



COMMUNE DE SAINT-SULPICE

Rapport de la commission de gestion et des finances concernant le départ d'un Municipal

Au Conseil Communal de Saint-Sulpice

Monsieur le Président
Mesdames les Conseillères,
Messieurs les Conseillers,

La commission de gestion et des finances s'est réunie le lundi 6 novembre 2017 à la Maison de commune, salle des Combles, dans la composition suivante :

Présidente :	Madame	Roxane Berner
Membres	Messieurs	Robert Ryser Markus Affolter Hans-Jörg Hirsch Laurent Mouvet Pierre del Boca
Excusée	Madame	Diane Burrus (absente pour cause d'hospitalisation)

Elle a tout d'abord siégé seule, de 19h30 à 20h40, dans le but de prendre connaissance des pièces mises à sa disposition et d'en discuter hors la présence des membres de la Municipalité.

Elle a été rejointe dès 20h40 par les membres de la Municipalité, soit M. Alain Clerc, Syndic, Mme Anne Merminod, MM. Marcel-André Panzera et Pierre-Yves Brandt.

Madame la Municipale Cécile Theumann a adressé à la Municipalité le mail suivant daté du 2 novembre 2017:

"Cher Syndic,

Je te remercie d'avance de lire ce message en début de séance avec la COGEFI, afin que ma position soit claire et sans ambiguïté pour tous, membres de la COGEFI compris.

Chers collègues Municipaux,

Par la présente, je tiens à vous informer que je ne participerai pas à la séance commune du 6 novembre prochain réunissant la Municipalité et la Commission de Gestion et des Finances au sujet du départ d'un Municipal, ni à d'autres séances en lien avec celle-ci. J'estime en effet que ma participation ne se justifie pas parce qu'il s'agit d'un problème initié et terminé avant mon élection. Je tiens à me projeter sur l'avenir et c'est dans cet esprit que je soutiens cette séance qui, je l'espère pourra clore ce chapitre difficile et nous permettra, en toute sérénité, de poursuivre avec succès le travail effectué dès le début de la législature.

Cordialement

*Cécile Theumann
Municipale*

I L'ORIGINE DE LA RENCONTRE MUNICIPALITE – COGEFI

L'origine de cette rencontre découle du passage suivant des conclusions du rapport de la Commission de Gestion et des Finances (ci-après: **COGEFI**), du 30 mai 2017, sur la gestion de la Commune 2016 : *"Compte tenu du fait que les difficultés survenues tant au sein de la Municipalité que de l'administration en général ne couvrent pas toute l'année 2016 mais perturbent depuis lors l'administration, la Commission ne cache pas qu'elle se fait du souci pour la bonne marche de la Commune si chacun ne fait pas abstraction de la situation conflictuelle pour s'attacher à servir un bien supérieur qui est l'intérêt de la Commune et de ses habitants. La Commission se permettra dès lors de solliciter une entrevue avec la Municipalité in corpore lorsque la décision du Conseil d'Etat sera connue, estimant qu'en l'état elle n'a pas les éléments nécessaires pour aller au-delà dans le cadre du mandat de contrôle de la gestion que lui a confié le Conseil."*

II TERMINOLOGIE ET OBJECTIFS DU RAPPORT

Ce rapport "concernant le départ d'un Municipal " est ainsi intitulé afin de respecter la protection de la sphère privée et les données personnelles, garanties par l'art. 13 de la Constitution fédérale et par l'art. 15 de la Constitution vaudoise. Le rapport englobe non seulement le départ proprement dit mais tous les faits entourant ce départ et en particulier le départ de la Secrétaire municipale.

Le rapport a pour but principal de faire le point sur les conséquences financières (Chiffre V) de cet ensemble de faits et, dans la mesure utile, sur la gestion de ces événements (chiffre VI) par la Municipalité et sur les enseignements tirés.

III LES BASES JURIDIQUES DU RAPPORT

Sur le plan fédéral la liberté d'information est garantie par l'art. 16 de la Constitution fédérale.

