



Grand Conseil
Commission de gestion

Grosser Rat
Geschäftsprüfungskommission

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES GROSSEN RATES



Bericht über die Analyse des Verfahrens

betreffend

Demission und Wiederanstellung von Jean-Marie Cleusix

Maisession 2017



Commission de gestion
Geschäftsprüfungskommission

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

1.	<i>EINLEITUNG</i>	4
2.	<i>RÜCKBLICK</i>	4
3.	<i>RECHTLICHE ASPEKTE</i>	6
3.1	Einleitung.....	6
3.2	Allgemeines: Revision im Jahr 2010.....	6
3.3	Allgemeines: öffentliches Dienstrecht	7
3.4	Allgemeines: Arbeitsverhältnisse gemäss Obligationenrecht	7
3.5	Kündigung und Disziplinar massnahmen gemäss GPSW	7
3.6	Das öffentlich-rechtliche Verfahren	8
3.7	Der Fall Cleusix	9
4.	<i>EMPFEHLUNGEN</i>	11
5.	<i>SCHLUSSFOLGERUNGEN</i>	13

* * *

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Die Geschäftsprüfungskommission, bestehend aus:

Urs Kuonen, Präsident

Marianne Maret, Vizepräsidentin

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

unterbreitet Ihnen nachstehend ihren Bericht, den sie im Sinne von Artikel 44 des Reglements des Grossen Rates (RGR) sowie gestützt auf das Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG) und das Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle (FHG) erarbeitet hat.

Yves Fournier ist in den Ausstand getreten und hat an den Diskussionen nicht teilgenommen.

Im Rahmen der Analyse dieses Dossiers hat die GPK folgende Personen angehört:

- Oskar Freysinger, Vorsteher des Departements für Bildung und Sicherheit (DBS)
- Philipp Spörri, Staatskanzler und Präsident der Ad-hoc-Arbeitsgruppe
- Paul-Henri Moix, Generalsekretär des DBS
- Gilbert Briand, Chef der Dienststelle für Personalmanagement (DPM)
- Florent Carron, Chef des Rechtsamts für Finanzen und Personal (RAFP)
- Sandra Baroni, HR-Koordinatorin für das Lehrpersonal beim DBS

1. EINLEITUNG

Der Staatsrat hat eine von Staatskanzler Philipp Spörri präsierte Arbeitsgruppe damit beauftragt, die Machenschaften von Jean-Marie Cleusix bei der Dienststelle für Unterrichtswesen zu beleuchten. Folglich hat die Geschäftsprüfungskommission darauf verzichtet, die gleiche Art von Untersuchungen anzustellen, und hat sich in erster Linie darauf konzentriert, Stossrichtungen für eine bessere Handhabung von Problemen im Zusammenhang mit Fehlverhalten des Personals aufzuzeigen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Spörri findet sich im Anhang zum vorliegenden Bericht und bildet integrierenden Bestandteil.

2. RÜCKBLICK

Jean-Marie Cleusix wird 1985 vom Staat Wallis als Lehrer an den Kollegien von Sitten angestellt. Am 1. September 1997 wird er vom Staatsrat zum Delegierten für Erziehung und Bildung beim Departement für Erziehung, Kultur und Sport (DEKS) ernannt.

Am 1. März 2011 wird Jean-Marie Cleusix vom Staatsrat zum Generalsekretär des DEKS ernannt.

Per 1. Januar 2014 wird er schliesslich vom Staatsrat zum Chef der Dienststelle für Unterrichtswesen (DU) beim Departement für Bildung und Sicherheit (DBS) ernannt.

Am 15. April 2015 erhält Jean-Marie Cleusix vom Staatsrat einen schriftlichen Verweis (wegen Verletzung seiner Loyalitäts- und Treuepflicht im Zusammenhang mit der Usurpation eines Mandats von IVS, wegen Einsatz einer Praktikantin für private Zwecke und wegen Verletzung seiner Zurückhaltungspflicht [Ton und Wortwahl] in seinen Konflikten mit der Gemeinde Leytron).

In diesem Verweis wird Jean-Marie Cleusix an seine Pflicht zur Trennung von privaten und öffentlichen Interessen sowie an seine Pflicht zur Zurückhaltung erinnert. Zudem wird er darüber informiert, dass jede neuerliche Verletzung innerhalb einer Frist von zwei Jahren eine neuerliche Sanktion nach sich zieht, die bis zur Entlassung gehen kann.

Am 10. Juni 2015 wird die GPK von der Gemeinde Leytron darauf aufmerksam gemacht, dass Jean-Marie Cleusix erneut seine berufliche E-Mail-Adresse für private Zwecke missbraucht hat (Baueinsprache).

