

Date de dépôt : 3 décembre 2018

Rapport

de la commission de contrôle de gestion sur la problématique « Pénitentiaire »

Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de contrôle de gestion a décidé formellement lors de sa séance du 26 juin 2017 de la constitution d'une sous-commission de la commission de contrôle de gestion (CCG), dite *sous-commission « Pénitentiaire »*, suite à un vote en date du 12 juin 2017 sur le principe de la création d'une sous-commission, chargée d'examiner la problématique pénitentiaire. Elle a alors désigné la composition de celle-ci, à savoir MM. Christo Ivanov et Charles Selleger et M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio. Lors de sa séance du 28 août 2017, cette même commission de contrôle de gestion a formellement approuvé le mandat de sa sous-commission et a désigné M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio, à sa présidence. Le travail de la sous-commission a donc véritablement pu commencer en automne 2017.

La sous-commission a bénéficié, tout au long de ses travaux, du soutien précieux et attentif, ainsi que des excellentes compétences, de M^{mes} Catherine Weber et Nadia Salama, secrétaires scientifiques. Ce même appui s'est manifesté durant les séances de la commission de contrôle de gestion. Qu'elles soient ici particulièrement et chaleureusement remerciées. Nos vifs remerciements vont aussi à M^{me} Brooke Tenger, M. Simon Panchaud et M^{me} Noémie Pauli, ainsi qu'à M^{me} Martine Bouilloux Levitre, qui ont assuré la rédaction des procès-verbaux de séances de la commission de contrôle de gestion, et à la dernière, qui a également assuré celle des procès-verbaux de la sous-commission et dont le travail conséquent a grandement facilité le nôtre.

Mes remerciements s'adressent également à l'ensemble des personnes auditionnées pour leur disponibilité et leur nécessaire et précieuse collaboration. La sous-commission est particulièrement consciente des nombreuses sollicitations d'entités diverses auxquelles des collaborateurs-trice-s du domaine pénitentiaire ont répondu, tout comme du contexte parfois tendu en période de changements et de négociations qu'ils ont connue, et leur est redevable. Les propos des uns et des autres restent anonymes, comme la sous-commission s'y est engagée, lorsque ceux-ci relèvent du travail en sous-commission.

Qu'il me soit permis de remercier également MM. Ivanov et Selleger pour leur constante collaboration et pour leur soutien dans l'accomplissement de nos travaux. Le climat serein et constructif qui a présidé aux travaux de la sous-commission, leur doit beaucoup et ma reconnaissance est profonde.

Mes remerciements s'adressent enfin à la commission de contrôle de gestion et à ses deux présidents successifs, M. Daniel Sormanni et M. Yvan Zweifel, pour la confiance qu'ils ont témoignée à la sous-commission.

1. Travaux préparatoires de la commission de contrôle de gestion

1.1. Eléments contextuels

Il est opportun de rappeler quelques éléments contextuels qui ont participé à la volonté de constituer une sous-commission « *Pénitentiaire* », ce qui permettra de mieux comprendre les contours de sa mission ultérieure. Ils ne relèvent pas tous de la même nature.

Courriels de collaborateurs adressés à la commission de contrôle de gestion

La CCG a reçu en date du 12 février 2017 un premier courriel signé par deux gardiens principaux adjoints de Champ-Dollon faisant part de leur « inquiétude suite à la décision de Monsieur le conseiller d'Etat, Pierre Maudet, de déplacer le directeur de Champ-Dollon, M. Constantin Franziskakis »¹, relevant que « la situation du monde pénitentiaire genevois est devenue des plus instable depuis la mainmise de l'Office Cantonal de la Détention sur la gestion des établissements du canton et plus particulièrement sur la prison de Champ-Dollon ».

¹ Un communiqué de presse du département de la sécurité et de l'économie (DSE) stipule que, dès le 1^{er} mai 2017, M. Constantin Franziskakis intégrera le secrétariat général en qualité de directeur, chargé de dossiers clés portant sur la prise en charge sociothérapeutique des détenus dangereux en exécution de peine, la radicalisation et l'extrémisme violent, ainsi que de l'organisation des Etats généraux de la détention et de la probation.

L'accent est mis sur les compétences professionnelles du directeur, ses « qualités de meneur d'hommes » et son excellente connaissance du milieu carcéral qui a permis d'éviter le pire dans des situations délicates et de surpopulation carcérale. C'est ainsi « que la prison a tourné, qu'elle est restée debout malgré les vents et les marées, que les détenus ont été traités avec la dignité qui leur est due et qu'il (le directeur) a obtenu en retour la loyauté de ses hommes ».