Sur le plan cantonal, les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'art.17 de la Constitution vaudoise. De manière plus spécifique l'information devant garantir la transparence des activités des autorités est régie par la loi sur l'information (LInfo), du 24 septembre 2002, complétée et précisée par son règlement d'application (RLInfo), du 25 septembre 2003. Tant la loi que le règlement énumèrent les limites de l'information fondées sur les intérêts prépondérants publics et privés. Les intérêts privés se retrouvent essentiellement dans les données personnelles qui sont protégées de leur utilisation abusive par la loi vaudoise sur la protection des données personnelles, du 11 septembre 2007 (LPrD)

Sur le plan communal, le droit à l'information des membres du Conseil communal est régi par l'art 40c de la loi sur les communes (LC) et le droit étendu des membres des commissions de surveillance dans l'exercice de leur mandat de contrôle de la gestion et des comptes l'est par l'art. 93e LC.

L'information donnée par la COGEFI dans ce rapport respecte ces différentes lois et les principes qui y sont énumérés. Cette information se fonde également sur un arrêt du Tribunal Administratif Fédéral, du 17 février 2011 ((A3609_2010), cité **TAF** et sur un arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et Canton de Neuchâtel, du 28 janvier 2016 (CDP.2014.23-DIV/amp), cité **TC Ne**.

IV DOCUMENTS DONT ONT EU CONNAISSANCE TOTALE OU PARTIELLE LES MEMBRES DE LA COGEFI

- Rapport d'audit organisationnel de Vicario Consulting SA, du 28 novembre 2016 (30 pages)
- Rapport d'audit RH concernant le climat de travail, du cabinet Didisheim, daté de novembre 2016 (11 pages)
- Rapport du Groupe Impact, du 16 février 2017 (25 pages), déjà connu des membres de la COGEFI puisque communiqué par mail à tous les membres du Conseil communal, le 14 juin 2017, par le Municipal démissionnaire.
- Lettre du conseil de la Municipalité, du 21 avril 2017 et son annexe, soit les observations de la Municipalité sur le rapport du Groupe Impact, du 21 avril 2017 (13 pages)
- Lettre de la Secrétaire municipale, du 14 juillet 2016, adressée à M. le Syndic Alain Clerc (4 pages)
- Déclaration commune, du 7 juillet 2017 faisant partie intégrante de la convention (non datée mais signée le même jour) entre la Municipalité et le Municipal démissionnaire.

Les membres de la COGEFI tiennent à relever que les documents précités ne leur ont été remis qu'à 19h30 et ceci en un seul exemplaire, à l'exception du rapport Vicario (deux exemplaires), ce qui rendait impossible la lecture et l'analyse par chacun de ces pièces représentant un total de plus de 50 pages (sans compter le rapport du Groupe Impact), dans le laps de temps d'un peu plus d'une heure. Malgré ce fait regrettable qui a été ressenti comme un manque d'égard vis-à-vis des membres de la COGEFI, cette dernière a accepté d'entrer en matière, tout en se réservant le droit de reporter la rencontre à une date ultérieure si cela s'avérait nécessaire en cours de séance. Tel n'a finalement pas été le cas.

V CONSEQUENCES FINANCIERES LIEES AU DEPART ET LES EFFETS FINANCIERS COLLATERAUX

A) Montant de l'indemnité et pondération

La convention dont fait partie intégrante la déclaration commune du 7 juillet 2017 prévoit en particulier le versement d'une indemnité par la Commune au Municipal démissionnaire. La convention contient une clause de confidentialité.

Comme cela ressort du préavis 01/16, accepté sur ce point par le Conseil communal du 16 mars 2016, la rémunération annuelle d'un Municipal, dès le début de la législature 2016 – 2021, consiste en une indemnité de CHF 49'665.-, plus frais annuels de représentation de CHF 7'200.-

Il convient de rappeler qu'en cas d'absence d'un Municipal, quelle qu'en soit la cause, ce dernier ne peut pas être remplacé. Cela signifie que les autres membres de la Municipalité doivent se répartir ses tâches, sans rémunération supplémentaire. Il n'y a donc pas "d'indemnité de remplacement" à payer à un tiers. Tel fut le cas en l'espèce.

L'incapacité de travail pour cause de maladie du Municipal concerné a débuté le 25 novembre 2016, avec reprise le lundi 3 avril 2017 et ce, jusqu'à son départ définitif le 31 juillet 2017. La nouvelle Municipale est entrée en fonction le 1^{er} novembre 2017.