Der Departementsvorsteher, Oskar Freysinger, wird sowohl von den Mitarbeitenden seines Departements als auch vom Chef der Dienststelle für Personalmanagement, Gilbert Briand, wiederholt über Verfehlungen des Chefs der DU informiert. Gilbert Briand hatte den Departementsvorsteher bereits am 5. August 2014 mündlich auf gewisse Probleme hingewiesen.

Angesichts der zwischenmenschlichen Probleme des Chefs der DU hatte der Departementsvorsteher gegen Ende August oder Anfang September 2015 eine Art Coaching eingeführt. Er war nach eigenen Aussagen der Ansicht, dass sich die Situation stabilisiert habe. Allerdings verschlechtert sich die Situation im ersten Halbjahr 2016 weiter und die Probleme verschärfen sich sogar noch.

Infolge einer Reihe von Anschuldigungen (Überwachung der Telefongespräche einer Mitarbeiterin, Durchsuchung ihres Büros, Kopieren und Vernichten persönlicher Dokumente) verfügt der Staatsrat am 26. Juli 2016 die superprovisorische Suspendierung von Jean-Marie Cleusix – ein Entscheid, der nicht eröffnet und schliesslich annulliert wird.

Am 27. Juli 2016 tritt Jean-Marie Cleusix von seinem Posten als Chef der DU zurück. Gleichzeitig wird er gemäss Medienmitteilung vom Vorsteher des DBS als Lehrer in Brig angestellt.

Am 29. Juli 2016 kündigt der Staatsrat die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe an, die allfällige Probleme im Zusammenhang mit dem Verhalten von Jean-Marie Cleusix sowie allfällige Unzulänglichkeiten innerhalb der DU identifizieren soll.

Am 22. August 2016 wird Jean-Marie Cleusix schliesslich als Lehrer für Philosophie, Geschichte und Informatik am Lycée-Collège de l'Abbaye in St-Maurice ernannt. Um ein Vollzeitpensum zu erreichen, wird er zudem gemäss Artikel 43 Absatz 3 der Verordnung über die Besoldung des Personals der obligatorischen Schulzeit und der allgemeinen Mittelschule und Berufsfachschule mit Spezialaufgaben am Kollegium in Brig betraut. Diese Spezialaufgaben betreffen die Sportschule, die Freestyle-Halle und die Plattform ISM (Internet School Management).

Am 11. August 2016 beteuert Staatsrat Freysinger anlässlich der Medienkonferenz zum Schulbeginn, dass es keine Unzulänglichkeiten innerhalb der DU gebe.

Am 21. September 2016 unterbreitet die von Staatskanzler Philipp Spörri präsidierte Arbeitsgruppe dem Staatsrat ihren Bericht. Die Arbeitsgruppe hat eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit dem unangebrachten und problematischen Verhalten von Jean-Marie Cleusix gegenüber seinen Mitarbeitenden identifiziert. Zudem wurden Unzulänglichkeiten innerhalb der DU festgestellt, die teilweise mit diesem problematischen Verhalten und teilweise mit Problemen in einem Tätigkeitsbereich der Dienststelle zusammenhängen. Für die Arbeitsgruppe stellt die indirekte Versetzung von Jean-Marie Cleusix von seinem Posten als Dienstchef zu einer untergeordneten Funktion als Mittelschullehrer eine ausreichende Sanktion dar. Es wird festgehalten, dass Jean-Marie Cleusix im Falle von Verhaltensproblemen an seiner neuen Stelle fristlos entlassen wird.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

3.1 Einleitung

Das Verfahren, das zur Demission von Jean-Marie Cleusix von seinem Posten als Chef der DU führte, hat für Aufsehen gesorgt. Seine Demission gefolgt von seiner Wiederanstellung als Lehrer am Kollegium von Saint-Maurice haben nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Abgeordneten erstaunt. Es wurde denn auch die berechtigte Frage laut, warum der Staatsrat angesichts des Fehlverhaltens des Betroffenen keine ordentliche oder gar fristlose Kündigung ausgesprochen hat.

Anlässlich seiner Anhörung durch die GPK versicherte der Departementsvorsteher, dass die gewählte Lösung das Ergebnis einer Interessenabwägung sei, bei der sowohl die Dauer der Verfahren und die allfälligen Kosten für den Staat als auch die Notwendigkeit, auf den Schulbeginn im September über einen einsatzbereiten Dienstchef zu verfügen, berücksichtigt wurden. Die Zweckmässigkeit der schliesslich gewählten Strategie wird später beurteilt werden.

Nicht nur im Rahmen des fraglichen Dossiers, sondern ganz allgemein wollte die GPK die Gesetzesbestimmungen im Zusammenhang mit der Personalführung und den Mitteln zur Sanktionierung von unangemessenem Verhalten (Disziplinarmassnahmen, Entlassung) unter die Lupe nehmen, um sich ein Bild über den Handlungsspielraum des Staates zur Bewältigung von besonderen Situationen zu verschaffen.

