



Grand Conseil
Commission de gestion

Grosser Rat
Geschäftsprüfungskommission

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL



Rapport sur l'analyse de la procédure

concernant

la démission et le réengagement de Jean-Marie Cleusix

Session de mai 2017



Commission de gestion
Geschäftsprüfungskommission

TABLE DES MATIERES

Page

1.	<i>INTRODUCTION</i>	4
2.	<i>HISTORIQUE</i>	4
3.	<i>ASPECTS LEGAUX</i>	6
3.1	Introduction.....	6
3.2	Généralités : de la révision de 2010	6
3.3	Généralités sur le droit de la fonction publique.....	7
3.4	Généralités sur les rapports de travail selon le code des obligations.....	7
3.5	Licenciement et mesures disciplinaires selon la LPEV.....	7
3.6	De la procédure en matière de droit public	8
3.7	Le cas Cleusix	9
4.	<i>RECOMMANDATIONS</i>	11
5.	<i>CONCLUSIONS</i>	13

* * *

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Mesdames et Messieurs,

Urs Kuonen, président,

Marianne Maret, vice-présidente,

Ludovic Cipolla

Elisabeth Di-Blasi Coucet

Yves Fournier

Stéphane Ganzer

Marcel Gaspoz

Eric Jacquod

Serge Métrailler

Jean-Pierre Penon

Manfred Schmid

Georges Schnydrig

Sonia Z'graggen

vous remet ci-après son rapport qu'elle a établi au sens de l'art. 44 du règlement du Grand Conseil, de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

Pour ce rapport, M. Yves Fournier s'est récusé et n'a pas participé aux discussions.

Dans le cadre de l'analyse de ce dossier, la COGEST s'est entretenue avec :

- M. Oskar Freysinger, chef du Département de la formation et de la sécurité
- M. Philipp Spörri, chancelier et président du groupe de travail ad hoc
- M. Paul-Henri Moix, secrétaire général du DFS
- M. Gilbert Briand, chef du Service des ressources humaines
- M. Florent Carron, chef de l'Office juridique des finances et du personnel
- Mme Sandra Baroni, coordinatrice RH du personnel enseignant au DFS

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat a donné un mandat à un groupe de travail présidé par M. le Chancelier d'Etat Philipp Spörri avec pour mission de faire toute la lumière sur les agissements de M. Cleusix au sein du Service de l'enseignement. Dès lors, la Commission de gestion a renoncé à procéder au même type d'investigations et a travaillé dans l'objectif de proposer des pistes d'améliorations liées à la gestion des dysfonctionnements du personnel.

Le rapport Spörri est joint au présent document et en fait partie intégrante.

2. HISTORIQUE

M. Jean-Marie Cleusix a été engagé à l'Etat du Valais dès 1985 en tant qu'enseignant dans les collèges de Sion. En date du 1^{er} septembre 1997, le Conseil d'Etat l'a nommé en qualité de délégué à l'éducation pour le Département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS).

Le 1^{er} mars 2011, il fut nommé secrétaire général du DECS par le Conseil d'Etat.

C'est au 1^{er} janvier 2014 que le Conseil d'Etat a nommé M. Cleusix en qualité de chef du Service de l'enseignement au Département de la formation et de la sécurité (DFS).

Le 15 avril 2015, le Conseil d'Etat a notifié un blâme écrit à M. Jean-Marie Cleusix (pour violation de ses devoirs de loyauté et de fidélité en lien avec l'usurpation de l'image d'IVS, pour utilisation partiellement à des fins privées d'une stagiaire de l'Etat et pour violation de son obligation de réserve dans le ton et dans les mots publiés au sujet de ses démêlés avec la Commune de Leytron).

Le blâme précise que « *Jean-Marie Cleusix est rendu attentif à l'interdiction qui lui est faite d'amalgamer ses intérêts privés et les intérêts publics, à son obligation de respecter son devoir de réserve. Toute nouvelle violation dans un délai de deux ans entraînera une nouvelle mesure pouvant aller jusqu'au licenciement* ».

Le 10 juin 2015, la COGEST est alertée par la Commune de Leytron car M. Cleusix utilise à nouveau son adresse électronique professionnelle dans une affaire d'opposition à une construction, affaire d'ordre privé.

Depuis lors, le chef du Département, M. Oskar Freysinger, a été informé à plusieurs reprises de problèmes liés au fonctionnement de son chef du Service de l'enseignement, ceci tant par des collaborateurs de son département que par le chef du Service des ressources humaines, M. Gilbert Briand. Il y a lieu de préciser que ce dernier avait alerté le chef de Département de manière orale en date du 5 août 2014.

Face aux problèmes relationnels du chef du Service de l'enseignement, une forme de coaching avait été instaurée par le chef de Département vers la fin août ou le début septembre 2015. De l'aveu de ce dernier, la situation semblait s'être stabilisée. Or, durant le premier semestre 2016, la situation s'est péjorée et les problèmes se sont exacerbés.

En date du 26 juillet 2016, le Conseil d'Etat décide la suspension superprovisoire de M. Jean-Marie Cleusix (décision non notifiée, puis annulée) suite à la prise de connaissance d'une série de faits supposés (surveillance des contacts téléphoniques d'une collaboratrice, fouille de son bureau, copie et destruction de documents personnels).

En date du 27 juillet 2016, M. Jean-Marie Cleusix donne sa démission du poste de chef du Service de l'enseignement et est engagé simultanément à Brigue par le chef du DFS, selon le communiqué de presse.

En date du 29 juillet 2016, le Conseil d'Etat annonce la création d'un groupe de travail interdépartemental chargé d'identifier d'éventuels griefs à l'encontre du comportement de M. Jean-Marie Cleusix ainsi que de possibles dysfonctionnements à l'intérieur du Service de l'enseignement (SE).

Le 22 août 2016, il est finalement nommé en qualité de professeur de philosophie, d'histoire et d'informatique au collège de l'Abbaye de St-Maurice. Afin de compléter l'engagement à 100%, il a également été nommé à Brigue pour des tâches spéciales au sens de l'art. 43 al. 3 de l'ordonnance concernant le traitement du personnel de l'enseignement secondaire du deuxième degré ; celles-ci sont en lien avec le gymnase sportif, la halle de Freestyle et la base de données pour les élèves et enseignants (ISM).

En date du 11 août 2016, lors de la conférence de presse de la rentrée scolaire, M. Freysinger déclarait qu'il n'y avait pas de dysfonctionnement au sein du SE.

En date du 21 septembre 2016, le groupe de travail présidé par M. le Chancelier Philipp Spörri remet son rapport au Conseil d'Etat. Le groupe de travail a identifié un certain nombre de problèmes liés aux comportements inadéquats et problématiques de M. Jean-Marie Cleusix envers ses interlocuteurs. Des dysfonctionnements ont également été relevés au sein du Service de l'enseignement, liés en partie à ces comportements et en partie à des difficultés dans un domaine d'activité du service. Pour le groupe de travail, le transfert implicite de M. Jean-Marie Cleusix de son poste de chef de service à une fonction inférieure d'enseignant du secondaire II constitue de fait une sanction suffisante. En cas de problème de comportement dans sa nouvelle activité, il sera procédé à son licenciement immédiat.

3. ASPECTS LEGAUX

3.1 Introduction

La procédure ayant conduit au départ de M. Cleusix de son poste de chef du Service de l'enseignement n'a pas manqué de susciter l'étonnement. En effet, sa démission couplée à son réengagement simultané en qualité de professeur au collège de Saint-Maurice a surpris non seulement la population mais également les députés qui, à juste titre, se sont demandés pour quelles raisons objectives le Conseil d'Etat n'avait pas procédé à un licenciement soit ordinaire ou soit pour justes motifs, considérant les antécédents de l'intéressé.

Lors de son entretien avec la COGEST, le chef du Département a assuré que la solution arrêtée avait fait l'objet d'une pesée d'intérêts tant liée à la durée des procédures et aux éventuels coûts pour l'Etat qu'à l'impératif d'avoir un chef de service opérationnel pour la rentrée scolaire de septembre. L'analyse sur l'opportunité de la stratégie finalement ordonnée se fera ultérieurement.

Au-delà du dossier topique mais dans un cadre général, la COGEST a cependant souhaité examiner les dispositions légales liées à la conduite des ressources humaines et les moyens à disposition pour condamner des comportements inadéquats - mesures disciplinaires et licenciements - afin de mieux comprendre la flexibilité dont dispose l'Etat pour s'adapter à des situations particulières.

3.2 Généralités : de la révision de 2010

Suite à différentes interventions parlementaires, de la Commission des finances notamment, le Conseil d'Etat a décidé d'une refonte totale de la loi sur le personnel, intervenue par l'adoption du nouveau texte en date du 19 novembre 2010.

Parmi les éléments phares de cette révision figuraient une flexibilité accrue en matière de gestion des ressources humaines, plus proche de celle de l'économie privée - laquelle semblait nécessaire pour s'adapter rapidement aux besoins, restrictions et modifications d'un Etat en mouvement constant - et surtout le besoin d'un outil de conduite clair, tant pour les employés d'Etat que pour leurs supérieurs hiérarchiques.

C'est ainsi que le statut de *fonctionnaire* a été aboli. Les serviteurs de l'Etat n'en sont plus désormais depuis cette date, à l'exception de certains magistrats, nommés pour une période administrative. Il est à relever que, pour certaines situations ou catégories de personnes, le Conseil d'Etat peut - par voie d'ordonnance selon l'article 15 - prévoir un engagement sous la forme d'un contrat écrit de droit public, lequel ne change fondamentalement pas la problématique analysée ci-après.

Afin d'avoir une corrélation avec l'économie privée, la loi s'est fortement inspirée du code des obligations - pour ce qui est notamment de l'engagement et la résiliation des rapports de travail - en inscrivant par ailleurs que le code des obligations et les dispositions non impératives de la loi fédérale sur le travail seraient applicables par analogie et au titre de droit supplétif en cas soit de renvoi exprès ou de lacunes de la loi ad hoc.

La révision de 2010 n'a en rien modifié les devoirs généraux des employés d'Etat que sont conscience professionnelle, devoir de réserve, de loyauté, de fidélité, d'entraide et de collaboration comme le stipule clairement l'article 20 de la loi sur le personnel de l'Etat du Valais (LPEV).

3.3 Généralités sur le droit de la fonction publique

Pour bien comprendre la résolution du cas de M. Jean-Marie Cleusix, il faut reprendre certains fondamentaux.

Quel que soit le contenu de la loi ou le renvoi à d'autres législations, les rapports entre l'Etat et ses collaborateurs sont régis par le droit public. Ce rapport entre la main publique, l'Etat et les privés qu'il emploie ont une relation juridique particulière. Les employés, à savoir les personnes privées, sont dans une relation juridique bien plus étroite que les autres citoyens.

On peut par exemple leur imposer des devoirs et des limitations dans l'exercice de certains de leurs droits. L'Etat, en contrepartie, est lié envers ses employés aux droits fondamentaux de la constitution, tels les principes de la légalité, de proportionnalité, de bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire.

