. Cette dernière a l'impression que cette information a considérablement irrité Frédéric Hainard.

6.2.3 Les événements du 4 mars 2010

Le 2 mars 2010, sur demande de «Paloma», le Ministère public requiert le SSRT pour perquisitionner tous les lieux auxquels «Olivia» a accès. Dans la mesure où «Paloma» et les inspecteurs de l'OFCO disponibles à ce moment-là n'avaient jamais fait de perquisition, Frédéric Hainard souhaite participer personnellement aux opérations. Il se rend ainsi le 4 mars 2010, à 06h30, avec «Paloma» et deux collaborateurs de l'OFCO, au domicile d'«Olivia» à Neuchâtel pour y effectuer une perquisition. «Maria» était parti au travail à 06h20, peu avant leur arrivée. Seul « Benjamin » s'y trouve à ce moment-là. Il ressort de la perquisition, à laquelle Frédéric Hainard participe activement, qu'il n'y a pas d'effets personnels appartenant à «Olivia» à l'adresse en question.

Au cours de la perquisition, les inspecteurs de l'OFCO trouvent un mégot contenant de la marijuana et en informent la police. Sitôt la perquisition terminée, «Benjamin» est convoqué pour une audition dans les locaux de l'OFCO à La Chaux-de-Fonds. Il s'y rend contre sa volonté, à mesure qu'il avait dans la matinée des obligations professionnelles particulières, qu'il tenait à assumer. A 09h20, il y est auditionné par «Paloma». Le procès-verbal d'audition, établi par «Paloma», ne fait pas mention de Frédéric Hainard et ne comporte pas la signature de ce dernier. Toutefois, il était présent dans les locaux de

l'OFCO et est passé à plusieurs reprises dans la salle d'audition. L'audition se termine à 9h55.

Comme on le verra plus loin (Cf. infra, 6.3.4), la CEP dispose d'éléments qui permettent d'admettre qu'«Olivia» a également été auditionnée le matin du 4 mars, quand bien même cela ne ressort pas du dossier constitué par l'OFCO.

Toujours préoccupés par la question de savoir où «Olivia» habitait véritablement, Frédéric Hainard, «Paloma» et deux inspecteurs de l'OFCO, se rendent en fin de matinée au «Restaurant de la Truite» à La Chaux-de-Fonds. Il est difficile d'établir avec exactitude le déroulement des faits dans la mesure où cette intervention n'a pas donné lieu à un procès-verbal. Les avis divergent, par exemple, quant à l'heure à laquelle les contrôleurs arrivent sur place. Le gérant du restaurant situe le début de l'intervention à 11h45, c'est-à-dire en plein service de midi. Frédéric Hainard, «Paloma» et «Eliott» affirment être arrivés à 11h10, justement pour ne pas perturber le service. Le rapport établi à cette occasion indique également 11h10. Selon «Eliott», l'intervention a duré jusqu'à 11h40 au plus tard puisqu'il serait arrivé à 11h45 chez sa famille pour le repas de midi.

Le patron du restaurant ne connaissait aucun des participants. Certains clients présents reconnaissent cependant Frédéric Hainard et le prennent à partie. Il se présente alors personnellement et explique qu'il est en mission avec des collaborateurs du SSRT dont il a la responsabilité en tant que chef du DEC.

Après ce départ un peu mouvementé, «Paloma» et Frédéric Hainard procèdent à l'interrogatoire du gérant dans un local en retrait de la salle principale du restaurant pendant que les deux autres inspecteurs procèdent à des contrôles des conditions de travail et de salaire des employés du restaurant. L'audition porte sur «Olivia» que le gérant connaît bien pour avoir travaillé avec elle dans l'exploitation d'un autre établissement public. Par rapport aux allégations parues dans la presse, «Paloma» admet lui avoir posé la question: «*Est-ce que Olivia se prostitue ?*» Le gérant a répondu par la négative tout en admettant qu'«Olivia» dort occasionnellement dans son établissement. Il précise qu'elle n'y travaille pas et qu'elle ne s'y trouve pas au moment de l'audition. Il faut savoir que, depuis son engagement à l'OFCO, «Paloma» s'était vue attribuer la mission d'effectuer des contrôles dans le cadre de la loi sur la prostitution. Elle reconnaît qu'elle avait déjà posé cette question directement à «Olivia» lors d'une audition précédente. Elle conteste cependant catégoriquement avoir utilisé le terme de «pute» à un moment quelconque. Frédéric Hainard déclare qu'il est resté en retrait lors de l'interrogatoire du gérant. Il n'a jamais entendu «Paloma» utiliser le terme de «pute» et conteste qu'un des collaborateurs de l'OFCO présents a menacé de fermer l'établissement comme cela est relaté dans la presse.

Dans l'après-midi du 4 mars, «Paloma» procède encore à l'audition d'«Olivia». A cette occasion, cette dernière donne quelques explications sur son emploi du temps depuis la veille au soir et conteste ne pas habiter dans son appartement.

Par la suite, le gérant du restaurant dit avoir reçu un rapport de l'OFCO. Celui-ci traite uniquement des conditions d'engagement de son personnel et ne fait pas état des questions qui lui avaient été posées au sujet d'«Olivia». Le rapport conclut que tout est en ordre.

Après cet épisode, l'OFCO a poursuivi ses investigations sur «Olivia» sans intervention de Frédéric Hainard. L'enquête a débouché, le 2 juin 2010, sur une dénonciation au Ministère public basée sur un rapport établi par «Paloma».

6.3 Considérations

Pour la CEP, c'est sans nul doute dans l'affaire «Olivia» que les agissements et le comportement de Frédéric Hainard sont les plus critiquables. Cette affaire soulève beaucoup de questions, tant au niveau du fonctionnement d'un service de l'Etat et des

relations transversales entre différents départements que du rôle et de la personnalité de Frédéric Hainard. Ce sont aussi les agissements de Frédéric Hainard et de «Paloma» dans ce dossier qui ont incité deux avocats à déposer une plainte pénale auprès du Ministère public, plainte pour laquelle la levée de l'immunité de Frédéric Hainard a été demandée et acceptée par le Grand Conseil (Cf. supra, 1.4.2). Vu les nombreuses implications de cette affaire, les considérations de la CEP sont présentées en quatre parties.

6.3.1 Présence de Frédéric Hainard au SSRT et sur le terrain

A la mi-février 2010, alors que le chef du SSRT était en vacances durant une semaine, Frédéric Hainard s'est beaucoup impliqué dans le fonctionnement du SSRT et de l'OFCO en particulier. A l'époque, le poste de chef de l'OFCO était vacant. Frédéric Hainard s'est ainsi substitué au chef de service, alors en vacances. Il a également assumé la fonction de chef de l'OFCO en dirigeant personnellement cette entité. Son interventionnisme a encore été plus marqué durant la première semaine de mars (relâches) lorsqu'il a organisé les plans de travail, défini les missions et accompagné les collaborateurs sur le terrain. Grâce à sa présence régulière dans les bureaux de l'OFCO, il a aussi pu suivre de près le travail des inspecteurs. Ceux-ci étaient tenus de lui transmettre toutes les informations sur les activités qu'ils menaient. A titre anecdotique, il s'est, par exemple, personnellement impliqué dans le déménagement des bureaux de l'OFCO de Peseux à La Chaux-de-Fonds. Il s'est à cette occasion préoccupé par exemple de la perte d'un casque de chantier de la part d'un des inspecteurs.

Sur ce point, la CEP estime que l'engagement du chef du DEC, tant dans la conduite de l'OFCO que dans le travail sur le terrain, a été trop loin. Sa présence et ses interventions sur le terrain soulèvent un certain nombre de problèmes de fond et de forme.

Sur la forme, on peut attendre d'un conseiller d'Etat, s'il veut mériter le respect attaché à sa fonction, un minimum de dignité. Dans cette affaire, Frédéric Hainard a en plusieurs circonstances eu un comportement indigne, ce qui n'a pas manqué de choquer non seulement les personnes avec lesquelles il a eu directement à faire, mais aussi quelques rares témoins. Cela a été le cas des clients du «Restaurant de la Truite», qui étaient présents lors de l'intervention de Frédéric Hainard et de l'OFCO dans cet établissement public.

Sur le fond, il n'appartient pas à un conseiller d'Etat de diriger directement durant une semaine et indirectement pendant plusieurs mois un office, même si celui-ci n'avait plus de chef au moment des faits. Ce n'est pas non plus le rôle d'un chef de Département de mener des auditions, de prendre des procès-verbaux, de perquisitionner et, d'une manière plus générale, de se mêler directement d'enquêtes. Déjà critiquable en soi, cette implication dans la marche de l'OFCO apparaît a posteriori au surplus particulièrement déplacée, puisqu'elle permettait à Frédéric Hainard de rejoindre et de passer du temps avec sa maîtresse. Un tel activisme est par ailleurs d'autant plus problématique que le chef de Département est souvent l'autorité de recours contre les décisions administratives des services placés sous sa responsabilité. La CEP considère ainsi que Frédéric Hainard n'avait plus la distance nécessaire pour pouvoir agir avec impartialité en qualité d'autorité de recours.

6.3.2 Les événements du 12 février 2010

La CEP ne peut s'empêcher de faire un parallèle entre les événements tels qu'ils se sont déroulés le soir du 12 février 2010 et une autre intervention de Frédéric Hainard dans sa fonction d'officier de police en 2005. Cette intervention est d'ailleurs au centre de la pétition mentionnée à l'art. 5 du décret du 25 mai 2010. La CEP a pris connaissance du dossier administratif ouvert sur cette question. Cette affaire, même si elle sort de la sphère de compétences de la CEP, est symptomatique des méthodes employées sur le terrain par l'ancien chef du DEC, lesquelles avaient à l'époque été assimilées par la Cour de cassation pénale du canton de Neuchâtel à un «*subterfuge digne d'un état totalitaire*».

L'intervention du 12 février de Frédéric Hainard et des collaborateurs de l'OFCO va être examinée par la justice, au vu de la plainte déposée et de la levée de l'immunité de Frédéric Hainard. Compte tenu de la séparation des pouvoirs, la CEP se limite à donner une appréciation politique sur ces événements. Elle considère que le fait de prendre en quelque sorte «en otage» une personne majeure, puisque proche de la trentaine, pour pouvoir interroger sa mère n'est politiquement pas acceptable de la part d'un conseiller d'Etat. Le risque de collusion invoqué par Frédéric Hainard pour justifier ce procédé ne résiste par ailleurs pas à l'examen. Par «Benjamin», «Olivia» pouvait savoir en effet depuis le 21 janvier 2010 que l'OFCO enquêtait sur sa personne et sur ses agissements. D'une manière générale, Frédéric Hainard a, dans cette affaire comme dans d'autres, violé le principe de la proportionnalité, selon lequel la force utilisée doit être proportionnée à l'objectif légitime à atteindre par ce moyen. Les explications données par Frédéric Hainard pour justifier la mobilisation d'une patrouille de police aux fins d'accompagner «Paloma» chez «Claude» ne sont guère plus sérieuses. La police n'a en effet pas confirmé que «Claude» était quelqu'un de «dangereux» possédant «des armes» (Cf. supra, 6.2.1). Ces explications témoignent de la propension de Frédéric Hainard à forcer le trait dans le but de justifier rétroactivement l'utilisation de moyens disproportionnés.

6.3.3 Utilisation des locaux et des services de la police

Le 29 juin 2010, Jean Studer, chef du DJSF, a adressé un courrier à la CEP. Il avait eu connaissance, par le commandant de Police neuchâteloise, que les collaborateurs de l'OFCO avaient utilisé les locaux du BAP lors de leur intervention du 12 février 2010. Il avait aussi appris qu'une patrouille de police avait été engagée à cette occasion alors qu'aucune inscription ne figurait dans le registre des activités opérationnelles de la police. Dans le même courrier, Jean Studer annonçait qu'il entendait ouvrir une enquête administrative pour élucider les questions ouvertes. Il sollicitait donc l'avis de la CEP, conformément à l'article 28o, al. 3 OGC. Le 4 juillet 2010, la CEP a donné son accord, estimant que l'objet de l'enquête prévue n'empiétait pas sur le mandat qui lui a été confié par le Grand Conseil dans le décret du 25 mai 2010. Le Conseil d'Etat avait été préalablement informé par Jean Studer de son intention d'ouvrir une enquête et ne s'y était pas opposé. Pour des raisons bien compréhensibles, cette décision n'avait alors pas été communiquée à Frédéric Hainard. L'enquête administrative a été confiée à François Paychère, juge à la Cour de justice du canton de Genève.

La CEP a rencontré le juge Paychère. La discussion a porté essentiellement sur des questions de communication. Par respect du secret de fonction, la CEP ne lui a remis aucun document. Elle a par contre pu prendre connaissance du projet de rapport avant sa remise au chef du DJSF. A part le libellé du titre, dont elle a suggéré qu'il soit modifié pour bien correspondre à l'objet de l'enquête menée, la CEP n'a pas formulé de remarques. Le rapport a été remis au Conseil d'Etat le 28 octobre 2010.

6.3.4 Les événements du matin du 4 mars 2010

La CEP s'est penchée avec attention sur la question de savoir si «Olivia» a déjà été présente le matin du 4 mars 2010 dans les locaux de l'OFCO pour y être interrogée. «Olivia» et sa fille «Maria» affirment que c'est le cas, alors que Frédéric Hainard, «Paloma» et un collaborateur de l'OFCO le contestent.

Au vu de plusieurs éléments, la CEP a acquis la conviction qu'«Olivia» a effectivement déjà été auditionnée dans les locaux de l'OFCO le matin du 4 mars, même si pour des raisons inexplicables, cela n'apparaît pas dans le dossier.

«Olivia» a décrit de manière détaillée devant la CEP le déroulement de la matinée du 4 mars. Elle affirme avoir reçu un appel en début de matinée de «Paloma» qui lui demandait de passer à l'OFCO pour 10h00 ou 10h30. Elle dit s'y être rendue en auto stop et y avoir été interrogée par Frédéric Hainard et «Paloma», notamment sur d'éventuelles activités de prostitution. Elle relève également que c'est à cette occasion qu'elle leur a dit qu'elle avait passé la nuit précédente au «Restaurant de la Truite» et

qu'elle leur a donné les coordonnées téléphoniques de «Claude», son ami qui habite à La Vue-des-Alpes.

Les éléments sur lesquels la CEP a fondé sa conviction sont les suivants:

- Elle a demandé à un des collaborateurs de l'OFCO qui a participé à l'intervention au Restaurant de «Restaurant de la Truite» comment il avait su qu'«Olivia» avait passé la nuit précédente dans cet établissement. Le collaborateur en question n'a pas pu répondre.
- Interrogée par la CEP sur les raisons pour lesquelles il avait été décidé de se rendre au «Restaurant de la Truite» le 4 mars en fin de matinée, «Paloma» répond: «Parce qu'«Olivia» nous a dit en fait que ce soir-là elle avait passé la nuit chez lui. Donc on est allé vérifier si elle avait pas bien passé la nuit chez lui.». Il a bien fallu que quelqu'un dise à Frédéric Hainard et «Paloma» qu'«Olivia» avait passé la nuit au «Restaurant de la Truite». La CEP ne voit pas qui cela pourrait être d'autre qu'«Olivia» elle-même, et forcément dans la matinée du 4 mars. Par ailleurs, aucun procès-verbal d'audition établi par l'OFCO ne fait état de questions relatives à d'éventuelles activités de prostitution de la part d'«Olivia». Or, tant Frédéric Hainard que «Paloma» admettent que cette question lui a bien été posée. De l'avis de la CEP, cela ne peut également être que dans la matinée du 4 mars.
- Dans le procès-verbal de l'audition d'«Olivia» conduite par «Paloma» le 4 mars 2010, dès 15h00, on peut lire ce qui suit: «Vers 9h20, je me suis déplacée au giratoire du T... J'ai fait du stop pour me rendre à votre office ce jour à 11h00.» Cette déclaration doit forcément correspondre à la réalité, faute de quoi «Paloma» ne l'aurait sans doute pas retranscrite, du moins telle quelle.
- «Maria» a précisé être partie au travail à 6h20, soit avant le début de la perquisition à son domicile. Elle en a été informée à 9h00 par son ami. Le soir même, sa mère lui a parlé de sa journée et lui a à cette occasion déjà indiqué avoir été entendue le matin dans les locaux de l'OFCO.
- En cours d'enquête, Frédéric Hainard a prétendu détenir la preuve qu'«Olivia» n'était venue dans les locaux de l'OFCO que l'après-midi du 4 mars. Invité par la CEP à produire cette preuve, il a toutefois refusé de le faire. Plus exactement, il a feint de ne pas avoir compris la demande de la CEP, laquelle n'aurait pourtant pas pu être formulée de manière plus claire et précise qu'elle ne l'a été.

La CEP doit ainsi constater qu'il manque au dossier de l'OFCO toute trace de cette audition d'«Olivia», qui a provoqué de nombreux actes d'enquête le jour même encore. Ce n'est toutefois pas la seule lacune de ce dossier. Pour prendre un autre exemple, le procès-verbal d'audition de «Benjamin» ne mentionne pas la présence de Frédéric Hainard qui a pourtant admis y avoir participé.

6.3.5 Bases légales de l'OFCO dans le domaine de l'aide sociale

Un acte de police peut constituer une atteinte importante aux droits fondamentaux. Les diverses auditions et interventions effectuées dans le cadre de l'affaire «Olivia» l'illustrent bien. Tout acte de police doit par conséquent tirer ses fondements dans un texte légal, en principe une loi.

Selon l'art. 93 ch. 2 du Code de procédure pénale neuchâtelois du 19 avril 1945, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, la police judiciaire était exercée notamment par «...les fonctionnaires et particuliers auxquels la loi confère cette qualité, qui sont les agents de la police judiciaire».

La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage du 25 mai 2004 confère en son art. 52 la qualité d'agent de la police judiciaire aux collaborateurs du service de l'emploi. La CEP a dû se pencher sur la question de savoir si les collaborateurs de l'OFCO ont également cette qualité dans le domaine de l'action sociale, ce que les mandataires d'«Olivia» ont contesté dans plusieurs de leurs écrits. La CEP n'a pas été seule à examiner ce

problème. Le service juridique de l'Etat de Neuchâtel l'a fait, à sa demande, et a transmis le fruit de ses recherches dans une note du 18 août 2010. Selon cette note, l'OFCO ne détient des compétences de police judiciaire en matière d'abus d'aide sociale que lorsqu'un bénéficiaire ne déclare pas un emploi ou un travail. Hormis ce cas particulier, l'OFCO n'a donc aucune compétence de police judiciaire dans ce domaine.

Le juge Paychère a également abordé cette problématique dans son rapport du 28 octobre 2010. Il a relevé que la loi sur l'action sociale du 25 juin 1996 ne contient pas de normes comparables à l'art. 52 de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage dont il est question ci-dessus. De cette lacune, voulue par le législateur ou résultat d'une inadvertance, on doit conclure selon lui que les membres du SSRT, quand bien même ils auraient la qualité d'agents de la police judiciaire dans d'autres domaines d'intervention étatiques, ne l'ont par contre pas dans celui de l'action sociale. Pour le juge Paychère, il ne fait ainsi pas de doute par exemple que la présence le 4 mars de Frédéric Hainard et de trois agents du SSRT au domicile d'«Olivia» ne reposait pas sur une base légale suffisante. La demande de Frédéric Hainard du 12 février 2010 du soutien d'une patrouille de police émanait aussi d'une autorité incompétente.

La CEP n'a aucune raison de mettre en doute le sérieux des conclusions tirées par les collaborateurs du service juridique de l'Etat et par le juge Paychère. Elle ne peut donc que faire siens les avis exprimés par ces éminents juristes. Il est intéressant de relever encore à ce sujet que lors de son audition, « Henri », le mandataire qui a dirigé de fait l'OFCO durant quelques mois seulement, a déclaré s'être rendu compte qu'il y avait en ce domaine un problème de base légale, cela quand bien même lui-même n'est pas juriste.

Frédéric Hainard n'est par contre pas de cet avis. En date du 24 janvier 2011, ce dernier a en effet adressé un courriel à la CEP dans lequel, sur un ton arrogant, il lui donne la leçon en ces termes : «*La CEP préférant se baser sur des «délations et ouïes-dires», je me suis livré à une petite recherche que votre commission aurait parfaitement pu faire et m'éviter ainsi de nombreux tracasseries...*». Frédéric Hainard poursuit en rappelant qu'en date du 24 octobre 2000, le Grand Conseil a adopté par 78 voix contre 1 un décret concernant le marché cantonal de l'emploi, qui mentionne que les inspecteurs du marché cantonal de l'emploi sont compétents pour les infractions à l'aide sociale, qu'ils doivent collaborer avec le service cantonal de l'action sociale et qu'ils sont agents de la police judiciaire. Il en déduit que la pratique qu'il a adoptée est celle en vigueur y compris pour les abus à l'aide sociale, en d'autres termes, que la CEP, comme d'autres, s'est penchée sur un faux problème. Frédéric Hainard a juste omis de préciser que le décret auquel il se réfère a été abrogé par le Grand Conseil le 25 mai 2004 et qu'une pratique, aussi longue soit-elle, ne peut en aucun cas être assimilée à une base légale sur laquelle tout acte de police doit reposer ! Frédéric Hainard oublie surtout que comme conseiller d'Etat, il ne pouvait quoi qu'il en soit pas avoir lui-même la qualité d'agent de la police judiciaire, de sorte que c'est bien en toute illégalité qu'il a dirigé des actes d'instruction ou y a participé.

6.4 Conclusions

La CEP n'a pas cherché à savoir si «Olivia» a ou non effectivement abusé de l'aide sociale, comme elle en est accusée. Cela l'aurait obligée à déborder du cadre de son mandat, ce qu'elle s'est toujours refusée à faire, malgré les incessantes sollicitations de Frédéric Hainard pour l'y amener, pas en relation avec cette affaire, mais de manière plus générale. Même si elle est convaincue de la nécessité d'intensifier la lutte contre les abus à l'aide sociale, la CEP a toutefois été surprise par la lecture simpliste de certains aspects de la situation d'«Olivia» faite par le SSRT, certainement sous l'influence de Frédéric Hainard. Quand bien même elle a quitté son mari en 1993 et qu'elle est séparée de biens d'avec lui depuis 1998, le SSRT a ainsi par exemple envisagé qu'«Olivia» pouvait cacher des avantages financiers qu'elle tirait encore de son mariage, ce qui va à l'encontre de l'expérience générale de la vie. Le mari d'«Olivia», qui a été conseiller

communal pendant 21 ans et major à l'armée, a d'ailleurs été choqué par ces soupçons, dont il était indirectement l'objet.

Pour la bonne compréhension du dossier, la CEP relève encore que le service social de la Ville de Neuchâtel avait pris en janvier 2010 une décision destinée à interrompre le versement de l'aide sociale à «Olivia», contre laquelle un recours a été interjeté. En raison de l'effet suspensif de ce recours, le DSAS a versé rétroactivement l'aide sociale à «Olivia» depuis avril 2010. Il n'a par contre pas encore été statué sur le fond de ce recours.

Abstraction faite des aspects juridiques liés à l'enquête sur l'éventuel abus à l'aide sociale de la part d'«Olivia», la CEP estime que le rôle et le comportement de Frédéric Hainard dans ce dossier sont politiquement inacceptables. Elle l'a déjà clairement relevé dans ses considérations (Cf. supra, 6.3). Frédéric Hainard ne s'est en effet pas borné à surveiller les activités de collaborateurs et à s'assurer du bon fonctionnement de l'OFCO, mais s'est personnellement impliqué dans une enquête, en usant au surplus de méthodes hautement critiquables, sans doute illégales, ce que la justice devra trancher. Frédéric Hainard n'est pas parvenu à rester en retrait comme cela aurait dû être le cas et comme il avait déclaré vouloir le faire par exemple lors de la perquisition effectuée le 4 mars 2010 au domicile d'«Olivia». Son naturel policier l'a vite fait oublier la réserve dont il voulait faire preuve à cette occasion, au point que c'est lui qui, sur place, a finalement mené cette perquisition.