3.2 Allgemeines: Revision im Jahr 2010

Infolge verschiedener parlamentarischer Vorstösse, insbesondere der Finanzkommission, hatte sich der Staatsrat für eine Totalrevision des Personalgesetzes entschieden, die schliesslich am 19. November 2010 unter Dach und Fach gebracht wurde.

Kernpunkt dieser Revision war unter anderem eine erhöhte Flexibilität im Bereich der Personalverwaltung nach dem Vorbild der Privatwirtschaft. Dadurch soll der Staat rasch auf die sich ständig wandelnden Bedürfnisse, Einschränkungen und Herausforderungen reagieren können. Ausserdem soll ein sowohl für die Staatsangestellten als auch für ihre Vorgesetzten transparentes Führungsinstrument eingeführt werden.

Im Rahmen dieser Revision wurde auch der Beamtenstatus abgeschafft. Seither werden die Staatsangestellten – mit Ausnahme gewisser Magistraten – nicht mehr für eine Verwaltungsperiode ernannt. Gemäss Artikel 15 des Personalgesetzes kann der Staatsrat auf dem Verordnungsweg für bestimmte Situationen oder bestimmte Personalkategorien die Anstellung in Form eines schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrages vorsehen, was allerdings die nachstehend analysierte Problematik nicht grundlegend ändert.

Nach dem Vorbild der Privatwirtschaft hat sich der Gesetzgeber stark vom Obligationenrecht inspirieren lassen, insbesondere was die Anstellung und die Auflösung des Dienstverhältnisses anbelangt. So findet sich im Gesetz denn auch der Hinweis, dass die Bestimmungen des Obligationenrechts und die nicht zwingenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Arbeit bei ausdrücklichem Verweis oder einer Gesetzeslücke als ergänzendes kantonales öffentliches Recht analog anwendbar sind.

Diese Revision hat allerdings nichts an den allgemeinen Pflichten der Staatsangestellten gemäss Artikel 20 des Gesetzes über das Personal des Staates Wallis (GPSW) geändert: berufliches Pflichtbewusstsein, Verschwiegenheit, Loyalität, Treue, gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit.

3.3 Allgemeines: öffentliches Dienstrecht

Um die gewählte Lösung im Fall Cleusix richtig zu verstehen, muss man sich zunächst einmal gewisse Grundsätze vor Augen führen.

Unabhängig vom Inhalt des Gesetzes oder vom Verweis auf andere Gesetzgebungen wird das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Angestellten durch das öffentliche Recht geregelt. Dieses Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand, dem Staat und den Privatpersonen, die er beschäftigt, stellt ein besonderes Rechtsverhältnis dar. Die Angestellten, also die Privatpersonen, befinden sich in einem deutlich engeren Rechtsverhältnis als die übrigen Bürger.

Ihnen können beispielsweise Pflichten und Einschränkungen bei der Ausübung einiger ihrer Rechte auferlegt werden. Im Gegenzug ist der Staat als Arbeitgeber an die verfassungsmässigen Grundrechte (Legalität, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, Willkürverbot) gebunden.

Folglich ist der Staat bei der Ausgestaltung, Änderung und Auflösung der Arbeitsverhältnisse nicht völlig frei.

3.4 Allgemeines: Arbeitsverhältnisse gemäss Obligationenrecht

Dreh- und Angelpunkt des Schweizer Privatrechts ist die Vertragsfreiheit. Im Gegensatz zum öffentlichen Dienstrecht sind hier nur private Parteien involviert. Folglich sind Letztere – also Arbeitgeber und Arbeitnehmer – nicht an die vorerwähnten Grundrechte gebunden, dies mit Ausnahme des Diskriminierungsverbots (Artikel 8 der Bundesverfassung). Der Arbeitgeber kann also frei entscheiden, mit wem er einen Arbeitsvertrag abschliessen will.

Im öffentlichen Dienst hingegen müssen eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt und objektive **Auswahlkriterien** festgelegt werden. Im Übrigen können die Beziehungen zwischen den Parteien – unter Vorbehalt der im Obligationenrecht und im Arbeitsgesetz vorgesehenen Einschränkungen – frei gestaltet werden. Eine Kündigung ist im Allgemeinen zulässig, solange die im OR festgelegten Fristen eingehalten und die Kündigung ausserhalb der Sperrfristen ausgesprochen wird (Art. 336c OR). Im Übrigen kann eine Kündigung auch ohne besonderen Grund ausgesprochen werden. Selbst eine missbräuchliche oder ungerechtfertigte fristlose Kündigung ist wirksam. Der betroffene Arbeitnehmer hat lediglich die Möglichkeit, Schadenersatz zu fordern. Bei den privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen herrscht also Kündigungsfreiheit.