Fort de cette soumission, l'Etat n'est pas totalement libre dans l'aménagement, la modification et la fin des rapports de travail.

3.4 Généralités sur les rapports de travail selon le code des obligations

La pierre angulaire du droit privé suisse est la liberté contractuelle. A contrario du droit pour la fonction publique, toutes les parties sont des privés. Dès lors, à l'exception de l'interdiction de la discrimination (article 8 de la constitution), ces dernières - soit employeurs et employés - ne sont pas liées aux droits fondamentaux cités ci-avant. Ainsi, l'employeur peut décider librement avec qui il souhaite conclure un contrat de travail.

Tel n'est pas le cas pour la fonction publique qui doit procéder à des mises en soumission publiques et émettre des critères objectifs pour **désigner** le candidat. Par ailleurs, les rapports régissant les parties sont libres, sous réserve des cautions fixées par le code des obligations et de la loi sur le travail. Cela étant, un licenciement est généralement autorisé, pour autant que les délais fixés dans le CO soient respectés ou donnés hors période de protection (art. 336c CO). Il n'y a par ailleurs pas besoin de raison particulière pour procéder à un licenciement. De même, pour un renvoi abusif ou immédiat injustifié, le licenciement prend effet et génère uniquement des droits à des dommages-intérêts pour l'employé qui le subit. En conséquence, dans les rapports de droit privé, c'est la liberté de résiliation qui domine.

3.5 Licenciement et mesures disciplinaires selon la LPEV

Il a été relevé ci-avant que la loi sur le personnel s'est fortement inspirée des principes du code des obligations pour ce qui est de l'engagement et de la résiliation des rapports de travail. La philosophie et les principes sont les mêmes et quelques différences n'existent que dans la durée de certaines protections ou délais. En arrêtant que le CO et la LTr étaient du droit supplétif, le législateur a décidé d'une soumission volontaire, car les deux législations ne sont pas applicables pour le droit de la fonction publique.

Toutefois, la transposition pure et simple n'est pas possible en vertu de la nature même des rapports qui lient les parties, à savoir le droit public.

Ainsi, la liberté de résiliation valable sous l'angle du droit privé est inconnue en droit public. Il faut, par respect des principes constitutionnels que sont notamment la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire, des éléments objectifs pour une résiliation. Aussi, les arguments « il ne me plaît pas » ou « je ne peux pas travailler avec lui », « je n'ai pas le même style de conduite » sont illicites. Cette règle constitutionnelle est ancrée dans l'article 58 LPEV qui précise que, pour résilier un contrat, un motif de résiliation doit exister.

La loi donne quelques exemples qui sont des manquements répétés ou persistants dans les prestations et/ou dans le comportement, aptitude ou capacité insuffisante à accomplir les tâches liées à la fonction, disparition de l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans la décision d'engagement. À la lecture de cette liste énumérative, l'on constate qu'il s'agit de critères objectifs comme l'exige le droit constitutionnel.

Le législateur a également introduit des mesures disciplinaires. Ces dernières sont des outils de conduite permettant de sanctionner le comportement inadéquat d'un employé que ce soit dans son attitude ou dans l'exercice de son activité. L'article 29 LPEV stipule que l'employé engage sa responsabilité lorsqu'il viole intentionnellement ou par négligence ses devoirs de service. La loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré (ci-après LPSO), général et professionnel, donne une définition plus élargie des éléments ou comportements qui engagent la responsabilité de l'employé. Ainsi, l'art. 46 LPSO indique que des sanctions peuvent être prises à l'encontre d'un enseignant qui n'accomplit pas ses obligations, se rend coupable de négligences graves ou de mauvais traitements ou d'un comportement indigne de sa profession. Les sanctions disciplinaires prévues vont de l'avertissement oral au renvoi sans délai et sans indemnité.

La COGEST constate que les sanctions sont différentes entre le personnel administratif et le personnel enseignant. De son avis, ces différences ne paraissent pas opportunes et il est recommandé au Conseil d'Etat soit de modifier ces éléments pour les uniformiser soit de les supprimer purement et simplement de la LPSO. Toutes les conditions ayant trait à l'engagement du personnel de l'Etat du Valais se trouveraient donc contenues dans une seule et même loi, assurant ainsi transparence et égalité de traitement.

3.6 De la procédure en matière de droit public

La flexibilité voulue par le législateur, qui se concrétise sous réserve des cautions du droit public relevés ci-devant, se heurte à un autre écueil à savoir la procédure idoine en matière de droit public.

En effet, lorsqu'un employeur privé notifie un avertissement à son travailleur, ce dernier prend effet immédiatement. Le travailleur peut déposer une détermination mais l'avertissement demeure effectif. Tel n'est pas le cas en droit public où de tels actes posés par l'autorité compétente doivent immanquablement revêtir le caractère d'une décision.

Or, qui dit décision dit voies de recours et qui dit voies de recours dit effet suspensif selon l'article 51 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (ci-après LPJA).

Autrement dit, en cas de licenciement ordinaire par exemple, au sens de l'article 58 LPEV lequel prévoit un délai de congé de 3 mois pour la fin d'un mois, ce licenciement – en fait cette décision administrative - peut être attaqué soit par un recours au Conseil d'Etat si l'autorité d'engagement n'est pas justement ce dernier, soit dans le cas contraire au Tribunal cantonal. Le recours doit être adressé dans un délai de 30 jours et l'effet suspensif prévu par la LPJA fait que la résiliation ne prend effet tant que l'autorité de recours n'a pas statué et admis la légalité de ce dernier.

Si l'autorité donne raison au recourant, l'employé est réintégré dans sa fonction si lui-même et l'autorité l'acceptent. Dans le cas contraire, l'employé a droit à une indemnité pouvant s'élever à une année de traitement si l'employeur refuse la réintégration et de six mois si le refus provient de l'employé (article 66 LPEV).

Cependant, et la remarque est d'importance, le refus provenant de l'autorité de réintégrer son employé doit tenir compte lui aussi des principes relevés au point 4, à savoir être objectif et proportionnel ; dans le cas contraire, la décision de refus de réintégration peut être attaquée.

En matière de mesures disciplinaires, l'ouverture de la procédure doit être communiquée par écrit à l'employé concerné. Ce dernier peut se déterminer en faisant valoir tous les faits et proposer des moyens de preuve.

Les sanctions supérieures à l'amende de Fr 1'000.00 font l'objet d'une procédure spécifique. L'on doit recourir à la commission disciplinaire (art. 33 LPEV), commission nommée par le Conseil d'Etat, laquelle doit procéder à l'audition de l'employé et effectuer toutes les investigations utiles pour finalement émettre des propositions. En définitive, la décision de l'autorité compétente doit être motivée et notifiée par écrit à l'employé avec indication des voies de droit. Cette dernière, tout comme pour les autres décisions, peut faire l'objet du dépôt d'un recours auprès de l'autorité compétente, lequel déclenche l'effet suspensif et donc l'inexécution de la mesure.

3.7 Le cas Cleusix

Au vu des antécédents de M. Cleusix, dont un blâme infligé le 22 avril 2015, et de la volonté du chef du Département, M. Oskar Freysinger, de se séparer de M. Cleusix en sa qualité de chef du Service de l'enseignement, plusieurs alternatives se présentaient à lui : une résiliation ordinaire conformément à l'article 58, respectivement une résiliation immédiate pour justes motifs au sens de l'article 62 LPEV. Il est rappelé qu'un blâme est une décision disciplinaire qui n'a pas d'incidence en elle-même. Il demande une correction de la part du collaborateur concerné. Cela peut théoriquement faciliter une procédure de renvoi si cette correction n'est pas apportée et que les dysfonctionnements demeurent.

Les deux décisions ouvraient des voies de recours pour M. Cleusix, lesquelles, afin de respecter les impératifs de procédure et les droits des parties, auraient inmanquablement duré un certain temps. Par ailleurs, comme l'effet suspensif est octroyé d'office en cas de recours, le licenciement ne pouvait être effectif et M. Cleusix serait demeuré officiellement chef du Service de l'enseignement.

Dès lors, mettre en soumission le poste idoine sans attendre la décision des autorités de recours qui, si elles arrivaient à la conclusion d'un licenciement injustifié, aurait conduit à la réintégration, respectivement à une indemnisation en cas de refus, était impensable pour une autorité publique. La COGEST tient à relever que le poste aurait pu être occupé, ad intérim, par l'adjoint du chef de service.

M. Cleusix se trouvait en incapacité de travail pour raison de maladie au moment des faits. Cet élément a été un facteur de la réflexion menée par le Département. En effet, conformément à l'article 59 LPEV, l'autorité peut résilier l'engagement pour une date correspondant à celle de l'extinction du droit au traitement.

L'article 12 alinéa 3 de la loi fixant le traitement des employés de l'Etat du Valais stipule que le traitement versé en cas de maladie est le suivant : si l'engagement a duré plus de 3 ans, le droit est de 100% pour la première année d'incapacité, il est ensuite réduit à 50% pendant 3 mois. Un licenciement peut donc intervenir au plus tôt à la fin de l'incapacité effective et au plus tard après 15 mois d'inactivité. En cas d'accident non professionnel, les mêmes règles s'appliquent (pour les accidents non fautifs et maladies professionnels, le traitement intégral est garanti jusqu'à la fin de l'incapacité ou la mise au bénéfice d'une rente AI mais au plus pendant 2 ans). Ainsi, la résiliation effective de M. Cleusix aurait pu intervenir, en cas d'incapacité durable, 15 mois plus tard et aurait pu coûter à l'Etat 405 indemnités complètes.

Cette protection était nettement supérieure au droit privé qui prévoit des durées de protection différentes suivant les années de service : 30 jours pour la première année de service, 90 jours de la 2^{ème} à la cinquième année de service et ensuite 180 jours.

Confronté à cette problématique, le Conseil d'Etat a réagi avec célérité puisque, lors de la session de décembre 2016, il a proposé au Parlement qui l'a accepté une modification de ladite protection. Ainsi l'article 58 a été modifié comme suit :

« En cas d'incapacité de travail, par suite de maladie ou d'accident durant le délai de résiliation, le délai légal est prolongé d'une durée égale au nombre de jours effectifs d'incapacité de travail, mais au maximum de 30 jours au cours de la première année de service, 90 jours de la deuxième à la troisième année de service et de 180 jours à partir de la quatrième année de service ».

Le chef du DFS a également indiqué qu'il avait analysé la possibilité d'un transfert.

Or, pour qu'il y ait transfert au sens de l'article 54 LPEV, il faut une identité des autorités d'engagement. Ce qui n'était pas le cas en l'espèce puisque la nomination du chef du Service de l'enseignement est de la compétence du Conseil d'Etat et que la nomination de professeur au collège relève de celle du chef du DFS.

Au vu de ce qui précède et tenant compte des impératifs voulus par le chef du Département, à savoir faire table rase et avoir un nouveau répondant dès la rentrée comme responsable du Service de l'enseignement, la solution de la démission volontaire de M. Cleusix, liée à son réengagement, ne peut faire l'objet d'une quelconque critique.