Dans cette affaire, plus que dans les autres sans doute encore, il y a donc eu chez Frédéric Hainard une confusion des rôles particulièrement choquante. Son argument, selon lequel il ne se mettait alors pas dans une position délicate, puisqu'il n'était pas autorité de recours, est par ailleurs oiseux. Frédéric Hainard s'est en effet immiscé dans toutes les activités de l'OFCO, même dans celles où il était précisément autorité de recours. Cela n'est jamais qu'une incohérence de plus dans ses explications.

Cette affaire a par ailleurs révélé que les relations entre le SSRT et la police ne respectaient pas le formalisme exigé par la loi, cela en raison du fait que ce service compte dans ses rangs plusieurs anciens membres de la police neuchâteloise (constat fait par le juge Paychère, dans son rapport). Ce problème existe certainement depuis plusieurs années. Il n'a toutefois pu que s'aggraver après l'arrivée de Frédéric Hainard, compte tenu des relais que ce dernier a conservés à la Police neuchâteloise et du fait que pratiquement tous les nouveaux collaborateurs engagés à l'OFCO ont passé par la police.

7 MÉTHODES DE TRAVAIL DU SSRT (ART. 3E DU DÉCRET)

7.1 Allégations des médias

Certains aspects des méthodes de travail du SSRT sont relatés dans les articles de presse mentionnés sous les points 3.1, 4.1, 5.1, et 6.1 du présent rapport. Un article paru le 20 mai 2010 et intitulé «*Ministre «shérif»: Hainard terrorise ses troupes*» affirme même que ce sont les interventions de Frédéric Hainard qui plongent le SSRT dans le chaos:

Notre enquête révèle que ce service d'inspection du travail au noir et des abus sociaux, entre autres, ressemble davantage à une pétaudière qu'à un bras armé de l'Etat dirigé par la main experte de son ministre. (...)

Plusieurs sources font état de mobbing dont seraient victimes certains collaborateurs. «Surtout ceux qui ne s'entendent pas bien avec l'inspectrice amie du chef», précise un témoin. Une certitude en tout cas: tous les collaborateurs du service sont mis sous pression depuis quelques semaines par un «audit» que le ministre a commandé à un avocat de La Chaux-de-Fonds. (...)

L'investissement de Frédéric Hainard dans ce service, qui est un peu sa police à lui, ne s'arrête pas à cet audit. Outre les enquêtes dont il s'est personnellement occupé, notamment aux côtés de son amie inspectrice, le ministre a aussi décidé que c'était lui qui donnerait les cours qu'il a ordonnés pour l'ensemble du personnel.

«Même les administratifs et les juristes ont dû subir ces cours donnés tous les lundis, raconte un témoin. Ils sont ciblés sur les aspects de droit liés aux enquêtes sur le terrain (fouilles, perquisition).» Les inspecteurs du service détiennent effectivement ce genre de compétences judiciaires, contrairement à d'autres cantons où seuls des juges et des policiers peuvent opérer à ce niveau.

Le Matin du 20 mai 2010

7.2 Les investigations de la CEP

L'article 3, lettre e) de décret du 25 mai 2010 donne mandat à la CEP d'investiguer sur les méthodes du SSRT dans le traitement des dossiers qui lui sont confiés, notamment par délégation éventuelle de la police neuchâteloise. Il ressort de l'enquête qu'il n'y a pas de délégation à la Police neuchâteloise de dossiers du SSRT. Ce constat a été confirmé tant par Frédéric Hainard que par le commandant de Police neuchâteloise.

La CEP s'est néanmoins intéressée au fonctionnement général et aux méthodes de travail du SSRT depuis sa mise en place le 1er janvier 2010.

La question de l'audit mentionné dans l'extrait de l'article de presse ci-dessus est traitée aux points 8.1 et 8.2 du présent rapport.

7.2.1 Engagement du personnel

La bonne marche d'un service de l'Etat est étroitement liée aux compétences des collaborateurs et à la gestion du personnel par la hiérarchie. Or, entre octobre 2009 et avril 2010, Frédéric Hainard a joué un rôle déterminant dans l'engagement du personnel. Il s'est impliqué directement dans l'engagement de «Paloma», d'abord à la CCNAC en août 2009, et ensuite à l'OSIS en novembre 2009 (Cf. supra, 4.2). Il est également à l'origine de l'engagement intervenu en octobre 2009 à l'OSIS d'une personne qui était gendarme.

En décembre 2009, Frédéric Hainard propose au Conseil d'Etat de nommer O. S. à la fonction de chef du SSRT (Cf. supra, 2.1). Cette proposition, acceptée par le Conseil d'Etat, semblait logique. O. S. était effectivement la personne qui possédait de loin les meilleures compétences et la plus longue expérience dans le domaine des contrôles confiés au SSRT et à ses trois offices dès janvier 2010.

Dans le rapport relatif à la création du SSRT qu'il adresse au Conseil d'Etat le 22 décembre 2009, Frédéric Hainard spécifie les personnes qu'il entend nommer à la tête des trois offices qui forment le service (Cf. supra, 2.1.1 à 2.2.3). En particulier, il informe le Conseil d'Etat qu'il va désigner «Jean-Paul» comme chef de l'OFCO. Ce poste avait été mis au concours à l'interne le 23 décembre 2009. «Jean-Paul» est la seule personne à postuler. Son engagement est toutefois soumis à une condition. Pour être engagé au poste de chef d'office, il doit, comme cela est habituellement le cas, être préalablement évalué par le Centre de bilan de compétences et de validation des acquis [CBVA]. A cette fin, Frédéric Hainard fait parvenir le 19 janvier 2010 un courriel au CBVA dans lequel il spécifie sur quels aspects en particulier l'évaluation de «Jean-Paul» doit porter. Cependant quelques jours plus tard, suite à une discussion avec le chef du SSRT, Frédéric Hainard fait savoir au CBVA qu'il renonce à soumettre «Jean-Paul» à une évaluation.

Le 25 janvier 2010, O. S. qui est devenu entre-temps le chef du SSRT, annonce à «Jean-Paul» que Frédéric Hainard ne veut plus le nommer chef de l'OFCO. Ce revirement serait dû à la découverte, par Frédéric Hainard, d'une «affaire» survenue trois ans plus tôt

impliquant «Jean-Paul» et une collaboratrice de l'OSUR. Le 3 février 2010, Frédéric Hainard, qui a eu connaissance dans l'intervalle d'autres faits concernant «Jean-Paul», confirme sa décision lors d'un entretien avec ce dernier.

Le 8 février 2010, Frédéric Hainard engage au poste de chef de l'OFCO un sergent-major de la Police cantonale. Ce dernier entre en fonction le 1er mai 2010. Le chef du SSRT n'a pratiquement rien eu à dire dans cette décision. De surcroît, le collaborateur en question n'a pas fait l'objet d'une évaluation au CBVA, contrairement aux pratiques établies.

En avril 2010, une ancienne collaboratrice de la Police neuchâteloise envoie par courriel une offre de service spontanée au chef du SSRT alors qu'elle se trouvait en Papouasie Nouvelle-Guinée. Elle est engagée directement par Frédéric Hainard comme inspectrice à l'OFCO. Elle n'a pas été auditionnée, ni même vue par le chef du SSRT.

7.2.2 Gestion du personnel

Frédéric Hainard a également joué un rôle déterminant dans la gestion du personnel entre octobre 2009 et avril 2010.

La CEP constate qu'à l'exception de Paloma, tous les nouveaux collaborateurs de l'OFCO, qui ont été soutenus ou directement engagés par Frédéric Hainard, sont issus de la Police neuchâteloise. Frédéric Hainard les connaissait personnellement de l'époque où il était lui-même officier de police. Cette situation conduit à l'émergence de deux «clans» au sein du personnel de l'OFCO. D'un côté, les anciens collaborateurs habitués à travailler selon certains principes en vigueur depuis la création de l'OFCO et peu familiers avec les nouvelles méthodes de travail introduites par Frédéric Hainard. De l'autre côté, les nouveaux collaborateurs prêts à travailler selon l'orientation policière voulue par Frédéric Hainard.

Rapidement, de graves tensions se font jour. C'est notamment le cas en février et mars 2010, lorsque Frédéric Hainard dirige de fait les activités opérationnelles de l'OFCO. Durant cette période, il dénigre systématiquement le travail des anciens et valorise celui des nouveaux. Cette situation est à l'origine de l'audit demandé par Frédéric Hainard sur l'OFCO, ce qui provoque des tensions au sein de l'équipe. Plusieurs anciens collaborateurs ont mal vécu l'évolution rapide de l'OFCO, ce même après le rattachement du SSRT au DECS en mai 2010 (Cf. supra, 1.3.6). Ainsi, deux collaborateurs ont démissionné en mars-avril 2010 et quatre autres, dont le chef du SSRT, entre juillet et octobre 2010.

7.2.3 Le cas de «Jean-Paul»

«Jean-Paul» a travaillé dès 1989 comme gendarme à la Police cantonale. En 2001, il est engagé au service de l'emploi comme inspecteur du marché de l'emploi pour travailler de concert avec O. S. qui assumait la même fonction depuis 2000.

En décembre 2009, «Jean-Paul» est pressenti pour devenir chef de l'OFCO. Ce poste lui est finalement refusé par Frédéric Hainard sous prétexte qu'il aurait tenu des propos déplacés envers une collaboratrice de l'OSUR en 2006. La collaboratrice s'en était ouverte au chef du service de l'emploi [SEMP] auquel l'OSUR était alors rattaché. Après examen et concertation avec le SRHE, le chef du SEMP n'avait pas estimé nécessaire d'ouvrir une enquête administrative à l'encontre de «Jean-Paul». Le chef de l'OSIS l'avait toutefois mis en garde et lui avait enjoint de mieux maîtriser son langage. La collaboratrice concernée n'a pas formulé de plainte formelle à l'égard de ce dernier. En janvier 2010, Frédéric Hainard est informé par le chef de service de ce qui précède.

Le 5 juin 2010, un article de presse met en évidence les dysfonctionnements de l'OFCO. Il relate notamment certains comportements déplacés de «Jean-Paul» envers des collaboratrices de l'OFCO. Ce dernier aurait amené sur son lieu de travail et montré à plusieurs de ses collègues des objets à caractère ou connotation sexuelle. Les investigations de la CEP ont confirmé ces révélations. Il ressort également de plusieurs

auditions réalisées par la CEP que «Jean-Paul» avait tenu des propos susceptibles de heurter le personnel féminin. Il a eu des propos et des comportements qui ne sont pas compatibles avec sa fonction, ceci en dépit de la mise en garde du chef de l'OSIS quatre ans plus tôt.

Toutefois, «Jean-Paul» n'a jamais fait l'objet d'une véritable plainte de la part de ses collègues féminines ou d'autres collaboratrices de l'Etat. La CEP relève qu'elle a entendu quatre collaboratrices qui travaillaient plus ou moins étroitement avec «Jean-Paul». Une seule a déclaré avoir été dérangée par ses propos et ses comportements, en l'occurrence «Paloma», sans pour autant parler de harcèlement sexuel. Les trois autres connaissaient bien la «réputation» de cette personne mais ont déclaré qu'elles n'avaient jamais été importunées personnellement. Elles n'étaient pas spécialement offusquées par son comportement et ses propos graveleux.

Au vu du dossier constitué, la CEP n'a pas jugé nécessaire de demander un élargissement de son mandat, ni d'intervenir d'une autre manière dans cette affaire. Elle n'a en aucune manière cherché à protéger ce collaborateur et considère que son comportement n'est certainement pas admissible.

Toutefois, la manière dont Frédéric Hainard a géré ce dossier est également matière à critiques. Etant au courant de la situation depuis janvier 2010, il s'est abstenu de prendre une décision franche comme, par exemple, l'ouverture d'une enquête administrative ou une suspension provisoire. Il a par contre fait savoir à «Jean-Paul» que tel serait le cas dans l'éventualité où ce dernier maintienne sa candidature au poste de chef de l'OFCO, exerçant ainsi sur sa personne des pressions inacceptables. Peu après, il lui a attribué une nouvelle fonction de «chef de projet» avec le but non avoué de le licencier par la suite pour cause de suppression de poste. Selon les dires de Frédéric Hainard :

(...) il s'est donné ou nous lui avons donné la fonction de chef de projet. (...) Il n'a pas un contrat de travail ou un arrêté de nomination qui le désigne chef de projet. On a encore vu ça avec le SRHE. Il est chef de secteur. Il y a plus de secteur. On l'utilise pour faire de l'informatique. Et nous supprimons ensuite la fonction de chef de secteur, ce qui nous permettra de renvoyer «Jean-Paul» sans procédure administrative. Voilà !»

En parallèle Frédéric Hainard a pris des dispositions pour éloigner «Jean-Paul» en lui attribuant une place de travail à Peseux alors que les bureaux des autres collaborateurs de l'OFCO se trouvaient à La Chaux-de-Fonds.

7.3 Fonctionnement de l'OFCO

Durant les auditions, Frédéric Hainard insiste sur les dysfonctionnements qui caractérisaient l'OSIS avant son entrée en fonction. Il relève les retards considérables accumulés dans le traitement des dossiers par l'OSIS. Les investigations de la CEP confirment que l'OSIS rencontrait effectivement des difficultés à traiter les dossiers dans des délais raisonnables. Ce retard s'explique par l'insuffisance des ressources en personnel et l'augmentation constante des tâches dévolues à l'OSIS et découlant des changements législatifs. Ainsi, le traitement de 140 à 150 dossiers par collaborateur, comme cela a été le cas depuis 2006 n'est simplement pas réaliste. Le chef de l'OSIS s'en était ouvert plusieurs fois à Bernard Soguel, le chef du DEC à l'époque. Ce dernier n'a rien entrepris pour pallier la situation, ce que la CEP regrette.

Frédéric Hainard affirme avec insistance que l'OSIS, et en particulier «Jean-Paul», avait comme pratique d'ouvrir un maximum de dossiers afin de toucher davantage de subventions de la part de la Confédération dans le domaine du contrôle du marché du travail. La CEP relève que la Confédération exige que le canton de Neuchâtel effectue un nombre minimum de 345 contrôles par année (référence 2009) dans ce domaine. Ce chiffre est calculé selon l'activité économique et le nombre de postes de travail dans le canton et varie selon les années. Avec plus de 400 contrôles par année, l'OSIS n'a jamais eu de problèmes à cet égard. Le canton ne reçoit aucune subvention additionnelle

pour les contrôles effectués en plus du nombre fixé par la Confédération. Il n'y avait donc aucunement matière à «bidouiller», à «faire du chiffre» ou à «mettre des coches», comme l'affirme Frédéric Hainard. Par contre, il est avéré que certaines subventions ont été demandées, et donc versées, avec du retard.

L'audition d'« Henri », chargé de reconstruire l'OFCO entre août 2010 et janvier 2011 confirme qu'à son arrivée, le travail de l'OFCO était organisé selon des principes policiers. Il s'est dit choqué d'entendre les collaborateurs parler d'**investigations** alors que l'OFCO était mandaté par la Confédération pour effectuer des **contrôles**. Une des premières mesures qu'il a prises pour rétablir la situation était de retirer les gilets pare-balles et les gilets pare-couteaux aux collaborateurs, estimant que cela n'était pas compatible avec les missions de contrôle qu'ils effectuaient dans les entreprises et les établissements publics du canton. La CEP relève toutefois que ce matériel avait été acquis avant l'arrivée de Frédéric Hainard au Conseil d'Etat.

7.4 Considérations de la CEP

Au moment de l'arrivée de Frédéric Hainard à la tête du DEC, le fonctionnement de l'OSIS n'est certainement pas optimal, ce qui s'est traduit par des retards considérables. Le travail y est néanmoins effectué de manière consciencieuse avec les moyens en personnel disponibles. Les changements répétés du chef du service de l'emploi, ainsi que l'absence d'écoute du chef du DEC de l'époque, n'ont guère facilité le travail du chef de l'OSIS, devenu par la suite chef du SSRT. Concernant ce dernier, aucun reproche, mis à part certains manquements dans la conduite du personnel, ne peut lui être adressé. La CEP regrette toutefois qu'il ne se soit pas préoccupé, au moment où il est devenu chef de service, des aspects juridiques liés au fonctionnement de ce nouveau service.

Après son entrée en fonction, Frédéric Hainard a initié des réflexions et des travaux pour regrouper différentes activités de contrôle au sein d'une nouvelle entité appelée à devenir le SSRT. Comme mentionné plus haut (Cf. supra, 2.4), la CEP estime que cette démarche aurait été judicieuse à condition toutefois qu'elle eût été accompagnée par l'adaptation de la législation ainsi que par une gestion du personnel en phase avec les nouveaux besoins.

La CEP ne minimise en aucun cas les reproches faits à «Jean-Paul» au sujet de son comportement et de son langage. Elle constate cependant que l'article de presse qui le met en cause a paru peu de temps après qu'il ait adressé, en mai 2010, un courrier au président du Conseil d'Etat. Dans ce courrier, il fait état des graves dysfonctionnements au sein de l'OFCO depuis l'entrée en fonction de Frédéric Hainard. Par ailleurs, il porte à la connaissance du Conseil d'Etat le fait que Frédéric Hainard entretenait une liaison amoureuse avec «Paloma» dont il avait connaissance depuis février 2010. La CEP estime que les autres reproches formulés par Frédéric Hainard à l'encontre de «Jean-Paul» sont non fondés.

Par contre, la CEP ne peut cautionner l'ingérence de Frédéric Hainard dans l'engagement du personnel, ni ses interventions directes dans le travail opérationnel de l'OFCO à partir de février 2010. La priorité absolue qu'il a accordée à l'engagement de collaborateurs issus des rangs de la police, conforte l'avis de la CEP selon lequel Frédéric Hainard avait l'intention de modifier la mission même de l'OFCO en lui donnant une orientation avant tout répressive. En matière de gestion du personnel, la CEP constate que Frédéric Hainard n'a pas respecté les procédures de recrutement en vigueur et en particulier le principe de l'égalité de traitement. Son ingérence, caractérisée par des changements d'opinion, des messages contradictoires et le recours à la menace, a non seulement considérablement nui à l'autorité du chef du SSRT, mais également semé la confusion parmi les collaborateurs. Tous ces éléments ont provoqué des dysfonctionnements graves au sein de l'OFCO et entraîné la démotivation des collaborateurs confirmée par des démissions en cascade. Au lieu de mettre de l'ordre

dans l'OFCO, comme il en avait l'intention au départ, Frédéric Hainard a en réalité déstabilisé l'OFCO au point où celui-ci n'était plus en mesure de fonctionner du tout.

8 QUESTION UDC 10.349: AUDITS DEMANDÉS PAR LE DEC

8.1 Faits retenus par la CEP concernant l'audit du SSRT

Le 8 février 2010, Frédéric Hainard réunit le chef du SSRT et les collaborateurs de l'OFCO. Il leur dit «*qu'il faut maintenant bosser, s'investir*» pour rattraper le retard dans le traitement des dossiers.

Le 26 mars 2010, il organise une seconde réunion à laquelle assiste également un avocat de La Chaux-de-Fonds. Il fait part de son constat que les collaborateurs de l'OFCO n'ont pas changé leur manière de travailler depuis le 8 février et ne respectent pas les décisions du chef de service et du chef de département. Il annonce qu'il entend attribuer un mandat d'audit à l'avocat présent, ceci afin d'identifier les causes des dysfonctionnements de l'OFCO.

Le même jour, à l'issue de la réunion, Frédéric Hainard écrit à l'avocat en question et lui confie les six tâches suivantes:

Fort de nos entretiens téléphoniques et sur la base de la rencontre que j'ai eue, en votre présence avec les collaborateurs de l'OFCO et le chef du SSRT, je vous confirme le mandat d'audit que je vous confie.

But:

1. *Déterminer les causes des relations tendues entre collaborateurs de l'OFCO ainsi que les éventuels manquements aux devoirs qui sont liés à la fonction d'inspecteur du marché cantonal de l'emploi.*
2. *Cas échéant, déterminer les personnes envers qui une procédure administrative doit être ouverte.*
3. *Déterminer si, en l'absence de chef, des habitudes mauvaises ou contraire aux devoirs ont été prises.*
4. *Cas échéant, pistes à envisager pour y remédier.*
5. *Déterminer pourquoi les anciens collaborateurs craignent un audit.*
6. *Déterminer si, ensuite de la séance du 26 mars 2010, des actes de contrainte ont été commis envers les collaborateurs nouvellement engagés».*

Ce courrier inclut une liste de 13 personnes que l'avocat doit auditionner. Dix d'entre elles travaillent au SSRT et à l'OFCO. Trois sont des anciens collaborateurs de l'OFCO. Frédéric Hainard fixe à l'avocat un délai au 20 avril 2010 pour réaliser le mandat.

Le 30 mars 2010, l'avocat accepte le mandat et fournit à Frédéric Hainard un descriptif des travaux qu'il entend mener.

Le 15 avril 2010, l'avocat adresse un courrier par lequel il convoque pour une audition les 13 personnes figurant sur la liste dressée par Frédéric Hainard. Il explique ainsi les objectifs et les modalités de la pré-enquête:

Afin de déterminer la nature d'éventuels dysfonctionnements et la manière d'y remédier, une pré-enquête m'a été confiée. Je suis avocat inscrit au barreau neuchâtelois et, de par ce fait, indépendant de l'Etat et soumis au secret professionnel. Il en ira de même des personnes appelées à m'assister.

Lors de cette pré-enquête, les collaborateurs actuels et certains anciens collaborateurs de l'OFCO seront auditionnés de manière anonyme dans le seul but d'établir une analyse objective du fonctionnement de l'Office. Les auditions ne

donneront pas lieu à des procès-verbaux et constitueront de simples notes à usage personnel qui serviront à rédiger un rapport.

Ce rapport établira une synthèse générale et impartiale de la situation. Il sera ensuite remis au chef du Département qui, grâce à ce fil conducteur, aura ainsi une idée plus précise de la situation et pourra agir si nécessaire utilement pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements.

Il est important de préciser que cette pré-enquête, qui est fondée sur un mandat privé, n'est pas une enquête administrative ou disciplinaire. Il ne s'agit pas d'enquêter sur une personne en particulier. L'autorité ne pourra d'ailleurs pas s'appuyer sur le rapport que je rendrai au terme de ma démarche pour prendre une quelconque décision à l'encontre d'un employé ou d'un fonctionnaire qui s'y trouverait incriminé.

Le but de cette pré-enquête est uniquement de rassembler des informations permettant de déterminer s'il existe des dysfonctions au sein de l'OFCO, si l'ouverture ultérieure d'une enquête administrative se justifie ou si d'autres mesures pourraient s'avérer nécessaires.

Rappelons que, conformément à leur devoir de diligence, les collaborateurs sont tenus d'indiquer d'éventuels problèmes afin de permettre à l'employeur de remplir ses obligations de procurer un cadre de travail adéquat à ses employés.

Les auditions sont réalisées entre fin avril et début mai. Frédéric Hainard est régulièrement informé de leur déroulement. C'est durant cette période que paraît le premier article mettant en cause les agissements du chef du DEC qui agira comme déclencheur de «l'affaire Hainard» (Cf. supra, 3.1). Durant le mois de mai, Frédéric Hainard n'a plus de nouvelles de la part de l'avocat.