3.5 Kündigung und Disziplinar massnahmen gemäss GPSW

Wie bereits weiter oben erwähnt, orientiert sich das Personalgesetz stark an den Grundsätzen des Obligationenrechts, was die Anstellung und die Auflösung des Arbeitsverhältnisses anbelangt. Die Philosophie und die Grundsätze sind identisch. Lediglich auf Ebene der Dauer gewisser Schutzansprüche oder Fristen gibt es Unterschiede. Indem er das Obligationenrecht und das Arbeitsgesetz zum ergänzenden Recht erklärt hat, hat sich der Gesetzgeber für eine freiwillige Unterstellung entschieden, da die beiden Gesetzgebungen nicht auf das öffentliche Dienstrecht anwendbar sind.

Eine einfache Übernahme des Rechts ist allerdings nicht möglich, da die Beziehungen zwischen den Parteien dem öffentlichen Recht genügen müssen.

Im Gegensatz zum privaten Recht kennt das öffentliche Recht keine Kündigungsfreiheit. Im Einklang mit den verfassungsmässigen Grundsätzen, insbesondere in Sachen Verhältnismässigkeit und Willkürverbot, muss eine Kündigung auf objektiven Elementen beruhen. Begründungen wie «er gefällt mir nicht», «ich kann nicht mit ihm zusammenarbeiten» oder «ich habe nicht den gleichen Führungsstil» sind nicht zulässig. Diese Verfassungsnorm ist in Artikel 58 GPSW verankert, der besagt, dass eine Kündigung nur bei Vorliegen eines Kündigungsgrundes ausgesprochen werden kann.

Im Gesetz wird auch eine Reihe von zulässigen Gründen aufgeführt: wiederholte oder dauerhafte Mängel in der Leistung und/oder im Verhalten, mangelnde Eignung oder Fähigkeit, die mit der Funktion verbundenen Aufgaben zu erfüllen, Wegfall einer der Anstellungsbedingungen gemäss Gesetz oder Anstellungsverfügung. Hierbei handelt es sich um objektive Kriterien, die den Anforderungen des Verfassungsrechts genügen.

Der Gesetzgeber hat auch Disziplinar massnahmen vorgesehen. Letztere sind Führungsinstrumente, die es ermöglichen, unangebrachtes Verhalten eines Angestellten, sei es nun auf Ebene seines Verhaltens oder seiner Tätigkeit, zu sanktionieren. Artikel 29 GPSW besagt, dass der Angestellte, der vorsätzlich oder fahrlässig seine Dienstpflicht verletzt, der disziplinarischen Verantwortlichkeit unterliegt. Das Gesetz über das Personal der obligatorischen Schulzeit und der allgemeinen Mittelschule und Berufsfachschule (nachstehend GPOS) enthält eine erweiterte Definition der Elemente und Verhaltensweisen, für die der Angestellte haftet. So ist in Artikel 46 GPOS festgehalten, dass gegen eine Lehrperson, die ihre Pflichten vernachlässigt, grobfahrlässig handelt, sich Misshandlungen zuschulden kommen lässt oder sich schlecht benimmt, Sanktionen ausgesprochen werden können. Die vorgesehenen Disziplinarsanktionen reichen von der mündlichen Verwarnung bis zur fristlosen Entlassung ohne Entschädigung.

Die GPK stellt fest, dass für das Verwaltungs- und das Lehrpersonal unterschiedliche Sanktionen vorgesehen sind. Ihrer Meinung nach sind diese Unterschiede nicht zweckmässig und sie empfiehlt dem Staatsrat, diese Bestimmungen zu ändern und zu vereinheitlichen oder aber sie schlicht und einfach aus dem GPOS zu streichen. Sämtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit der Anstellung des Personals des Staates Wallis wären somit in ein und demselben Gesetz enthalten, was die Transparenz und die Gleichbehandlung gewährleisten würde.

3.6 Das öffentlich-rechtliche Verfahren

Der vom Gesetzgeber gewollten Flexibilität werden nicht nur durch die vorerwähnten Einschränkungen des öffentlichen Rechts, sondern auch durch das öffentlich-rechtliche Verfahren Grenzen gesetzt.

Wenn ein privater Arbeitgeber gegenüber seinem Angestellten eine Verwarnung ausspricht, ist diese sofort wirksam. Der Angestellte kann eine Stellungnahme einreichen, aber die Verwarnung bleibt wirksam. Nicht so im öffentlichen Recht, wo ein solcher Akt der zuständigen Behörde unweigerlich die Form einer Verfügung aufweisen muss.

Eine solche Verfügung ist allerdings beschwerdefähig, was wiederum die Frage der aufschiebenden Wirkung gemäss Artikel 51 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (nachstehend VVRG) ins Spiel bringt.