Toutefois, la COGEST se déclare convaincue que le comportement de M. Cleusix méritait un licenciement immédiat pour justes motifs et que les autorités judiciaires, en cas de recours, l'auraient dûment confirmé. Si la situation particulière a rendu la solution arrêtée la moins dommageable du point de vue de la COGEST, elle ne saurait devenir une pratique. Les employés d'Etat doivent être exemplaires et tous comportements contraires doivent être sanctionnés.

4. Recommandations

De par l'analyse du cas Cleusix, force est de constater que la législation actuelle ne permet pas à l'Etat de réagir correctement face à certaines situations.

De l'avis de la COGEST, la rigidité des procédures dans la conduite journalière des employés par les supérieurs hiérarchiques - pour pouvoir tant reconnaître que dénoncer les comportements illicites - n'est pas optimale.

Toutefois, après analyse des différents éléments permettant d'assouplir les procédures actuelles afin de permettre à l'Etat de pallier des situations exceptionnelles, la COGEST recommande ce qui suit :

Abolition de la commission disciplinaire

La COGEST est d'avis que les pouvoirs et la responsabilité des supérieurs hiérarchiques doivent être renforcés tant dans leurs obligations vis-à-vis de leur personnel que par leurs possibilités de sanctionner les comportements inadéquats. Force est en effet de constater que devoir justifier les éventuelles sanctions dépassant un certain seuil auprès d'une commission disciplinaire - laquelle instruit, émet des propositions qui, même si elles ne sont pas contraignantes, le deviennent pratiquement - ne peut que conduire les responsables des ressources humaines à renoncer à agir au profit de la gestion des dossiers, lesquels nécessitent effectivement un temps considérable ainsi que toute leur attention.

Cet état de fait qui peut être compréhensible ne permet cependant pas de responsabiliser les mauvais éléments et de les mettre face à leurs actes. La suppression de cette commission disciplinaire n'entraîne pas une fragilisation du droit des employés, respectivement une inversion des pouvoirs, puisque les sanctions doivent revêtir le caractère d'une décision et que cette dernière peut faire l'objet d'un recours.

Effet suspensif

L'effet suspensif automatique, et même sans chance de succès sur le fond, freine considérablement l'action de la force publique et de l'Etat. En effet, le cas Cleusix démontre que, tant que le recours n'avait pas été instruit et écarté, le Conseil d'Etat ne pouvait procéder à son remplacement.

L'article 51 LPJA est clair en la matière en stipulant que le retrait de l'effet suspensif par l'autorité inférieure est possible pour autant qu'il ne s'agit pas de prestation pécuniaire. Or dans les cas analysés, tous sont liés à une prestation pécuniaire.

En conséquence et à l'instar d'autres législations, la LPEV pourrait inscrire que les recours contre des décisions au sens de la loi n'ont pas effet suspensif. Il appartiendrait donc à l'employé qui recourt de demander la restitution de l'effet suspensif, lequel serait octroyé par l'autorité de recours pour autant qu'il y ait vraisemblance de chances de succès.

Il est proposé que les décisions rendues par les autorités compétentes en matière de sanctions disciplinaires et de résiliation du contrat de travail n'aient pas d'effet suspensif.

La COGEST a également analysé la pertinence d'émettre des exceptions à l'octroi de l'effet suspensif à l'instar de la loi sur les marchés publics de la Confédération, notamment si un intérêt prépondérant de l'Etat le justifie. Une telle restriction peut s'avérer utile pour des postes à haute responsabilité, notamment pour le cas Cleusix.

Une telle disposition ne devrait être utilisée que de manière restrictive, car elle diminue les droits des collaborateurs. Cependant, pour les postes à haute responsabilité et/ou stratégiques, elle peut être un outil nécessaire aux intérêts de l'Etat. La COGEST recommande la suppression de l'automatisme de l'effet suspensif et sa restriction pour des effets prépondérants justifiés de l'Etat.

Protection contre le licenciement

Le Conseil d'Etat a tiré les enseignements du cas Cleusix en proposant la modification de l'article 58 LPEV. La période de protection est raccourcie en cas de licenciement. Cette modification a été très largement soutenue par le Grand Conseil, lequel l'a acceptée par 86 voix « pour », 17 voix « contre » et 7 absentions, puis, en une seule lecture, par 111 voix « pour » et une voix « contre », lors de la session de décembre 2016.

Cependant, lors de son analyse, la COGEST a réexaminé les incidences de cette mesure. Ainsi, un employé licencié, tombant malade par exemple, verra son délai de congé prolongé selon les nouvelles dispositions. A l'issue de cette prolongation, le délai ordinaire recommencera à courir pour conduire à la résiliation définitive des rapports de travail. Si, à l'issue du délai de congé, l'employé est toujours en incapacité de travail, il n'aura plus droit à son traitement, n'étant plus employé de l'Etat. En effet, pour avoir droit au traitement, il faut être employé. Ce dernier devra s'inscrire au chômage et bénéficiera d'une protection de 30 indemnités. Il sera ensuite déclaré inapte au placement et n'aura plus aucun revenu.

Dans l'économie privée, l'utilisation de l'article 324b du CO, soit la conclusion d'une assurance perte de gain est devenue l'usage. Les protections sont entre 720 et 730 jours. Cependant, et la différence est d'importance, le travailleur licencié qui tombe malade, perçoit des indemnités tant que dure son incapacité et ce même si les rapports de travail sont définitivement rompus. En cas de rechute et pour autant que la limite ne soit pas atteinte, il continue à bénéficier de la couverture d'assurance. Par ailleurs, il peut demander son transfert dans l'assurance individuelle sans réserve. C'est une protection pertinente pour les collaborateurs touchés dans leur santé.

La COGEST recommande au Conseil d'Etat d'analyser l'opportunité de la conclusion d'une assurance maladie perte de gain pour le personnel de l'Etat et la communiquer au Parlement.

A cet effet, la COGEST déposera deux motions et un postulat pour l'application de ces remarques.

Processus en cas de dysfonctionnements

Actuellement la responsabilité directe d'un collaborateur en cas de dysfonctionnement est établie de la manière suivante :

- a) pour un collaborateur : son chef de service
- b) pour un chef de service : son conseiller d'Etat.

Le Service des ressources humaines est souvent alerté dans les cas de dysfonctionnements et il en informe le supérieur hiérarchique de la personne concernée.

Aucun processus n'est mis en place pour les lanceurs d'alertes ou les avis de dysfonctionnements.

La COGEST recommande au Conseil d'Etat d'instituer un processus clair et connu de tous permettant à chaque lanceur d'alerte, sans crainte de rétorsion, de faire part d'une situation particulière auprès d'une instance habilitée pour instruire sommairement l'affaire et proposer les suites à donner.

5. Conclusions

La COGEST a peiné à comprendre que le Conseil d'Etat procède à un transfert lorsqu'il est confronté à un dysfonctionnement tel que relevé dans le rapport Spörri. Toutefois, eu égard aux éléments juridiques développés ci-devant, la COGEST pense que les décisions prises ont été les moins dommageables pour notre canton.

Elle déplore toutefois que les législations existantes n'aient pas permis au Conseil d'Etat de prendre la décision de licencier M. Jean-Marie Cleusix. Dans ce sens, la COGEST propose au Grand Conseil des modifications de la législation afin que, dorénavant, il soit moins compliqué de se séparer d'un collaborateur présentant des dysfonctionnements manifestes d'ordre éthique et institutionnel tels que relevés par le groupe de travail présidé par le Chancelier Philipp Spörri.

À ce sujet, les recommandations de la COGEST au Conseil d'Etat se synthétisent ainsi :

1. Uniformisation des dispositions en matière de résiliation de rapports de travail et sanctions disciplinaires au sein de la fonction publique ; suppression ou adaptations des dispositions ad hoc dans la loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel
2. Suppression de la Commission disciplinaire par l'abrogation de l'article 33 LPEV
3. Suppression de l'effet suspensif automatique par l'ajout d'un alinéa à l'article 36 LPEV
4. Restriction de la restitution de l'effet suspensif en présence d'intérêts prépondérants de l'Etat par l'adjonction d'un alinéa à l'article 36 LPEV
5. Etude sur la pertinence de la conclusion d'une assurance perte de gain pour la fonction publique ou la prolongation du droit au traitement en cas de maladie lors de résiliation.

La COGEST propose également au Conseil d'Etat la mise en place d'un processus pour les lanceurs d'alertes afin que ceux-ci soient protégés d'une part et que, d'autre part, les signalements de dysfonctionnements soient mieux pris en considération. En effet, la COGEST s'est aperçue que les dénonciations des dysfonctionnements ou manquements ne se font souvent pas pour des raisons de sécurité des éventuels lanceurs d'alertes.

Il sied de relever les incohérences et les maladresses liées à la communication sur ce dossier.

La COGEST souhaite que le DFS examine et analyse les dysfonctionnements relevés dans le rapport Spörri et remédie aux problèmes soulevés, le cas échéant.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Sion, le 16 mars 2017

Le président :

Urs Kuonen

La vice-présidente :

Marianne Maret

ANNEXE :

Rapport du groupe de travail « Démission du chef du Service de l'enseignement »



Présidence du Conseil d'Etat
Chancellerie d'Etat

Präsidium des Staatsrates
Staatskanzlei

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Rapport

Destinataire Conseil d'Etat
Auteur Groupe de travail interdépartemental « démission du chef du Service de l'enseignement »
Copie à -
Date 21 septembre 2016

Démission du chef du Service de l'enseignement

Rapport du groupe de travail mandaté par le Conseil d'Etat

Résumé

Au terme de ses investigations et sur la base des informations qui ont été portées à sa connaissance, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le comportement de Jean-Marie Cleusix en tant que chef de service envers ses collaborateurs, ses collègues, les directions d'établissements et les autres partenaires externes était inadéquat et problématique. Il a également constaté des dysfonctionnements au sein du Service de l'enseignement, liés en partie au comportement de Jean-Marie Cleusix et en partie à des difficultés dans un domaine d'activité du service.

Au vu de ces conclusions, le groupe de travail estime que le transfert implicite de Jean-Marie Cleusix de son poste de chef de service à celui d'enseignant du secondaire II constitue de fait une sanction suffisante.

Il propose également quatre mesures d'amélioration du fonctionnement du service.

