

COMMUNICATION
N° 2022/87
AU CONSEIL COMMUNAL

Difficultés internes : sortie de crise

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

Par la présente communication, la Municipalité établit à l'intention du Conseil communal un point de situation sur la sortie des difficultés que l'administration a traversées. Ce document reprend pour majeure partie le contenu de l'ancienne communication transmise par voie électronique aux Conseillères et Conseillers communaux, mais dont la Municipalité avait renoncé, à la demande de Mme la Municipale Elise Buckle, à solliciter l'inscription à l'ordre du jour de la dernière séance du Conseil communal.

C'est avec un grand soulagement que la Municipalité peut aujourd'hui annoncer que tous les volets de cette affaire sont désormais clos, à l'unique exception (cf. chapitre 2.2) d'une procédure en cours de traitement par la Cour de droit administratif et public (CDAP). Le Secrétaire municipal, qui était en arrêt maladie depuis la fin de l'été, a par ailleurs repris son poste le 28 novembre.

La Municipalité déplore que certain-e-s acteur-ric-e-s aient persisté, ces dernières semaines, dans leurs tentatives d'instrumentaliser les médias pour défendre leurs propres intérêts. De son côté, la Municipalité assume sa ligne de conduite consistant, pour sa part, à communiquer uniquement les informations pouvant l'être au regard de la loi, gardant confidentiels certains faits pourtant de nature à apporter un éclairage plus objectif sur les diverses situations. La Municipalité n'a communiqué certains de ces éléments confidentiels uniquement lorsqu'elle y était contrainte suite à des insinuations mensongères relayées dans les médias ou à des violations de conventions conclues.

I. Démission de Mme la Municipale Elise Buckle

Comme annoncé par voie de communiqué de presse conjoint le 14 novembre 2022, dont lecture orale a été donnée en primeur au Conseil communal, la Municipalité et Mme la Municipale Elise Buckle *« ont trouvé un accord à leur satisfaction mutuelle dans un esprit de conciliation pour mettre un terme à leur litige et permettre à chacun de retrouver la paix et la sérénité. Les parties retirent leurs recours respectifs.*

La Municipalité a également accepté, par gain de paix, de retirer du site internet de la Ville de Nyon les différents communiqués de presse relatifs aux événements survenus depuis le 17 décembre 2021.

Mme Buckle a décidé de ne pas siéger au sein du Collège municipal, tant dans le cadre des séances de Municipalité que des séances du Conseil communal, jusqu'à la fin de son mandat qui interviendra officiellement au 31 décembre 2022, tout en se tenant à disposition de ses collègues. »

C'est ainsi un volet très pénible qui est définitivement clos et qui permet à la Municipalité de se projeter désormais pleinement et sereinement dans la suite de la législature. Une élection complémentaire visant à repourvoir le siège vacant sera organisée, avec un premier tour agendé au 5 février 2023. Le potentiel second tour aura lieu le 26 février.

2. Situation de l'administration

2.1 Départ du Chef du service des ressources humaines

Suivant les recommandations de l'Enquêteur Pierre Muller, la Municipalité avait prononcé une sanction à l'encontre du Chef de service des ressources humaines, qui l'avait contestée auprès de la CDAP. En cours de procédure, il a toutefois fait part de sa volonté de quitter ses fonctions pour une nouvelle opportunité professionnelle.

Accédant à sa demande, la Municipalité a accepté de faciliter sa nouvelle prise de fonction, en lui permettant notamment de quitter son poste plus rapidement que ne le prévoit le délai de préavis fixé par le Statut du personnel. Cet accord a été formalisé par voie de convention confidentielle.

2.2 Situation relative à une collaboratrice du Service de l'administration générale

Une médiatisation regrettable

Soucieuse de respecter la personnalité de la collaboratrice concernée du Service de l'administration générale (SAG), la Municipalité a souhaité éviter, dès le début de l'affaire, que sa situation personnelle ne soit portée sur la place publique. Cette ligne de conduite était non seulement recommandée par l'avocat-conseil de la Municipalité, mais également dictée par l'avocate de la principale intéressée. Celle-ci avait en effet donné l'injonction à la Municipalité de garder strictement confidentielles toutes informations et conclusions sur sa cliente figurant dans le rapport Muller.