So sieht beispielsweise Artikel 58 GPSW im Falle einer ordentlichen Kündigung eine Kündigungsfrist von drei Monaten auf Ende eines Monats vor. Diese Kündigung – also diese Verwaltungsverfügung – kann entweder mittels Beschwerde an den Staatsrat, falls dieser nicht Anstellungsbehörde ist, oder an das Kantonsgericht angefochten werden. Die Beschwerde muss innert 30 Tagen eingereicht werden und die im GPSW vorgesehene aufschiebende Wirkung hat zur Folge, dass die Kündigung erst dann wirksam wird, wenn die Beschwerdebehörde über die Beschwerde entschieden und die Rechtmässigkeit der Kündigung anerkannt hat.

Sollte die Beschwerdebehörde dem Beschwerdeführer recht geben, wird der Angestellte wieder in die Funktion eingegliedert, falls er selbst und die Anstellungsbehörde damit einverstanden sind. Andernfalls hat der Angestellte Anspruch auf eine Entschädigung, deren Betrag höchstens einem Jahresgehalt entspricht, falls der Arbeitgeber die Wiedereingliederung ablehnt, und höchstens sechs Monatsgehältern, falls der Angestellte seine Wiedereingliederung ablehnt (Artikel 66 GPSW).

Bei ihrer Weigerung, den Angestellten wieder einzugliedern, muss die Anstellungsbehörde allerdings auch den unter Punkt 4 aufgeführten Grundsätzen (Objektivität und Verhältnismässigkeit) Rechnung tragen. Andernfalls kann der Entscheid der Anstellungsbehörde angefochten werden.

Die Eröffnung des Verfahrens in Sachen Disziplinar massnahmen muss dem betroffenen Angestellten schriftlich mitgeteilt werden. Der Angestellte kann Stellung nehmen und dabei alle Tatsachen geltend machen und Beweismittel vorlegen.

Sanktionen, welche die Busse von 1'000 Franken übersteigen, bilden Gegenstand eines spezifischen Verfahrens. Diese Fälle müssen der vom Staatsrat ernannten Disziplinarkommission (Art. 33 GPSW) unterbreitet werden. Diese muss den Angestellten anhören, die nötigen Untersuchungsmassnahmen ergreifen und schliesslich Vorschläge unterbreiten. Der Entscheid der zuständigen Behörde muss begründet und dem Angestellten schriftlich unter Angabe der Rechtsmittel zugestellt werden. Dieser Entscheid kann – wie alle anderen Entscheide – mittels Beschwerde an die zuständige Behörde angefochten werden. Die Beschwerde hat wiederum aufschiebende Wirkung und verhindert somit den Vollzug der Massnahme.

3.7 Der Fall Cleusix

Angesichts der Vorgeschichte von Jean-Marie Cleusix, darunter der Verweis vom 22. April 2015, standen Departementsvorsteher Oskar Freysinger mehrere Alternativen offen, um sich von Jean-Marie Cleusix als Chef der DU zu trennen: eine ordentliche Kündigung gemäss Artikel 58 oder aber eine fristlose Kündigung aus wichtigen Gründen gemäss Artikel 62 GPSW. Es sei daran erinnert, dass es sich beim Verweis um eine Disziplinarverfügung handelt, die als solche keine Auswirkungen hat. Mit dem Verweis wird der betroffene Angestellte lediglich aufgefordert, sein Verhalten zu korrigieren. Das kann theoretisch das Kündigungsverfahren erleichtern, falls die geforderte Korrektur nicht erfolgt ist und die Missstände weiter bestehen.

Beide Varianten hätten Jean-Marie Cleusix Rechtsmittel eröffnet, die unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften und der Rechte der Parteien unweigerlich eine gewisse Zeit in Anspruch genommen hätten. Da bei einer Beschwerde von Amtes wegen die aufschiebende Wirkung gewährt wird, wäre die Kündigung nicht wirksam geworden und Jean-Marie Cleusix wäre offiziell Chef der DU geblieben.

Für die Anstellungsbehörde wäre es deshalb undenkbar gewesen, den Posten auszuschreiben, ohne den Entscheid der Beschwerdebehörde abzuwarten. Wäre diese nämlich zum Schluss gelangt, dass die Kündigung rechtlich unbegründet war, hätte dies zu einer Wiedereingliederung resp. bei Ablehnung zu einer Entschädigung geführt. In diesem Zusammenhang weist die GPK darauf hin, dass der Adjunkt den Posten interimistisch hätte übernehmen können.

Jean-Marie Cleusix war zum Zeitpunkt der Geschehnisse aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig. Dies wurde bei den Überlegungen des Departements mitberücksichtigt. Gemäss Artikel 59 GPSW kann die zuständige Behörde die Anstellung auf das Datum, das dem Erlöschen des Gehaltsanspruchs entspricht, kündigen.