Plan du rapport

1.	Contexte	3
2.	Mandat du groupe de travail	3
3.	Composition du groupe de travail	3
4.	Déroulement des travaux	3
4.1.	Collecte et analyse des pièces du dossier.....	3
4.2.	Auditions individuelles d'une vingtaine de personnes	4
5.	Chronologie des événements	5
6.	Identification des éventuels griefs qui pourraient être formulés à l'encontre du comportement de Jean-Marie Cleusix	8
6.1.	Sérieuses difficultés sur le plan relationnel et conflits récurrents	8
6.2.	Parole peu fiable, affabulations et manipulations	9
6.3.	Comportement inadéquat envers les collaborateurs	10
6.4.	Intimidation de collaborateurs d'autres services	11
6.5.	Soutien exagéré d'une collaboratrice	11
6.6.	Dégradation du comportement et des performances au travail.....	12
6.7.	Mélange possible entre intérêts personnels et professionnels.....	12
6.8.	Enregistrement de séances	12
6.9.	Soupçon de ghostwriting à la HEP	13
7.	Identification des éventuels dysfonctionnements à l'intérieur du Service de l'enseignement	14
7.1.	Dysfonctionnements au niveau de la gestion du personnel et de l'information au sein du service	14
7.2.	Dysfonctionnements dans les rapports avec les directions d'établissements... ..	15
7.3.	Manque de dialogue avec les associations professionnelles	16
7.4.	Rupture de collaboration avec les autres services du domaine de l'enseignement.....	16
7.5.	Pressions liées à des engagements d'enseignants ou à des admissions à la HEP	17
7.6.	Nomination des professeurs du collège de St-Maurice	17
7.7.	Dysfonctionnements dans les dossiers du secondaire II.....	17
7.8.	Nomination de la responsable du secondaire II.....	18
8.	Propositions de mesures.....	18
8.1.	Mesures liées au comportement de Jean-Marie Cleusix.....	18
8.2.	Mesures d'amélioration du fonctionnement du service	19

1. Contexte

Le Conseil d'Etat a reçu, en date du 27 juillet 2016, la démission de Jean-Marie Cleusix de sa fonction de chef du Service de l'enseignement (SE). Ce dernier a souhaité reprendre une activité d'enseignant, demande à laquelle le Département de la formation et de la sécurité (DFS) a accédé.

Dans ce contexte, certains griefs au sujet du comportement de Jean-Marie Cleusix ont été portés à la connaissance du Conseil d'Etat. La presse s'est également fait l'écho de possibles problèmes liés au comportement de Jean-Marie Cleusix et de possibles dysfonctionnements du Service de l'enseignement. Soucieux d'établir les faits, le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied un groupe de travail interdépartemental. Il a communiqué cette décision le 29 juillet 2016.

2. Mandat du groupe de travail

Lors de sa séance du 10 août 2016, le Conseil d'Etat a arrêté le mandat et la composition du groupe de travail interdépartemental. Il lui a donné pour mission d'identifier des éventuels griefs qui pourraient être formulés à l'encontre du comportement de Jean-Marie Cleusix en tant que chef de service (du 1^{er} janvier 2014 à sa démission), ainsi que d'éventuels dysfonctionnements à l'intérieur du Service de l'enseignement. Le Gouvernement attend également du groupe de travail des propositions quant à d'éventuelles mesures à prendre.

Par décision du 12 août, les membres du groupe de travail ont été déliés du secret de fonction par le Conseil d'Etat afin de pouvoir parler librement dans le cadre de ce dossier. Le Conseil d'Etat a également autorisé les membres du groupe de travail et de son secrétariat à accéder à toutes les pièces du dossier concernant la démission de Jean-Marie Cleusix.

3. Composition du groupe de travail

Le Conseil d'Etat a placé le groupe de travail sous la présidence de Philipp Spörri, chancelier d'Etat, et désigné les membres suivants : Gilbert Briand, chef du Service des ressources humaines, Florent Carron, chef de l'Office juridique des finances et du personnel, Damian Mottier, secrétaire général du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture, Philippe Duc, chef du Bureau de conduite de la Police judiciaire et François Bonvin, secrétaire général adjoint du Département de la formation et de la sécurité (en remplacement de François Charvoz, collaborateur scientifique du Département de la formation et de la sécurité, indisponible).

Confié à la Chancellerie d'Etat, le secrétariat du groupe de travail a été assuré par Stéphane Theytaz, responsable du controlling gouvernemental, et Philomène Meilland, collaboratrice scientifique.

4. Déroulement des travaux

4.1. Collecte et analyse des pièces du dossier

Afin de déterminer du mieux possible les faits, les membres du groupe de travail ont été invités par le président à mettre en commun toutes les pièces et informations en leur possession qui pourraient être utiles à la compréhension du déroulement du dossier, à l'identification des éventuels griefs qui pourraient être formulés à l'encontre du comportement de Jean-Marie Cleusix ainsi que d'éventuels dysfonctionnements à l'intérieur du Service de l'enseignement.

Le groupe de travail a ainsi pu consulter les décisions du Conseil d'Etat relatives à la démission, les décisions du DFS relatives à la nomination de Jean-Marie Cleusix comme enseignant au collège, le dossier relatif à l'enquête disciplinaire et au blâme notifié à Jean-Marie Cleusix en avril 2015, les mandats de prestations du SE, les cahiers des charges de diverses fonctions du SE, un rapport de la direction de la Haute école pédagogique (HEP) à propos d'un soupçon de ghostwriting, divers courriers ainsi que l'ensemble des articles de presse liés au dossier. En plus des documents fournis par les membres du groupe de travail, le président a également reçu plusieurs courriers contenant un certain nombre de griefs à l'encontre de Jean-Marie Cleusix qui ont également été analysés.

4.2. Auditions individuelles d'une vingtaine de personnes

Le groupe de travail a procédé à l'audition individuelle d'une vingtaine de personnes, en organisant ses investigations selon une logique de cercles. Il a d'abord entendu des cadres et collaborateurs du Service de l'enseignement, afin de détecter d'éventuels problèmes de comportement et dysfonctionnements à l'interne du service. Il a ensuite élargi le cercle des personnes auditionnées au département, en entendant notamment le chef du DFS, puis son secrétaire général et d'autres chefs de service du département, afin d'analyser d'éventuels dysfonctionnements au niveau départemental. Dans un troisième temps, le groupe de travail a entendu quelques directeurs d'établissements scolaires pour élargir ses investigations aux éventuels problèmes rencontrés par les partenaires institutionnels du Service de l'enseignement.

Les personnes auditionnées ont été déliées du secret de fonction par le Conseil d'Etat pour leur permettre de répondre à toutes les questions du groupe de travail. Les entretiens se sont déroulés en suivant une liste de questions identiques pour chaque personne auditionnée.

Une partie des questions visaient à déterminer les éventuels griefs des participants aux entretiens à l'égard du comportement de Jean-Marie Cleusix (nature de leur relation professionnelle, éventuels griefs au niveau du savoir-faire et du savoir-être, éventuelles difficultés d'ordre relationnel, climat de travail et de collaboration). D'autres questions portaient sur le fonctionnement du Service de l'enseignement (qualité de la gestion stratégique, humaine et financière, éventuels dysfonctionnements constatés). Les travaux se sont également penchés de manière approfondie sur des problématiques particulières, comme la suspicion de ghostwriting évoquée par la Haute école pédagogique.

Les entretiens ont tous fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse signé par les participants, à l'usage exclusif du groupe de travail afin de protéger la personnalité des personnes auditionnées. Certaines personnes ont également remis au groupe de travail des documents, annexés à leur PV, pour étayer leurs déclarations.

Le but de ces entretiens visait à identifier d'éventuels faits ou reproches évoqués par plusieurs personnes de façon concordante et pouvant ainsi constituer un faisceau d'indices fiables.

Certaines personnes ont été convoquées à un deuxième entretien, afin d'approfondir une ou l'autre question apparue au fil des investigations du groupe de travail et méritant des compléments. Les personnes en charge de l'enquête interne pour ghostwriting au sein de la Haute école pédagogique ont été convoquées pour un entretien axé spécifiquement sur ce sujet.

Enfin, Jean-Marie Cleusix a également été entendu par le groupe de travail.

5. Chronologie des événements

Les documents recueillis, ainsi que les auditions, ont permis d'établir les faits selon la chronologie suivante, en rappelant au préalable quelques événements antérieurs pour favoriser la compréhension du contexte.

18 décembre 2013	Nomination de Jean-Marie Cleusix, alors secrétaire général du DFS, au poste de chef du Service de l'enseignement
1 ^{er} janvier 2014	Entrée en fonction de Jean-Marie Cleusix comme chef du Service de l'enseignement
16 janvier 2014	Conférence de presse de la commune de Leytron au sujet des impôts prescrits de Jean-Marie Cleusix et début d'une longue tempête médiatique
13 novembre 2014	Acceptation par le Grand Conseil d'une motion demandant la suspension immédiate de Jean-Marie Cleusix
26 novembre 2014	Ouverture par le Conseil d'Etat, suite au rapport de la Commission de gestion du Grand Conseil (COGEST), d'une enquête disciplinaire à l'encontre de Jean-Marie Cleusix en lien avec l'usurpation du mandat de l'unité d'information de l'Etat du Valais (IVS) lors de la conférence de presse de la commune de Leytron et l'envoi d'une stagiaire à cette conférence de presse
15 avril 2015	Blâme écrit notifié par le Conseil d'Etat à Jean-Marie Cleusix (pour violation de ses devoirs de loyauté et de fidélité en lien avec l'usurpation de l'image d'IVS, pour utilisation partiellement à des fins privées d'une stagiaire de l'Etat et pour violation de son obligation de réserve dans le ton et dans les mots publiés au sujet de ses démêlés avec la commune de Leytron) <i>Le blâme précise que « Jean-Marie Cleusix est rendu attentif à l'interdiction qui lui est faite d'amalgamer ses intérêts privés et les intérêts publics, à son obligation de respecter son devoir de fidélité et de diligence et de veiller à respecter son devoir de réserve. Toute nouvelle violation dans un délai de deux ans entraînera une nouvelle mesure pouvant aller jusqu'au licenciement. »</i>
Fin-août – début septembre 2015	Mise en place par le chef du DFS d'une forme de coaching de Jean-Marie Cleusix par une collaboratrice du service pour pallier ses difficultés relationnelles
4 juillet 2016	Lancement d'une enquête au sein de la Haute école pédagogique concernant un soupçon de ghostwriting impliquant Jean-Marie Cleusix
26 juillet 2016	Décision du Conseil d'Etat de suspension superprovisoire de Jean-Marie Cleusix (non notifiée, puis annulée) suite à la prise de connaissance d'une série de faits supposés (surveillance des contacts téléphoniques d'une collaboratrice, fouille de son bureau, copie et destruction de documents personnels)
27 juillet 2016	Démission de Jean-Marie Cleusix invoquant des raisons de santé et demandant à reprendre une activité de professeur au collège