En cas d'incapacité de travail pour cause de maladie, le contrat conclu par la Commune avec l'assureur prévoit que les 30 premiers jours restent à la charge de la Commune. Dès le 31^e jour, l'assurance paye le salaire - en l'espèce l'indemnité - à 80% jusqu'à la fin de l'incapacité, la Commune ne payant que le 20%. Depuis la démission, soit dès le 1^{er} août 2017 jusqu'au 1^{er} novembre 2017, date d'entrée en fonction de la nouvelle Municipale, aucune indemnité n'a été payée, le siège étant vacant.

A cela s'ajoute le fait que dès le premier jour d'incapacité jusqu'à la fin de celle-ci, aucun frais de représentation n'a été versé. Il en a été de même du 1^{er} août 2017 au 31 octobre 2017.

Ceci étant précisé, le coût réel direct, soit l'indemnité de départ du Municipal, pondérée par les "économies" mentionnées ci-dessus s'est élevée à **CHF 25'000.-** en chiffres ronds.

Deux précisions s'imposent encore:

1°) La convention faisant état d'une "indemnité", cela signifie qu'il s'agit d'un montant net, sans charges sociales à payer ni d'une part ni de l'autre.

2°) L'art. 4 de la LPrD définit ce qu'il faut entendre par donnée sensible:

Est une *"donnée sensible toute donnée personnelle se rapportant:*

- *aux opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, ou syndicale, ainsi qu'à une origine ethnique*
- *à la sphère intime de la personne, en particulier à son état psychique, mental ou physique;*
- *aux mesures et aides individuelles découlant des législations sociales;*
- *aux poursuites ou sanctions pénales et administratives."*

Tant dans l'arrêt du TAF de 2010 que dans celui du TC Ne de 2014 qui reprend pour l'essentiel l'argumentation rigoureuse du TAF, la notion de *"donnée sensible"* n'a pas été retenue, pour des états de fait, dans les deux arrêts, assez similaires au cas d'espèce.

B) Autres montants

1°) En relation avec le départ du Municipal

Il convient préliminairement de rappeler que lors de l'annonce des difficultés au sein de la Municipalité et de l'administration, soit au cours de la séance du Conseil communal du 12 octobre 2016, (Procès-verbal 07/2016, p.2/12), il avait été fait mention de la mise en œuvre de deux audits. Même si cela n'était pas très clair à l'époque pour les conseillères et les conseillers qui découvraient la situation, il a été précisé ultérieurement que l'audit Vicario Consulting SA avait pour objectif principal de procéder à une analyse du fonctionnement de l'administration et de la Municipalité. Il s'agissait de mettre en lumière les points positifs mais surtout les points négatifs et les lacunes à combler. La mise en œuvre de la société morgienne Organize S.à r.l., en mars 2017, est la concrétisation pratique de ce qui avait été mis en lumière par Vicario Consulting SA. en marge de l'affaire ayant abouti au départ d'un Municipal. C'est pour cette raison que la note d'honoraires de l'audit Vicario par CHF 36'936.- qui figure dans les comptes 2016 ne doit pas être incluse dans les frais indirects de l'affaire.

Par contre les honoraires par **CHF 17064.-** pour l'audit effectué par le Cabinet Didisheim de Lausanne, est en lien direct avec le litige et fait donc partie des "autres montants". Il en est de même de la note d'honoraires de l'avocat mis en œuvre par la Municipalité et chargé de la défense de ses intérêts. Cette note se monte à **CHF 17'000.-**.

La procédure devant le Conseil d'Etat, le rapport du Groupe Impact et la médiation qui a débouché sur un accord mettant fin du litige, n'ont engendré **aucune charge financière** pour la Commune.

2°) En relation avec le départ de la Secrétaire municipale

Les pourparlers menés en relation avec la fin des rapports de travail de la secrétaire Municipale ont nécessité la consultation d'un avocat dont les honoraires se sont élevés à **CHF 5'700.-**

En incapacité de travail depuis le lundi 3 avril 2017, l'assurance maladie perte de gain a pris en charge le salaire de la Secrétaire municipale dès l'échéance du délai de carence de 30 jours et ce jusqu'au 31 juillet 2017. Dans le même temps le remplaçant de la Secrétaire municipale, employé à un taux d'activité inférieur, a généré une économie de **CHF 5'000.-**, en chiffres ronds.