Artikel 12 Absatz 3 des Gesetzes betreffend die Besoldung der Angestellten des Staates Wallis sieht bei einer Beschäftigungsdauer von mindestens drei Jahren folgenden Besoldungsanspruch vor: 100 % im ersten Jahr der Arbeitsunfähigkeit und danach 50 % während drei Monaten. Eine Kündigung kann also frühestens am Ende der effektiven Arbeitsunfähigkeit und spätestens nach einer Arbeitsunfähigkeit von 15 Monaten erfolgen. Bei Nichtberufsunfall kommen die gleichen Regeln zur Anwendung (bei unverschuldeten Unfällen und Berufskrankheiten ist die vollständige Besoldung bis zum Ende der Arbeitsunfähigkeit oder bis zum Beginn des Anspruchs auf eine IV-Rente, höchstens aber während zwei Jahren gewährleistet). Die tatsächliche Kündigung von Jean-Marie Cleusix hätte bei einer dauerhaften Arbeitsunfähigkeit 15 Monate später erfolgen können und hätte den Staat 405 Taggelder gekostet.

Dieser Schutz ist deutlich höher als im Privatrecht, das unterschiedliche Sperrfristen je nach Anstellungsdauer vorsieht: 30 Tage im ersten Anstellungsjahr, 90 Tage vom zweiten bis zum fünften Anstellungsjahr und anschliessend 180 Tage.

Angesichts dieser Problematik hat der Staatsrat rasch gehandelt und dem Parlament in der Dezembersession 2016 eine Änderung dieser Fristen vorgeschlagen. Diese vom Grossen Rat angenommene Änderung betrifft Artikel 58 und sieht folgendermassen aus:

«Im Falle einer Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall während der Kündigungsfrist wird die rechtliche Kündigungsfrist um die Dauer der effektiven Anzahl Tage der Arbeitsunfähigkeit, höchstens aber um 30 Tage während des ersten Dienstjahres, um 90 Tage während des zweiten bis dritten Dienstjahres sowie um 180 Tage ab dem vierten Dienstjahr verlängert.»

Der Vorsteher des DBS erklärte auch, dass er die Möglichkeit einer Versetzung geprüft habe.

Eine Versetzung im Sinne von Artikel 54 GPSW bedingt allerdings, dass es sich um ein und dieselbe Anstellungsbehörde handelt. Dies war allerdings nicht der Fall, da der Chef der DU vom Staatsrat ernannt wurde, während die Ernennung eines Lehrers am Kollegium Sache des Vorstehers des DBS ist.

Angesichts der obigen Ausführungen und des Willens des Departementsvorstehers, reinen Tisch zu machen und den Posten des Chefs der DU per Schulbeginn neu zu besetzen, ist die gewählte Lösung, also die freiwillige Demission von Jean-Marie Cleusix und seine anschliessende Wiederanstellung als Lehrer, durchaus nachvollziehbar.

Die GPK ist allerdings der Ansicht, dass das Verhalten von Jean-Marie Cleusix eine fristlose Kündigung aus wichtigen Gründen gerechtfertigt hätte – eine Kündigung, die von den Gerichtsbehörden im Falle einer Beschwerde zweifellos bestätigt worden wäre. Die gewählte Lösung stellte im vorliegenden Sonderfall zwar das kleinste Übel dar, darf aber nicht zur Praxis werden. Die Staatsangestellten müssen ein vorbildliches Verhalten an den Tag legen und Fehlverhalten muss sanktioniert werden.

4. Empfehlungen

Die Analyse des Falls Cleusix zeigt, dass es die geltende Gesetzgebung dem Staat nicht erlaubt, angemessen auf gewisse Situationen zu reagieren.

Die GPK ist der Ansicht, dass die Verfahren im Bereich der tagtäglichen Mitarbeiterführung durch die Vorgesetzten zu starr sind, um Fehlverhalten aufzudecken und anzuzeigen.

Nach Analyse der verschiedenen Möglichkeiten zur Lockerung der geltenden Verfahren, um es dem Staat zu ermöglichen, Ausnahmesituationen zu bewältigen, gibt die GPK folgende Empfehlungen ab:

Aufhebung der Disziplinarkommission

Die GPK ist der Ansicht, dass der Handlungsspielraum und die Verantwortung der Vorgesetzten sowohl auf Ebene ihrer Pflichten gegenüber ihren Mitarbeitenden als auch ihrer Möglichkeiten zur Sanktionierung von unangebrachtem Verhalten verstärkt werden müssen. Wenn die Personalverantwortlichen gezwungen sind, härtere Sanktionen gegenüber der Disziplinarkommission – die Untersuchungen anstellt und Empfehlungen abgibt, die zwar theoretisch nicht bindend sind, es in der Praxis aber doch werden – zu rechtfertigen, dann werden sie es sich wohl zweimal überlegen, ob sie wirklich handeln und den entsprechenden Arbeitsaufwand in Kauf nehmen wollen.