	Décision du chef du DFS nommant Jean-Marie Cleusix à un poste de professeur au sein du collège de Brigue
	Mise en place, par le chef du DFS, d'une organisation du SE ad interim (désignation de l'adjoint et remplaçant du chef du SE comme chef de service ad interim et adaptation provisoire de l'organigramme)
28 juillet 2016	Décision du Conseil d'Etat prenant acte de la démission de Jean-Marie Cleusix
	Révélation par la presse des soupçons de ghostwriting au sein de la HEP, de problèmes autour de la nomination de professeurs du collège de St-Maurice et de faiblesses de Jean-Marie Cleusix sur le plan relationnel
29 juillet 2016	Annonce par le Conseil d'Etat de la mise sur pied du groupe de travail interdépartemental
	Interrogation des médias et du monde politique (notamment de la COGEST) sur les véritables raisons de la démission (déclaration d'un député qui affirme avoir reçu par e-mail « <i>des révélations fracassantes sur le personnage</i> », nombreuses critiques sur la personnalité de Jean-Marie Cleusix, en particulier dans Le Temps où il est qualifié de « <i>paranoïaque</i> », « <i>sadique</i> » et « <i>mythomane</i> » et où il est question de « <i>dérives autoritaires d'un shérif ou d'un roitelet</i> »)
7 août 2016	Article du Matin Dimanche révélant l'existence de photos volées lors de la Fête fédérale de musique de Montreux où l'on verrait Jean-Marie Cleusix « <i>en train de folâtrer avec une collaboratrice qu'il a recrutée dans son service</i> »
10 août 2016	Nomination par le Conseil d'Etat du président et des membres du groupe de travail interdépartemental
11 août 2016	Conférence de presse du DFS sur la rentrée scolaire
12 août 2016	Articles dans les médias sur la conférence de presse du DFS consacrée à la rentrée scolaire (révélation par le chef du DFS du coaching mis en place dès 2015 et d'une péjoration de la situation depuis le printemps 2016 avec notamment des prises de « <i>décisions incompréhensibles</i> » de Jean-Marie Cleusix en tant que chef de service)
19 août 2016	Annonce dans le Nouvelliste de la nomination de Jean-Marie Cleusix, non pas seulement au collège de Brigue, mais aussi à celui de St-Maurice, suite à une vacance de poste liée à la nomination d'un professeur de ce collège comme inspecteur du secondaire II
20 août 2016	Relais par la presse d'une lettre écrite au DFS par des enseignants du collège de St-Maurice opposés à la nomination de Jean-Marie Cleusix dans leur établissement

22 août 2016	<p>Rencontre entre le chef du DFS et les associations d'enseignants tendant à un retour au calme</p> <p>Communiqué du PS, du PDC et du PLR demandant au Conseil d'Etat de surseoir à l'engagement de Jean-Marie Cleusix en tant qu'enseignant dans l'attente du rapport du groupe de travail interdépartemental</p> <p>Décision du chef du DFS nommant Jean-Marie Cleusix au poste de professeur au collège de St-Maurice et précisant son taux d'activité au collège de Brigue</p> <p>Communiqué de presse annonçant cette nomination et précisant que <i>« la démission fait suite à un accord entre Jean-Marie Cleusix et le DFS, au terme duquel celui-ci a été nommé professeur du secondaire II »,</i> afin d'<i>« éviter à l'Etat le risque de devoir attendre la fin d'un délai de maladie de 405 jours et une procédure judiciaire coûteuse à l'issue incertaine pouvant durer plusieurs années, assortie de l'impossibilité, jusqu'à droit connu, de repourvoir le poste de chef de Service »</i></p>
24 août 2016	<p>Maintien selon la presse de l'opposition des professeurs du collège de St-Maurice à la venue de Jean-Marie Cleusix</p>
25 août 2016	<p>Lancement d'une pétition par les étudiants du collège de St-Maurice contre la venue de Jean-Marie Cleusix</p>
30 août 2016	<p>Publication par le Nouvelliste d'extraits d'une lettre d'un collaborateur du SE contenant un certain nombre de griefs au sujet de Jean-Marie Cleusix</p>
1 ^{er} septembre 2016	<p>Début de l'activité de Jean-Marie Cleusix au collège de St-Maurice</p>
9 septembre 2016	<p>Réponse à des interpellations urgentes du Grand Conseil portant à la fois sur une demande d'audit externe, sur les termes de la démission et du transfert de Jean-Marie Cleusix ainsi que sur ses nouvelles fonctions exactes</p> <p>Mention par le chef du DFS d'<i>« éventuels reproches qui auraient pu être adressés à M. Cleusix laissant supposer un cas de mélange des affaires privées et professionnelles, sous réserve qu'ils soient formellement établis et démontrés »</i> et de deux scénarii envisagés par le Conseil d'Etat: <i>« soit un transfert par une démission et un réengagement, solution paraissant la plus favorable pour l'État, soit une procédure de renvoi commençant par une décision du Conseil d'Etat de suspension immédiate, solution comportant de nombreux inconvénients et difficultés »</i></p>

6. Identification des éventuels griefs qui pourraient être formulés à l'encontre du comportement de Jean-Marie Cleusix

Dans son mandat, le Conseil d'Etat demande en premier lieu au groupe de travail d'identifier des éventuels griefs qui pourraient être formulés à l'encontre du comportement de Jean-Marie Cleusix.

Au terme de ses investigations et sur la base des informations qui ont été portées à sa connaissance, le groupe de travail a pu établir l'existence d'un certain nombre de problèmes liés au comportement de Jean-Marie Cleusix.

Une partie des griefs identifiés sont liés à la personnalité de Jean-Marie Cleusix et à son style de management : difficultés sur le plan relationnel, conflits, manipulations, comportement inadéquat envers des collaborateurs, intimidations (paragraphe 6.1 à 6.4).

Un soutien exagéré envers une collaboratrice (ci-après Madame Z.) a également été relevé (paragraphe 6.5) ainsi qu'une dégradation du comportement et des performances au travail de Jean-Marie Cleusix à partir du printemps 2016 (paragraphe 6.6). Le groupe de travail s'est également penché sur des informations qui laissent penser que Jean-Marie Cleusix aurait procédé à la fouille nocturne du bureau de Madame Z. à des fins privées (paragraphe 6.7).

Les soupçons de ghostwriting et d'enregistrement non-consenti au sein de la HEP, reprochés à Jean-Marie Cleusix, ont également été examinés. Les investigations menées n'ont toutefois pas permis d'attester ces faits au moyen de preuves (paragraphe 6.8 et 6.9).

6.1. Sérieuses difficultés sur le plan relationnel et conflits récurrents

Le contexte dans lequel Jean-Marie Cleusix a pris la tête du Service de l'enseignement en remplacement de Jean-François Lovey, ainsi que la tempête médiatique dont il a été l'objet en lien avec ses impôts, n'ont sans doute pas facilité sa prise de contact avec les partenaires professionnels. La mission qu'il a reçue de rompre avec les habitudes en place et d'imposer certains changements a également pu déplaire et braquer certains interlocuteurs, dans un monde de l'enseignement en constante évolution ces dernières années. Ils peuvent expliquer une certaine hostilité à l'égard de Jean-Marie Cleusix.

Les témoignages recueillis par le groupe de travail relatent de façon unanime, à propos du comportement de Jean-Marie Cleusix, une méthode de communication très voire trop directe, souvent qualifiée de militaire ou de très autoritaire, dénuée de tact, provoquant de l'incompréhension et de sérieuses difficultés d'ordre relationnel entre le chef du Service de l'enseignement et un certain nombre d'interlocuteurs au niveau professionnel. Beaucoup lui reprochent un ton abrupt exagérément cassant, voire blessant, parfois qualifié de brutal et exempt des formes adéquates que se doit d'utiliser un chef de service lors de ses contacts professionnels. Il pouvait par exemple procéder à des convocations sommaires, sans délai ni formes de politesse.

De nombreuses situations décrites au groupe de travail font apparaître Jean-Marie Cleusix comme une personnalité confondant autorité avec pouvoir et désireuse de l'exercer sans partage, au détriment de la qualité de la relation humaine et de la collaboration, pourtant indispensables dans un milieu professionnel tel que celui du Service de l'enseignement.

Ce comportement a entraîné des tensions entre Jean-Marie Cleusix et une grande partie de ses interlocuteurs, de même qu'un nombre important de conflits et une incapacité manifeste à les résoudre. Ces conflits ont débuté rapidement après l'entrée en fonction de Jean-Marie Cleusix et se sont aggravés à partir du printemps

2016. A partir de ce moment-là, des épisodes conflictuels se sont étendus à des collaborateurs du service qui n'avaient pas rencontré de problèmes jusqu'alors.

A partir de l'automne 2015, le chef du Département a mis en place une forme de coaching, assuré par une collaboratrice du service (ci-après Madame C.) pour aider Jean-Marie Cleusix à améliorer ses compétences relationnelles. Ce dernier a consenti à cette démarche, qu'il a lui-même annoncée en séance de direction du service. Ce coaching n'a pas été formalisé dans le cahier des charges de la collaboratrice concernée. Il s'agissait de l'aider à entrer en relation avec les gens et de le conseiller sur sa manière de communiquer lors de séances professionnelles. Les conseils prodigués, jugés bénéfiques dans un premier temps, ont dû s'interrompre en raison d'un arrêt maladie de Madame C. entre les mois de novembre 2015 et janvier 2016. A son retour, les problèmes se sont rapidement accentués et le coaching n'a plus déployé d'effets.

Pour Jean-Marie Cleusix, il s'agissait d'un accompagnement pour une sensibilisation à la portée politique des décisions prises au niveau de son service.

6.2. Parole peu fiable, affabulations et manipulations

La parole de Jean-Marie Cleusix a souvent été qualifiée comme peu fiable lors des entretiens. Plusieurs des personnes auditionnées par le groupe de travail ont décrit des situations où ils entendaient Jean-Marie Cleusix prétendre quelque chose un jour et le contraire quelques temps plus tard, notamment au cours de séances officielles portant sur des dossiers importants. Des collaborateurs ont également été contraints de se dédire lorsqu'ils représentaient le Service de l'enseignement pour divers dossiers, Jean-Marie Cleusix ayant changé d'avis sur la ligne à défendre.

Plusieurs exemples de promesses non-tenues, que Jean-Marie Cleusix auraient faites pour obtenir l'aval de personnes sur ses projets, ont été rapportées au groupe de travail : promesse de résolution d'un problème, promesse de postes supplémentaires ou encore promesse d'un meilleur statut ou d'un salaire plus élevé.

Le groupe de travail retient par ailleurs de ses investigations autour de la personnalité de Jean-Marie Cleusix une tendance à exagérer certains propos, voire à affabuler, dans le but de se mettre en avant et d'asseoir son autorité. Cela passe également par un recours fréquent à la dissimulation d'informations, à la diffusion de fausses confidences et à la manipulation. Il pouvait par exemple s'agir de lancer une fausse rumeur, ou un ballon d'essai à propos d'un sujet, pour tester la réaction des personnes concernées ou entretenir un climat de peur donnant l'impression d'une toute puissance.

L'exemple cité le plus fréquent concerne le recours à la caution du chef du Département. Lorsque Jean-Marie Cleusix voulait obtenir quelque chose de ses interlocuteurs, il lui arrivait fréquemment de prétendre qu'il s'agissait de la volonté du chef du département. Dans plusieurs cas qui ont été rapportés au groupe de travail, il s'est avéré qu'il s'agissait d'un mensonge.

Jean-Marie Cleusix tentait par ailleurs d'empêcher tout contact direct entre les collaborateurs de son service ou les responsables d'établissements scolaires et le chef du département. Si une personne voulait écrire un courrier au chef du Département, Jean-Marie Cleusix disait qu'il lui serait transmis directement sans être lu.