Au terme du délai de protection de trois mois, soit à fin juillet, des pourparlers ont abouti à un accord, libérant la Secrétaire municipale de son obligation de travailler jusqu'à l'échéance du délai de congé prévu par le règlement

du personnel, délai qui est de six mois pour les cadres dont la fonction du secrétariat municipal fait partie. Le solde du droit aux vacances est réputé être pris d'ici l'échéance au 31 janvier 2018. En cas de prise d'un nouvel emploi durant le délai de congé, le revenu généré par cette activité sera imputé sur le salaire dû, si le nouveau salaire est inférieur au salaire réalisé au service de la Commune. En l'état il n'est donc pas possible de chiffrer le montant qui pourrait rester à la charge de la Commune..

La Municipalité a confirmé qu'il n'existe **aucune autre dépense** liée directement ou indirectement au départ du Municipal.

VI REPONSES DE LA MUNICIPALITE RELATIVES A LA GESTION DES EVENEMENTS

La COGEFI a posé un certain nombre de questions concernant tant la naissance de la situation conflictuelle que la manière dont elle a été gérée. Les réponses données ci-après respectent les bases juridiques et les principes mentionnés sous chiffre III ci-dessus.

Question 1 de la COGEFI : Comment peut-on expliquer que les choses aient pris une telle ampleur en si peu de temps puisque la campagne pour les élections 2016-2021 ne laissait rien entrevoir de tel ?

La Municipalité admet qu'il n'est pas aisé de répondre à cette question et que les causes ne sont pas liées à un événement unique.

Il convient tout d'abord de rappeler que le 17 juin 2016 deux nouveaux Municipaux ont été assermentés et que, par conséquent, ces derniers ne pouvaient avoir aucune connaissance de difficultés éventuelles au sein de la Municipalité ou dans le cadre de l'administration.

La lettre de la Secrétaire municipale, du 14 juillet 2016, agissant tant pour elle-même qu'en qualité de responsable RH, évoque des difficultés rencontrées "*de manière récurrente*" (relevé dans le PV du Conseil n° 07/2016 du 12 octobre 2016) par plusieurs personnes de l'Administration communale avec un Municipal. Ces faits remontent déjà à la législature précédente. Les trois Municipaux, outre le Syndic et le Municipal concerné, découvrent à cette occasion la situation conflictuelle au sein de la Municipalité et avec l'Administration. Ils apprennent également, lors d'une séance sous l'égide de la Préfète de l'Ouest Lausannois qu'une première séance avait déjà eu lieu chez la Préfète, le 5 août 2016, réunissant uniquement le Syndic et le Municipal concerné à propos de dissensions entre eux et de problèmes au sein de l'Administration. Cette connaissance tardive de la situation s'explique par le fait que, dans un premier temps, soit dès mars 2016, le Syndic a essayé, sans succès, de régler directement avec le personnel les difficultés mises ultérieurement en évidence dans la lettre du 14 juillet 2016 précitée. La chronologie détaillée de la période précitée est mentionnée sous chiffres 12 à 18 (pages 5 et 6) du rapport du Groupe Impact.

La COGEFI a également pris acte du fait que l'attitude du Municipal concerné avait changé depuis sa réélection, sans pouvoir déterminer si ce changement était ou non lié aux plaintes formulées par la Secrétaire municipale.

Question 2 de la COGEFI : Comment les mandataires pour les audits ont-ils été choisis ?

La Municipalité explique que suite à l'échec de la rencontre de tous les Municipaux avec la Préfète, cette dernière a suggéré le recours à la mise en œuvre d'un audit. Pour les raisons exposées sous II B 1° ci-dessus, ce sont deux audits qui ont été mis en œuvre.