Das ist zwar durchaus verständlich, verunmöglicht es aber, die Fehlbaren in die Verantwortung zu nehmen und sie zur Rechenschaft zu ziehen. Die Aufhebung dieser Disziplinarkommission führt nicht zu einer Schwächung der Rechte der Angestellten resp. zu einer Machtverschiebung, da die Sanktionen die Form einer Verfügung aufweisen müssen, die wiederum mittels Beschwerde angefochten werden kann.

Aufschiebende Wirkung

Die automatisch aufschiebende Wirkung einer Beschwerde, selbst wenn diese keine Aussicht auf Erfolg hat, behindert das Wirken der öffentlichen Hand und des Staates deutlich. Dies wird denn auch durch den Fall Cleusix verdeutlicht: Solange die Beschwerde nicht instruiert und abgewiesen worden wäre, hätte der Staat den Posten des Dienstchefs nicht neu besetzen können.

Artikel 51 VVRG besagt, dass die Vorinstanz die aufschiebende Wirkung entziehen kann, solange die Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand hat. Die analysierten Fälle stehen allerdings allesamt im Zusammenhang mit einer Geldleistung.

Nach dem Vorbild anderer Gesetzgebungen könnte das VVRG vorsehen, dass Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne des Gesetzes keine aufschiebende Wirkung haben. Es wäre also Sache des beschwerdeführenden Angestellten, die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen. Diese würde von der Beschwerdebehörde gewährt, wenn die Beschwerde Aussicht auf Erfolg hat.

Es wird vorgeschlagen, dass die Beschwerden gegen die Verfügungen der zuständigen Behörden in Sachen Disziplinarmaßnahmen und Auflösung des Arbeitsverhältnisses keine aufschiebende Wirkung mehr haben.

Die GPK hat auch die Zweckmässigkeit von Ausnahmen für die Gewährung der aufschiebenden Wirkung geprüft, wie dies im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vorgesehen ist, insbesondere wenn dies durch ein überwiegendes Interesse des Staates gerechtfertigt ist. Eine solche Einschränkung könnte sich für Posten mit hoher Verantwortung, wie dies bei Jean-Marie Cleusix der Fall war, als nützlich erweisen.

Eine solche Bestimmung müsste allerdings mit Zurückhaltung angewendet werden, da sie die Rechte der Mitarbeitenden einschränkt. Für Posten mit hoher Verantwortung und/oder

strategischer Bedeutung kann sie sich allerdings als notwendig erweisen, um die Interessen des Staates zu wahren. Die GPK empfiehlt die Abschaffung des Automatismus der aufschiebenden Wirkung. Zudem soll sie eingeschränkt werden, wenn dies durch ein überwiegendes Interesse des Staates gerechtfertigt ist.

Kündigungsschutz

Der Staatsrat hat die Lehren aus dem Fall Cleusix gezogen und eine Änderung von Artikel 58 GPSW vorgeschlagen. Die Sperrfrist bei Kündigung wurde verkürzt. Diese Änderung wurde vom Grossen Rat anlässlich der Dezembersession 2016 mit grossem Mehr angenommen (86 Ja, 17 Nein und 7 Enthaltungen). Zudem hat der Grosse Rat mit 111 Ja gegen 1 Nein die Annahme in einer einzigen Lesung beschlossen.

Im Rahmen ihrer Analyse hat die GPK die Auswirkungen dieser Massnahme allerdings erneut unter die Lupe genommen. Wird ein entlassener Angestellter beispielsweise krank, dann wird seine Kündigungsfrist gemäss den neuen Bestimmungen verlängert. Nach Ablauf dieser Verlängerung beginnt die ordentliche Frist zur definitiven Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu laufen. Ist der Angestellte nach Ablauf der Kündigungsfrist immer noch arbeitsunfähig, hat er keinen Besoldungsanspruch mehr, da er nicht mehr beim Staat angestellt ist. Nur Angestellte haben einen Besoldungsanspruch. Die betroffene Person muss sich arbeitslos melden und hat Anspruch auf 30 Taggelder. Anschliessend wird sie als vermittlungsunfähig erklärt und hat kein Einkommen mehr.