Si la voie hiérarchique exige pour le bon fonctionnement d'un service que des collaborateurs ne s'adressent pas directement à leur chef du département sans en référer au chef de service, l'interdiction systématique faite à certaines personnes de participer à des séances en présence du chef du département a été ressentie comme une volonté de pouvoir jouer avec la parole du conseiller d'Etat. Jean-Marie

Cleusix pouvait ainsi filtrer l'information dans les deux sens, auprès du chef du département comme auprès de ses subordonnés. Des décalages ont été constatés dans de nombreux cas, entre l'information donnée à Jean-Marie Cleusix et celle reçue par le chef du Département, tout comme entre l'information donnée par Jean-Marie Cleusix et la réelle volonté du chef du Département.

Le chef du département a d'ailleurs dû procéder à plusieurs recadrages.

6.3. Comportement inadéquat envers les collaborateurs

Le groupe de travail a pu identifier différents types de comportements inadéquats, de niveau plus ou moins grave, vécus par différents collaborateurs au sein du Service de l'enseignement depuis l'arrivée de Jean-Marie Cleusix.

Certains éléments peuvent revêtir a priori un caractère anecdotique, mais leur cumul a interpellé le groupe de travail. Il s'agit de la proclamation soudaine par Jean-Marie Cleusix d'interdictions diverses difficilement comprises par les collaborateurs concernés. Ont par exemple été évoqués la défense soudaine d'assister à une séance, de se servir d'un ordinateur portable en séance, de prendre des notes, de tenir un PV ou encore de s'exprimer en allemand. Il est également arrivé que Jean-Marie Cleusix s'introduise et intervienne dans une séance de groupe de travail présidé par un de ses collaborateurs, sans en avertir ce dernier. Il pouvait à l'inverse ne pas prévenir de son absence à une séance pour laquelle il était attendu.

Parmi les problèmes cités de façon récurrente, des collaborateurs se voyaient dissimuler des informations utiles pour leur travail. Des personnes ont également ressenti un manque général de considération de la part de Jean-Marie Cleusix pour le personnel en charge de tâches subalternes.

Des collaborateurs, y compris parmi les plus proches du chef de service depuis février 2016, ont vécu de sévères séances de réprimandes de la part de Jean-Marie Cleusix, totalement inattendues et ressenties comme blessantes, sans comprendre le fondement des reproches à leur égard, ni la manière forte utilisée pour les exprimer. Faisaient notamment l'objet de remontrances les contacts privilégiés entretenus par des collaborateurs avec des partenaires externes du service ou leur manière de s'adresser à Madame Z. Certains collaborateurs ont été plus sensibles que d'autres à ces réprimandes, selon la qualité de leurs rapports préalables avec le chef de service. Plusieurs ont avoué avoir vécu ces épisodes comme des vexations et n'avaient jamais vécu de telles situations au cours de leur carrière professionnelle.

Jean-Marie Cleusix usait également de pressions envers certains collaborateurs, arguant notamment de la confiance que le chef du département plaçait en lui pour les dissuader de tenter de prendre contact avec lui. Il disait qu'une telle action « *retomberait* » sur le collaborateur concerné.

Des collaborateurs disent également avoir souffert d'un comportement jugé intrusif de Jean-Marie Cleusix par rapport à leur travail. Si un contrôle est légitime de la part d'un chef de service, plusieurs collaborateurs ont relevé une absence de confiance et une surveillance parfois déplacée.

Une habitude fréquente de Jean-Marie Cleusix consistait à retirer, pour des périodes plus ou moins longues, des dossiers de sa compétence à un collaborateur pour les confier à quelqu'un d'autre avec interdiction d'en parler au premier. Des collaborateurs ont ainsi souffert tantôt de se voir retirer un dossier, tantôt de se voir chargé d'un dossier ne relevant pas de leur domaine de compétence, mais retiré à un autre collaborateur.

Des accusations plus graves ont été rapportées au groupe de travail. Cela s'est traduit par l'exclusion de quelques collaborateurs dès l'arrivée de Jean-Marie Cleusix

au Service de l'enseignement, au motif de leur proximité, avérée ou non, avec son prédécesseur. Les griefs suivants ont parfois été rapportés au groupe de travail par divers collaborateurs : mise à l'écart, retrait de responsabilités, retrait de dossiers, attribution de tâches jugées plus ingrates, dissimulation d'informations, interdiction d'assister aux séances habituelles, interdiction de contacts avec les partenaires habituels, réprimandes en cours de séance devant d'autres personnes, reproches y compris d'ordre privé, marques de mépris, humiliations et pressions diverses.

Ces collaborateurs n'ont pas toujours osé faire part de leurs griefs ou regrettent de ne pas avoir été entendus lorsqu'ils l'ont fait. Jean-Marie Cleusix se targuant de la confiance dont il bénéficiait de la part du chef du département leur donnait l'impression d'une toute puissance, alors que ces collaborateurs ne se sentaient pas protégés (peur de représailles).

Il est possible que les départs de certains collaborateurs du SE, motivés officiellement par un âge proche de la retraite ou par l'opportunité d'un nouveau défi professionnel, s'expliquent également, du moins en partie, par l'attitude de Jean-Marie Cleusix à leur égard. Le groupe de travail n'a pas estimé nécessaire de contacter ces personnes pour approfondir la question, ses investigations ayant déjà amplement démontré le comportement inadéquat de Jean-Marie Cleusix envers plusieurs collaborateurs.

Si plusieurs témoignages confirment l'existence d'une défiance du chef de service à l'égard de ses collaborateurs, un petit nombre a aussi fait part de ses bons rapports et d'une relation de confiance avec le chef de service.

6.4. Intimidation de collaborateurs d'autres services

Des tentatives d'intimidation envers des collaborateurs d'autres services ont également été relevées lors des entretiens menés par le groupe de travail.

Jean-Marie Cleusix a par exemple cherché à déstabiliser les collaborateurs d'un autre service en leur racontant que celui-ci n'existerait prochainement plus suite à une réorganisation en cours au sein du DFS. Il les questionnait en l'absence de leur chef et critiquait les missions de ce service ainsi que son organisation. Il a également sollicité successivement deux collaboratrices de cet autre service pour qu'elles viennent travailler pour lui. À l'une d'elles, il a notamment prétendu que son unité actuelle allait disparaître pour être recréée dans le Service de l'enseignement. Il prétendait qu'il avait déjà demandé au chef du DFS le transfert individuel de cette collaboratrice vers le SE. Cette collaboratrice avait l'interdiction d'en faire part à son chef de service.

Ce genre d'intimidations a inquiété les collaborateurs du service concerné, suscitant chez eux un profond malaise, un sentiment d'être attaqué dans leur travail, voire de l'insécurité par rapport à leur poste de travail. Certains collaborateurs redoutaient par exemple de se rendre à la cafétéria, de peur d'y rencontrer Jean-Marie Cleusix et d'être confrontés à ses manœuvres et tentatives de manipulation.

Selon Jean-Marie Cleusix, il n'avait pas de contact avec les collaborateurs des autres services, mis à part les chefs de service.

6.5. Soutien exagéré d'une collaboratrice

Un soutien très fort du chef de service envers Madame Z., bien plus important que pour un employé ordinaire, a été constaté dès son entrée en fonction en avril 2015 et s'est poursuivi de façon constante. Il a été confirmé par les auditions, y compris de la part des quelques personnes ayant conservé une relation privilégiée avec le chef de service.

Ce soutien s'est traduit par une surprotection et une défense systématique de Madame Z., quand bien même celle-ci accusait du retard dans son travail. Jean-Marie Cleusix effectuait directement une partie de ses tâches. D'autres collaborateurs ont également été chargés de travaux à sa place. Ils pouvaient en même temps se voir reprocher de lui avoir demandé un dossier pour rattraper son retard. Elle aurait également profité d'un échange de poste entre deux secrétaires, organisé par le chef de service, de manière à ce qu'elle bénéficie de l'assistante la plus expérimentée. Compréhensifs dans un premier temps, les collègues ont fini par se sentir lésés par le comportement de Jean-Marie Cleusix envers Madame Z.

Pour Jean-Marie Cleusix, suite au transfert de la HEP au SE, cette collaboratrice n'était pas en mesure d'assumer seule la surcharge de travail correspondante.

Les paragraphes 7.7 et 7.8 reviennent sur les dysfonctionnements identifiés au sein du service en lien avec la nomination de cette collaboratrice, ses prestations au travail et sa relation avec le chef de service.

6.6. Dégradation du comportement et des performances au travail

Les témoignages concordent sur une dégradation du comportement de Jean-Marie Cleusix, ainsi que de ses performances au travail, à partir du printemps 2016. Les tensions et les conflits, déjà importants à l'intérieur comme à l'extérieur du service, se sont alors accentués.

Les problèmes se sont particulièrement aggravés dès le mois de juin. L'état général de Jean-Marie Cleusix a dès lors parfois été qualifié d'inquiétant, de même que sa lucidité face aux décisions qu'il prenait, considérées à plusieurs reprises comme absurdes, y compris par le chef du Département. Les témoignages concordent sur le fait que Jean-Marie Cleusix avait pratiquement cessé de travailler au cours du mois de juillet.

Jean-Marie Cleusix a expliqué au groupe de travail ses problèmes de santé à partir du mois de juin.

6.7. Mélange possible entre intérêts personnels et professionnels

En date du 26 juillet, le Conseil d'Etat a pris une décision de suspension superprovisoire de Jean-Marie Cleusix. Cette décision faisait suite à la prise de connaissance d'une série de faits qui devaient encore être vérifiés. Selon les informations rapportées au chef du Département, puis par celui-ci au Conseil d'Etat, Jean-Marie Cleusix aurait demandé à son secrétariat de vérifier les contacts téléphoniques de Madame Z. Il aurait également fouillé son bureau afin d'y trouver des éléments personnels.

La décision de suspension superprovisoire, basée sur des faits à vérifier, n'a pas été notifiée à Jean-Marie Cleusix. Elle a en effet été annulée, rendue caduque par la démission intervenue entre temps. Le groupe de travail a toutefois été chargé d'établir les faits.

Concernant la surveillance des appels téléphoniques, le groupe de travail s'est heurté à des refus de répondre lors des entretiens avec les personnes concernées.

Le groupe de travail a recueilli des informations concordantes laissant penser qu'une fouille nocturne à des fins privées a effectivement eu lieu dans le bureau de Madame Z. en présence de Madame C.

6.8. Enregistrement de séances

Des représentants de la HEP ont soupçonné Jean-Marie Cleusix d'avoir commandité l'enregistrement non-consenti d'une séance ou tout du moins d'avoir écouté un

enregistrement de séance non-consenti. Leurs soupçons venaient du fait que Jean-Marie Cleusix disposait de renseignements extrêmement précis sur le contenu d'une séance à laquelle il n'avait pas participé. Jean-Marie Cleusix aurait par ailleurs lui-même indiqué qu'il avait eu connaissance d'un enregistrement et qu'il l'avait écouté.