Vu l'urgence, découlant non seulement du respect des principes rigoureux liés au droit du travail mais aussi de la situation de plus en plus conflictuelle, il n'était pas imaginable de lancer un appel d'offres, ce qui aurait différé par trop la mise en œuvre de l'expertise relative au climat de travail et aux relations interpersonnelles. Tout retard aurait pu engendrer une responsabilité de la Municipalité par rapport aux plaintes de membres de l'Administration. Il convient encore d'ajouter que Madame la Préfète a reçu directement des plaintes d'autres personnes de l'Administration qu'elle n'a pas voulu communiquer à la Municipalité. Le choix proprement dit s'est fait sur la base de la réputation du Cabinet Didisheim qui est reconnu pour ses compétences dans le domaine des relations du travail et plus particulièrement dans l'analyse des conflits, voire des dysfonctionnements au sein d'une structure RH.

La question peut, par contre, se poser pour l'audit confié à Vicario Consulting SA. En effet, il n'y avait pas, à proprement parler d'urgence. La COGEFI estime qu'il n'est pas essentiel de résoudre cette question, considérant qu'il était probablement plus facile et plus révélateur, "à chaud", de mettre en évidence des lacunes du système voire même des dysfonctionnements au sein de l'administration. Sans qu'il en soit la cause, le litige avec un Municipal a permis de mettre en évidence un certain nombre d'insuffisances, dont certaines constituaient de véritables dysfonctionnements. La mise en œuvre d'Organize S.à r.l. est la suite logique de cet audit comme déjà relevé ci-dessus (II B 1°).

Peu de temps après que la décision eût été prise par la Municipalité - et non par le Syndic seul- de mettre en œuvre les deux audits, les quatre membres de la Municipalité ont reçu personnellement à leur domicile une lettre de la part du conseil du Municipal mis en cause, les enjoignant notamment de ne pas mettre en œuvre ces audits. Cette intervention directe a été très mal perçue et vécue par les destinataires et il a fallu rappeler au conseil concerné que s'il voulait intervenir, il devait s'adresser à la Municipalité. Cette lettre, qui fut suivie par une seconde lettre toujours adressée à titre personnel, a conféré à la situation un caractère conflictuel irréversible.

Question 3 de la COGEFI : Quels sont les reproches que la Municipalité a fait valoir à l'encontre du rapport d'Impact (reproches abandonnés au vu de la transaction) pour solliciter une modification, voire des compléments de ce rapport ?

Il convient tout d'abord de préciser que la lettre de la Secrétaire municipale du 14 juillet 2016 ne contient pas le terme de "mobbing". Ce terme apparaît pour la première fois dans le rapport Didisheim remis à la Municipalité au début novembre 2016. Il fait état d'un "*mobbing avéré*" et, au vu de la gravité de la situation, suggère de prendre d'urgence des mesures. Lors des deux séances de Municipalité des mardi 8 et vendredi 11 novembre 2016, le Municipal concerné a été invité à donner sa démission, ce qu'il a refusé.

Compte tenu de cette situation, la Municipalité n'avait pas d'autre choix que de suivre la procédure fixée par la Loi sur les Communes et donc de transmettre le dossier au Conseil d'Etat. Ce dernier a mis en œuvre le Groupe Impact qui manifestement n'a pas compris l'enchaînement obligatoire de cette procédure (Rapport du Groupe Impact, ch. 6.2.6, page 23)

La COGEFI relève que le Groupe Impact est un groupe d'intervention instauré par le Conseil d'Etat (art. 4) dans le cadre du règlement du 9 décembre 2002, "*relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement*"(RCTH). L'art.2 qui définit le champ d'application précise qu'"est soumis au présent règlement toute personne qui est engagée par l'Etat par contrat de droit administratif ou qui reçoit de l'Etat une rémunération."

Enfin, "*Le Groupe Impact travaille en toute indépendance. Administrativement, il est rattaché à la Chancellerie d'Etat.*" (art.6).La question du choix par l'Etat du Groupe Impact pour mener des investigations dans le cadre du litige objet du présent rapport peut se poser au vu de la réglementation exposée ci-dessus et plus particulièrement de son champ d'application.

L'analyse du rapport du Groupe Impact effectuée par le Conseil de la Municipalité, met en évidence, sur treize pages, des lacunes importantes. Notamment des griefs de personnes auditionnées n'ont fait l'objet d'aucune instruction alors qu'ils auraient dû être analysés et retenus ou écartés, sur la base d'une motivation circonstanciée. De nombreux éléments ont tout simplement été passés sous silence alors qu'ils auraient dû être pris en compte pour nuancer voire modifier les appréciations retenues.