Le 3 mai 2010, l'avocat informe le nouveau chef de l'OFCO, entré en fonction deux jours plus tôt, de ses premières constatations, notamment l'existence de deux «clans» parmi les collaborateurs.

Le 26 mai 2010, conformément à l'article 4 du décret du 25 mai 2010, le Conseil d'Etat décide de rattacher, à titre de mesure provisionnelle, le SSRT, et donc l'OFCO, au DECS.

Le 30 mai 2010, lors d'une séance extraordinaire consacrée à «l'affaire Hainard» (Cf. infra, 11.1), le Conseil d'Etat charge Philippe Gnägi de mettre fin au mandat confié par son prédécesseur à l'avocat en question.

Le 2 juin 2010, avant la séance du Conseil d'Etat, Philippe Gnägi adresse à l'avocat un courrier l'informant que «*nous mettons fin avec effet immédiat au mandat susmentionné*». Un délai de 5 jours lui est imparti pour remettre au secrétariat du DECS l'intégralité du dossier constitué dans cette affaire.

Peu après, le même jour, le Conseil d'Etat, en l'absence de Jean Studer, décide dans sa séance ordinaire que: «*Le chef du DECS doit écrire à Maître X qu'il attend son rapport final, étant donné qu'il est en phase de rédaction et non plus d'audition des collaborateurs*». Cette décision n'est pas mise à exécution.

Quelques jours plus tard, à réception du procès-verbal de la séance précitée, Jean Studer, rappelle à Philippe Gnägi la décision du 30 mai. Celui-ci lui envoie alors une copie de son courrier du 2 juin. Jean Studer lui répond que cela lui convient.

Le 7 juin 2010, l'avocat remet au DECS différents documents de nature administrative (courrier aux collaborateurs, convocations, ...). Il envoie par la même occasion une facture de Fr. 7'435.25 dont Fr. 875.- sous la rubrique «Préparation du rapport».

Le 1er juillet 2010, la CEP demande à l'avocat le dossier constitué, notamment les documents relatifs au rapport dont il est fait mention dans la facture. L'avocat refuse en invoquant le secret professionnel.

Le 23 juillet, sur demande de la CEP, Philippe Gnägi, agissant en qualité d'autorité tutélaire du SSRT, demande la transmission du rapport en l'état.

Le 27 juillet 2010, l'avocat répond:

Si j'ai effectivement commencé à préparer un rapport dans le courant du mois de mai dernier, je n'ai pas à proprement parlé rédigé celui-ci. Mon travail s'est limité à relire l'intégralité de mes notes et à préparer une structure manuscrite du contenu que j'entendais y mettre.

C'est la raison pour laquelle je ne vous ai rien transmis à ce sujet le 7 juin dernier, lorsque vous m'informiez de la résiliation avec effet immédiat du mandat qui m'a été confié.

8.2 Les considérations de la CEP sur l'audit du SSRT

La CEP est très surprise de la décision de Frédéric Hainard de mandater un avocat pour établir un rapport sur le fonctionnement, respectivement le non-fonctionnement de l'OFCO.

Frédéric Hainard justifie le choix de l'avocat en question par le fait que ce dernier maîtrise particulièrement bien la loi sur le statut de la fonction publique et le droit pénal. Il est notamment l'avocat des syndicats de police, une fonction que Frédéric Hainard avait lui-même exercée pendant quelque temps. Il estime que le choix était d'autant plus judicieux que le comportement de certains collaborateurs de l'OFCO pouvait relever du droit pénal. Il admet que l'avocat en question est une bonne connaissance.

Pour justifier la nature du mandat attribué à l'avocat, Frédéric Hainard se fonde sur l'article 43 de la loi d'organisation du Conseil d'Etat:

Dans les limites fixées par le Conseil d'Etat, les chefs de départements peuvent instituer des commissions ou faire appel à des experts pour l'étude de problèmes importants ou difficiles pour l'élaboration de projets.

Il affirme qu'il ne s'agissait pas de mener un audit, mais d'effectuer une pré-enquête. Selon Frédéric Hainard,

le but d'une pré-enquête ce n'est pas d'enquêter, c'est de préparer le cadre qui permet ensuite à ceux qui en ont le devoir, le droit de faire une enquête.

Il fonde sa réflexion sur un arrêt du tribunal administratif du canton de Genève qui avait admis la légalité d'une pré-enquête ou d'un audit destiné à permettre à l'autorité exécutive d'éventuellement ouvrir une procédure administrative. La référence à cet arrêt ne convainc pas la CEP dans la mesure où le mandat confié était beaucoup plus large dans l'affaire genevoise, puisqu'il s'agissait, pour l'expert, « d'analyser le fonctionnement de la direction de la police judiciaire ».

Durant son audition devant la CEP, Jean Studer, président du Conseil d'Etat au moment des faits, a relevé qu'il a appris la décision prise par le chef du DEC de procéder à une pré-enquête sur l'OFCO le 8 mai 2010 seulement, dans le courrier que lui a adressé «Jean-Paul» ce jour-là. Il s'est dit heurté par la démarche qui posait, selon lui, un certain nombre de problèmes au niveau du respect de la personnalité, de l'égalité et du secret de fonction.

Concernant l'article 43 de la loi d'organisation du Conseil d'Etat, Jean Studer admet que les chefs de départements ont une grande marge de manœuvre lorsqu'il s'agit d'attribuer des mandats externes. Il estime cependant que ceux-ci seraient bien inspirés d'en informer le collège gouvernemental. La CEP partage ce point de vue et considère que Frédéric Hainard aurait dû, pour le moins, informer le Conseil Etat de sa démarche.

Devant la CEP, Frédéric Hainard affirme que le rapport de pré-enquête était en voie d'être terminé à fin mai 2010 et qu'il y avait déjà un avant-projet à ce moment-là. A cet égard, il estime que Philippe Gnägi a été instrumentalisé par Jean Studer. Ce dernier

aurait exercé des pressions sur le chef du DECS pour qu'il n'exécute pas la décision prise lors de la séance du Conseil d'Etat du 2 juin 2010 de demander le rapport final à l'avocat chargé de la pré-enquête. Contrairement aux affirmations de Frédéric Hainard, l'avocat a admis qu'en date du 2 juin 2010 il n'avait pas encore commencé la rédaction du rapport. La CEP relève en outre qu'il ne peut pas y avoir eu de pression pour ne pas mettre en exécution la décision prise lors de la séance du 2 juin 2010 puisque le courrier a été adressé par Philippe Gnägi à l'avocat avant la séance du Conseil d'Etat et que Jean Studer a reçu le procès-verbal de cette séance quelques jours plus tard.

Pour sa part, la CEP considère que la première décision du Conseil d'Etat de mettre fin à la pré-enquête comme judiciaire, notamment au vu des événements rendus publics durant le mois de mai 2010.

Lors de leurs auditions devant la CEP, quelques collaborateurs de l'OFCO disent avoir mal ressenti le déroulement de la pré-enquête et en particulier son caractère inquisiteur. Une collaboratrice relate l'intervention de Frédéric Hainard le 26 mars 2010 de la manière suivante:

Il a menacé d'ouvrir des enquêtes disciplinaires en vue de notre licenciement. Il nous a annoncé l'audit et nous a demandé de faire preuve de rigueur intellectuelle en lui donnant notre démission. Il n'a jamais donné de noms. Il a toujours laissé planer le doute. (...) Il a fait appel à ce qu'il appelait notre « rigueur intellectuelle » en disant que les gens qui devaient se sentir visés devaient présenter leur démission.

Ce compte-rendu est confirmé par un autre collaborateur de l'OFCO qui a présenté sa démission le jour même. Selon ce dernier, Frédéric Hainard avait donné un délai au 31 mars pour les collaborateurs qui souhaitaient user de leur «rigueur intellectuelle» et présenter leur démission.

A la lecture du mandat donné le 29 mars 2010, la CEP considère que l'objectif visé était clairement de préparer le renvoi des collaborateurs engagés avant l'élection de Frédéric Hainard et qui ne travaillaient pas dans le sens policier voulu par le nouveau chef du DEC. La situation interne de l'OFCO lui était parfaitement connue dans la mesure où il s'était très directement investi dans les activités opérationnelles de cette unité, qu'il en a même assumé temporairement la responsabilité.

La CEP considère enfin que la méthode employée pour la pré-enquête, notamment l'absence de procès-verbaux et le recours à la délation anonyme, est inacceptable. Cette manière de faire a semé encore plus la zizanie au sein de l'OFCO au lieu d'atténuer les tensions qui pouvaient exister entre les collaborateurs. De nouveau, la CEP estime que la méthode préconisée par Frédéric Hainard est révélatrice de sa manière de fonctionner et qu'elle a eu l'effet contraire aux buts déclarés.

8.3 Faits retenus par la CEP concernant l'audit du CNIP

La question 10.349 du groupe UDC mentionne un audit du CNIP. Il ressort des pièces en possession de la CEP qu'effectivement, courant avril, Frédéric Hainard a pris contact avec le même avocat à qui il avait confié le mandat de pré-enquête sur l'OFCO dans le but de lui donner mandat de gérer administrativement le CNIP.

L'avocat participe à une séance d'information avec le bureau du Conseil d'administration du CNIP et son directeur. Il a ensuite eu plusieurs contacts avec les services de l'Etat, le Conseil d'administration du CNIP, le directeur et l'ancienne comptable du CNIP.

Le 18 mai 2010, il notifie par courrier à Frédéric Hainard:

Au vu de tous les éléments recueillis, j'ai dû me résoudre à prendre la décision de renoncer à ce mandat. (...) Je me suis rendu compte que les compétences qui étaient attendues du gérant étaient bien plus stratégiques et financières que juridiques.

Par la suite, le mandat de gérance administrative a été attribué à une autre personne.

8.4 Les considérations de la CEP

Devant la CEP, Frédéric Hainard a longuement fait état des difficultés et des problèmes rencontrés avec le CNIP depuis son entrée en fonction. Selon lui, il s'agissait d'une institution qui, comme l'OSIS, dysfonctionnait totalement. Pour fonder cette affirmation, il a remis à la CEP de nombreux documents, notamment le rapport de l'audit demandé au Contrôle cantonal des finances par le Conseil d'Etat le 21 avril 2010.

A la suggestion du chef du SRHE, la CEP a auditionné le directeur du CNIP. Ce dernier avait en effet fait part au groupe de confiance de l'Etat, présidé par le chef du SRHE, des difficultés relationnelles qu'il rencontrait avec Frédéric Hainard qui, en sa qualité de chef du DEC, était également président du Conseil d'administration du CNIP. Il se sentait «pris dans des tenailles de harcèlement et de pressions» de la part de Frédéric Hainard. Le chef du SRHE estimait que le groupe de confiance n'était pas à même de gérer un conflit entre un chef de département et une personne dirigeant un établissement autonome.

La CEP n'émet aucune considération sur la situation du CNIP, sur sa gestion ou sur les difficultés relationnelles qui pouvaient exister entre son directeur et Frédéric Hainard. Ces questions ne font pas partie de son mandat. Elle n'est donc pas allée plus loin dans ses investigations sur ces points. Elle constate seulement que le chef du DEC n'a pas demandé d'audit du CNIP et que l'avocat pressenti pour assumer la gérance administrative du CNIP a renoncé à ce mandat.

8.5 Réponses de la CEP à la question UDC 10.349

Deux audits ont été demandés par le DEC, soit l'audit du service de surveillance et des relations du travail et l'audit du CNIP.

- *Il y a eu une pré-enquête sur l'OFCO mais pas d'audit à proprement parler. En revanche, il n'y a eu aucun pour le CNIP.*

Le Conseil d'Etat a-t-il été consulté avant l'attribution de ces audits, le cas échéant les a-t-il lui-même décidés?

- *Le Conseil d'Etat n'a pas été consulté ou informé sur l'attribution des mandats de gérance administrative du CNIP et de pré-enquête sur l'OFCO.*

Pourquoi doit-on tout d'un coup procéder à ces audits?

- *La CEP ne peut pas répondre à cette question. Seul Frédéric Hainard pourrait le faire.*

Mis à part ces deux audits, combien d'audits sont-ils en cours ou prévus à ce jour?

- *A la connaissance de la CEP à fin août 2010, aucun autre audit n'était en cours ou prévu au DEC.*

Peut-on nous informer sur quelles bases et quelles compétences spéciales cet avocat a-t-il été choisi pour ces audits sensibles?

- *Selon Frédéric Hainard, le choix de l'avocat s'est fait sur ses compétences en matière de connaissances de la loi sur le statut de la fonction publique et du droit pénal.*

Quel est le prix de ces audits et sur quelle ligne budgétaire le montant est-il pris?

- *La pré-enquête sur l'OFCO a coûté Fr. 7'435.25, pris en charge par le DEC, sans doute sous l'une des rubriques «Mandats, expertises».*

9 QUESTION UDC 10.350 SUR L'UTILISATION DE LA VOITURE DE FONCTION DU CONSEIL D'ETAT

9.1 Faits retenus par la CEP

Cette question découle d'informations parvenues au groupe UDC selon lesquelles Frédéric Hainard avait utilisé la voiture de fonction du Conseil d'Etat à des fins privées.

Suite au dépôt de la question, le 25 mai 2010, le secrétariat général du DEC prépare une réponse que Frédéric Hainard devait communiquer au Grand Conseil le lendemain. Le Conseil d'Etat a toutefois décidé que la question devait être transmise à la CEP. La réponse n'a donc pas été donnée. Elle est reprise ici:

La fonction de chauffeur du Conseil d'Etat est rattachée, depuis 2004, au secrétariat du département de l'économie. Cette fonction fournit environ trois quarts de la prestation de transport du Conseil d'Etat; le solde de la prestation est assuré à raison de 20% par le garage de l'Etat (si deux véhicules sont requis simultanément) et de 5% par la police cantonale (si plus de deux véhicules sont requis simultanément). La coordination est assurée par la titulaire de la fonction d'huissier-chauffeur rattachée au secrétariat général du département de l'économie.

Le parc véhicule de cette cellule transport est composé de deux véhicules (une Audi A6 pour les déplacements assurés par le chauffeur du Conseil d'Etat et une Peugeot 607 pour les déplacements assurés par le garage de l'Etat). Les déplacements assurés par la police cantonale se font avec le parc véhicule de cette dernière.

Existe-t-il un règlement qui fixe les modalités pour pouvoir bénéficier de ce service?

- *Il n'existe pas de règlement, au sens formel du terme, fixant les modalités d'usage de la prestation «Transport des membres du Conseil d'Etat». Ces modalités, ainsi que les procédures et les formulaires de demande qui y sont liées, figurent par contre sur le site Intranet de l'Etat.*

Un conseiller d'Etat peut-il utiliser ce service sans limite et à sa guise?

- *Ce service ne peut être utilisé par un conseiller d'Etat à sa guise, principalement parce que les ressources à disposition sont limitées (pour mémoire, les ressources humaines à disposition se limitent à quelque 1,3 EPT et seuls deux véhicules sont dédiés à ce service). Le principe est que, pour les déplacements dans le canton, les membres du Conseil d'Etat se déplacent avec leur propre véhicule; pour les déplacements hors canton, ils peuvent par contre recourir aux prestations de la cellule transport.*

A quelle personnalité ce véhicule est-il destiné?

- *Les prestations de la cellule transport sont, logiquement, principalement destinées aux membres du Conseil d'Etat. A l'occasion, elles peuvent également être sollicitées par la Chancellerie d'Etat ou le président du Grand Conseil. Elles peuvent également l'être, à titre exceptionnel, par un chef de service. En fonction des disponibilités, le chauffeur du Conseil d'Etat peut également intervenir pour prendre en charge des clients de la promotion économique ou touristique.*

Un registre est-il tenu sur les déplacements effectués par le chauffeur, les destinations, les motifs des déplacements et les occupants ayant profité de ce service?

- *Depuis juillet 2004, les prestations, les activités mais également les clients de la cellule transport font l'objet d'un suivi. Ce suivi est assuré au travers de l'outil de*

gestion des temps d'activité TimeLead mis en place par l'office d'organisation de l'Etat. Cet outil ne permet cependant pas de suivre les motifs des déplacements, respectivement la liste des personnes déplacées. Par contre, ces éléments figurent sur les formulaires de demande qui sont transmis au chauffeur du Conseil d'Etat pour organiser la prestation de transport elle-même.

Comme mentionné dans cette réponse, la gestion des réservations passe par le secrétariat du DEC. Celui-ci mandate en priorité le chauffeur attitré qui lui est directement rattaché. En principe, chaque course fait l'objet d'un rapport mentionnant la date, l'heure de départ et de retour, la destination et l'identité des personnes transportées.

Le chauffeur attitré de la voiture du Conseil d'Etat a remis à la CEP les commandes effectuées par Frédéric Hainard. Lors de son audition par la CEP, il a relevé que ce dernier passait commande le plus souvent directement par téléphone et qu'il n'y avait donc pas nécessairement de trace écrite. Il a également remis à la CEP les rapports relatifs aux déplacements de Frédéric Hainard entre le 3 juin 2009 et le 17 juin 2010. Durant cette période, 77 rapports font état de 21 déplacements dans le canton et de 56 déplacements à l'extérieur du canton. Parmi ceux-ci, deux déplacements effectués le 21 décembre 2009 ont particulièrement retenu l'attention de la CEP.

Le 19 décembre 2009 au matin, Frédéric Hainard se rend à Londres en déplacement privé en compagnie de «Paloma» et du fils de celle-ci. Ils se rendent avec la voiture privée de «Paloma» à l'aéroport de Bâle-Mulhouse d'où leur avion doit décoller. Leur retour est prévu le 20 décembre au soir. A cause des conditions météorologiques, le vol qui doit les ramener à Bâle-Mulhouse est annulé. Frédéric Hainard avait selon lui d'importants rendez-vous le 21 décembre, dont surtout une conférence téléphonique à 15h00. Ils prennent donc un vol le 21 décembre au matin qui les amène à Zürich via Milan. Avant de quitter Londres, Frédéric Hainard appelle le chauffeur attitré et lui demande de le ramener de l'aéroport de Zürich à La Chaux-de-Fonds. En cours d'après-midi, Frédéric Hainard effectue le trajet dans la voiture de fonction du Conseil d'Etat. Il est accompagné par «Paloma» et le fils de celle-ci.

Arrivé à La Chaux-de-Fonds, Frédéric Hainard se douche et se change. Ensuite il se rend avec sa voiture privée au Château pour ses activités professionnelles, dont notamment plusieurs rendez-vous importants, toujours selon lui.

Vers 18h30, Frédéric Hainard sollicite à nouveau le chauffeur pour le conduire à l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Il veut en effet ramener la voiture de «Paloma» qui avait été utilisée deux jours avant pour le trajet de La Chaux-de-Fonds à cet aéroport. Le chauffeur amène donc Frédéric Hainard à l'aéroport de Bâle-Mulhouse comme demandé.

9.2 Les considérations de la CEP

Interrogé par la CEP, Frédéric Hainard affirme qu'il lui paraît logique d'avoir ramené les personnes qui l'accompagnaient dans la voiture de fonction de Zürich à La Chaux-de-Fonds. Il est d'ailleurs au courant que des personnes tierces bénéficient parfois aussi de cette voiture, par exemple lorsque des conseillers d'Etat en déplacement à Berne rentrent en voiture accompagnés d'élus neuchâtelois aux Chambres fédérales. Compte tenu des circonstances, la CEP considère que le recours au chauffeur pour ramener Frédéric Hainard de l'aéroport de Zürich jusqu'à son domicile pouvait être justifié s'il avait effectivement une conférence téléphonique importante cet après-midi là, ce que la CEP n'a pas jugé opportun de vérifier. Elle admet également que «Paloma» et son fils aient bénéficié de ce déplacement. Ce qui peut relever du bon sens prend toutefois un caractère particulier du fait de la liaison, rendue publique cinq mois plus tard, entre Frédéric Hainard et «Paloma».

La CEP s'est toutefois penchée sur le timing précis de la journée du 21 décembre. Selon une attestation de Swiss fournie par Frédéric Hainard, l'avion qu'il a pris en provenance de Milan aurait atterri à Zürich à 12h10. Swissport a cependant indiqué à la CEP que l'avion en question a atterri précisément à 12h36. Selon le rapport de course, le chauffeur

quitte son domicile à 8h00 pour se rendre à Zürich. Frédéric Hainard a produit la page de son agenda du 21 décembre 2009. Il y est effectivement fait état d'une conférence téléphonique à 15h00, puis de trois autres entretiens internes au DEC à 16h00, 17h00 et 17h30. L'avion se posant à 12h36, Frédéric Hainard, «Paloma» et son fils sont repartis au mieux à 12h55. Il est impossible que Frédéric Hainard ait pu, comme il le déclare, se déplacer de Kloten à La Chaux-de-Fonds avec la voiture de fonction, se doucher, se changer et redescendre à son bureau au Château, tout ceci en deux heures à peine. Le chauffeur, qui habite à 15 minutes en voiture du centre de Neuchâtel, indique sur le rapport de course être arrivé à son domicile à 15h45, ce qui laisse supposer que Frédéric Hainard est arrivé au Château vers 15h30 et que l'importante conférence téléphonique prévue à 15h00 soit n'a pas eu lieu, soit a été reportée, ce que Frédéric Hainard n'a jamais prétendu.

En ce qui concerne le second déplacement effectué le 21 décembre, la CEP ne peut pas admettre le fait que Frédéric Hainard ait fait appel au chauffeur pour aller rechercher la voiture de «Paloma» à Bâle-Mulhouse. Il s'agit là d'une utilisation clairement privée de la voiture de fonction du Conseil d'Etat.

En réponse aux interrogations de la CEP sur ce point, Frédéric Hainard a déclaré:

Une alternative était de donner ma voiture privée à «Paloma» les jours qui suivent et de demander au chauffeur, jusqu'à ce que j'aie le temps d'aller à Bâle, de me conduire de mon domicile au Château.

Cette argumentation est pour le moins saugrenue et laisse perplexe !

Les investigations de la CEP sur cette question permettent d'éclairer d'autres aspects de la personnalité de Frédéric Hainard.

Auditionné par la CEP, le chauffeur a fait état du fait que Frédéric Hainard était peu enclin à voyager dans la voiture de fonction avec certains autres membres du Conseil d'Etat, mais tout spécialement Claude Nicati, et qu'il préférerait, dans ce cas, effectuer le déplacement dans son véhicule privé. Le chauffeur reconnaît avoir rencontré des difficultés relationnelles avec Frédéric Hainard, notamment lorsque ce dernier a demandé à le tutoyer ou tenait des propos critiques sur ses collègues du gouvernement qu'il était amené à côtoyer dans le cadre de sa fonction. Lors de son audition, le chauffeur a déclaré :

Dans le quart d'heure qui suivait la fin d'une séance du Conseil d'Etat, et je sais que M. Hainard ne va (pas) apprécier ça, il me disait: «Vous voulez savoir la dernière connerie de Nicati ? Vous voulez savoir la dernière saloperie de Studer ? Vous voulez savoir la dernière bêtise de Ory ?»

Si Frédéric Hainard ne dément pas avoir tenu de tels propos, il s'en est défendu indirectement en disant que la CEP ne devait accorder aucune crédibilité aux déclarations du chauffeur. Pour preuve, il a relevé que ce dernier avait fait l'objet d'une sérieuse remise à l'ordre par le secrétaire général du DEC en avril 2010, en particulier en raison d'erreurs dans l'enregistrement de son temps de travail.

Pour ce qui concerne l'utilisation privée qu'il a faite de la voiture de fonction du Conseil d'Etat le 21 décembre 2009, Frédéric Hainard a dit à la CEP avoir connaissance de plusieurs situations où des conseillers d'Etat, anciens ou en fonction, avaient fait appel à la voiture de fonction pour des déplacements qu'il considère comme revêtant également un caractère privé. La CEP n'émet aucune considération sur les déplacements d'anciens conseillers d'Etat avec la voiture de fonction.