Toutefois, la médiatisation opérée d'abord par le SSP en avril 2022, puis en octobre par la RTS¹, a conduit à une large exposition de son cas, ce que la Municipalité déplore. Elle a ainsi été contrainte d'apporter des réponses circonstanciées aux sollicitations des journalistes, ce qu'elle s'était refusée à faire jusqu'alors. Dans ce contexte, la décision de la collaboratrice de recourir auprès de la CDAP contribue inévitablement à une certaine publicité de cette situation².

Cette médiatisation, partielle et partiale, conduit la Municipalité à considérer qu'elle se doit de porter à la connaissance des membres du Conseil communal un certain nombre d'éléments sur la situation, afin qu'ils puissent s'en faire une idée plus objective et afin d'apporter des réponses à leurs interrogations légitimes.

Une procédure strictement conforme au droit

En préambule, la Municipalité tient à préciser qu'au vu de l'absence de caractère désintéressé, le qualificatif de « lanceuse d'alerte », largement utilisé par certains médias, est inadéquat dans ce cas. En effet, il convient de rappeler que la situation de la collaboratrice trouve ses origines dans une mécompréhension de longue date, réciproque entre la direction du service et l'intéressée, sur le rôle qu'implique sa fonction. Cette mécompréhension a été mal gérée par la direction du service. Le rapport Muller met en exergue cette mauvaise gestion, relevant – à raison aux yeux de la Municipalité – que les processus internes idoines, permettant de clarifier les attentes de chacun-e, auraient dû être rigoureusement suivis et appliqués, indépendamment de la charge de travail de la direction. Ce qui n'a pas été suffisamment fait ni protocolé. La situation s'est progressivement détériorée par la suite, aboutissant dans ce cadre à des comportements inadéquats de la part du Secrétaire municipal, que la Municipalité a décidé de sanctionner suite à la réception du rapport Muller. Aucun reproche professionnel n'a ainsi été formellement retenu par la Municipalité à l'encontre de la collaboratrice.

¹ On relèvera par ailleurs qu'il s'agit d'un exemple révélateur du traitement pour le moins questionnant opéré par certains médias. Qui présentent comme une « *révélation exclusive du pôle enquêtes* » une information qui avait déjà fait l'objet d'une publicisation dans de nombreux médias, notamment régionaux, en avril 2022, soit six mois auparavant. La Municipalité déplore cette approche sensationnaliste.

² Dans ce type de cas, la CDAP anonymise le nom du collaborateur dans les arrêts publiés sur internet, mais maintient le nom de la Municipalité intimée. Rendant ainsi l'identification aisée du collaborateur concerné en cas de médiatisation de l'affaire, ce qui fut malheureusement le cas en l'espèce.

Comme annoncé précédemment, la Municipalité a décidé de suivre à la lettre les conclusions de l'Enquêteur Pierre Muller, qui préconisait un déplacement de la collaboratrice dans un autre service, seule solution praticable lui permettant de poursuivre son travail au sein de la Ville dans des conditions satisfaisantes.

Rejoignant les constatations de l'Enquêteur et ses préconisations, la Municipalité a en effet considéré qu'une reprise de ses fonctions au sein du Service de l'administration générale (SAG) était indubitablement vouée à l'échec, de nature à créer plusieurs nouveaux conflits supplémentaires, et surtout qu'elle induisait un risque important d'atteinte grave au fonctionnement de l'ensemble du service et de l'administration.

La Municipalité lui a ainsi formellement proposé un nouveau poste dans un autre service, avec maintien intégral des conditions salariales et des mesures personnalisées d'accompagnement. La proposition de déplacement ayant été refusée par l'intéressée – ce que la Municipalité regrette – une procédure de licenciement a ainsi dû être ouverte. La Municipalité déplore avoir dû en arriver à cette issue. Elle a toutefois pris ses responsabilités, en considérant que la bonne marche de son état-major et, partant, de l'administration communale, devait primer sur les intérêts privés de l'intéressée.

Dans une décision rendue le 19 octobre 2022, la CDAP a confirmé le bien-fondé de la pesée des intérêts opérée par la Municipalité, en rejetant la requête de restitution de l'effet suspensif formulée par la collaboratrice. Sans préjuger du jugement futur, cette première décision donne raison à la Municipalité sur l'impossibilité aujourd'hui d'une reprise par la collaboratrice de son activité, au vu des risques importants qu'une telle reprise ferait peser sur le fonctionnement de l'administration.