Aucun témoin n'a toutefois entendu cet enregistrement, ni pu en identifier l'auteur potentiel. En l'absence de preuve concrète ou d'indice plus précis, le groupe de travail n'a pas pu approfondir davantage la question de savoir si Jean-Marie Cleusix avait effectivement bénéficié d'un enregistrement non-consenti, ni s'il avait commandité une telle démarche.

Jean-Marie Cleusix a dit n'avoir ni commandité, ni disposé, ni affirmé avoir disposé d'un enregistrement.

6.9. Soupçon de ghostwriting à la HEP

Lors d'une séance entre des représentants de la HEP et Jean-Marie Cleusix au début de l'été 2016, plusieurs personnes ont entendu ce dernier affirmer avoir aidé une étudiante dans ses travaux.

Une enquête a été ouverte à l'interne de l'établissement. Interrogés par le groupe de travail, ses responsables ont rapidement pu établir que Jean-Marie Cleusix avait déjà affirmé la même chose par le passé à d'autres personnes, une première fois en 2011, puis une fois en 2013, avant de répéter cela lors de la séance de 2016. Selon les propos rapportés par les différents témoins, Jean-Marie Cleusix aurait affirmé avoir rédigé une quinzaine de travaux à la place d'une étudiante et s'être amusé des notes et commentaires reçus.

Les indices donnés à ses différents interlocuteurs par Jean-Marie Cleusix ont permis aux enquêteurs de déduire avec une quasi-certitude qui était l'étudiante concernée. Il s'agirait d'une ancienne étudiante ayant obtenu son diplôme de la HEP en 2009. Les investigations menées à ce stade n'ont en revanche pas permis d'établir dans quelle mesure cette étudiante avait réellement été aidée par Jean-Marie Cleusix. Tous les travaux ne sont en effet pas archivés et les cas de ghostwriting sont toujours difficiles à prouver.

Le secrétaire général du DFS a également mené de son côté une enquête rapide, mais celle-ci n'a pas permis d'établir des faits. Elle n'a pas fait l'objet d'un rapport écrit, mais d'un rapport oral circonstancié au chef du département, répété au groupe de travail.

De son côté, Jean-Marie Cleusix a dit au groupe de travail qu'il n'avait jamais écrit une ligne d'un travail pour une étudiante. Il nie également avoir affirmé qu'il l'avait fait.

Si la question de l'enregistrement (paragraphe 6.8) et celle du ghostwriting n'ont pas pu être établies, le groupe de travail retient que dans les deux cas, Jean-Marie Cleusix s'est vanté d'avoir commis des actions répréhensibles. Qu'elles soient véridiques ou non, sa propension à émettre des déclarations de ce type corrobore l'ensemble des griefs relevés quant à ses problèmes de comportement, en particulier sa tendance à la vantardise.

7. Identification des éventuels dysfonctionnements à l'intérieur du Service de l'enseignement

La deuxième mission donnée par le Conseil d'Etat au groupe de travail consiste à identifier d'éventuels dysfonctionnements à l'intérieur du Service de l'enseignement.

Le groupe de travail a d'abord pu constater que, mis à part des dysfonctionnements résultant directement du comportement de Jean-Marie Cleusix, le Service de l'enseignement fonctionne. Sa gestion financière a été assurée, de même que ses missions et prestations, à l'exception de retards et de dysfonctionnements constatés dans la gestion du secondaire II.

Un important travail a été accompli et de nombreux projets ont été menés à bien durant la période passée par Jean-Marie Cleusix à la tête du service, en particulier dans le contexte des restrictions budgétaires successives. Ils concernent à la fois les plans de scolarité, l'implémentation de plusieurs nouvelles lois et ordonnances, la mise en œuvre des mesures d'économie, de nouveaux processus de recrutement, la prise en charge des élèves allophones, les mesures prises pour l'encouragement des langues ou encore un renforcement de l'animation pédagogique, pour ne reprendre que quelques exemples. La gestion financière du service par Jean-Marie Cleusix a également été reconnue lors des entretiens.

Le groupe de travail a néanmoins identifié des dysfonctionnements inhérents aux problèmes de comportement de Jean-Marie Cleusix, identifiés au chapitre 6 du rapport. Ses difficultés sur le plan relationnel ont en effet entraîné des dysfonctionnements au niveau de la gestion du personnel et de l'information au sein du service ainsi qu'un déficit important et dommageable de collaboration avec l'ensemble des partenaires, à savoir les directions d'établissements, les associations professionnelles, mais aussi d'autres services de l'Etat en charge de la formation (paragraphe 7.1 à 7.4). Son comportement aurait également engendré des pressions liées à des engagements d'enseignants ou à des admissions d'étudiants à la HEP (paragraphe 7.5). Le groupe de travail a également examiné la question de la nomination de professeurs au collège de St-Maurice, les dysfonctionnements dans le secteur du secondaire II et la nomination de la responsable de ce domaine (paragraphe 7.6 à 7.8).

7.1. Dysfonctionnements au niveau de la gestion du personnel et de l'information au sein du service

Avec Jean-Marie Cleusix à sa tête, le Service de l'enseignement a fonctionné de façon cloisonnée. Au lieu de travailler en suivant des liens hiérarchiques organisés, une cellule restreinte, proche du chef de service, mais partiellement distincte des membres de la direction du service, semblait en possession d'informations privilégiées. C'est auprès d'elle que le chef de service prenait conseils. A l'inverse, d'autres collaborateurs se sentaient en souffrance et totalement exclus. Il en résulte des lacunes au niveau de la circulation, dans le service, de l'information nécessaire au suivi des dossiers. Des personnes en charge de dossiers, pourtant membres de la direction, avaient souvent l'impression de disposer de moins d'informations que d'autres. Ils apprenaient des informations jugées essentielles par des rumeurs de couloir, voire par la presse.

L'attribution des dossiers était décidée par Jean-Marie Cleusix sur une base individuelle, plutôt qu'en fonction de compétences définies clairement et durablement pour les collaborateurs, selon l'organigramme. Il en résulte une perte de vue d'ensemble, par plusieurs collaborateurs, des dossiers relevant de son champ de compétences. Le fait de retirer, ponctuellement ou durablement, des dossiers à une personne, a également rendu difficile le suivi de certains dossiers. Le fait de ne pas

toujours consulter la personne compétente a pu conduire à des décisions discutables, nécessitant des rattrapages par la suite. Certains ont été jusqu'à parler de lacunes du chef de service au niveau de la gestion de projets. Ce type de gestion corrobore le côté manipulateur de Jean-Marie Cleusix qui pouvait ainsi diviser pour mieux régner.

Les nombreux conflits ainsi que la souffrance vécue par certains collaborateurs ont également péjoré le climat du service, ce qui n'était ni serein ni propice à un fonctionnement normal de celui-ci.

Jean-Marie Cleusix a décrit au groupe de travail une situation totalement inverse à la description établie ci-dessus.

7.2. Dysfonctionnements dans les rapports avec les directions d'établissements

Les difficultés relationnelles et les méthodes de management de Jean-Marie Cleusix ont eu des conséquences négatives sur les rapports entre le Service de l'enseignement et les directions d'établissement : climat de travail empreint de méfiance et de défiance, manières discourtoises de la part de Jean-Marie Cleusix, arrivées impromptues de sa part au milieu de séances, téléphones intempestifs, annonces fracassantes et improbables sur l'avenir d'une école, promesses non-tenues, interdiction de parler à certaines personnes, dissimulation d'informations-clés, « court-circuitage » des directeurs d'établissement, prises de décisions sans consultation du terrain, activités imposées sans consultation, contradictions, changements d'avis, changements de pratiques inexpliqués en cours de route, absences de réponses à certaines demandes, refus motivés par la seule envie de démontrer qui était le chef.

Ont également été dénoncées une présence très intrusive de Jean-Marie Cleusix dans l'activité opérationnelle des établissements. Avant son arrivée, les directions d'établissement pouvaient se référer directement au collaborateur compétent pour traiter des dossiers et rechercher des solutions. Ils ont perdu ce contact avec l'arrivée de Jean-Marie Cleusix qui s'entourait le plus souvent, lors des séances, de ses collaborateurs les plus proches, plutôt que des personnes habituellement en contact avec l'établissement et bénéficiant des connaissances, de l'historique et de l'expérience dans la gestion des dossiers concernés.

Plusieurs personnes ont également relevé une culture de l'oral. Les séances, auparavant protocolées, ont cessé de l'être peu après l'arrivée de Jean-Marie Cleusix. Cette culture de l'oral favorisait l'absence de traçabilité des stratégies à suivre, l'absence de réponses sur certaines questions ainsi que l'absence de suivi de certains dossiers. Cela favorisait également une certaine part d'arbitraire dans la prise de décision qui prenait le pas sur les calculs et éléments objectifs, comme par exemple pour l'attribution du nombre d'heures et de classes.

Les directions d'école dépendant de deux services ont notamment relevé une grande différence dans la qualité de la relation, la clarté de la stratégie à suivre, la gestion des dossiers et l'efficacité entre le Service de l'enseignement de l'ère Jean-Marie Cleusix et celui de la formation professionnelle.

Les relations étaient également extrêmement tendues entre Jean-Marie Cleusix et la Haute école pédagogique. En raison de l'aggravation de ces tensions, le chef du département avait désigné le remplaçant du chef de service comme répondant direct de la HEP. Les représentants de la HEP reprochent notamment à Jean-Marie Cleusix des actions très intrusives en regard de la liberté académique et de l'autonomie dont doivent bénéficier les hautes écoles. Il n'appartient pas au groupe de travail de se positionner dans ce débat sur le degré d'indépendance de la HEP par rapport au service. Il relève toutefois que le comportement de Jean-Marie

Cleusix a pu créer des problèmes. Il est par exemple apparu dans plusieurs auditions que Jean-Marie Cleusix pouvait débarquer, en retard et sans prévenir, au milieu d'un examen, sans respect pour l'étudiant concerné et les personnes présentes.

Jean-Marie Cleusix a confirmé des relations difficiles avec certaines directions d'école du secondaire II, en raison d'un manque de loyauté interne au service.

7.3. Manque de dialogue avec les associations professionnelles

Les difficultés relationnelles de Jean-Marie Cleusix ont aussi entraîné des tensions avec les associations professionnelles, partenaires importants du Service de l'enseignement. Celles-ci n'ont par exemple pas toujours été consultées comme elles auraient dû l'être avant la prise de certaines décisions. Ou alors des décisions ont été prises en écoutant qu'une seule version des faits, au lieu d'avoir une systématique pour entendre tout le monde. Ce manque de dialogue avec les associations a souvent été signalé comme un dysfonctionnement du Service de l'enseignement, qui se doit de prendre en compte l'avis des partenaires et de collaborer avec leurs représentants.

Jean-Marie Cleusix a confirmé des relations très difficiles avec certaines associations professionnelles au début de son activité. Selon lui, ces relations se sont améliorées par la suite.