La CEP s'est toutefois intéressée à la pratique des membres du gouvernement en exercice. A cet égard, elle n'a pas relevé de problèmes particuliers, si ce n'est une contradiction entre les propos tenus par Frédéric Hainard et les faits établis. En effet, Frédéric Hainard a rappelé que la voiture de fonction était prioritairement disponible pour les déplacements hors canton. Il a également affirmé qu'il utilisait peu la voiture du Conseil d'Etat et que l'utilisation de celle-ci avait passablement augmenté parce que

certaines de ses collègues l'utilisaient pour se déplacer dans le canton. Or, sur les 77 déplacements que lui-même a effectués entre le 3 juin 2009 et le 10 juin 2010 et qui sont attestés par des rapports de course, 21 l'ont été dans le canton. Cette situation a incité la CEP à se pencher aussi sur les notes de frais des membres du Conseil d'Etat, dont il sera fait état au chapitre 11.

Finalement, la CEP s'étonne de l'absence de règlement ou de directives claires en ce qui concerne l'utilisation des voitures de fonction et des conditions de travail du chauffeur attitré.

9.3 Réponse de la CEP à la question 10.350

La CEP se contente de faire sienne la réponse préparée par le secrétariat général du DEC reproduite sous le point 9.1.

10 AFFAIRE «FATMIR»

10.1 Contexte

En mai 2010, les médias reviennent sur une affaire déjà évoquée en 2006, celle de «Fatmir», du nom d'un ressortissant étranger, condamné au total entre 2003 et 2004 à 3 ans d'emprisonnement et à l'expulsion du territoire suisse et qui serait toujours en Suisse. Celui-ci bénéficierait en outre depuis août 2009 d'un subside extraordinaire au titre de complément de salaire durant son apprentissage d'agent d'exploitation.

Durant ses auditions, Frédéric Hainard a évoqué et documenté ce dossier, comme illustration du laxisme et de la complaisance de son prédécesseur à la tête du DEC, Bernard Soguel.

En parallèle, la Commission de gestion et des finances du Grand Conseil [CGF] a recueilli différentes informations sur ce dossier et les a transmises à la CEP en la priant d'examiner s'il y avait matière à considérer qu'il s'agissait d'un nouvel événement de grande portée au sens de l'art. 3, al. 2 du décret du 25 mai 2010, auquel cas celle-ci devrait demander au bureau du Grand Conseil une extension de son mandat.

Au début du mois de novembre 2010, Philippe Gnägi, chef suppléant du DEC depuis l'annonce de la démission de Frédéric Hainard, le président du Grand Conseil et la présidente de la CEP, ont une discussion au sujet de «Mirfat», frère de «Fatmir», dont l'activité délictuelle est assez proche de celle de son frère et surtout au sujet d'éventuelles pressions dont certains services de l'administration (notamment le SMIG et le service juridique) auraient été l'objet de la part de certains chefs de département. Compte tenu de ces différents éléments, la CEP a requis l'entier du dossier « Fatmir » et procédé, à mi-novembre, à trois auditions complémentaires à huis clos, auxquelles Michel Bise n'a pas participé (Cf. supra, 1.4.6.).

10.2 Les faits retenus par la CEP

En 2003, le Tribunal correctionnel de Neuchâtel condamne «Fatmir» à 30 mois d'emprisonnement ferme pour différents délits commis entre 2000 et 2002. Ce jugement est assorti d'une expulsion de 8 ans du territoire suisse. En 2004, une peine ferme de 6 mois d'emprisonnement vient se rajouter à la première condamnation. Dans la perspective de la libération conditionnelle pouvant intervenir le 31 décembre 2005, le chef du DJSF, Jean Studer, en application de l'ancien art. 55 du Code pénal et, suivant en cela le préavis de l'office d'application des peines, rend le 27 décembre 2005 une décision qui diffère, à l'essai durant 4 ans, l'expulsion judiciaire prononcée à l'encontre de

«Fatmir». La décision lui impose aussi un certain nombre de règles de conduite et un suivi par deux mentors, dont Pierre Dubois, ancien conseiller d'Etat.

Le 1^{er} février 2007, le SMIG, compte tenu des deux condamnations pénales dont il est question ci-dessus, rend une décision administrative expulsant «Fatmir» du territoire suisse pour une durée indéterminée avec un délai de départ au 31 mars 2007, ceci sur la base de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE].

Cette décision fait l'objet, le 23 février 2007, d'un recours auprès du chef du DEC de l'époque, Bernard Soguel.

En octobre 2007, le service juridique de l'Etat propose au chef du DEC de confirmer la décision du 1^{er} février 2007. Bernard Soguel n'a toutefois jamais signé ce projet de décision qui rejetait le recours.

En avril 2008, le chef du service juridique rappelle au chef du DEC son projet de décision en soulignant que celui-ci tient objectivement compte des éléments de fait et de droit qui doivent être appréciés au moment du prononcé de sa décision.

Le 19 mars 2009, Bernard Soguel rend enfin une décision sur le recours du 23 février 2007 et annule la décision du SMIG prise deux ans plus tôt. Il motive la décision par le fait que «Fatmir» n'a plus commis d'infraction depuis le 31 décembre 2005, date de sa libération conditionnelle, et que la législation fédérale avait été modifiée dans l'intervalle. Il prend également en compte un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme qui considérait une décision d'expulsion pour une durée indéterminée prononcée par le canton de Neuchâtel dans un autre dossier comme contraire à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le SMIG clôt définitivement le dossier administratif de «Fatmir» le 13 juillet 2009 en rendant une décision de menace d'expulsion du territoire suisse.

Le 20 mai 2009, Bernard Soguel, sur proposition du service de l'emploi et en se référant au RMIP, accorde, par arrêté du DEC, un subside extraordinaire de 2 500 francs bruts par mois à «Fatmir», ceci dès le mois d'août 2009. Le subside est accordé pour soutenir financièrement son apprentissage d'agent d'exploitation durant 3 ans.

Le 20 janvier 2010, Frédéric Hainard informe Cité Al'FEN, l'employeur de «Fatmir», que l'arrêté du 20 mai 2009 de Bernard Soguel n'a pas de base légale. L'allocation de subsides au sens du RMIP relève en effet de la compétence du Conseil d'Etat et non du chef du DEC. Il suspend les versements dès novembre 2009, renonçant à exiger le remboursement de ceux effectués entre août et octobre 2009, soit 7 500 francs. Ce courrier se base sur une note du service de l'emploi du même jour.

Le 18 février 2010, le mandataire de «Fatmir» dépose un recours au Tribunal administratif contre cette décision. Il conteste à la fois la légalité de la note du service de l'emploi et du courrier du 20 janvier 2010.

Le 24 mars 2010, dans un courrier adressé au mandataire et à l'employeur de «Fatmir», Frédéric Hainard annule sa décision du 20 janvier 2010 en affirmant :

Dans le cadre d'un recours interjeté (...) auprès du Tribunal administratif, nous avons réexaminé l'entier de cette affaire. Nos constatations nous amènent à la conclusion que nous devons reconsidérer la décision prise et, par voie de conséquence, l'annuler.

Nous allons dès lors reprendre le paiement, à Cité Al 'FEN SA, rétroactivement dès et y compris le mois de novembre 2009, du montant usuel prévu au titre de participation aux frais de salaire durant son apprentissage d'agent d'exploitation de «Fatmir», selon l'arrêté du 20 mai 2009 du chef du Département de l'économie.

Nous vous informons d'ores et déjà que nous entendons saisir le Conseil d'Etat de cette affaire en lui adressant notre préavis.

Le 28 avril 2010, la Cour des assurances sociales du Tribunal administratif statue sur le recours du 18 février. Elle constate que la procédure est devenue sans objet au vu du courrier du chef du DEC du 24 mars 2010, faisant droit aux conclusions du recourant.

Elle ordonne le classement du recours et alloue au recourant une indemnité de dépens de 1'000 francs à charge du DEC.

La reprise des versements annoncée dans le courrier du 24 mars 2010 n'a pas été mise en œuvre.

Le 2 juin 2010, sur proposition du chef du DEC, le Conseil d'Etat adopte un arrêté constatant la nullité de l'arrêté du 20 mai 2009 et met ainsi définitivement un terme au subside versé à «Fatmir». Ce dernier a donc reçu finalement un complément de salaire durant trois mois seulement.

En ce qui concerne le frère «Mirfat», qui a aussi été condamné pour de nombreux délits, le SMIG, sur demande de Frédéric Hainard, comme plusieurs personnes l'ont confirmé, rend le 27 janvier 2010 une décision d'expulsion du territoire suisse pour une durée de 8 ans. Cette décision fait l'objet d'un recours le 24 février 2010. Chargé d'instruire ce recours, le service juridique de l'Etat propose à Philippe Gnägi, chef suppléant du DEC, un projet de décision admettant partiellement le recours, annulant la décision du SMIG du 27 janvier 2010 et prononçant une menace d'expulsion, comme dans le cas de son frère «Fatmir». Cette décision est signée par le nouveau chef du DEC, Thierry Grosjean, en janvier 2011.

10.3 Considérations de la CEP

Dans le dossier «Fatmir», la CEP a examiné attentivement la question de savoir pour quelle raison la décision du SMIG du 1^{er} février 2007 prononçant son expulsion avait été en fin de compte annulée le 19 mars 2009. Elle s'est aussi préoccupée de la question de savoir s'il y avait de l'ingérence de la part de conseillers d'Etat dans le fonctionnement des services et du SMIG en particulier.

Elle retient que l'annulation de la décision du SMIG est liée au retard apporté au traitement du dossier et que ce retard est dû à des considérations politiques. La CEP regrette l'inaction de Bernard Soguel, chef du DEC, consécutive aux interventions des deux mentors qui avaient pris «Fatmir» en charge après sa libération conditionnelle. Elle relève toutefois que la dernière décision du DEC du 19 mars 2009 est conforme à la jurisprudence en matière d'expulsion en raison du temps qui s'est écoulé depuis le dépôt du recours. La clôture du dossier «Fatmir» par la décision du SMIG du 13 juillet 2009 contenant une menace d'expulsion du territoire suisse est dès lors justifiée aux yeux de la CEP.

La décision de Bernard Soguel d'accorder un subside extraordinaire de 2 500 francs par mois à «Fatmir» pour soutenir son apprentissage est par contre erronée, puisque relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Ici, l'intervention de Frédéric Hainard a été, sur le fond, pertinente, mais fautive quant à la forme. La CEP relève néanmoins que l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 juin 2010 annulant la décision initiale n'a pas été soumis au service juridique de l'Etat qui l'a considéré après coup comme problématique sur le plan juridique. Elle relève cependant que la décision n'a pas été contestée.

Enfin, dans le dossier «Mirfat», la CEP constate que Frédéric Hainard est intervenu en janvier 2010 pour demander au SMIG de rendre une décision d'expulsion. Compte tenu du fait qu'en mars 2009 une décision identique avait été annulée pour son frère «Fatmir» la démarche de Frédéric Hainard était pour le moins téméraire et vouée à l'échec, ainsi que le prouve l'annulation récente de la décision du SMIG.

Que ce soit l'inaction de Bernard Soguel ou l'activisme de Frédéric Hainard, le résultat est, en fin de compte, le même : les frères «Fatmir» et «Mirfat» sont aujourd'hui tous deux sous la menace d'une expulsion du territoire suisse en cas de nouveau comportement délictueux.

Le 25 novembre 2010, la CEP a brièvement informé le bureau du Grand Conseil au sujet de ses investigations dans le dossier «Fatmir». Elle a estimé que les faits relevés n'étaient pas constitutifs d'un événement de grande portée au sens de l'art. 3, chiffre 2 du

décret instituant une CEP du 25 mai 2009, ne serait-ce que parce que Bernard Soguel n'était plus conseiller d'Etat. Elle a donc invité le bureau à retourner le dossier «Fatmir» à la CGF avec mission pour celle-ci de juger si des investigations complémentaires sont nécessaires.

10.4 Conclusions

La CEP relève tout d'abord que Bernard Soguel a commis une faute en octroyant à «Fatmir», de sa seule autorité, un complément de salaire.

Elle relève ensuite que tant Bernard Soguel que Frédéric Hainard sont, chacun à leur manière, intervenus, par inaction ou par action, dans les dossiers de «Fatmir» et de «Mirfat» et ceci en outrepassant le pouvoir d'appréciation que leur confère la loi.

La CEP tient enfin à relever avec satisfaction que sous réserve de ce qui précède, il n'y a aucune suspicion avérée de pression ou d'ingérence de conseillers d'Etat que ce soit vis-à-vis du service des migrations ou du service juridique et qu'à sa connaissance, s'il y a parfois des discussions entre un chef de département, un chef de service et/ou un juriste, avant une prise de décision, de tels échanges de points de vue sont inhérents au fonctionnement de l'administration.

La CEP relève encore en ce qui concerne la décision de non-exécution de l'expulsion pénale que celle-ci respecte quant à elle le pouvoir d'appréciation que reconnaissait le Code pénal à l'autorité administrative en la matière.

11 FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT

11.1 Les faits retenus par la CEP

Lors de sa séance du 5 mai 2010, le Conseil d'Etat a souhaité se déterminer sur la suite à donner aux allégations parues dans plusieurs articles de presse mettant en cause Frédéric Hainard. Il a notamment été demandé à Frédéric Hainard s'il entretenait une liaison affective avec «Paloma». Frédéric Hainard a répondu par la négative en disant qu'il s'agissait d'une amie de longue date. Il a aussi précisé qu'il était intervenu pour l'engagement de «Paloma» à la CCNAC, mais plus par la suite.

Des membres du Conseil d'Etat ont rappelé à Frédéric Hainard l'affaire Jacot (du nom du conseiller d'Etat qui a fait l'objet d'une CEP en 1997). Celui-ci avait aussi à l'époque menti à ses collègues et avait perdu la confiance du collègue gouvernemental.

L'attitude de Frédéric Hainard a instillé le doute au sein du Conseil d'Etat, en particulier auprès de Jean Studer et Claude Nicati. Ces doutes se sont renforcés à la réception du courrier du 8 mai 2010 adressé par «Jean-Paul» au président du Conseil d'Etat. Le courrier en question fait état de la situation au sein du SSRT et rappelle un certain nombre de faits liés à l'engagement de «Paloma» et d'autres inspecteurs, à l'ingérence de Frédéric Hainard dans les activités opérationnelles de l'OFCO, à la détérioration du climat de travail et à la liaison amoureuse entre Frédéric Hainard et «Paloma». Ce courrier a été transmis par le président du Conseil d'Etat à tous les membres du Conseil d'Etat en date du 25 mai.

Le 20 mai 2010, une délégation du Conseil d'Etat composée de Jean Studer et Claude Nicati, accompagné par le chef du service juridique, s'est rendue au domicile d'O. S., chef du SSRT qui était en congé maladie à ce moment-là. Le but de cette séance était de discuter de la situation et surtout de préparer le rattachement du SSRT à un autre département que le DEC.

En effet, en date du 11 mai, le bureau du Grand Conseil avait décidé de proposer l'institution d'une CEP chargée d'enquêter sur les agissements de Frédéric Hainard. Le

projet de décret prévoyait, à son article 4, que le SSRT soit rattaché à un autre département.

Gisèle Ory, conseillère d'Etat, avait été préalablement informée de la visite de ses collègues chez O. S., il n'en était pas de même pour Philippe Gnägi qui entretenait alors une relation d'amitié avec Frédéric Hainard. Ce dernier n'en a lui-même pas non plus été informé pour des raisons qui semblent évidentes.

Selon le procès-verbal détaillé établi par le chef du service juridique, la discussion lors de la rencontre du 20 mai a porté sur les 3 points suivants:

Est-il possible ou envisageable de ne pas suivre l'injonction qui sera faite au Conseil d'Etat par le Grand Conseil de rattacher le SSRT à un autre département?

Est-il possible de fractionner la conduite du SSRT en deux parties, soit la conduite du personnel et la conduite opérationnelle ?

Y a-t-il des mesures urgentes à prendre ?

Le chef du SSRT a largement confirmé la teneur du courrier de «Jean-Paul». Pour lui, il était indispensable de soustraire le SSRT à la tutelle de Frédéric Hainard. C'était le seul moyen pour ce service, et l'OFCO, en particulier de retrouver un peu de sérénité. Selon le procès-verbal de la séance du 20 mai, O. S. a déclaré :

Il faut impérativement et immédiatement que le SSRT soit transféré dans un autre département de tutelle que celui du DEC pour lui permettre de fonctionner normalement (...) Il en va de la santé des collaborateurs. Selon les renseignements obtenus ce matin, Frédéric Hainard continue, malgré les circonstances actuelles, à s'entretenir directement avec certains membres du personnel de l'OFCO. Mais il ne semble plus s'investir directement et ouvertement dans l'opérationnel du SSRT.

Le 21 mai 2010, lors d'une séance extraordinaire du Conseil d'Etat, le président est intervenu auprès de Frédéric Hainard pour qu'il renonce de son propre gré à la conduite du SSRT. Il anticipait en cela l'adoption à venir par le Grand Conseil de l'article 4 du décret instituant la CEP. Frédéric Hainard s'est opposé à cette proposition.

Le 25 mai 2010, lors du débat au Grand Conseil, après l'intervention du président du Conseil d'Etat, Philippe Gnägi a violemment pris à partie les deux collègues qui s'étaient rendus chez O. S.. Gisèle Ory est aussi intervenue et s'est déclarée «consternée» par la tournure des événements. Aucun des intervenants n'avait averti Jean Studer qu'ils allaient s'exprimer publiquement à ce sujet. Interrogée après la séance du Grand Conseil par les médias pour savoir si elle était effectivement au courant de la visite, Gisèle Ory a éludé la question, sous-entendant ainsi que cela n'était pas le cas.

Le 26 mai 2010 une nouvelle séance extraordinaire du Conseil d'Etat devait traiter de la mise en œuvre de l'article 4 du décret instituant une CEP, voté la veille par le Grand Conseil, soit le rattachement du SSRT à un département autre que le DEC. Le président du Conseil d'Etat estimait que Frédéric Hainard, comme personne concernée, devait se récuser lors de cette discussion. L'intéressé a refusé. Au vote, le président a été minorisé et la majorité du Conseil d'Etat a refusé la récusation. Après avoir envisagé un co-pilotage du SSRT entre le président en exercice du Conseil d'Etat, Jean Studer et le vice-président, Claude Nicati, la décision est prise de transférer le SSRT dans son intégralité au DECS, dont le chef, Philippe Gnägi, est le suppléant ordinaire du DEC.

Le 28 mai 2010, Frédéric Hainard a rendu publique sa liaison amoureuse avec «Paloma».

Le dimanche 30 mai 2010, suite à cette révélation, le Conseil d'Etat a tenu une nouvelle séance extraordinaire. Le président a proposé à ses collègues d'inviter Frédéric Hainard à démissionner, notamment au vu du mensonge exprimé lors de la séance du 5 mai 2010 lorsqu'il avait nié entretenir une liaison amoureuse avec «Paloma». Cette proposition est restée minoritaire au sein du collège et l'intéressé a refusé de démissionner. Cette séance, tenue dans un climat extrêmement tendu, a mis en

évidence de profondes divergences au sein du Conseil d'Etat, divergences qui s'étaient déjà manifestées en public lors de la séance du Grand Conseil le 25 mai 2010.

Début octobre 2010, les médias ont révélé que durant le mois de mai 2010, trois conseillers d'Etat sur cinq, soit Gisèle Ory, Philippe Gnägi et Frédéric Hainard s'étaient rendus par deux fois dans un établissement public situé à Anet dans le canton de Berne. Frédéric Hainard a justifié ces rencontres par la volonté d'échapper au risque que les membres du Conseil d'Etat soient mis sur écoute téléphonique. Pour Gisèle Ory, ces discussions étaient destinées à mieux comprendre ce qui se passait. Selon Philippe Gnägi, ces réunions visaient à atténuer les tensions au sein du Conseil d'Etat.

11.2 Les considérations de la CEP

Les problèmes au sein du Conseil d'Etat en liaison avec «l'affaire Hainard» ont interpellé la CEP. Elle rappelle que pour la législature 2009-2013, quatre nouveaux conseillers d'Etats sont entrés en fonction. Dans sa nouvelle composition, le Conseil d'Etat a modifié son fonctionnement avec l'introduction du tutoiement durant les séances. L'inimitié entre Frédéric Hainard et Claude Nicati était déjà connue, leur collaboration au sein du Ministère public de la Confédération s'étant déjà avérée difficile. Une fois élu, Frédéric Hainard ne s'est pas gêné de critiquer Claude Nicati, notamment devant les collaborateurs de son département. Rapidement aussi, Frédéric Hainard s'est trouvé en conflit avec Jean Studer. Tout était donc réuni pour que, au moment où «l'affaire Hainard» a débuté, une crise intense enraie sérieusement le fonctionnement du Conseil d'Etat et mette à mal les institutions du canton de Neuchâtel.

La CEP s'est penchée notamment sur la question de savoir si Frédéric Hainard devait se récuser lors de la discussion sur le rattachement du SSRT à un autre département. L'art. 23 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale [LCE] précise que:

La récusation des membres du Conseil d'Etat est réglée par la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA).

L'art. 11 LPJA définit les conditions à remplir pour la récusation d'office:

Les personnes appelées à rendre ou à préparer la décision doivent se récuser:

a) si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire

(...)

g) si, pour d'autres raisons, elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire

Il apparaît à la CEP que les conditions étaient réunies de toute évidence pour une récusation de Frédéric Hainard. Ce dernier n'était pas de cet avis et a fait valoir l'article 41 LCE qui règle la question de la suppléance des départements au sein du Conseil d'Etat. Jean Studer et Claude Nicati avaient proposé de co-diriger le SSRT. Frédéric Hainard y était opposé et a demandé que le SSRT soit placé sous la responsabilité du chef suppléant du DEC. Ce point de vue a trouvé une majorité au sein du Conseil d'Etat.

La CEP n'a pas manqué de s'interroger sur les affirmations de Frédéric Hainard selon lesquelles les téléphones portables des conseillers d'Etat pouvaient pu avoir été mis sur écoute ou les ordinateurs portables piratés. Les collègues de Frédéric Hainard n'ont jamais envisagé un tel scénario. La CEP ne croit pas non plus à cette théorie.

La CEP s'est étonnée de voir trois conseillers d'Etat avoir des rencontres en aparté, plus encore à l'extérieur du canton. Les deux autres collègues n'ont rien su de ces réunions. Les intentions visées, à savoir atténuer les tensions au sein du Conseil d'Etat, ne sont guère crédibles. S'il peut être tout à fait normal pour des conseillers d'Etat de se retrouver ensemble en aparté, il n'en est pas ainsi en l'espèce. Des tensions existaient, et ces rencontres «secrètes» ne faisaient que les empirer. Il était de notoriété public qu'il existait deux clans au sein du Conseil d'Etat: d'un côté Frédéric Hainard, le deuxième

homme fort du gouvernement comme il se voyait lui-même, Philippe Gnägi avec qui il a fait une campagne électorale commune et avec qui il avait des liens d'amitié et Gisèle Ory. De l'autre côté on avait, toujours pour Frédéric Hainard, l'homme fort du gouvernement, Jean Studer, et Claude Nicati avec qui il ne s'entendait déjà pas avant leur élection au Conseil d'Etat. Il est à relever que les appartenances politiques sont passées dans ce cas au second plan.