2.3 Une administration apaisée qui fonctionne

Les recommandations du mandataire chargé de mener l'analyse organisationnelle du SAG ont souligné la nécessité de modifier l'organisation passée du service, au travers notamment de la constitution d'une véritable Direction de service, composée du Syndic, du Secrétaire municipal et de trois adjoint-e-s. Cette nouvelle organisation, progressivement mise en place dès la rentrée d'août, offre ainsi une répartition plus équilibrée de la charge de travail, notamment managériale, auparavant assumée uniquement par le Secrétaire municipal.

La Municipalité constate avec satisfaction que cette nouvelle organisation a d'ores et déjà démontré toute sa pertinence : en effet, le service fonctionne aujourd'hui de manière très satisfaisante. Les nombreuses prestations du SAG – tant à destination de l'interne que de l'externe – sont pleinement délivrées, malgré la fatigue légitime accumulée par les équipes qui ont traversé cette longue crise en palliant les différentes absences qui en ont découlé. Le récent retour au travail du Secrétaire municipal, absent pour cause de maladie depuis la fin de l'été, devrait désormais permettre de mettre un terme à la surcharge de travail temporaire qui pesait sur la direction du SAG.

3. Asymétrie de communication et attaques infondées du SSP : une mise en perspective et une clarification s'imposent

3.1 Des possibilités de communication nécessairement asymétriques

Dès le début de la médiatisation de l'affaire, la Municipalité a été contrainte de pratiquer une communication extrêmement prudente. Si elle se devait de répondre aux diverses sollicitations extérieures légitimes – notamment émanant des médias et du Conseil communal -, la Municipalité se trouvait également dans l'impossibilité légale de divulguer des informations confidentielles

potentiellement attentatoires à la personnalité. Elle a par ailleurs veillé en tout temps à ce que ses communications ne péjorent pas le bon fonctionnement de l'administration, dans un contexte sensible et médiatiquement exposé. C'est ainsi volontairement que la Municipalité a gardé confidentiels certains faits, pourtant de nature à apporter un éclairage plus objectif sur les diverses situations. Ne les rendant publics que lorsqu'elle y était contrainte suite à des insinuations mensongères dans les médias.

Dans un arrêt rendu le 28 octobre 2022, la Cour de droit administratif et public (CDAP) a confirmé le bien-fondé de cette ligne de conduite. Elle a en effet donné raison à la Municipalité, qui avait refusé de transmettre le rapport Muller à un média qui en avait fait la demande sur la base de la Loi sur l'information. Le jugement de la CDAP est notamment motivé par la présence d'intérêts privés prépondérants relatifs à la protection de la personnalité et de la sphère privée des collaborateur-riche-s concerné-e-s. Par ailleurs, le Tribunal cantonal a également relevé qu'une divulgation du contenu du rapport Muller comportait un risque de perturbation sensible du bon fonctionnement de l'administration, et qu'elle serait de nature à exercer une pression sur la Municipalité pour prendre telle ou telle décision dans le cadre des procédures administratives ouvertes.

Bien qu'elle lui ait souvent été défavorable sur le plan médiatique, la Municipalité assume entièrement cette ligne de conduite dictée tant par le cadre légal que par sa volonté de protéger l'honorabilité des personnes concernées. Ainsi que par la priorité qu'elle se doit de donner, en tant que pouvoir exécutif, au bon fonctionnement de l'administration. Elle regrette que pareilles lignes rouges n'aient en revanche pas été toujours respectées par l'ensemble des acteurs, dont certains n'ont pas hésité à tenter d'instrumentaliser, ou a minima d'activer, les médias pour défendre leurs propres intérêts et servir leur stratégie. Notamment en dictant le calendrier médiatique, au gré de la temporalité de leurs besoins et de leurs écrits, dont le contenu a systématiquement été partiel et partial. Cette asymétrie dans les possibilités de communication, bien connue des pouvoirs exécutifs de notre pays, est le lot commun de ce type d'affaires, bien qu'elle ait pris des proportions démesurées dans le cas présent.

3.2 Des attaques infondées de la part du SSP

Parmi les différents acteurs tentant d'instrumentaliser les médias, le Syndicat des services publics (SSP), s'est à ce titre particulièrement distingué, en se montrant à plusieurs reprises spécialement agressif voire insultant à l'encontre des Autorités nyonnaises, tenant des propos mensongers et surtout indignes d'un partenaire social.