7.4. Rupture de collaboration avec les autres services du domaine de l'enseignement

Le Service de l'enseignement travaille sur des dossiers qui nécessitent une collaboration particulière avec d'autres services. La coordination du passage entre l'école obligatoire et la formation professionnelle, la médiation scolaire ou encore la gestion des écoles de commerce et de culture générale sont par exemple des dossiers conjoints du SE et du Service de la formation professionnelle (SFOP). Le transfert de la HEP du Service des hautes écoles à celui de l'enseignement ou encore les prestations de l'unité recherche et développement du Service des hautes écoles impliquent également une collaboration entre ces deux services.

Or la collaboration du SE avec ces deux services s'est tout de suite avérée difficile depuis l'arrivée de Jean-Marie Cleusix. Elle a fini par être rompue, du fait de son comportement. Les tâches ont dû être séparées au maximum. Cela résultait à la fois des difficultés relationnelles du chef du Service de l'enseignement et de sa volonté de tout séparer. Il semblait ne pas supporter de partager un domaine avec un autre chef de service. Il aurait par exemple refusé d'étendre un programme informatique aux écoles professionnelles. Ce cloisonnement a pu avoir des conséquences négatives en termes de stratégie, de cohérence, d'efficacité et de coûts.

Cela s'est également traduit par des situations aberrantes. A notamment été cité comme exemple le cas d'un règlement élaboré entre les deux services, avec la participation de collaborateurs du SE, du SFOP et d'autres partenaires. Faisant fi de l'accord trouvé entre ces derniers, Jean-Marie Cleusix aurait élaboré son propre projet de règlement qu'il a aussi envoyé en consultation, suscitant l'incompréhension des partenaires.

Les chefs de service concernés n'ont jamais rencontré de problèmes de ce type avec d'autres collègues chefs de service. S'ils ont pu rencontrer des différends dans leur activité professionnelle, ils n'étaient jamais arrivés auparavant à un niveau aussi insoluble de désaccord. Même avec l'intervention du secrétaire général du Département, les conflits n'ont pas pu s'apaiser.

Selon Jean-Marie Cleusix, il n'y a pas eu de ruptures proprement dites entre le SE et le SHE mais des transferts de compétences qui ne nécessitaient plus de collaboration. Avec le SFOP, les relations étaient selon lui difficiles et le sont restées.

7.5. Pressions liées à des engagements d'enseignants ou à des admissions à la HEP

Selon certaines personnes auditionnées, Jean-Marie Cleusix aurait exercé des pressions pour favoriser des personnes dans l'obtention d'un poste d'enseignant ou lors des admissions à la HEP. De tels cas ont été cités plusieurs fois au cours des auditions. Jean-Marie Cleusix aurait par exemple proposé l'ouverture d'une classe supplémentaire dans une commune, à condition que celle-ci engage un enseignant désigné par ses soins. Il aurait également proposé des dédoublements de cours pour créer des heures de travail destinées à une personne en particulier, de manière à permettre son accession à la HEP. Ces faits n'ont toutefois pas pu être vérifiés par le groupe de travail. Comme ils ont été mentionnés à plusieurs reprises par des personnes différentes, le groupe de travail a estimé utile d'en faire mention dans son rapport.

7.6. Nomination des professeurs du collège de St-Maurice

La presse, en particulier le Nouvelliste du 28 juillet 2016, s'est fait l'écho de doutes autour de la procédure de nomination de professeurs au collège de Saint-Maurice pour la rentrée scolaire 2016-2017, remise en question par Jean-Marie Cleusix.

Le groupe de travail n'a pas cherché à reconstituer l'ensemble des tenants et aboutissants du processus de nomination de ces professeurs. Il ne lui appartient en effet pas de déterminer si le rectorat du collège de St-Maurice a commis ou non une erreur de procédure.

Mandaté pour étudier les éventuels dysfonctionnements du Service de l'enseignement, le groupe de travail constate qu'après avoir remis en question, même à juste titre, la procédure d'engagement, le chef du SE a choisi de proposer aux candidats retenus par le rectorat un poste à durée déterminée. Ces derniers avaient pourtant répondu à des offres d'emploi pour des postes à durée indéterminée. N'étant pas responsables d'éventuelles erreurs de procédure, ils ont vu les règles du jeu changer au cours du processus, à un moment où ils avaient déjà présenté leur démission à leur ancien employeur.

Jean-Marie Cleusix aurait finalement promis à ces personnes que le contrat de durée déterminée ne changerait rien par rapport à l'engagement habituel de durée indéterminée avec temps d'essai d'une année. La différence existe pourtant sur le plan légal. Ce dossier, même s'il a placé le Service de l'enseignement dans une position délicate, n'a pas été géré de façon optimale.

7.7. Dysfonctionnements dans les dossiers du secondaire II

Depuis l'arrivée, en avril 2015, de Madame Z. comme nouvelle responsable de domaine, les dossiers du secondaire II ont accusé du retard. Si cela peut s'expliquer par une période nécessaire d'adaptation, aucune amélioration ne semble avoir été constatée plus d'une année après l'engagement de la nouvelle responsable. Malgré le fort soutien dont elle bénéficiait de la part du chef de service (cf paragraphe 6.5), Madame Z. a continué à rencontrer des difficultés dans son travail, soulevant des doutes parmi les autres collaborateurs, mais aussi parmi les directions d'établissements, sur sa compréhension des dossiers, ses connaissances et ses compétences. Les témoignages concordent par exemple sur la difficulté pour cette responsable de domaine de conduire les séances dont elle avait la charge ainsi que d'en comprendre les objectifs et les enjeux.

Les difficultés rencontrées par Madame Z. dans son travail ont été en partie palliées par l'implication du chef de service, ainsi que d'autres collaborateurs (y compris la collaboratrice du secrétariat déplacée auprès d'elle, cf. paragraphe 6.5), dans la réalisation, à sa place, de ses tâches. Certains dossiers n'ont toutefois pas été réglés. D'autres le sont avec plusieurs mois de retard, en particulier pour des dossiers RH enseignants (nominations tardives) ou pour des recours en cas d'échecs aux examens. Des pièces ont notamment été égarées, ou difficiles à retrouver, pour les personnes qui devaient y avoir accès. Si les autres dysfonctionnements constatés au sein du SE et liés au comportement de Jean-Marie Cleusix sont résolus avec son départ, les problèmes du secondaire II demeurent et doivent être résolus.

Madame Z. a fait part au groupe de travail de sa volonté de changer de poste, afin de pouvoir baisser son taux d'activité.

Le tandem prévu entre la responsable du secondaire II, en charge des aspects administratifs, et l'inspecteur du secondaire II, en charge des aspects pédagogiques, n'a plus fonctionné depuis l'arrivée de Madame Z. au poste de responsable de domaine. Le dossier d'engagement prévoyait pourtant un suivi régulier et un soutien de la part de l'inspecteur, paraissant peu collaboratif, pendant la période d'essai. Certains dossiers de l'inspecteur lui ont été retirés par le chef de service, ce qu'a confirmé Jean-Marie Cleusix. Certains dossiers ont été réservés uniquement au chef de service et à Madame Z., alors que l'inspecteur secondaire II y collaborait auparavant directement.

Plusieurs personnes mentionnent des absences répétées de la part de Madame Z. Il ressort également des entretiens menés par le groupe de travail qu'elle accompagnait très souvent le chef du SE en service extérieur, en principe pour des affaires liées au secondaire II, ceci au détriment d'une nécessaire présence au bureau pour faire avancer les dossiers.

Pour plusieurs collaborateurs, les problèmes du secondaire II sont à la fois dus à la relation intime entre la responsable du domaine et le chef de service qu'à des difficultés personnelles de Madame Z. à relever les tâches assignées à son poste.

7.8. Nomination de la responsable du secondaire II

Les problèmes constatés dans la gestion du secondaire II, ainsi que l'existence d'une relation intime entre la responsable de ce domaine et le chef de service, ont poussé le groupe de travail à s'interroger sur le cahier des charges et la nomination de Madame Z.

La procédure de recrutement a été effectuée selon les processus standards. Les participants au groupe de sélection ont confirmé qu'il s'agissait de la meilleure candidate. Par la suite, il s'est avéré qu'elle ne s'est jamais montrée à la hauteur de sa mission.

8. **Propositions de mesures**

Dans son mandat, le Conseil d'Etat demande au groupe de travail de formuler des mesures en lien avec les éventuels griefs relatifs au comportement de Jean-Marie Cleusix et aux dysfonctionnements du Service de l'enseignement.

8.1. Mesures liées au comportement de Jean-Marie Cleusix

Les griefs identifiés par le groupe de travail par rapport au comportement de Jean-Marie Cleusix font état de problèmes liés à sa personnalité et à son style de management.

Au vu de ces conclusions, le groupe de travail estime que le transfert implicite de Jean-Marie Cleusix de son poste de chef de service à celui d'enseignant du secondaire II, à savoir vers une fonction inférieure qu'il a exercée pendant 27 ans et dans laquelle il n'a aucune charge de conduite, avec traitement également inférieur, constitue de fait une sanction suffisante en regard des griefs soulevés et déjà en partie connus par le Conseil d'Etat lors de sa démission. Il recommande au Conseil d'Etat qu'en cas de problème de comportement de Jean-Marie Cleusix dans sa nouvelle activité, il soit procédé à son licenciement immédiat et que l'inspecteur du secondaire II, en collaboration avec les supérieurs directs de Jean-Marie Cleusix, présente annuellement un rapport sur son comportement au chef du DFS.

8.2. Mesures d'amélioration du fonctionnement du service

En ce qui concerne des mesures d'amélioration du fonctionnement du service, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que les dysfonctionnements constatés étaient principalement liés au comportement de Jean-Marie Cleusix. Ils ont donc trouvé une solution avec son départ. Le Service de l'enseignement fonctionne et se trouve à même de remplir ses missions et d'assurer ses prestations, à l'exception des retards et problèmes à résoudre dans le domaine du secondaire II.

Il ressort de ces conclusions les recommandations suivantes :

- La nomination du nouveau chef de service doit intervenir au plus vite, afin de limiter la phase de transition et de permettre au service de construire son futur sur des bases solides. La personne qui sera nommée devra, en plus de posséder les qualifications adéquates pour le poste, être à même de rassembler, de par ses qualités humaines, de leadership, de conduite et de collaboration.
- Un mode de fonctionnement devra être mis en place, de manière à ce que chacun trouve durablement sa place et que les responsables de domaine puissent disposer de la vue d'ensemble des dossiers dont ils s'occupent. L'organigramme devra refléter la réalité du travail des personnes.
- Un système d'enregistrement électronique des dossiers par le secrétariat devrait être mis en place pour améliorer la transparence et la vue d'ensemble sur les dossiers traités. Chaque collaborateur (aussi bien les collaborateurs administratifs que les spécialistes) aurait ainsi une vision complète des dossiers et des personnes en charge de les traiter.
- Le secteur du secondaire II doit faire l'objet d'une attention particulière. Une solution doit être trouvée pour résoudre les retards et dysfonctionnements relevés dans ce secteur. Un suivi étroit devra être mis en place. Les compétences concrètes de la titulaire du poste sont à examiner et des mesures doivent être prises.

Philipp Spörri
Chancelier d'Etat
Président du groupe de travail