La CEP, en marge de la question de la voiture du Conseil d'Etat, s'est aussi intéressée aux notes de frais du Conseil d'Etat. A ce niveau, elle a pu constater que le déplacement à Londres de Frédéric Hainard, de «Paloma» et de son fils, au mois de décembre 2010 était effectivement privé (Cf. supra, 9.2). Aucun frais n'a été imputé à l'Etat. Par contre, la CEP a constaté, sur la base des relevés remis pour tous les conseillers d'Etat, une pratique quelque peu différente dans la manière de noter les frais. Bien qu'un règlement particulier existe, avec des allocations forfaitaires de 15 000 francs par année pour les frais, son application devrait se faire avec davantage de rigueur. La CEP tient toutefois à relever qu'aucun abus conséquent n'a été constaté.

11.3 Conclusions

En lieu et place d'un collège œuvrant pour le bien du canton, c'est l'individualisme et la rivalité permanente qui ont prévalu au sein du Conseil d'Etat. Dans ce contexte, le chacun pour soi, notamment en matière de communication, a pris une dimension disproportionnée, notamment pour Frédéric Hainard. Celui-ci n'en a manifestement pas terminé puisqu'il a clairement déclaré vouloir poursuivre ses règlements de compte au travers de la justice. Cette attitude quérulente est évidemment regrettable.

12 LE RÔLE DE FRÉDÉRIC HAINARD

Frédéric Hainard a sans doute d'énormes qualités qui, au premier contact, peuvent séduire. De prime abord agréable et amical, il est intelligent, vif d'esprit et entreprenant. Il a en outre d'emblée fait preuve d'une approche de la politique originale et manifesté une volonté de réformer qui ne pouvaient que susciter la sympathie. Malheureusement, ses qualités se transforment vite en de gros défauts, cela en raison des traits de caractère dont il est question ci-dessous.

12.1 L'attitude vis-à-vis de la CEP

Les auditions et les échanges avec Frédéric Hainard ont été fastidieuses pour la CEP. Dans la mesure où il se sentait en position d'« accusé », il est compréhensible qu'il ait voulu se défendre. En l'occurrence, ce dernier a toutefois recouru à des stratégies qu'il n'est pas possible de cautionner. Il a ainsi cherché à diviser les membres de la CEP, dans un premier temps en remettant en question à chaque fois que cela lui était possible, l'impartialité de l'un de ses membres. Par la suite, constatant qu'il n'arrivait pas à ses fins, il a tenté de le faire en laissant supposer que certaines fuites sur les travaux de la CEP provenaient de ses rangs, ce qu'aucun de ses membres n'a bien évidemment cru. Plus elle approchait de la fin de son mandat, plus la CEP a par ailleurs été l'objet de vives critiques, totalement déplacées, de la part de Frédéric Hainard. Celui-ci, pour dénigrer le travail et les investigations de la CEP, a rédigé de nombreux courriels accusateurs, adressés en copie au président du Grand Conseil, pour transmission aux membres du bureau, en sachant que les affirmations qu'ils contenaient ne pouvaient être vérifiées par qui que ce soit et que la CEP, tenue par le secret entourant ses travaux, était dans l'impossibilité de les réfuter. Ce procédé est typique du côté manipulateur de la personnalité de Frédéric Hainard. Par ailleurs, ce dernier n'a apparemment toujours pas compris aujourd'hui que la CEP doit apprécier les faits sous l'angle politique et qu'elle n'est pas un tribunal.

12.2 Les arguments de défense

Pour se justifier et même se disculper, Frédéric Hainard a essentiellement soutenu deux thèses. Selon lui, les problèmes qu'il a rencontrés seraient une réaction au fait qu'il a mis en évidence des dysfonctionnements au sein de l'Etat, ce qui n'aurait pas forcément plu. Il serait d'autre part la victime d'un complot fomenté par les conseillers d'Etat Jean Studer et Claude Nicati. Pour ce qui est de la CEP, Frédéric Hainard a prétendu que ce sont les deux avocats d'«Olivia» qui en étaient à la base, lesquels seraient selon lui des alliés de Jean Studer! Il oublie ainsi que pas moins de 102 députés ont plébiscité la création de la CEP.

Aucun élément du dossier constitué par la CEP ne vient étayer les thèses de Frédéric Hainard qui apparaissent au demeurant totalement absurdes. Au moment où les articles visés par le décret du Grand Conseil du 25 mai 2010 sont parus dans les médias, Frédéric Hainard n'avait en effet pas encore dénoncé publiquement l'existence de problèmes au sein de l'Etat. Ce n'est que bien plus tard, soit une fois que la CEP avait déjà été constituée, qu'il a commencé à le faire, cela manifestement pour tenter de faire diversion. Frédéric Hainard n'a d'ailleurs jamais expliqué quels liens il pourrait bien y avoir entre ses agissements, relatés dans les médias, et d'éventuels dysfonctionnements au sein de l'Etat. En établir un serait, il est vrai, difficile, pour ne pas dire impossible. Les agissements reprochés à Frédéric Hainard n'étaient en outre pas susceptibles de supprimer d'éventuels dysfonctionnements constatés au SSRT, plus spécifiquement à l'OFCO, mais au mieux de créer de nouveaux problèmes, ce qui n'a d'ailleurs pas manqué.

Le Conseil d'Etat n'était pas au courant de l'implication de Frédéric Hainard dans la marche du SSRT, plus spécialement de l'OFCO. Il n'a ainsi pu avoir connaissance des frasques de Frédéric Hainard au sein de cet office qu'en même temps que tous les lecteurs des médias qui les ont rapportés. En clair, les articles parus incriminant Frédéric Hainard ne sont donc que le résultat d'investigations menées par un journaliste en particulier, et non de fuites qui émaneraient du Conseil d'Etat. Contrairement à ce que Frédéric Hainard a prétendu lors d'une interview parue dans Libertés Neuchâteloises le 11 février 2011, ce journaliste ne peut donc en aucun cas avoir été guidé par un membre du Conseil d'Etat. Ne serait-ce que pour ce seul motif, on voit mal comment Frédéric Hainard peut sérieusement prétendre être la victime d'un complot. Cette thèse a d'autre part été clairement infirmée par les investigations effectuées par la CEP. Il a en effet été établi qu'après les premiers articles de presse parus sur ses agissements, même s'ils avaient quelque chose d'étrange, Frédéric Hainard a bénéficié du soutien du Conseil d'Etat. Tous ses membres, sans exception, étaient alors solidaires et prêts à le soutenir. Bien légitimement, le Conseil d'Etat a toutefois tenu à savoir si «Paloma» était sa maîtresse. Ce n'est que lorsqu'il a été constaté que Frédéric Hainard avait menti sur le sujet, en répondant par la négative, que la situation s'est modifiée et que le président du Conseil d'Etat a envisagé la démission de Frédéric Hainard.

La CEP est par contre d'avis que lorsqu'il rencontrait en secret Gisèle Ory et Philippe Gnägi à Anet, Frédéric Hainard cherchait vraisemblablement à attirer ses deux collègues dans un complot. Il est vrai que, comme la CEP a souvent pu le constater, Frédéric Hainard a l'art de faire au centuple ce qu'il reproche aux autres, d'ailleurs souvent sans aucun fondement. Comme autre exemple de ce travers, on peut citer la politique d'engagement de Frédéric Hainard à l'OFCO où, en quelques mois, dans l'irrespect des procédures en la matière, il a installé sa maîtresse et plusieurs amis policiers, organisant ainsi en quelque sorte sa cour. Cela ne l'a pas empêché de dénoncer le plus sérieusement du monde le copinage existant à l'Etat !

Inutile de préciser que Frédéric Hainard n'est pas davantage tombé dans un piège que lui auraient tendu quelques personnes, comme il l'a affirmé dans son interview à Libertés Neuchâteloises. Quel piège? Quelles personnes?

12.3 Les problèmes de gouvernance et de comportement

Frédéric Hainard n'a cessé tout au long de l'enquête de minimiser la gravité de ses actes et de les justifier par l'existence de dysfonctionnements, certes isolés, mais à son avis importants, qu'il a constatés, lorsqu'il a repris la direction du DEC. Même s'il a fini par reconnaître, du bout des lèvres, avoir commis quelques fautes, on peut résumer sa position au début de l'enquête ainsi : « *Tout ce que j'ai fait était juste. Ce sont les autres qui ont fait faux.* ». Plus tard, vers la fin de l'enquête, il a tout de même admis : « *J'ai tout vu juste mais je n'ai pas toujours fait juste.* ».

A ce sujet, sans doute n'est-il pas inutile de rappeler, à titre de comparaison, qu'à l'issue des travaux de la CEP I, Maurice Jacot avait dû renoncer à la fonction de conseiller d'Etat pour la seule raison qu'il avait nié l'existence d'un téléphone, au contenu anodin. A un autre niveau, Elisabeth Kopp avait pour sa part démissionné du Conseil fédéral pour avoir communiqué par téléphone à son mari une information, certes pas insignifiante, mais qui ne relevait pas du secret d'Etat. Les faits imputés à Frédéric Hainard, par leur répétition et les formes variées qu'ils ont revêtues, sont évidemment autrement plus graves que ceux reprochés à l'époque à Elisabeth Kopp et Maurice Jacot.

Que ce soit lors de ses trois (longues) auditions ou dans ses multiples courriels, Frédéric Hainard a fait étalage d'une mauvaise foi crasse. Ce dernier, avec un aplomb déconcertant, n'a cessé d'asséner des contre-vérités. Quand ce n'était pas le cas, il a souvent déformé les faits, par exemple en les exagérant ou en créant des amalgames, ou joué sur les mots dans le but d'égarer la CEP. Il a ainsi fallu systématiquement vérifier toutes ses déclarations, ce qui a bien naturellement compliqué et ralenti les travaux de la CEP. Frédéric Hainard ne s'est pas contenté d'aménager la réalité comme cela l'arrangeait et de tenir des propos excessifs. Il a aussi à l'occasion adopté une attitude de déni total. Ainsi, par exemple, Frédéric Hainard a contesté être l'objet d'une enquête au niveau du Ministère public de la Confédération et a prétendu en détenir la preuve, qu'il n'a jamais apportée, et pour cause. En effet, il est notoire qu'à la demande d'Evelyne Widmer-Schlumpf, une enquête a bien été ordonnée et confiée à un procureur fédéral extraordinaire, en la personne de Jacques Antenen, chef de la police vaudoise. Comme Frédéric Hainard peut aussi bien nier l'évidence que reconstruire à sa guise la réalité, la CEP a encore sollicité et obtenu de Jacques Antenen une confirmation officielle de cette enquête. La CEP s'est en outre demandée si l'existence de cette enquête n'explique pas le fait qu'aucun certificat de travail émanant du Ministère public de la Confédération ne figure parmi les très nombreux certificats et attestations de formation déposés par Frédéric Hainard.²

Avec d'autres, sur la base d'un faisceau d'indices, la CEP pense que les fuites sur ses travaux reprises dans les médias sont le fait de Frédéric Hainard, pour bon nombre d'entre elles à tout le moins. A chaque fois qu'il l'a pu, ce dernier a en effet essayé de créer la diversion, soit d'attirer l'attention sur d'autres, en cherchant par la même occasion à redorer son blason. La manière avec laquelle Frédéric Hainard s'est acharné sur la personne de « Jean-Paul », dès le moment où, mi-février 2011, il a eu connaissance du fait que le Conseil d'Etat l'avait suspendu et ouvert une enquête administrative, est typique de cette méthode consistant à allumer des contre-feux. Avec cette affaire, Frédéric Hainard a d'abord pu s'en prendre une nouvelle fois à la CEP, en critiquant son laxisme, de manière injuste, comme la démonstration en a été apportée dans le communiqué de presse du 9 mars 2011. Il a ensuite cherché à faire croire que lui-même avait à l'époque agi de manière adéquate avec ce fonctionnaire, en faisant tout pour mettre un terme aux problèmes qu'il posait. Frédéric Hainard a ainsi prétendu avoir ouvert à son encontre une procédure administrative pour le licencier et révélé un (nouveau) scandale, à mesure que toute trace de cette enquête aurait été retirée de son dossier. En procédant à des vérifications par le rapprochement de diverses pièces, la CEP est arrivée à la conclusion que Frédéric Hainard n'a jamais initié de procédure administrative contre « Jean-Paul ». Il l'a d'ailleurs lui-même reconnu lors de sa première

² Frédéric Hainard a transmis ce document à la CEP avec ses commentaires le 8 avril 2011.

audition, ce qu'il a sans doute entre-temps oublié. A sa première audition, une fois n'est pas coutume, Frédéric Hainard a en effet reconnu avoir dans ce dossier commis une erreur, considérant que «Jean-Paul» aurait alors dû être licencié selon les procédures administratives en vigueur, plutôt que placé sur une voie de garage comme il l'avait fait.

Au niveau du fonctionnement, le SSRT, et plus particulièrement l'OFCO, connaissaient effectivement quelques problèmes. Frédéric Hainard a sans doute posé à ce sujet un juste diagnostic, même s'il a, comme à son habitude, un peu trop forcé le trait. Il a par exemple dénigré de manière choquante des collaboratrices de l'OFCO qui ne le méritaient pas. Le langage et certaines expressions utilisées par Frédéric Hainard lors de ses auditions devant la CEP permettent de se faire une idée du peu de considération qu'il peut avoir pour les personnes dont il pense qu'elles se mettent en travers de son chemin.

A partir de son diagnostic, Frédéric Hainard n'a pas choisi les bons remèdes aux problèmes qu'il a constatés. Par ses méthodes, il n'a en effet pas amené à l'OFCO de l'ordre, mais au contraire plus de désordre. S'il a identifié les problèmes, il ne les a pas résolus mais en a plutôt ajouté de nouveaux, par exemple au niveau du personnel. Frédéric Hainard, qui a une âme de policier, a voulu donner à cet office une nouvelle orientation répressive, ce qui l'a conduit non seulement à engager de nouveaux collaborateurs émanant de la police, mais aussi à chercher à se débarrasser de ceux déjà en place, qui n'adhéraient pas à ses objectifs et n'appréciaient pas ses méthodes. Deux clans se sont ainsi créés et une ambiance de travail particulièrement délétère s'est installée, ce que la présence de la maîtresse de Frédéric Hainard n'a certainement pas arrangé.

S'agissant précisément de «Paloma», Frédéric Hainard a au surplus pris pour elle des initiatives déplacées et douteuses. Sans mandat particulier, il est par exemple intervenu après le divorce de sa maîtresse auprès de la Caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel pour faire en sorte que la prestation de libre-passage LPP de son ex-mari soit versée au plus vite, ce qui a choqué le directeur de la caisse. Sans en avoir l'air, Frédéric Hainard a en outre manifestement cherché à aider «Paloma» dans le cadre des examens qu'elle devait passer avec ses autres collègues de travail à l'ILCE, et cela de manière choquante (Cf. supra, 4.4 et annexe 8). Pour rester dans le sujet, la CEP a de bonnes raisons de penser que la liaison entre «Paloma» et Frédéric Hainard est antérieure à ce que l'une et l'autre ont déclaré. Elle espère que l'enquête du Ministère public de la Confédération permettra de savoir exactement ce qu'il en est.

Dans ses constats, Frédéric Hainard a particulièrement mis l'accent sur les retards dans le suivi des dossiers de l'OFCO. Dans un cas, ces retards étaient particulièrement problématiques, puisqu'ils pouvaient avoir pour conséquence la perte pour le canton de Neuchâtel d'une subvention importante de la Confédération. Frédéric Hainard n'a pour autant pris aucune mesure particulière pour que ces retards soient résorbés. Il n'a en tous les cas rien dit ou démontré à ce sujet à la CEP. Frédéric Hainard a préféré remédier aux lacunes qu'il a remarquées dans la conduite des activités de police de l'OFCO (auditions, tenue des procès-verbaux, perquisitions, etc.), notamment en organisant des cours pour le personnel, en collaboration avec l'ILCE (Cf. supra, 4.4). Sans «Henri», mandaté par l'Etat pour reconstruire l'OFCO et qui a rapidement pris les mesures qui s'imposaient, il n'est pas certain que l'Etat de Neuchâtel aurait touché de la Confédération les subventions prévues, ce qu'il avait pourtant pu faire toutes les années précédentes. En quelques mois à peine, «Henri» est par ailleurs parvenu à ramener au niveau du personnel de l'OFCO la cohésion que Frédéric Hainard a sapée.

Pour organiser sa défense, Frédéric Hainard a bénéficié de fuites internes à l'administration. Des fonctionnaires ont ainsi violé leur secret de fonction, sans doute à son instigation. Le fait qu'un ancien fonctionnaire de l'OFCO, dont la démission a pris effet à fin avril 2010, a encore communiqué des informations à Frédéric Hainard une fois que ce dernier n'était plus conseiller d'Etat, permet en tous les cas de le penser. Déjà choquant en soi, ce procédé l'est d'autant plus en l'occurrence que les informations transmises concernaient un dossier de 2007 ! Par sa volonté de chercher à tout prix et par tous les moyens d'anciennes affaires à dénoncer pour une fois encore faire diversion,

Frédéric Hainard a créé au sein de l'administration cantonale un climat de suspicion détestable.

12.4 Conclusions

L'enquête menée par la CEP a finalement pour l'essentiel mis en évidence un problème, celui de la personne de Frédéric Hainard, qui n'était manifestement pas fait pour assumer la fonction de conseiller d'Etat. En analysant les actions menées par ce dernier et, de manière plus générale, son comportement, la CEP a vite compris qu'elle avait à faire à une personnalité complexe, imprévisible.

Au cours de ses travaux, la CEP s'est ainsi posée beaucoup de questions au sujet de la personnalité de Frédéric Hainard. L'émission de la Télévision Suisse Romande « Temps Présent » du jeudi 3 mars 2011, qui présentait Frédéric Hainard en première consultation chez un psychiatre y a répondu. L'hyperactivité (trouble du déficit de l'attention, classé dans le Manuel Diagnostique et Statistique des Désordres Mentaux (DSM IV)) dont semble souffrir Frédéric Hainard, explique sans doute le comportement souvent trop impulsif qu'il a adopté en toute circonstance. Il est même permis de se demander si, notamment faute d'avoir été traitée, cette hyperactivité n'a pas amené chez Frédéric Hainard des troubles de conduite.

La CEP estime que le parti libéral-radical a sa part de responsabilité dans « l'affaire Hainard ». Il aurait été préférable de renoncer à mettre sur la même liste des candidats à l'élection au Conseil d'Etat deux personnes dont on connaissait l'inimitié profonde. Sans doute n'était-il pas plus raisonnable de toute manière de désigner comme candidat Frédéric Hainard, dont on pouvait savoir qu'il n'avait pas les qualités nécessaires pour exercer la fonction de conseiller d'Etat, ce qui suppose la capacité de collaborer avec des collègues à la personnalité bien affirmée.

Avec le recul dont on dispose aujourd'hui, il paraît évident que l'arrivée de Frédéric Hainard au Conseil d'Etat ne pouvait déboucher que sur un échec. Partout où il a travaillé, Frédéric Hainard a posé problème parce qu'il a été l'auteur de dérapages qui ne sont pas restés sans suite. Lorsqu'il a quitté la Police neuchâteloise, Frédéric Hainard faisait en effet l'objet d'une procédure administrative, dont les premiers actes accomplis étaient plutôt accablants. Après son départ du Ministère public de la Confédération, une enquête a également été ouverte contre lui. Tout cela n'est certainement pas dû à de malheureux concours de circonstances, mais est lié à la personnalité de Frédéric Hainard, qui est incapable de fonctionner dans un esprit collégial et dans le respect du cadre légal et institutionnel.

Par son comportement, Frédéric Hainard a jeté le discrédit sur les institutions du canton de Neuchâtel, plus particulièrement sur le Conseil d'Etat. Il a donné à l'extérieur une image du canton pitoyable. Le canton de Neuchâtel a ainsi par sa faute été la risée des médias. S'il ne l'avait pas donnée lui-même dans l'intervalle, la CEP aurait en conséquence conclu ses travaux en demandant sa démission.

Pour la CEP, il est grand temps que la page sur « l'affaire Hainard », soit tournée. C'est le seul moyen propre à restaurer la sérénité indispensable au bon fonctionnement des institutions et de l'administration neuchâteloise. Puisse cette conclusion être comprise de tous, mais surtout par Frédéric Hainard lui-même.

13 PROPOSITIONS

Comme cela a été relevé dans le chapitre précédent, la CEP estime que les problèmes et les dysfonctionnements qu'elle a constatés dans l'administration et les institutions neuchâteloises sont principalement liés à la personne de Frédéric Hainard. Elle n'a pas constaté de lacunes graves dans la législation réglementant le fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration, à l'exception de celle relevée au SSRT (Cf. supra,

6.3.5). La CEP s'est néanmoins efforcée de tirer les enseignements des faits constatés et de formuler des propositions pour qu'à l'avenir de telles situations puissent être, sinon évitées, du moins plus rapidement identifiées et par conséquent mieux maîtrisées. Elle propose ainsi quelques corrections qui relèvent de la compétence soit du Conseil d'Etat, soit du Grand Conseil.

13.1 Propositions à l'attention du Grand Conseil

13.1.1 *Envisager la création d'une base légale permettant la destitution d'un membre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire*

Il est légitime de se demander ce qui se serait passé si Frédéric Hainard n'avait pas démissionné le 22 août 2010. La CEP est arrivée à la conclusion qu'il devait démissionner au vu des circonstances (Cf. supra, 12.4). Cependant, vu l'absence de base légale, Frédéric Hainard pouvait tout à fait rester en fonction, légitimé qu'il était par son élection par le peuple le 26 avril 2009. Le Conseil d'Etat aurait tout au plus pu le dessaisir de son département, ce qu'il a d'ailleurs fait trois jours après sa démission.

En Suisse, le canton des Grisons a connu une situation analogue. En 2001, un conseiller d'Etat faisant l'objet d'une enquête pénale pour corruption passive a été dessaisi de ses attributions par ses collègues. Il n'a pas pour autant quitté le gouvernement et il est resté en fonction jusqu'à fin 2002, soit jusqu'au terme de son mandat. A Montreux, un conseiller municipal a été inculpé en avril 2008 pour corruption passive. Il s'est vu retirer ses attributions et il s'en est suivi un feuilleton juridique qui l'a conduit finalement à démissionner en 2010, soit avant la fin de son mandat fixée à mi-2011. Plus près de nous, la commune de Corcelles-Cormondrèche a aussi vu un membre de l'exécutif être inculpé sans que celui-ci ne démissionne pour autant. Ces exemples montrent que la question de la destitution d'un membre du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire doit être posée.

Les cantons de Schaffhouse, d'Uri, de Soleure, de Thurgovie et du Tessin ont introduit dans leur Constitution et leur législation des dispositions permettant une telle destitution (*Abberufung* en allemand). Elles ne portent toutefois que sur les membres des pouvoirs exécutif et législatif. Au niveau constitutionnel, cette mesure passe par le droit d'initiative ordinaire (Uri) ou par la récolte d'un nombre de signatures supérieur au droit d'initiative (20 000 pour la Thurgovie, 6 000 pour Soleure ou 1 000 pour Schaffhouse). En règle générale, il est prévu que la récolte de signatures doit se faire en 3 mois et la votation intervenir dans les 3 mois qui suivent le dépôt des signatures. Cela signifie qu'au pire l'élu contesté reste en fonction 6 mois de plus.

La CEP propose d'étudier les possibilités d'introduire des dispositions constitutionnelles et législatives permettant la destitution d'un membre du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire. Elle considère qu'une telle disposition aurait comme effet d'exercer une certaine pression sur les personnes concernées par ces dispositions et de les inciter à adopter une attitude en adéquation avec leur fonction. Son effet préventif semble confirmé par le fait que les cantons disposant d'une législation en matière de destitution n'ont jamais eu à l'appliquer. La CEP relève enfin que dans le cas de Frédéric Hainard, les conditions permettant de justifier sa destitution étaient réunies, s'il n'avait pas démissionné de lui-même.