Le rapport contient également plus de cinq pages de discrédit du rapport Didisheim sans même avoir entendu son auteur, ce qui est surprenant.

En résumé, la Municipalité demeure convaincue que le rapport du Groupe Impact est non seulement très incomplet mais manque singulièrement d'objectivité.

Les membres de la COGEFI ne peuvent pas exclure que l'analyse méticuleuse et la critique circonstanciée du rapport du Groupe Impact faites par le Conseil de la Municipalité a eu une influence sur la quotité de l'indemnité.

Question 4 de la COGEFI: Y a-t-il d'autres cas que celui de la Secrétaire municipale qui pourraient déboucher sur un licenciement ou ont pu ou pourraient être à l'origine d'autres mesures ? L'affaire a mis en évidence des dysfonctionnements graves au sein de l'administration, ceux-ci auront-ils /ont-ils eu des conséquences ?

Il n'y a pas d'autres cas qui pourraient déboucher sur des licenciements. Par contre l'analyse effectuée par Organize S. à r.l. dans le prolongement du rapport Vicario Consulting SA a permis de mettre en évidence des dysfonctionnements et des insuffisances notamment au niveau du secrétariat municipal et plus particulièrement dans le domaine des ressources humaines mais aussi au niveau du Service des finances, (ceci a déjà été relevé ci-dessus sous V B 1°).

La Municipalité précise que la structure qui sera mise en place permettra d'éviter des difficultés tant sur le plan administratif que sur celui des relations humaines. Il y aura un partage systématique des informations et non plus un cloisonnement généralisé comme ce fut le cas jusqu'à maintenant. Il y aura une meilleure hiérarchisation avec des chefs de service subordonnés au secrétariat municipal et chapeautés par le membre de la Municipalité en charge du dicastère concerné.

Par le biais de la COGEFI, les membres du Conseil seront renseignés, après la rencontre qui devra avoir lieu en janvier 2018 avec la Municipalité et qui a été sollicitée par la COGEFI (voir dans les conclusions du rapport sur le préavis 14/17) afin de prendre connaissance des conclusions et plus particulièrement de l'organigramme proposé par Organize S. à r. l. qui, jusqu'à la fin de cette année, aura répertorié toutes les tâches de l'Administration et entendu tous les personnes employées par la Commune.

Question 5 de la COGEFI : Quel est aujourd'hui l'état d'esprit au sein des différents services de l'administration ?

Le changement au sein de la Municipalité a beaucoup amélioré l'état d'esprit au sein de l'administration.

Malgré une surcharge chronique de travail qui provoque inévitablement quelques frictions, le personnel a repris confiance dans la Municipalité.

Il y a une réelle volonté de se projeter dans l'avenir, de tourner la page et de ne pas revenir, via certaines interventions, sur une période difficile et mal vécue.

VII CONCLUSIONS

Dans la mesure de son pouvoir d'investigation étendu mais en respectant son devoir de discrétion, les membres de la COGEFI rendent le présent rapport, en rappelant au Conseil que ses membres ont été élus non seulement pour leurs qualités personnelles mais aussi en raison de la confiance dont ils ont bénéficié et bénéficient auprès des Conseillères et des Conseillers. Ils ne donneront pas d'autres renseignements que ceux qui viennent d'être exposés, ceci pour les motifs juridiques évoqués au début du rapport (chiffre III).

Saint-Sulpice, le 13 décembre 2017.

La Présidente de la COGEFI:



Roxane Berner

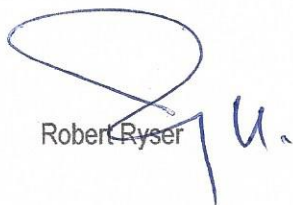


Laurent Mouvet



Pierre del Boca

Diane Burrus (*)



Robert Ryser



Hans-Jörg Hirsch



Markus Affolter

(*) Madame Diane Burrus ayant été absente pour cause d'hospitalisation lors de la séance du 6 novembre 2017 et n'ayant, par conséquent, pas entendu les explications données par les membres de la Municipalité, elle ne s'estime pas légitimée à cosigner le présent rapport.