La Municipalité ne peut s'empêcher de voir dans les prises de positions du SSP et dans leur temporalité une tentative d'influencer le Conseil communal et d'instrumentaliser les médias, en se servant de la crise traversée par l'administration pour faire pression dans les négociations relatives au Règlement du personnel. En déplorant les graves conséquences, tant pour les collaborateur-riche-s que pour l'image de notre ville, la Municipalité regrette que ce modus operandi soit ainsi entré dans le jeu des négociations.

La Municipalité ne peut par ailleurs tolérer certaines accusations mensongères soutenues par le SSP dernièrement. A commencer par la qualification de Nyon comme « *zone de non-droit* ».

Cette accusation est parfaitement dénuée de sens, au vu de la ligne de conduite claire et constante dans le temps adoptée par la Municipalité, communiquée au Conseil communal lors de sa séance extraordinaire du 31 janvier déjà et de laquelle elle ne s'est pas écartée depuis. A savoir d'appliquer les mesures préconisées par l'ancien Juge cantonal Pierre Muller dans ses conclusions à la suite de son enquête approfondie, en ouvrant les procédures correspondantes, en les menant de manière rigoureuse sur le plan juridique et en permettant aux intéressé-e-s d'exercer intégralement leurs droits (d'être entendu-e-s, de recours, etc.). Comme le démontre,

si besoin était, le fait que la CDAP a donné raison à la Municipalité à deux reprises au cours du mois d'octobre dans le cadre de deux procédures distinctes.

La Municipalité rappelle à ce sujet qu'elle est conseillée par un avocat spécialisé en droit du travail et Professeur universitaire renommé. Et qu'elle n'a aucun avantage à espérer tirer d'un non-respect du droit en vigueur, la moindre incartade juridique pouvant être de nature à invalider la position de la Municipalité lors de potentiels jugements par la CDAP. Tout comme le serait le fait de se distancier des recommandations de l'Enquêteur. Au vu de ces éléments, l'allégation du SSP est dénuée de tout fondement.

Par ailleurs, la Municipalité dément fermement l'accusation selon laquelle elle aurait cherché à « *faire le ménage* » au sein de son administration. Là encore, et au risque de se répéter, la Municipalité a appliqué les recommandations de l'Enquêteur, en prenant ses responsabilités - qui lui incombent en tant qu'Exécutif - lorsque le fonctionnement de l'administration était en jeu. Quant aux rares départs d'employé-e-s dont les médias se sont fait l'écho, la Municipalité rappelle qu'il s'agit de décisions volontaires de la part des intéressé-e-s. Et que la suppression de poste relayée dans les médias a été décidée par la précédente Municipalité suite à une réorganisation structurelle en début d'année 2021, soit bien avant³ les prémices de l'affaire.

Enfin, vu les retours de tou-te-s les employé-e-s précédemment en arrêt suite à l'enquête et les résultats probants des mesures réorganisationnelles mises en place au SAG, affirmer comme l'ose le SSP que « *aujourd'hui l'administration nyonnaise ne fonctionne pas, elle fonctionne mal* » est non seulement incorrect, mais aussi franchement choquant. Et fort peu respectueux des collaboratrices et des collaborateurs qui s'engagent au quotidien pour notre ville dans tous les services composant l'administration. La Municipalité condamne fermement la stratégie suivie par le SSP.

Malgré la dimension agressive des propos tenus par le SSP dans les médias, la Municipalité se réjouit toutefois de constater qu'un dialogue constructif a pu être rétabli dans le cadre de la reprise début novembre des négociations relatives au Règlement du personnel. La première séance de négociations a permis d'acter définitivement l'ensemble des nombreux points de convergence négociés entre mars et juin 2022. Un nombre restreint de points de divergence a été clairement identifié. Ils feront l'objet des prochaines discussions entre la Commission du personnel et la Délégation municipale, composée de M. le Municipal Alexandre Démétriadès et de M. le Syndic Daniel Rossellat.

4. Point sur les incidences financières en 2022

En continuité des précédentes communications similaires à la présente, un point de situation sur les incidences financières pour l'exercice 2022 des divers mandats externes en lien avec l'affaire est présenté au Conseil communal en annexe. Pour information, dans le cadre du recours contre la décision de la Municipalité de ne pas transmettre le rapport Muller à un média qui en avait fait la demande, la CDAP a condamné celui-ci à verser une indemnité de CHF 2'000.- à la Municipalité à titre de dépens.