13.1.2 *Mettre en place une commission de gestion*

Dans le canton de Neuchâtel, la situation actuelle, avec une seule commission de haute surveillance, qui s'occupe aussi bien de gestion que de finances, n'est pas satisfaisante. Le suivi de la gestion consiste à examiner le travail des autorités et, chaque année, de tel ou tel service avec des visites programmées à l'avance. Les moyens d'investigation de la CGF sont cependant limités et peuvent être source de conflit avec le Conseil d'Etat, notamment lorsque la CGF éprouve des difficultés à obtenir des informations de la part de ce dernier ou d'un chef de département. Aujourd'hui, la gestion d'un service est

évaluée essentiellement sous l'angle financier. Si cela peut présenter des avantages, cela ne permet pas nécessairement la découverte de dysfonctionnements ou de problèmes internes. Le fait de s'occuper à la fois de finances et de gestion se traduit de surcroît par un travail très lourd qui ne permet pas d'approfondir l'un ou l'autre aspect.

La CEP a examiné le cas du canton de Vaud qui dispose de deux commissions distinctes. Le canton a aussi connu quelques «affaires» à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ce qui l'a conduit à une commission qui s'occupe uniquement des aspects financiers et une autre qui s'occupe exclusivement de la gestion. La commission de gestion dispose d'un important pouvoir d'investigation. Elle établit chaque année un rapport à l'attention du Conseil d'Etat et du Grand Conseil avec des propositions très concrètes pour améliorer le fonctionnement des institutions et de l'administration vaudoise (Voir www.vd.ch/fr/autorites/grand-conseil/commissions-parlementaires/).

La CEP relève qu'un tel dispositif existe également au niveau fédéral ainsi que dans les cantons de Genève et du Valais. Les cantons de Fribourg, du Jura et du Tessin n'ont qu'une seule commission, ce qui montre que les avis sur le sujet sont partagés.

Pour le canton de Neuchâtel, la CEP propose de dissocier les activités de l'actuelle CGF en mettant en place deux commissions chargées d'examiner pour l'une exclusivement la gestion de l'Etat et pour l'autre exclusivement les finances de l'Etat. Il s'agit là de sa proposition majeure. La CEP estime que Neuchâtel peut tout à fait s'inspirer de l'exemple vaudois.

13.1.3 Revoir les règles régissant une CEP

Les nouvelles dispositions légales (art. 28b ss OGC) régissant le travail de la CEP se sont avérées difficiles à appliquer. Ainsi, les règles de procédure reprises de la LPJA, les droits du Conseil d'Etat, le droit des personnes concernées, le secret de fonction, l'accès au dossier et les effets sur d'autres procédures ont nécessité une attention soutenue tout au long des travaux, ce qui les a compliqués aussi bien sur la durée que sur la forme. Les trop nombreuses fuites sur les travaux et sur des documents, des procès-verbaux d'audition notamment, ont aussi gravement perturbé le travail de la CEP. A défaut de les empêcher totalement, il y a lieu de prévoir des dispositions pour les limiter. La CEP propose de revoir les dispositions de l'OGC en matière de CEP à la lumière des expériences faites par celle instituée le 25 mai 2010.

13.2 Propositions à l'attention du Conseil d'Etat

13.2.1 Améliorer le processus de recrutement du personnel de l'Etat

Les règles actuelles d'engagement du personnel de l'Etat ont montré leurs limites, notamment suite à l'intervention très directe d'un conseiller d'Etat dans la procédure de recrutement de collaborateurs à l'OFCO. Pour les postes à responsabilité, tel chef d'office et surtout chef de service, il convient de définir et de respecter des processus d'engagement clairs et garants de l'égalité de traitement, par exemple en ce qui concerne le niveau de formation exigée et les procédures d'évaluation externe. Des exemples récents d'engagement en dehors du DEC ont montré que des disparités dans les processus engagement et les critères de sélection induisent des problèmes. La CEP propose de définir et de délimiter avec plus de précision les compétences respectives des personnes impliquées dans l'engagement du personnel, à savoir le SRHE, les chefs d'office, les chefs de service, les chefs de département et, en dernier lieu, le Conseil d'Etat.

13.2.2 Prévoir un système généralisé de suppléance pour les chefs de service et les chefs d'office

La CEP a constaté qu'il n'y a pas de règles de suppléance claires lorsqu'un chef de service est dans l'incapacité d'assumer provisoirement sa fonction (maladie) ou que le titulaire d'un tel poste quitte sa fonction sans être immédiatement remplacé. L'«affaire Hainard» a montré qu'en cas d'absence d'un chef d'office (OFCO) ou de service (SSRT), un conseiller d'Etat peut se substituer aux responsables hiérarchiques. Il s'agit là certes d'un cas exceptionnel, mais qui pourrait se reproduire. La CEP propose de mieux délimiter les compétences opérationnelles des chefs de département et de leurs subordonnés directs. En particulier, il y a lieu de veiller à ce que chaque chef de service dispose organiquement en tout temps d'un suppléant habilité à conduire le service en cas d'absence prolongée du chef titulaire. La CEP estime par ailleurs que la réflexion sur les règles de suppléance doit être élargie aux chefs d'office.

13.2.3 Instaurer un système de détection et de communication en cas de problèmes graves dans l'administration

Lorsqu'ils constatent un problème de fonctionnement important et estiment qu'il leur est impossible d'agir par la voie hiérarchique, les collaborateurs de l'Etat ont actuellement la possibilité de s'adresser à la commission de gestion et des finances. A ce jour, et selon les informations dont dispose la CEP, cette possibilité n'a jamais été utilisée. Pour les problèmes internes à un service ou un office ou encore survenant au sein du personnel, les collaborateurs de l'Etat ont la possibilité de s'adresser au groupe de confiance placé sous la responsabilité du SRHE.

L'«affaire Hainard» a mis en évidence le fait que les importants retards et les problèmes d'effectifs qu'a connus l'OSIS entre 2006 et 2009 ont été identifiés et communiqués au chef du DEC par le chef de l'office sans toutefois être suivis de mesures. Interpellé par le directeur du CNIP qui s'estimait victime de harcèlement de la part du chef du DEC, le groupe de confiance n'a pas voulu traiter ce cas. Enfin, de manière générale, les graves dysfonctionnements au sein de l'OFCO et les agissements de Frédéric Hainard ont été portés à la connaissance du Conseil d'Etat par la publication d'articles de presse à partir d'avril 2010. On constate donc qu'entre octobre 2009 et avril 2010 aucun voyant ne s'est allumé pour signaler au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil les problèmes passés et en cours, ce qui a conduit à une détérioration de la situation et a rendu d'autant plus difficile la recherche de solutions.

La CEP propose de remédier à cette situation soit en désignant un ombudsman extérieur indépendant du Conseil d'Etat, soit en prenant les mesures nécessaires dans le cadre de la proposition, développée plus haut, de la création d'une commission de gestion (Cf. infra 13.1.2).

13.2.4 Uniformiser la pratique de prise en charge des frais du Conseil d'Etat

Malgré l'existence d'un règlement relatif aux frais des membres du gouvernement, la CEP constate qu'il existe des différences dans les éléments pris en compte par les conseillers d'Etat dans leurs notes de frais. La pratique actuelle, qui veut que les notes de frais soient visées par les secrétaires généraux des départements, peut poser des problèmes de subordination hiérarchique. Cela a d'ailleurs été le cas du secrétaire général du DEC qui a refusé de viser les notes de frais de Frédéric Hainard pour cette raison. La CEP tient cependant à relever que les notes de ce dernier étaient tout à fait conformes au règlement existant et le refus était motivé uniquement par la volonté de respecter la ligne hiérarchique.

Pour remédier à ce problème, la CEP propose que le contrôle et le visa des notes de frais des conseillers d'Etat soient placés directement sous la responsabilité du Contrôle

cantonal des finances, comme organe rattaché administrativement au Conseil d'Etat mais autonome dans l'accomplissement de ses fonctions.

13.2.5 *Introduire un règlement pour l'utilisation des voitures de fonction de l'Etat*

Les investigations relatives à la question UDC 10.350 ont mis en évidence l'absence de règlement pour l'utilisation des voitures de fonction de l'Etat. La CEP propose d'édicter un tel règlement. Il devrait préciser notamment que le véhicule en question n'est pas prévu, sauf circonstances exceptionnelles, pour des déplacements dans le canton, qu'il constitue une alternative au déplacement en train hors-canton. Il devrait également clarifier les conditions de travail du chauffeur attitré.

13.3 Mise en œuvre des propositions

Pour les propositions mentionnées sous le point 13.1, la CEP demande que la commission législative en discute le principe et, en cas d'entrée en matière, examine et propose les modifications législatives nécessaires au Grand Conseil.

Pour les propositions formulées sous le point 13.2, la CEP demande que le Conseil d'Etat présente un bref rapport d'information au Grand Conseil sur leur mise en œuvre, ceci dans un délai raisonnable.

14 ASPECTS FINANCIERS

Le décret du 25 mai 2010 alloue un crédit de 180 000 francs à la CEP pour l'exécution de ses missions et la rémunération de ses membres.

Lors de la discussion sur le décret, le bureau du Grand Conseil, conscient du fait que le tarif ordinaire ne suffisait pas au vu de l'ampleur des travaux à effectuer, a laissé carte blanche à la CEP pour fixer la rémunération de ses membres. La CEP a décidé d'un tarif horaire de 100 francs appliqué exclusivement aux heures passées en séance ou au travail rédactionnel à domicile. Le temps consacré à l'examen du volumineux dossier n'a pas été comptabilisé. De ce fait le changement de présidence n'a pas engendré de frais supplémentaires.

Les dépenses totales de la CEP se montent à environ 205 000 francs. Le poste concernant le secrétaire-greffier de la commission s'élève à environ 99 000 francs (salaire, charges sociales, prévoyance professionnelle et frais), les indemnités des commissaires à 94 000 francs, le mandat externe à 4 000 francs et les frais divers à 8 000 francs.

Le dépassement du crédit alloué à la commission s'explique entre autres par le fait que les travaux de la commission duré le double du temps prévu et qu'ils se sont avérés plus fastidieux qu'imaginé.

15 CONCLUSIONS

15.1 Remerciements

La réalisation du mandat a nécessité un énorme engagement et une grande disponibilité des membres de la CEP. Le travail a heureusement été facilité par l'aide précieuse :

- du Conseil communal d'Auvernier qui a mis à disposition des locaux adéquats pour la tenue des séances, des auditions et l'archivage des documents de travail ;

- de l'administration communale d'Auvernier, par son administrateur-adjoint, M. Pierre-André Mollard et ses collaborateurs. qui a mis à disposition les infrastructures nécessaires aux travaux de la CEP ;
- du service du Grand Conseil, par sa cheffe, Mme Janelise Pug, qui a assisté la CEP au début de ses travaux et en a assuré le suivi administratif et financier ;
- des collaborateurs de l'administration cantonale qui ont fourni avec diligence les documents et les informations nécessaires aux travaux de la CEP ;
- des professeurs Pascal Mahon et Etienne Poltier qui ont préparé la décision sur la demande de récusation de l'ancien président de la CEP ;
- du secrétaire de la CEP, M. Oliver Freeman qui a fourni un énorme travail administratif et de recherche. Ainsi, il a eu la responsabilité de gérer le dossier officiel, comprenant, en fin de travaux, 6'102 pages. Il a retranscrit fidèlement les 41 heures et 36 minutes d'auditions en 820 pages de procès-verbaux. Il a apporté une contribution déterminante à la rédaction et à la finalisation du présent rapport.

La CEP adresse ses plus vifs remerciements à ces personnes pour leur collaboration et leur travail.

15.2 Conclusion générale

Sans vouloir rouvrir des cicatrices, la CEP a tenu à rapporter les faits avec objectivité et indépendance. Avec la remise de son rapport, elle souhaite qu'une page difficile de l'histoire et des institutions neuchâteloises se tourne définitivement.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres de la commission lors de sa séance du 15 avril 2011. Nous prions le Grand Conseil d'en prendre acte. Nous formons par ailleurs nos vœux que nos propositions, si elles sont retenues, permettent aux institutions neuchâteloises de retrouver la sérénité nécessaire au développement harmonieux du canton.

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

Auvernier, le 15 avril 2011

Au nom de la commission d'enquête parlementaire:

V. PANTILLON, présidente

W. WILLENER, rapporteur

Ph. BAUER, membre

M. BISE, membre

O. FREEMAN, secrétaire

PARTIE II ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION

Annexe 1 Décret du 25 mai 2010 instituant une commission d'enquête parlementaire

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 64 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

vu les articles 28b et suivants de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993;

entendu le Conseil d'Etat en date du 11 mai 2010;

sur la proposition du bureau du Grand Conseil, du 11 mai 2010;

décrète:

Institution **Article premier** Une commission d'enquête parlementaire (ci-après: la commission) est instituée pour enquêter sur les allégations rapportées par les médias depuis le jeudi 29 avril 2010 ainsi que par le contenu de deux pétitions des 22 février et 29 avril 2010, mettant en cause Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard et le fonctionnement de certains des services du Département de l'économie qu'il dirige.

Composition et organisation **Art. 2** ¹La commission est composée de quatre membres nommés par le Grand Conseil, soit un membre par groupe.

²La commission se constitue et s'organise elle-même.

Missions **Art. 3** ¹La commission a pour missions d'enquêter sur:

- a) les allégations rapportées par les médias et une pétition du 29 avril 2010 adressée au Grand Conseil, portant sur les circonstances et les conditions de l'intervention de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans le cadre d'un dossier de tutelle;
- b) les circonstances et conditions dans lesquelles la collaboratrice à laquelle les médias font allusion a été engagée par le service des ressources humaines au sein de l'administration cantonale et, plus particulièrement, au sein du service de surveillance et des relations du travail; l'enquête doit également porter sur les compétences de cette collaboratrice et sur leur adéquation en regard du poste qui était à repourvoir;
- c) les allégations rapportées par les médias portant sur les circonstances et les conditions de l'intervention de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans le cadre de l'interpellation, sur la voie publique, d'une personne faisant l'objet d'un contrôle de la part du service de surveillance et des relations du travail;
- d) les allégations rapportées par les médias portant sur les circonstances et les conditions de l'intervention de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard dans le cadre des opérations menées par le service de surveillance et des relations du travail à l'encontre de la personne nommée Olivia dans la presse;

e) plus généralement, les allégations rapportées par les médias portant sur les méthodes du service de surveillance et des relations du travail dans le traitement des dossiers qui lui sont confiés, notamment par délégation éventuelle de la police neuchâteloise.

²Si l'enquête révèle d'autres événements d'une grande portée dont la commission estime qu'ils devraient faire l'objet de la présente enquête parlementaire, elle en fait rapport sans délai au bureau.

³Le bureau décide à sa plus prochaine séance de la suite à donner au rapport de la commission.

⁴La commission porte une appréciation, sous l'angle politique et opérationnel, sur les faits résultant de ses investigations et formule, le cas échéant, des propositions.

Mesure
provisionnelle

Art. 4 Pour rendre à Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard la liberté qui doit être la sienne envers la commission, le Conseil d'Etat est invité, à titre de mesure provisionnelle et pour la durée de l'enquête, à rattacher avec effet immédiat le service de surveillance et des relations du travail à la chancellerie d'Etat ou au département qu'il désigne à cet effet.

Exclusion de
l'enquête

Art. 5 ¹La commission n'enquête pas sur les faits rapportés par les médias et dans une pétition du 22 février 2010, concernant l'activité de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard alors qu'il était officier de police.

²Le dossier administratif ouvert à cette occasion est remis à la commission pour information.

³Il n'est pas donné suite à la pétition du 22 février 2010.

Moyens
financiers

Art. 6 ¹Un crédit de CHF. 180'000.- francs est alloué à la commission pour l'exécution de ses missions et pour la rémunération de ses membres.

²La commission rend compte de son utilisation dans le cadre de son rapport au Grand Conseil.

Moyens
financiers

Art. 7 La commission remet son rapport au Grand Conseil au plus tard le 31 octobre 2010.

Dispositions
finales

Art. 8 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Il est publié dans la Feuille officielle et entre en vigueur immédiatement.

Neuchâtel, le 25 mai 2010

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

Les secrétaires,
C. DUPRAZ
PH. BAUER

Annexe 2 Décret du 28 septembre 2010 portant modification du décret instituant une commission d'enquête parlementaire

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la démission avec effet immédiat du 9 septembre 2010 de Monsieur Patrick Erard de la commission d'enquête parlementaire instituée par le décret du grand Conseil du 25 mai 2010 au sein de laquelle il siégeait en qualité de membre et de président;

vu la décision des trois autres membres de la commission d'enquête parlementaire du 9 septembre 2010 par laquelle ils ont suspendu les travaux de la commission jusqu'à nomination par le Grand Conseil d'un nouveau membre et d'un nouveau président;

vu la demande au Grand Conseil des trois autres membres de la commission d'enquête parlementaire, du 11 septembre 2010, de prolonger le délai pour la remise du rapport final de la commission de manière adéquate et proportionnée aux circonstances particulières du cas d'espèce;

sur la proposition du bureau du Grand Conseil, du 16 septembre 2010,

décède:

Article premier Le décret instituant une commission d'enquête parlementaire, du 25 mai 2010, est modifié comme suit:

Art. 7

La commission remet son rapport au Grand Conseil dans les meilleurs délais.

Art. 2 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Il est publié dans la Feuille officielle et entre en vigueur immédiatement.

Neuchâtel, le 28 septembre 2010

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

O. HAUSSENER

L'un des secrétaires,

E. FLURY

Le décret a été adopté par 111 voix sans opposition.

Annexe 3 Question 10.349 du groupe UDC - Audits demandés par le DEC

25 mai 2010

Question du groupe UDC

Audits demandés par le DEC

Deux audits ont été demandés par le DEC, soit:

- audit du service de surveillance et des relations du travail;
- audit du CNIP.

A chaque fois, c'est le même avocat de La Chaux-de-Fonds qui a été mandaté pour le faire.

- Le Conseil d'Etat a-t-il été consulté avant l'attribution de ces audits, le cas échéant les a-t-il lui-même décidés?
- Pourquoi doit-on tout d'un coup procéder à ces audits?
- Mis à part ces deux audits, combien d'audits sont-ils en cours ou prévus à ce jour?
- Peut-on nous informer sur quelles bases et quelles compétences spéciales cet avocat a-t-il été choisi pour ces audits sensibles?
- Quel est le prix de ces audits et sur quelle ligne budgétaire le montant est-il pris?

Signataires: J.-Ch. Legrix, R. Clottu, F. Robert-Nicoud, M. A. Guyot, M. Schafroth, D. Haldimann, B. Courvoisier, B. Wenger, J.-P. Donzé, C.-A. Perrin et W. Bammerlin.

Annexe 4 Question 10.350 du groupe UDC - Voiture de fonction avec chauffeur du Conseil d'Etat

25 mai 2010

Notre groupe souhaite connaître les règles qui sont en vigueur pour pouvoir bénéficier de la voiture de fonction avec chauffeur du Conseil d'Etat.

- Existe-t-il un règlement qui fixe les modalités pour pouvoir bénéficier de ce service?
- Un conseiller d'Etat peut-il utiliser ce service sans limite et à sa guise?
- A quelle personnalité ce véhicule est-il destiné?
- Un registre est-il tenu sur les déplacements effectués par le chauffeur, les destinations, les motifs des déplacements et les occupants ayant profité de ce service?

Signataires: J.-Ch. Legrix, R. Clottu, F. Robert-Nicoud, M. A. Guyot, M. Schafroth, D. Haldimann, B. Courvoisier, D. Calame, C.-A. Perrin et W. Bammerlin.

Annexe 5 Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), art. 28 : commission d'enquête parlementaire (CEP)³⁾

Institution	Art. 28b⁴⁾ Si des événements d'une grande portée survenus dans un domaine qui fait l'objet de la haute surveillance du Grand Conseil exigent que le Grand Conseil clarifie de manière particulière la situation, une commission d'enquête parlementaire (CEP) (ci-après: commission d'enquête) peut être instituée pour établir les faits, réunir d'autres moyens d'appréciation, porter une appréciation politique et formuler des propositions.
Institution	Art. 28c⁵⁾ ¹ L'initiative de proposer la constitution d'une commission d'enquête appartient à chaque membre du Grand Conseil, au bureau, aux groupes et aux commissions. ² Après audition du Conseil d'Etat, la commission d'enquête est instituée par un décret.
Constitution	Art. 28d⁶⁾ ¹ La commission d'enquête est constituée par des membres du Grand Conseil nommés par celui-ci à proportion de l'effectif des groupes. ² Le décret en fixe le nombre. ³ Le ou la présidente de la commission d'enquête est nommé-e par le Grand Conseil.
Missions et moyens financiers	Art. 28e⁷⁾ Le Grand Conseil doit définir dans le décret les missions de la commission d'enquête et les moyens financiers qui lui sont alloués.
Constitution et organisation	Art. 28f⁸⁾ ¹ La commission d'enquête se constitue et s'organise elle-même. ² Elle peut faire appel à du personnel temporaire sous contrat de droit privé.
Procédure	Art. 28g⁹⁾ ¹ La commission d'enquête détermine les mesures de procédure nécessaires à l'accomplissement de ses missions. ² La commission d'enquête peut notamment interroger des personnes appelées à fournir des renseignements, auditionner des témoins, demander des renseignements et des documents aux autorités, aux

³⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85) et modifié par L du 28 mai 2008 (FO 2008 N° 29) avec effet au 26 mai 2009

⁴⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

⁵⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

⁶⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

⁷⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

⁸⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

⁹⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

membres d'autorités, aux services administratifs, aux collaborateurs de l'Etat et aux particuliers, ordonner des expertises et procéder à des inspections de lieux.

³Les règles générales de procédure du chapitre III de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, sont applicables par analogie et à titre supplétif.

⁴Les dispositions des articles 292 et 309 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937, sont également applicables.

⁵Les principaux actes de procédure font l'objet d'un procès-verbal.

Droit du
Conseil d'Etat

Art. 28h¹⁰⁾ ¹Le Conseil d'Etat peut participer aux séances de la commission d'enquête, y prendre la parole et y faire des propositions.

²Il peut en outre consulter les dossiers, les expertises et les rapports produits ainsi que les procès-verbaux d'audition.

³Il peut s'exprimer sur les conclusions de l'enquête dans un rapport à l'intention du Grand Conseil.

Droit des
autorités
judiciaires

Art. 28i¹¹⁾ Lorsque l'enquête porte sur l'administration de la justice, le Tribunal cantonal a le droit de s'exprimer sur les conclusions de l'enquête devant la commission et dans un rapport adressé au Grand Conseil.

Magistrat-e-s
judiciaire et
titulaires de
fonctions
publiques

Art. 28j¹²⁾ ¹Les magistrat-e-s judiciaires et les titulaires de fonctions publiques de l'Etat sont tenu-e-s de donner avec véracité des renseignements sur les constatations se rapportant à leurs obligations qu'ils ou elles ont faites en raison de leurs fonctions ou dans l'accomplissement de leur service.

²Ils ou elles sont également tenu-e-s de signaler les documents susceptibles de faire l'objet de l'enquête.

³Ils ou elles sont délié-e-s du secret de fonction à mesure qu'ils ou elles répondent aux injonctions de la commission d'enquête.

Droits des
personnes
concernées
1. Principes

Art. 28k¹³⁾ ¹Les personnes directement touchées dans leurs intérêts par l'enquête ont le droit d'être assistées d'un mandataire, de participer aux auditions, de poser des questions complémentaires et de proposer des réquisitions de preuve.