In der Privatwirtschaft ist der Abschluss einer Krankentaggeldversicherung gemäss Artikel 324b OR zur Regel geworden. Die Sperrfrist beträgt zwischen 720 und 730 Tagen. Allerdings – und das ist ein bedeutender Unterschied – erhält der entlassene Angestellte bei Krankheit die Taggelder während der gesamten Dauer der Arbeitsunfähigkeit, selbst wenn das Arbeitsverhältnis definitiv aufgelöst wurde. Bei Rückfall kommt er weiterhin in den Genuss der Versicherungsdeckung, solange die Limite nicht erreicht ist. Im Übrigen kann er den vorbehaltlosen Übertritt in die Einzelversicherung verlangen. Dies ist ein zweckmässiger Schutz für Angestellte mit gesundheitlichen Problemen.

Die GPK empfiehlt dem Staatsrat, den Abschluss einer Krankentaggeldversicherung für das Staatspersonal zu prüfen und das Parlament darüber zu informieren.

Die GPK wird zwei Motionen und ein Postulat in diesem Sinne einreichen.

Vorgehen bei Missständen

Gegenwärtig ist die direkte Verantwortung im Falle von Missständen folgendermassen geregelt:

- a) für einen Mitarbeiter: sein Dienstchef
- b) für einen Dienstchef: der Departementsvorsteher

Bei Missständen wird oft die Dienststelle für Personalmanagement alarmiert, die wiederum den Vorgesetzten der betroffenen Person informiert.

Es fehlt ein eigentliches Verfahren zur Meldung von Missständen (Whistleblower).

Die GPK empfiehlt dem Staatsrat die Einführung eines transparenten und allen bekannten Verfahrens. Ein Whistleblower muss – ohne Retorsionsmassnahmen zu befürchten – Missstände bei einer Instanz melden können, die befugt ist, den Fall zu untersuchen und Folgemassnahmen vorzuschlagen.

5. Schlussfolgerungen

Die GPK hat zunächst nicht verstanden, warum der Staatsrat angesichts der im Bericht Spörri aufgezeigten Missstände eine Versetzung vorgenommen hat. In Anbetracht der oben dargelegten rechtlichen Aspekte ist die GPK allerdings zum Schluss gelangt, dass die gefällten Entscheide das geringste Übel für unseren Kanton darstellten.

Sie bedauert jedoch, dass es dem Staatsrat aufgrund der geltenden Gesetzgebung nicht möglich war, Jean-Marie Cleusix zu entlassen. In diesem Sinne schlägt die GPK dem Grossen Rat Gesetzesänderungen vor, damit es inskünftig einfacher ist, sich von einem Mitarbeiter zu trennen, der ein offensichtliches Fehlverhalten auf ethischer und institutioneller Ebene an den Tag legt, wie es im Fall Cleusix von der Arbeitsgruppe unter der Leitung von Staatskanzler Philipp Spörri aufgezeigt wurde.

Die diesbezüglichen Empfehlungen der GPK an den Staatsrat können folgendermassen zusammengefasst werden:

1. Vereinheitlichung der Bestimmungen in Sachen Auflösung des Arbeitsverhältnisses und Disziplinar massnahmen im öffentlichen Dienst; Aufhebung oder Anpassung der einschlägigen Bestimmungen im Gesetz über das Personal der obligatorischen Schulzeit und der allgemeinen Mittelschule und Berufsfachschule
2. Auflösung der Disziplinarkommission mittels Aufhebung von Artikel 33 GPSW
3. Abschaffung der automatisch aufschiebenden Wirkung mittels Anfügung eines Absatzes bei Artikel 36 GPSW
4. Einschränkung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei Vorliegen von überwiegenden Interessen des Staates mittels Anfügung eines Absatzes bei Artikel 36 GPSW
5. Analyse der Zweckmässigkeit des Abschlusses einer Krankentaggeldversicherung für das Personal des öffentlichen Dienstes oder der Verlängerung des Besoldungsanspruchs bei Krankheit zum Kündigungszeitpunkt

Überdies empfiehlt die GPK dem Staatsrat die Einführung eines Verfahrens für Whistleblower, um diese zu schützen und dafür zu sorgen, dass den Meldungen von Missständen besser nachgegangen werden kann. Die GPK hat denn auch festgestellt, dass potenzielle Whistleblower oftmals aus Angst vor Retorsionsmassnahmen darauf verzichten, Missstände oder Versäumnisse zu melden.

Auch muss die manchmal inkohärente und ungeschickte Kommunikation im Zusammenhang mit diesem Dossier bemängelt werden.

Die GPK fordert das DBS auf, die im Bericht Spörri aufgezeigten Missstände zu prüfen und zu analysieren und die nötigen Korrekturmassnahmen zu ergreifen.

Dieser Bericht wurde von den anwesenden Mitgliedern einstimmig angenommen.

Sitten, den 16. März 2017

Der Präsident:

Die Vizepräsidentin:

Urs Kuonen

Marianne Maret

BEILAGE:

Bericht der Arbeitsgruppe «Demission des Chefs der Dienststelle für Unterrichtswesen»



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 », afin d'« 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