L'échec de la première convention signée entre la Municipalité et Mme la Municipale Elise Buckle a induit un recours substantiel aux services du conseil juridique de la Municipalité spécialisé dans le droit pénal au cours des dernières semaines. Indépendamment de cet épisode désormais terminé, les récentes clôtures de deux procédures (administrative et pénale, cf. chapitres 1 et

³ Cette absence factuelle de lien, notamment temporel, entre la crise et ce cas individuel avait été indiquée par écrit aux journalistes de la RTS dans le cadre des réponses à leurs questions. La Municipalité déplore qu'il ait été décidé de ne pas en tenir compte.

2.1) permettent désormais de diminuer le recours à des avocats spécialisés, et ainsi de réduire le montant des honoraires à venir. La Municipalité est par conséquent confiante du fait qu'elle n'aura en principe pas besoin de solliciter des crédits supplémentaires sur l'exercice 2023 afin de gérer la dernière procédure encore ouverte en lien avec le rapport Muller. C'est ainsi avec satisfaction que la Municipalité constate que les incidences sur le plan financier sont également en bonne voie d'être maîtrisées.

5. Conclusion

Certaines allégations mensongères et le traitement parfois instrumentalisé de l'affaire auraient pu laisser à penser que la Municipalité aurait agi en violation du cadre légal et en ne respectant aucune valeur morale. Rien ne saurait être plus faux. La Municipalité a géré les différents volets de la crise de manière parfaitement respectueuse du droit en vigueur, en adoptant une ligne de conduite constante dans le traitement des différentes procédures confidentielles, et en prenant ses responsabilités lorsque le fonctionnement de l'administration le lui commandait. La Municipalité, à qui la CDAP a donné raison à deux reprises au cours du mois d'octobre dans le cadre de procédures distinctes, tient également à rappeler que nous sommes dans un Etat de droit et qu'elle condamne toute insinuation à son encontre à qui l'oublierait.

Bien qu'elle les déplore autant qu'elle les dénonce, la Municipalité ne s'est pas laissée intimider par les tentatives d'instrumentalisation des médias qui ont marqué les différents pans de cette affaire. Dans le même ordre d'idées, la Municipalité a continué de ne divulguer que les informations qu'elle était en droit de communiquer au regard de la loi, en gardant confidentiels certains faits pourtant de nature à apporter un éclairage plus objectif sur les diverses situations. C'est uniquement en réaction que la Municipalité s'est résolue dans certains cas à communiquer, lorsqu'elle y était contrainte suite à des allégations mensongères dans les médias ou à des violations de conventions conclues. La Municipalité assume cette ligne de conduite, même si elle a parfois été, pour l'instant, médiatiquement à son désavantage. Plusieurs éléments pourront prochainement être transmis à la Commission de gestion, ce qui lui permettra de constater que la Municipalité a agi en toute bonne foi et dans le plein respect de ses devoirs.

Indépendamment de ces éléments extérieurs, la Municipalité constate aujourd'hui que la sortie définitive de crise se dessine désormais avec précision. A l'unique exception près d'une procédure en cours engagée par une collaboratrice auprès de la CDAP, les difficultés traversées (procédures administratives et pénale, enjeux financiers) sont en effet toutes bel et bien terminées ou en voie de l'être.

Forte de ces constatations et animée d'une dynamique renouvelée, la Municipalité se projette désormais avec sérénité dans la suite de la législature. Qu'elle se réjouit de vivre aux côtés d'un-e nouveau-elle membre prochainement élu-e.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 28 novembre 2022.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :



Daniel Rossellat

Le Secrétaire :

P.-François Umiglia

Annexe - incidences financières en 2022 des mandats externes

Mandat	Mandataire	Dépenses en 2022 rentrées à ce jour (arrondies au millier ; TTC)
Conseil juridique droit du travail	Etude CBWM	128'000.-
Analyse structurelle SAG et accompagnement d'équipe	Direction Plus SA	47'000.-
Médiations et thérapie sociale	Takt consulting Sàrl	41'000.-
Procédure pénale	Etude EDEB	41'000.-
Complément d'enquête	M. Pierre Muller	25'000.-
Communication	Bureau Les Idées	25'000.-
Enquête satisfaction générale	E.S.P. Evaluation Satisfaction Performance Sàrl	22'000.-
Communication	Smacx	6'000.-
Analyse processus RH	RHconseil SA	5'000.-
Personne de confiance SAG	Mme Magali Fischer	2'000.-