²Elles peuvent en outre consulter les dossiers, les expertises et les rapports produits ainsi que les procès-verbaux d'audition.

2. Restrictions

Art. 28l¹⁴⁾ ¹La commission d'enquête peut refuser entièrement ou partiellement à la personne concernée le droit d'être présente aux auditions et de consulter les documents si l'enquête en cours ou la protection de tiers l'exige.

¹⁰⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹¹⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹²⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹³⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹⁴⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

²Dans ce cas, elle lui communique par écrit l'essentiel du contenu de ses auditions ou documents et lui donne la possibilité de s'exprimer ou de faire valoir d'autres moyens de preuve.

³Les moyens de preuve qui n'ont pas été portés à la connaissance de la personne concernée ne peuvent être utilisés contre elle.

Droit d'être entendu en fin d'enquête

Art. 28m¹⁵⁾ ¹Une fois achevées les investigations et avant la présentation du rapport au Grand Conseil, les personnes auxquelles des reproches sont adressés sont admises à consulter les passages du rapport qui les concerne.

²La commission d'enquête leur donne la possibilité de s'exprimer oralement ou par écrit sur ces passages dans un délai approprié.

³Le rapport de la commission rend compte des commentaires, oraux ou écrits, faits par les personnes mises en cause.

Secret de fonction

Art. 28n¹⁶⁾ Les membres de la commission d'enquête et toutes les personnes qui participent à l'enquête sont soumis au secret de fonction.

Effets sur d'autres procédures

Art. 28o¹⁷⁾ ¹Lorsque le Grand Conseil a décidé d'instituer une commission d'enquête, aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet des missions confiées à cette commission.

²L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire, civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

³Une enquête disciplinaire ou administrative de l'Etat ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la commission d'enquête si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont ou ont été visées par l'enquête de la commission. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la commission d'enquête autorise leur reprise.

Détermination du Grand Conseil

Art. 28p¹⁸⁾ ¹Le Grand Conseil délibère sur le rapport de la commission d'enquête et prend position sur les propositions qu'il contient.

²Il peut charger la commission d'enquête de compléter son instruction et son rapport.

³A défaut de décision contraire, la commission d'enquête est réputée dissoute dès le vote du Grand Conseil sur son rapport.

Autres dispositions

Art. 28q¹⁹⁾ Les articles 5a, 21, 21a et 22 à 25 s'appliquent à titre supplétif.

¹⁵⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹⁶⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹⁷⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹⁸⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85)

¹⁹⁾ Introduit par L du 31 octobre 2006 (FO 2006 N° 85) et modifié par L du 28 mai 2008 (FO 2008 N° 29) avec effet au 26 mai 2009

Annexe 6 Décret portant sur une demande de levée d'immunité d'un membre du Conseil d'Etat par le ministère public

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 50 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000;

vu l'article 50 de la loi d'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE), du 22 mars 1983;

vu la demande de Monsieur le procureur général du 10 septembre 2010 demandant au Grand Conseil de statuer sur l'éventuelle autorisation de poursuivre pénalement Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard pour des faits résultant de dénonciations–plaintes pénales de tiers et qui sont rappelés dans ladite demande;

attendu que le Grand Conseil peut librement prendre ou non en considération cette demande d'autorisation de poursuites pénales;

sur la proposition du bureau du Grand Conseil, du 16 septembre 2010,

décède:

Article premier Le Grand Conseil prend en considération la demande de poursuites pénales présentée par le ministère public le 10 septembre 2010 à l'encontre de Monsieur le conseiller d'Etat Frédéric Hainard pour les faits résultant de cette demande.

Art. 2 ¹Le Grand Conseil nomme une commission spéciale pour instruire cette demande de poursuites pénales.

²Les articles 19 et suivants de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, et 50 LCE sont applicables à cette commission.

Art. 3 Les dispositions de l'article 28o OGC sont suspendues pour toute la durée des travaux de la commission spéciale.

Art. 4 La commission d'enquête parlementaire instituée par le décret du Grand Conseil du 25 mai 2010 est autorisée à transmettre à la commission spéciale, sur demande écrite de celle-ci, les documents qu'elle possède et qui ont trait exclusivement aux faits sur lesquels porte la demande de poursuites pénales.

Art. 5 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Il est publié dans la Feuille officielle et entre en vigueur immédiatement.

Neuchâtel, le 28 septembre 2010

Au nom du Grand Conseil:

Le président,
O. Haussener

L'un des secrétaires,
E. Flury

Annexe 7 Reproduction de la pétition du 29 avril 2010 adressée au Grand Conseil

**Par Porteur
Grand Conseil
Par sa présidente
Madame Monika Maire-Hefti
Case postale
2001 Neuchâtel**

Neuchâtel, le 29 avril 2010

Pétition au Grand Conseil

Madame la Présidente,

Nous accusons réception de vos lignes du 31 mars écoulé et prenons bonne note que ledit courrier a été remis aux présidents des groupes parlementaires et bureau du Grand Conseil pour examen.

Nous sommes dans la désagréable obligation de compléter notre précédente pétition par la relation de faits nouveaux et graves imputables à Monsieur Frédéric Hainard, lesquels ne manquent pas de nous inquiéter en tant que citoyens de la République et Canton de Neuchâtel.

En effet, il est établi que, au début de l'été 2009, Monsieur Frédéric Hainard, magistrat élu et déjà en fonction, a eu un comportement contraire au droit dans l'exercice de sa fonction de Conseiller d'Etat.

Les faits sont les suivants :

Il s'est rendu chez un tiers Y, en faisant croire qu'il était l'ancien tuteur de Dame X. Et, prétextant faussement la liquidation de son ancienne étude vue ses nouvelles fonctions, il a requis et obtenu des documents bancaires du premier nommé Y, lequel, par la suite, a été jugé et condamné pour abus de confiance normalement par l'autorité judiciaire.

Lesdits faits ont été consignés dans un procès-verbal d'interrogatoire joint au présent complément.

Déjà profondément choqués par les faits énoncés dans leur pétition initiale, les soussignés sont aujourd'hui abasourdis par le comportement d'un magistrat en fonction qui se prévaut de manière mensongère à l'égard de qualités qu'il n'a jamais eues, à savoir celle de chef d'une étude d'avocats à remettre ainsi que d'ancien tuteur, pour inciter un tiers à lui remettre des documents bancaires en vue d'une procédure pénale à venir. Se substituer aux autorités de police – « *c'est Monsieur Hainard qui dirigeait les opérations* » (sic) -, viole gravement la séparation des pouvoirs. Quant aux mensonges proférés à l'égard du tiers, ils sont indignes d'un magistrat élu.

En vous remerciant de bien vouloir adresser ce complément aux présidents des groupes parlementaires ainsi qu'au bureau du Grand Conseil, croyez, Madame la Présidente, à l'expression de notre haute considération.

[signatures]

Annexe 8 **Reproduction du contrat de mandat entre l'Institut de lutte contre la criminalité économique [ILCE] de la Haute école de gestion (HEG-Arc) et le Secrétariat général du DEC du 8 mars 2010**

Contrat de mandat
entre
l'Institut de lutte contre la criminalité économique [ILCE]
de la Haute école de gestion (HEG-Arc)

Espace de l'Europe 21
2000 Neuchâtel

et

le Secrétariat général du DEC du 8 mars 2010

Par M. Frédéric Hainard
Conseiller d'Etat
Le Château
2000 Neuchâtel

1. Préambule

Le mandant souhaite que l'ILCE assure, sous forme modulaire, une formation de base aux inspecteurs et inspectrices du marché de l'emploi qui ne sont pas au bénéfice d'une formation complète de policier.

Le présent contrat porte sur le module I de la formation.

2. Objet du mandat – Formation de base pour inspectrices et inspecteurs du marché de l'emploi (FIME) I

L'ILCE est chargé, en étroite collaboration avec le Conseiller d'Etat Frédéric Hainard, de mettre sur pied la Formation de base pour inspectrices et inspecteurs du marché de l'emploi (FIME) I.

Ce module I comprend 30 périodes de cours, soit 10 x 3 périodes portant sur les thèmes énumérés ci-dessous et données en principe aux dates suivantes de 14h à 17h :

- 8 mars 2010 : Introduction du droit
- 15 mars 2010 : Principes de procédure pénale
- 22 mars 2010 : Procédure pénale neuchâteloise
- 19 avril 2010 : Procédure pénale neuchâteloise
- 26 avril 2010 : Partie générale du code pénal
- 3 mai 2010 : Ministère public
- 10 mai 2010 : Perquisitions, Auditions
- 17 mai 2010 : Perquisitions, Auditions
- 7 juin 2010 : Perquisitions, Auditions

- 21 juin 2010 : Cas pratiques

Les intervenants sont choisis d'entente entre Mme [...], doyenne de l'ILCE, et M. Hainard, Conseiller d'Etat. Ils doivent remplir les critères de l'ILCE et sont engagés par l'ILCE selon ses tarifs (voir Annexe 1) et en suivant les règles administratives en vigueur dans la Haute école Arc.

L'évaluation de fin de module sera organisée par l'ILCE en deux parties. La participation à la journée « Cas pratiques » du 21 juin sera notée (mention : évaluation réussie ou non réussie). Le 26 juin 2010, les participant-e-s répondront à un questionnaire à choix multiples (QCM) qui fera l'objet d'une note. Les deux parties de l'évaluation doivent être réussies.

Une personne en situation d'échec aura la possibilité de se représenter une nouvelle fois à la partie (ou aux deux parties) de l'évaluation échouée. Un deuxième échec sera définitif.

Les personnes qui auront réussi l'évaluation recevront un certificat de l'ILCE mentionnant la réussite du module I de la Formation de base pour inspectrices et inspecteurs du marché de l'emploi.

Les personnes qui ne se présenteront pas à l'évaluation ou celles qui écouteront définitivement recevront une attestation de participation.

La réussite du module FIME I sera un prérequis pour participer au module FIME II qui sera organisé en automne 2010.

3. Obligations de l'ILCE

L'ILCE s'engage à organiser la formation FIME I aux conditions précitées, dans les locaux de la HEG Arc. Il organisera et supervisera les évaluations et décernera les certificats et/ou les attestations décrits à l'art. 2.

4. Obligations du mandat

La DEC s'engage à financer la formation FIME I sur la base des tarifs suivants :

- CHF 200 par période de cours dispensée + éventuelles charges sociales
- CHF 90 par heure pour la préparation de l'évaluation / présence des experts lors de l'évaluation + éventuelles charges sociales
- CHF 130 par heure pour la doyenne / le directeur de l'ERMP
- CHF 80 par heure pour les travaux de secrétariat
- Forfait de CHF 1'000 pour la location de salle.

La formation (prix hors TVA) ne doit pas dépasser le montant de CHF 10'000.

4. Dispositions supplétives

Le document « Informations générales destinées aux intervenantes et intervenants de l'ILCE et de l'ERMP » (Annexe 1) complète le présent contrat et en fait partie intégrante.

Les articles 394 ss. CO s'appliquent pour le surplus.

Neuchâtel, le 8 mars 2010

[signatures]

COMMENTAIRES DES PERSONNES MISES EN CAUSE

Conformément à l'art. 28m, OGC, le rapport ou des extraits du rapport ont été remis aux personnes auxquelles des reproches sont adressés. O. S., «Paloma» et «Jean-Paul», par leur mandataire, ainsi que Bernard Soguel, ont reçu respectivement les chapitres 2, 4 et 7, les chapitres 3 à 7, les chapitres 2 et 7 et le chapitre 10. Frédéric Hainard a reçu les chapitres 1 à 12 du rapport. Ces personnes ont été invitées à communiquer leurs éventuels commentaires à la CEP avant le 8 avril à 17h00. A l'échéance fixée, la CEP a reçu des commentaires écrits de la part du mandataire de «Jean-Paul» et de Bernard Soguel. Ils sont reproduits sous forme anonymisée ci-dessous, de même que les commentaires de Frédéric Hainard et de «Paloma», même s'ils ont été envoyés après l'échéance fixée. Le mandataire d'O. S. n'a pas fait usage de cette possibilité. Gisèle Ory a également formulé quelques remarques orales.

Conformément à l'art. 28h OGC, la CEP a également envoyé le rapport au Conseil d'Etat. Son rapport figure à la fin du document.

Commentaires de Frédéric Hainard

Courriel envoyé à la CEP le 8 avril 2010 à 22h32

Madame,

En annexe mes observations sur le rapport CEP.

Je me permets de vous aviser au surplus:

1) Que les documents qui démontrent que les locaux du SSRT étaient vides le matin où «Olivia» prétend y avoir été présente ONT ETE remis à la CEP par mes soins et en vertu de mon engagement, lors de l'audition d'«Eliott» ainsi que cela est mentionné dans son PV. Affirmer que la CEP attend toujours ces documents est ainsi erroné.

Tout ne va pas bien au royaume du SSRT d'ailleurs puisque «Eliott» a présenté sa démission !

2) Je confirme avoir indiqué lors de mon audition d'octobre 2010 que je n'étais pas sous le coup d'une enquête de la Confédération. J'ai constaté que vous en aviez fait la demande au Procureur Antenen lequel a confirmé être saisi. Si la CEP avait pris le soin de lui demander quand, il vous aurait indiqué que l'enquête a débuté en novembre 2010 donc APRES la question du commissaire X !

3) Enfin et pour le bon ordre de votre dossier, vous trouverez en annexe mon certificat de travail du MPC brisant ainsi votre rumeur selon laquelle je n'en disposerais point.

[signature]

Annexe

J'ai commis des erreurs, je les ai reconnues, j'ai démissionné.

C'était insuffisant manifestement.

Lorsqu'on institue une commission d'enquête parlementaire, il faut justifier le déploiement extraordinaire de force, de travail, d'argent qu'on y a investi. La présomption d'innocence n'existe pas ; les circonstances atténuantes sont bannies.

J'ai transmis des dossiers sur le fonctionnement de l'Etat à la commission d'enquête parlementaire. La commission a refusé de les traiter. J'ai soulevé devant la commission

d'enquête parlementaire quelques incongruités – similaires à celles qui me sont reprochées – dans l'action cumulée de l'ancien et de l'actuel président du Conseil d'Etat. La commission a refusé de les traiter. J'ai demandé une grande réserve de la part du commissaire X, ancien associé de Jean Studer, actuel associé de l'avocat de Fatmir. La commission a refusé d'y souscrire. J'ai signalé finalement à la commission d'enquête parlementaire plusieurs erreurs factuelles contenues dans son rapport final. La commission a refusé de les traiter.

Je suis aujourd'hui déclaré coupable et sans circonstances atténuantes. J'en prends acte, présente mes excuses aux Neuchâteloises et Neuchâtelois pour les erreurs que j'ai commises et reconnues. Pour celles-ci seulement.

Désormais de retour dans le rang, je surmonte avec mes concitoyennes et concitoyens les éclatantes et récentes réussites d'un gouvernement dont je mesure pleinement l'efficacité retrouvée depuis qu'il s'est purgé de ma présence.

La farce est jouée, le rideau est tombé, la page est tournée. Je suis à présent avocat, je me bats à ma place pour ce que je crois être juste.

[signature]

Commentaires de «Paloma»

Courriel envoyé par «Paloma» à la CEP le 8 avril 2010 à 22h49

La commission d'enquête parlementaire a longuement investigué. Elle conclut en substance, «Paloma a été engagée au SSRT alors qu'elle n'avait pas les titres demandés, Paloma a néanmoins montré les qualités requises à l'exercice de sa fonction.» Elle conclut aussi – s'interrogeant incidemment sur mes compétences linguistiques dans ma maîtrise écrite et orale de la langue française – que je n'ai pas joui de faveurs salariales particulières dans mon engagement au SSRT.

Professionnellement et financièrement donc, il m'apparaît que les griefs qui ont pu être formulés à mon endroit sont sans réelle cause.

Ils ne sont hélas pas sans effet sur le plan professionnel et sur le plan personnel. Ostracisée, bientôt licenciée, poursuivie par des médias et des photographes avides de photos volées, je paie depuis des mois des fautes que je n'ai pas commises. Tutrice, j'ai permis à ma pupille de récupérer de l'argent qui lui avait été dérobé ; enquêtrice au SSRT, je me suis efforcée de démasquer les fraudeurs. A ma place, dans mon rôle, j'espère et je crois avoir servi mon employeur au plus près de ma conscience et de ses exigences.

[signature]

Commentaires de «Jean-Paul»

Courriel envoyé par le mandataire de «Jean-Paul» à la CEP le 8 avril 2010 à 14h19

Madame la Présidente,

Je me permets de revenir à votre courrier confidentiel daté du 23 mars 2011 fixant un délai au vendredi 8 avril à 17h00 pour formuler des commentaires au sujet du rapport

établi par la CEP dans le cas de «Jean-Paul» dont je défends les intérêts ainsi que vous le savez.

Avant d'entrer sur le fond du sujet, il sied de relever que le Conseil d'Etat a pris une décision en fonction de laquelle une enquête administrative a été ouverte à l'endroit de mon client étant précisé que celui-ci a été suspendu, provisoirement, de ses fonctions. Cette procédure fait suite, en fait, à un rapport établi par le Chef de l'OFCO à l'intention de la Cheffe de Service, Mme XZ, qui a fait état d'un prétendu comportement incorrect de la part de «Jean-Paul».

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler, à ce niveau, que le Chef de l'OFCO avait été "préféré" à «Jean-Paul» pour reprendre le poste de chef de l'Office de contrôle suite à l'intervention de M. Hainard.

Ce qui est encore plus surprenant, en cette affaire, consiste dans le fait que différentes personnes, notamment certaines qui ont été entendues par la CEP, étaient au courant de la mesure qui avait été prise avant même que «Jean-Paul» n'en soit informé.

De plus, il faut également relever, pour le reste, que la procédure administrative dont fait l'objet mon client, alors que la procédure était, par définition, confidentielle, a été transmise à la presse. L'Impartial du 24 février 2011 (page 3) mentionne en effet que «Jean-Paul» a été suspendu avec effet immédiat ce qui résultait également d'une information diffusée le 23 février 2011 par Canal Alpha sachant que la décision officielle avait été rendue et notifiée à «Jean-Paul» à la date du 22 février 2011.

A l'évidence, en cette affaire, comme cela s'est déjà produit par devant la CEP, il y a, à nouveau, un cas de violation du secret de fonction. Il est à préciser que le Conseil d'Etat a d'ailleurs décidé de déposer une plainte pénale contre inconnu à ce niveau.

«Jean-Paul» a l'impression que certaines personnes continuent à s'acharner sur lui ce qui risque, bien évidemment, de lui être préjudiciable.

Pour revenir au fond du problème, il sied de relever que «Jean-Paul» a vécu un enfer dès lors que, dès le moment où il y a eu un changement au niveau du Chef du Département de l'Economie, il a été dénigré systématiquement. Alors qu'il était pressenti pour devenir Chef de l'OFCO, alors même qu'il était le seul candidat en lice, ce poste lui a été refusé par rapport à des propos qui auraient été tenus en l'an 2006 étant précisé qu'il n'y avait jamais eu de procédure ouverte à son endroit.

Le reproche qui est formulé à mon client consiste dans le fait qu'il aurait tenu des propos susceptibles de heurter le personnel féminin. Il aurait tenu, à cet égard, des propos et des comportements qui ne seraient pas compatibles avec sa fonction malgré la mise en garde dont il avait fait l'objet quatre ans plus tôt. Mon client tient, à cet égard, à préciser qu'il avait tenu compte de la mise en garde qui lui avait été signifiée oralement étant précisé qu'aucune procédure administrative n'avait été ouverte à son endroit à l'époque. Les versions des protagonistes étaient, d'ailleurs, différentes de sorte que cette affaire ne saurait servir de support à d'éventuelles mesures de type administratif à l'heure actuelle.

Votre rapport mentionne, le fait, que la CEP a entendu quatre collaboratrices qui ont travaillé plus ou moins étroitement avec mon client. La seule, en fait, qui se plaint, véritablement, du comportement de mon client n'est autre que «Paloma» dont on sait qu'elle était la maîtresse de M. Hainard. Ce témoignage n'a, à l'évidence, aucune valeur probante dans ce contexte. Les autres collaboratrices qui ont pu être auditionnées tout au long de la procédure, tout particulièrement Mme YX, Mme YY et Mme YZ ne se sont nullement plaintes du comportement de «Jean-Paul» dont elles se sont plus, par ailleurs, à relever les qualités professionnelles qui étaient les siennes. Pour démontrer encore que le témoignage de «Paloma» n'a pas de valeur, il sied de souligner que «Jean-Paul» n'a travaillé que durant deux semaines avec cette dernière puisque, du jour au lendemain, il avait été déplacé de la Chaux-de-Fonds à Peseux alors que son service restait à la Chaux-de-Fonds ce qui démontre encore une fois, si besoin en était, que «Jean-Paul» faisait l'objet de certaines manœuvres qui se tramaient en coulisse et à son insu.

«Jean-Paul» affirme, par ailleurs, que son comportement, depuis la mise en garde dont il avait pu faire l'objet, n'a, en fait, jamais été foncièrement incorrecte.

Il est également important de souligner que la quasi totalité des reproches formulées à l'endroit de «Jean-Paul» par l'intermédiaire de M. Hainard se sont, en fait, révélés infondés. «Jean-Paul», s'il veut bien admettre avoir pu tenir certains propos un peu maladroits en certaines occasions, estime avoir fait consciencieusement son travail. Il estime, par voie de conséquence, que tout au long de ses longues années de fonction, il serait totalement injuste qu'il soit pénalisé alors qu'il a permis, par les révélations qui ont été les siennes, à démontrer qu'il y avait un dysfonctionnement qui est largement décrit dans votre rapport, dysfonctionnement dont mon client ne saurait être tenu pour responsable.

Je vous remercie, ainsi, de l'attention que vous accorderez à la présente et vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

[signature]

Commentaires de Bernard Soguel

Courrier envoyé à la CEP par Bernard Soguel le 5 avril 2010

Madame la présidente, Messieurs,

Je vous remercie de me consulter sur l'extrait du rapport de votre commission relatant des faits me concernant. A sa lecture, j'ai relevé quatre termes qui commentent mon attitude dans le traitement du cas «Fatmir» : laxisme et complaisance pour Frédéric Hainard, inaction et faute pour votre commission. Tout en reconnaissant le droit à chacun de critiquer ma politique, je réfute catégoriquement ces quatre termes qui jugent non pas ma politique, mais mon attitude. Je vous explique ma position.

Au début des années 2000, des problèmes d'insertion de jeunes autochtones et de jeunes migrants ont débouché sur une violente bagarre de rue à Neuchâtel. Une analyse par les services concernés et une discussion au Conseil d'Etat ont montré que des jeunes migrants en difficulté d'intégration et d'insertion posaient problème. Issus de familles ayant fui la guerre ou la misère économique, âgés à l'époque de 0 à 10 ans et l'âge de l'adolescence ou adulte ensuite atteint, ne connaissant leur langue maternelle qu'oralement, n'ayant plus d'attaches familiales qu'à Neuchâtel ou en Suisse et n'ayant plus de perspectives de vie et d'emploi dans leur pays d'origine, leur renvoi présente le risque maintes fois démontré pour la population neuchâteloise, qu'ils reviennent sur territoire neuchâtelois dans la clandestinité et la délinquance, via par exemple des bandes de cambrioleurs ou des filières de drogue. C'est vrai pour les jeunes adultes, les adolescents étant eux dépendants jusqu'à leur majorité du statut de leurs parents. Le Département de l'Instruction publique de l'époque a engagé une action pour les jeunes scolarisés et j'ai demandé au Bureau d'intégration des étrangers (aujourd'hui Service de la cohésion multiculturelle) de réfléchir à des solutions basées sur le travail, la discipline de vie et la formation pour les mineurs ayant terminé leur scolarité obligatoire et les jeunes adultes majeurs.

Cela a abouti, sauf erreur en 2004, à la création d'une structure appelée Alter Connexion, au sein du Centre des loisirs de la ville de Neuchâtel, subventionnée par l'Etat. Alter Connexion a pour mission, par de jeunes migrants intégrés, d'insérer les jeunes migrants adolescents en difficulté dans la société par une formation et un travail. Alter Connexion a été évaluée après quelques années par l'Université, pérennisée et étendue aux adolescents autochtones. Le traitement des cas d'adolescents était ainsi assuré.

Celui, non moins problématique, des jeunes adultes majeurs, a pris plus de temps faute d'une structure existante comme celle du Centre des loisirs de Neuchâtel. Une solution est née, en 2004 ou 2005, de l'altruisme exemplaire et admirable de Pierre Dubois, ancien conseiller d'Etat, qui a décidé de guider des jeunes migrants en difficulté, parfois en déviance lourde. Sur la base de l'expérience concluante d'Alter Connexion et celle personnelle de Pierre Dubois, qui a réussi petit à petit à constituer un groupe d'encadrement bénévole, j'ai décidé de considérer celui-ci comme partenaire en passant par la création d'une association reconnue par le Conseil d'Etat à des conditions draconiennes (respect de la loi, sécurité de la population, situation familiale, volonté de s'amender, de sortir de la délinquance, de s'intégrer, de se former et de travailler). Cela a pris du temps car il a fallu consolider le groupe d'accompagnants, créer l'association, vaincre les résistances administratives et assurer la cohérence juridique. Le projet a été approuvé par le Conseil d'Etat au début de 2009 sous le nom, sauf erreur, d'Association Jeunes Migrants. En cours de route, plusieurs cas ont été testés selon les conditions posées. Le cas «Fatmir» j'étais l'un des cas où le renvoi a été suspendu à des conditions strictes émises par le chef du DJSF, responsable à l'époque de la décision judiciaire, mais définies d'un commun accord avec moi-même alors chef du DEC, responsable ensuite de la décision administrative. Les conditions d'accompagnement et de contrôle précitées ont été respectées et reprises ensuite dans la décision administrative. Je n'ai donc été ni inactif, ni laxiste. Au contraire, c'est en toute connaissance de cause, et rapidement après la bagarre de rue de Neuchâtel, que j'ai recherché une solution intelligente à la déviance de certains jeunes migrants, que j'ai appuyé les propositions de bénévoles, et sans complaisance, puisque j'ai exigé la création d'une structure reconnue, efficace et peu onéreuse. Au début des réflexions, «Fatmir» était en prison, ensuite sous contrôle officiel stricte et dès l'été 2009 devait être encadré par l'Association Jeunes Migrants. C'est vrai qu'il a fallu quelques années d'essais, d'expériences et de collaboration entre services étatiques et bénévoles privés pour créer une structure efficace. C'est vrai aussi qu'il n'a fallu que quelques mois pour la saborder et confier ces problèmes à la seule police. C'est aussi une option, mais ce n'est pas la mienne.

Ma décision, en 2009, d'octroyer un complément salarial à «Fatmir» durant sa formation en emploi est elle aussi basée sur un fondement politique : le travail, qui garantit l'autonomie financière, est le meilleur antidote aux problèmes sociaux et à leur coût. Les cycles du chômage, de la clandestinité, de la délinquance, des tribunaux et de la prison coûtent plus cher à la société en termes humains et financiers que l'expérience des compléments de salaires, car l'emploi est d'autant mieux assuré avec une formation. C'est ainsi, par exemple, qu'à la fin 2008 et au début 2009, le DEC a lancé des expériences de formation en entreprise avec complément salarial des autorités sous condition d'engagement. Les décisions de complément salarial étaient signées par le chef du Service de l'emploi parce que relevant de la législation sur le chômage. Ce qui veut dire que si «Fatmir» avait été au chômage, il aurait pu bénéficier d'un complément salarial signé par le chef du Service de l'emploi, sans l'aval ni du chef du DEC, ni du Conseil d'Etat. C'est donc cette succession d'événements relativement rapprochés – évaluation d'Alter Connexion, expériences de formation en entreprise, reconnaissance de l'Association Jeunes Migrants, interrogation sur la cohérence des signatures en cas de chômage ou pas – qui m'a incité à considérer que le Conseil d'Etat avait déjà pris une décision de principe, notamment par sa reconnaissance de l'Association Jeunes Migrants, et que je pouvais signer la décision moi-même. Avec le recul, je considère aujourd'hui que j'aurais dû prendre le temps de consulter le Service juridique pour contrôler l'avis du Service de l'emploi préconisant une signature par le Conseil d'Etat, en vertu non pas de la loi sur l'emploi et le chômage, mais de son règlement d'application. Mon appréciation a été trop hâtivement politique et insuffisamment juridique ; Grand Conseil et Conseil d'Etat savent aujourd'hui eux-mêmes que les deux peuvent s'opposer. Si j'étais resté en place, les choses auraient été régularisées soit de mon propre chef, soit à la demande du contrôle des finances, par les procédures prévues à cet effet à l'interne du Conseil d'Etat. Pour le bon fonctionnement des institutions, les rapports du Contrôle des finances comportent en effet sans bruit de multiples exemples de rectifications de décisions et de

procédures. Je conteste donc avoir commis une faute, qui exprime une intention, mais je concède une erreur de procédure qui pouvait être facilement corrigée.

En conclusion, l'extrait de votre rapport relate une opération de falsification de la politique que j'ai menée au Conseil d'Etat, dans le cas «Fatmir» comme dans les autres cas relatés par la presse, presse informée par des fuites à l'apparence planifiée. Certains dirigeants de partis ont saisi l'opportunité de stigmatiser des personnes, en particulier celles de Pierre Dubois de manière parfaitement ignoble, et la mienne. Ces méthodes fascisantes omniprésentes dans toute l'affaire Hainard et indignes de la République, ont décrédibilisé la classe politique neuchâteloise et affaibli le Canton dans une période où il aurait dû être fort et uni pour juguler le chômage, baisser les impôts et assainir les finances. Je vous l'écris pour que vous sachiez que je ne suis pas dupe, mais souhaite que cette triste page soit rapidement tournée pour que la classe politique se consacre aux intérêts de la population.

Merci de m'avoir permis de m'exprimer. Je reste à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veillez agréer, Madame la présidente et Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

[signature]

ENQUETE PARLEMENTAIRE**10.027****10.054**

**PRISE DE POSITION DU CONSEIL D'ETAT
SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE**(Du 18 avril 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

INTRODUCTION

Un exemplaire du projet de rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP) a été remis au président du Conseil d'Etat le vendredi 25 mars 2011. Il lui était simultanément demandé s'il souhaitait consulter le dossier constitué par la commission. Des copies ont été transmises personnellement et confidentiellement aux autres membres du collège gouvernemental à l'occasion de la séance du lundi 28 mars 2011.

Le Conseil d'Etat a, après une consultation succincte du dossier par l'un de ses membres, décidé le 6 avril 2011, de rédiger un bref rapport au sens de l'article 28h, alinéa 3, OGC.

Par courriel du jeudi 7 avril 2011, le président du Conseil d'Etat a également reçu le chapitre 13 du projet de rapport. Ce complément, vu les vacances des membres du Conseil d'Etat n'a pu être discuté au sein du collège que lors de la séance extraordinaire du 18 avril 2011 en même temps que le présent rapport.

A titre liminaire, le gouvernement regrette vivement les nombreuses fuites qui ont à la fois compliqué le travail de la CEP et nui à l'image de nos institutions. Ceci sans qu'il n'y ait un quelconque gain, si ce n'est peut-être pour les auteurs des fuites ou pour les médias s'étant prêtés à ce "jeu".

Finalement, le Conseil d'Etat tient à relever l'important travail réalisé par la commission d'enquête parlementaire, le nombre d'auditions auxquelles elle a procédé, ainsi que sa volonté d'agir avec le plus d'objectivité possible.

POSITION DE PRINCIPE

En application de l'article 28h, alinéa 3, OGC, le Conseil d'Etat s'exprimera dans ce rapport "sur les conclusions de l'enquête" et sur les propositions. Il n'abordera donc pas les éléments de faits décrits par la CEP. Par contre, il se réserve la possibilité de les commenter s'il ne partage pas les conclusions de la commission.

CHAPITRE 11 "FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT"

De manière générale

En premier lieu, le Conseil d'Etat tient à souligner que quelles que soient les difficultés auxquelles il a été confronté durant l'année 2010, il a toujours pu remplir tous ses engagements et en particulier fait aboutir ses projets dans les délais prévus. Les grands dossiers de la réforme de l'Etat n'ont pas pâti de ces malheureux événements. Pour tous ses membres, l'efficacité du Conseil d'Etat et l'intérêt du canton sont restés les deux priorités. Seule l'ambiance de travail a été momentanément altérée. Même si les objectifs sont restés communs, les méthodes préconisées ont parfois été différentes.

Le Conseil d'Etat prend acte de l'appréciation de la CEP quant au fonctionnement du Conseil d'Etat. Mme Ory et M. Gnaegi affirment avoir toujours souhaité voir le collège travailler en harmonie et s'être efforcés tout au long de ces pénibles moments de maintenir le dialogue au sein du Conseil d'Etat et le respect du droit. Comme cela découle de leurs procès-verbaux devant la CEP, ils confirment que les deux rencontres avec Frédéric Hainard à Anet n'avaient pas d'autre but que de faire le point de la situation et de tenter de restaurer des relations normales au sein du collège.

S'agissant du transfert du SSRT, le 26 mai 2010, seul demeure le fait que le Conseil d'Etat a, en fin de compte, pris la décision nécessaire, soit la transmission du SSRT au suppléant du DEC, M. Philippe Gnaegi, conformément au règlement sur l'organisation du Conseil d'Etat, du 16 mars 2005.

Quant aux paroles de Mme Ory devant le Grand Conseil le 25 mai 2010, le procès-verbal de la session montre bien qu'elle n'a pas évoqué la visite de ses collègues à Fleurier, mais a appelé à la cohésion.

L'élection du conseiller d'Etat Thierry Grosjean a permis au Conseil d'Etat de tirer un trait sur cette période mouvementée et de rétablir une bonne collaboration au sein du collège. Le Conseil d'Etat fonctionne aujourd'hui très bien. La page est tournée. Il se consacre entièrement à sa tâche, soit celle de gouverner.

CHAPITRE 13 "PROPOSITIONS"

Ad chiffre 13.2.1 Améliorer le processus de recrutement du personnel de l'Etat

Les règles régissant le recrutement de nouveaux collaborateurs de l'Etat sont décrites dans la loi sur le statut de la fonction publique (LSt; RSN 152.510) aux articles 9 à 14. Il ne nous paraît pas que le processus de recrutement doive être décrit de manière plus précise dans la loi.

Le Conseil d'Etat a déjà initié une réflexion sur le statut des cadres de l'administration cantonale et les propositions de la CEP pourront sans autre être intégrées dans celles-ci.

Nous relevons cependant que l'engagement qui a fait l'objet de l'attention de la CEP (chapitre 4 "engagement et compétence de Paloma") ne concernait pas un cadre mais une collaboratrice. Les chefs de département, dans le cours usuel des choses, ne participent pas à de tels processus. Ils sont de la compétence des chefs de service, voire des chefs d'office. En application de l'article 9 LSt, le Conseil d'Etat nomme les titulaires de la fonction publique à l'occasion de deux séances par année.

Ad chiffre 13.2.2 Prévoir un système généralisé de suppléance pour les chefs de service et les chefs d'office

Le Conseil d'Etat prend acte de la proposition de la CEP qu'il partage. Il vérifiera dans l'entier des services de l'Etat que tel est bien le cas.

Ad chiffre 13.2.3 Instaurer un système de détection et de communication en cas de problèmes graves dans l'administration

Le Conseil d'Etat tient à relever que le rapport de la CEP met en évidence de graves lacunes dans la conduite du département par l'ancien conseiller d'Etat Frédéric Hainard. Le rapport ne signale pas que de tels manquements ont été constatés dans d'autres départements.

Au vu de ce qui précède, en lieu et place de la mise sur pied d'un ombudsman, le gouvernement préfère faire confiance à ses institutions, au bon sens des collaboratrices et collaborateurs ainsi qu'à celui des chefs de département.

La possibilité pour un collaborateur de saisir directement la CGF peut être déduite de l'article 20, alinéa 4, LSt qui précise que "*le fonctionnaire qui s'adresse directement à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil ne peut être poursuivi pour violation du secret de fonction s'il lui a été impossible d'agir utilement par voie hiérarchique*".

Ad chiffre 13.2.4 Uniformiser la pratique de prise en charge des frais du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat peut accepter la proposition que les frais des chefs de département ne soient plus visés par le secrétaire général du département concerné. Par contre, il ne souscrit pas à la proposition que cette tâche soit confiée au CCFI.

En effet, il importe au Conseil d'Etat que le CCFI reste une entité indépendante ayant des compétences de surveillance. Nous renvoyons à ce propos à l'article 2 de la loi sur le contrôle des finances (LCCF; RSN 601.3).

Afin cependant de faire un pas en direction de la proposition de la CEP, le Conseil d'Etat ne voit aucune objection à ce que les notes justificatives d'importance des membres du collège soient visées par les suppléants respectifs. Ce mode de faire éviterait de mettre les secrétaires généraux dans une position qui peut être difficile.

Ad chiffre 13.2.5 Introduire un règlement pour l'utilisation des voitures de fonction de l'Etat

Le Conseil d'Etat ne peut faire sienne la proposition de la CEP. Indépendamment du fait qu'un tel véhicule a pour but d'économiser du temps aux chefs de département en leur permettant de travailler les dossiers durant les temps de déplacement, il n'est parfois pas possible, voire souhaitable, de se déplacer avec son véhicule privé ou en transports publics que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du canton.

La question se pose bien davantage de faire dépendre les chauffeurs de l'Etat non pas du DEC mais de la chancellerie vu que tous les chefs de départements ont recours à ce service.

CONCLUSION

Après examen du rapport de la CEP, le Conseil d'Etat est en mesure d'affirmer:

- qu'il a, quelque soient les difficultés rencontrées durant l'année 2010, toujours pu remplir l'entier de ses engagements, à l'intérieur comme à l'extérieur du canton;
- qu'il a en particulier fait aboutir l'entier de ses projets dans les délais convenus;
- que les dossiers d'importance pour le canton, par exemple le redressement des finances, la révision de la fiscalité des personnes morales et physiques, les projets H2O, TransRUN, Microcity, CPMB, le renforcement du système dual dans la formation, etc., n'ont pas eu à pâtir de "l'affaire Hainard".

Finalement, l'exécutif souhaite dire sa volonté de tourner une page de l'Histoire de la République et Canton de Neuchâtel qui n'a vraisemblablement pas été sa plus glorieuse.

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

Neuchâtel, le 18 avril 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

TABLE DES MATIERES

RESUME	1
Mandat	1
Organisation du travail de la commission.....	1
Constats	2
Propositions.....	3
Conclusions.....	3
ABRÉVIATIONS	4
PSEUDONYMES	5
PARTIE I RAPPORT DE LA COMMISSION	6
1 INTRODUCTION	6
1.1 Mandat de la commission d'enquête parlementaire	6
1.1.1 Décret du 25 mai 2010	6
1.1.2 Composition de la CEP.....	7
1.1.3 Questions 10.349 et 10.350 du groupe UDC.....	7
1.1.4 Extension du mandat de la CEP.....	7
1.1.5 Bases légales régissant la CEP.....	7
1.2 Organisation des travaux.....	7
1.2.1 Secrétariat	7
1.2.2 Séances.....	7
1.2.3 Personnes concernées	8
1.2.4 Communications de la CEP	8
1.3 Déroulement des travaux du 28 mai au 28 septembre 2010.....	8
1.3.1 Réquisition des pièces.....	8
1.3.2 Première série d'auditions (22 juin - 18 août 2010)	9
1.3.3 Constitution du dossier officiel	10
1.3.4 Accès au dossier officiel	10
1.3.5 Suspension de «Paloma»	10
1.3.6 Démission du conseiller d'Etat Frédéric Hainard.....	11
1.3.7 Démission du président de la CEP	11
1.3.8 Suspension des travaux de la CEP	11
1.4 Déroulement des travaux du 28 septembre 2010 au 15 avril 2011	11
1.4.1 Reprise des travaux de la CEP.....	11
1.4.2 Demande de levée d'immunité de Frédéric Hainard	12
1.4.3 Demande de récusation de l'ancien président de la CEP	12
1.4.4 Deuxième série d'auditions (7 septembre - 17 novembre 2010).....	13
1.4.5 Nouvelles pièces du dossier	13
1.4.6 Troisième série d'auditions (18 novembre 2010).....	14
1.4.7 Quatrième série d'auditions (17 février 2011).....	14
1.4.8 Plaintes pénales	14
1.4.9 Fuites	15
1.5 Rédaction du rapport	15
1.5.1 Etapes de réalisation	15
1.5.2 Anonymisation du rapport.....	15
2 CONTEXTE GÉNÉRAL: MISE EN PLACE DU SERVICE DE LA SURVEILLANCE ET DES RELATIONS DE TRAVAIL [SSRT]	16
2.1 Historique.....	16

2.2	Structure du SSRT.....	17
2.2.1	L'office de contrôle [OFCO]	18
2.2.2	L'office de l'inspection du travail [OFIT].....	18
2.2.3	L'office juridique et de surveillance [OJSU]	18
2.2.4	Ressources.....	19
2.3	Faits retenus par la CEP.....	19
2.4	Considérations de la CEP.....	20
3	DOSSIER DE TUTELLE (ART. 3A DU DÉCRET)	20
3.1	Allégations des médias.....	20
3.2	Pétition du 29 avril 2010 au Grand Conseil	22
3.3	Faits retenus par la CEP.....	22
3.4	Considérations de la CEP.....	24
3.5	Conclusions	25
4	ENGAGEMENT ET COMPÉTENCES DE «PALOMA» (ART. 3B DU DÉCRET).....	25
4.1	Allégations des médias.....	25
4.2	Engagement de «Paloma» dans l'administration cantonale.....	25
4.2.1	Engagement à la CCNAC.....	26
4.2.2	Engagement à l'OSIS	27
4.3	Les compétences de «Paloma»	30
4.4	Formation interne pour les collaborateurs du SSRT.....	32
4.5	Considérations de la CEP.....	33
4.6	Conclusions	34
5	INTERPELLATION SUR LA VOIE PUBLIQUE (ART. 3C DU DÉCRET).....	34
5.1	Allégations des médias.....	34
5.2	Faits retenus par la CEP.....	35
5.3	Considérations de la CEP.....	36
5.4	Conclusions	36
6	AFFAIRE «OLIVIA» (ART. 3D DU DÉCRET).....	37
6.1	Allégations des médias.....	37
6.2	Faits retenus par la CEP.....	38
6.2.1	Les événements du 12 février 2010	39
6.2.2	Les événements du 13 février 2010	41
6.2.3	Les événements du 4 mars 2010	41
6.3	Considérations.....	42
6.3.1	Présence de Frédéric Hainard au SSRT et sur le terrain	43
6.3.2	Les événements du 12 février 2010	43
6.3.3	Utilisation des locaux et des services de la police.....	44
6.3.4	Les événements du matin du 4 mars 2010.....	44
6.3.5	Bases légales de l'OFCO dans le domaine de l'aide sociale	45
6.4	Conclusions	46
7	MÉTHODES DE TRAVAIL DU SSRT (ART. 3E DU DÉCRET).....	47
7.1	Allégations des médias.....	47
7.2	Les investigations de la CEP	48
7.2.1	Engagement du personnel.....	48
7.2.2	Gestion du personnel.....	49

7.2.3	Le cas de «Jean-Paul»	49
7.3	Fonctionnement de l'OFCO	50
7.4	Considérations de la CEP	51
8	QUESTION UDC 10.349: AUDITS DEMANDÉS PAR LE DEC	52
8.1	Faits retenus par la CEP concernant l'audit du SSRT	52
8.2	Les considérations de la CEP sur l'audit du SSRT	54
8.3	Faits retenus par la CEP concernant l'audit du CNIP	55
8.4	Les considérations de la CEP	56
8.5	Réponses de la CEP à la question UDC 10.349	56
9	QUESTION UDC 10.350 SUR L'UTILISATION DE LA VOITURE DE FONCTION DU CONSEIL D'ETAT	57
9.1	Faits retenus par la CEP	57
9.2	Les considérations de la CEP	58
9.3	Réponse de la CEP à la question 10.350	60
10	AFFAIRE «FATMIR»	60
10.1	Contexte	60
10.2	Les faits retenus par la CEP	60
10.3	Considérations de la CEP	62
10.4	Conclusions	63
11	FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT	63
11.1	Les faits retenus par la CEP	63
11.2	Les considérations de la CEP	65
11.3	Conclusions	66
12	LE RÔLE DE FRÉDÉRIC HAINARD	66
12.1	L'attitude vis-à-vis de la CEP	66
12.2	Les arguments de défense	67
12.3	Les problèmes de gouvernance et de comportement	68
12.4	Conclusions	70
13	PROPOSITIONS	70
13.1	Propositions à l'attention du Grand Conseil	71
13.1.1	Envisager la création d'une base légale permettant la destitution d'un membre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire	71
13.1.2	Mettre en place une commission de gestion	71
13.1.3	Revoir les règles régissant une CEP	72
13.2	Propositions à l'attention du Conseil d'Etat	72
13.2.1	Améliorer le processus de recrutement du personnel de l'Etat	72
13.2.2	Prévoir un système généralisé de suppléance pour les chefs de service et les chefs d'office	73
13.2.3	Instaurer un système de détection et de communication en cas de problèmes graves dans l'administration	73
13.2.4	Uniformiser la pratique de prise en charge des frais du Conseil d'Etat	73
13.2.5	Introduire un règlement pour l'utilisation des voitures de fonction de l'Etat	74
13.3	Mise en œuvre des propositions	74
14	ASPECTS FINANCIERS	74

15	CONCLUSIONS	74
15.1	Remerciements.....	74
15.2	Conclusion générale.....	75
PARTIE II	ANNEXES AU RAPPORT DE LA COMMISSION	76
Annexe 1	Décret du 25 mai 2010 instituant une commission d'enquête parlementaire.....	77
Annexe 2	Décret du 28 septembre 2010 portant modification du décret instituant une commission d'enquête parlementaire.....	79
Annexe 3	Question 10.349 du groupe UDC - Audits demandés par le DEC	80
Annexe 4	Question 10.350 du groupe UDC - Voiture de fonction avec chauffeur du Conseil d'Etat.....	81
Annexe 5	Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), art. 28 : commission d'enquête parlementaire (CEP)	82
Annexe 6	Décret portant sur une demande de levée d'immunité d'un membre du Conseil d'Etat par le ministère public.....	85
Annexe 7	Reproduction de la pétition du 29 avril 2010 adressée au Grand Conseil.....	86
Annexe 8	Reproduction du contrat de mandat entre l'Institut de lutte contre la criminalité économique [ILCE] de la Haute école de gestion (HEG-Arc) et le Secrétariat général du DEC du 8 mars 2010.....	87
	COMMENTAIRES DES PERSONNES MISES EN CAUSE	89
	Commentaires de Frédéric Hainard	89
	Commentaires de «Paloma».....	90
	Commentaires de «Jean-Paul».....	90
	Commentaires de Bernard Soguel.....	92
	PRISE DE POSITION DU CONSEIL D'ETAT SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE.....	95