Ce dernier est décrit comme « un homme droit et charismatique qui a su par ses qualités humaines et professionnelles être respecté par son personnel, mais également par les personnes détenues ». En effet, « Il a toujours réussi à trouver des solutions pour améliorer le fonctionnement de la prison et sa sécurité. Il a traité les détenus humainement en trouvant toujours la voie pour sauvegarder leurs droits dans la privation de liberté et la promiscuité. »

L'incompréhension manifestée alors est grande et se couple d'une inquiétude profonde, car « Se priver d'un tel homme dans une situation aussi complexe nous semble dangereux et met en péril la stabilité et la sécurité de l'établissement, tant pour son personnel que pour les personnes détenues ».

A celle-ci s'ajoute celle liée aux doutes ressentis par des collaborateurs « quant à notre avenir professionnel, le métier étant sans cesse attaqué. Nos perspectives d'évolution deviennent incertaines, notre avenir financier menacé d'être revu à la baisse et notre profession dévalorisée. » Surtout sans compter le sentiment manifeste de ne pas se sentir « soutenus par la direction générale de l'OCD (...), cette dernière se permettant même d'accentuer le mal-être. » Ce qui « se répercute inévitablement sur le moral des troupes et la prise en charge des personnes détenues. Pris dans cette tourmente négative et de pression néfaste, il est difficile pour le personnel de garder le cap. »

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre que le changement d'affectation du directeur du Champ-Dollon « est perçu comme une attaque symbolique supplémentaire envers le personnel », car « La présence du directeur de Champ-Dollon à la tête de l'établissement est pour le personnel un gage de sécurité et de stabilité pour assurer le bon fonctionnement de la prison. Ce dernier a prouvé à maintes reprises qu'il est l'homme de la situation. Nous le retirer, c'est mettre en péril le bon fonctionnement de l'institution. »

Cette incompréhension se conjugue avec la remise en question de l'office cantonal de la détention (OCD), puisque cette décision est perçue en termes organisationnels comme « une volonté de détruire une recette qui a fait ses preuves, plutôt qu'une réelle volonté de travailler ensemble main dans la main ».

C'est là qu'intervient la demande spécifique adressée à la commission de contrôle de gestion, à savoir de « faire en sorte que la stratégie de l'office cantonal de la détention soit plus transparente auprès de ses employés et en phase avec la réalité du métier » et que ce même office « considère le point de vue des hommes qui sont sur le terrain et se nourrisse de leur riche expérience pratique ».

L'objectif est d'assurer une continuité et une gestion efficiente du domaine pénitentiaire, car « Si la ligne de management de l'Office Cantonal de la Détention est clairement établie ou redéfinie et que les buts recherchés sont fixés de manière claire avec comme objectif commun d'avancer, alors il semble évident que tout le système y gagnera en efficience ».

Le recours à la CCG est donc requis, d'une part, pour « rétablir, dans la mesure du possible, une certaine stabilité au sein de l'office cantonal de la détention » et, d'autre part, pour « restaurer la confiance nécessaire entre la base et sa hiérarchie afin d'assurer le bon fonctionnement de l'institution ».

La mise en exergue des éléments saillants de cet appel permet de souligner le séisme provoqué alors par ce changement d'affectation auprès de cadres et de collaborateurs de Champ-Dollon dont ils se font les porte-parole, qui peut être résumé par ces propos : « Le monde pénitentiaire de notre canton est désormais orphelin d'hommes de sa qualité et amputé de véritables connaisseurs du milieu carcéral. »

Elle permet aussi de marquer la volonté des auteurs « de faire avancer les choses dans une situation positive et (...) retrouver la sérénité nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes », qui sont fiers de porter l'uniforme et qui réaffirment leur « loyauté » envers l'institution.

Un deuxième courriel d'un gardien sous-chef de la prison de Champ-Dollon faisant part de sa « stupéfaction » et de son « indignation » à l'annonce du changement d'affectation du directeur de Champ-Dollon, parvient à la CCG ce même 12 février 2017. Il relève les qualités intrinsèques de celui-ci, respecté par ses hommes et ayant « toujours su maintenir l'ordre et ce même dans des situations particulièrement délicates, comme celle de mars 2014 au cours des émeutes ».

Ce courriel met l'accent sur la position institutionnelle « délicate » du directeur concerné, se trouvant « sans discontinuer "entre le marteau et l'enclume", soumis aux pressions de sa hiérarchie, ainsi qu'à celles du terrain ». Selon son auteur, cette décision permet de « déguiser une sanction en pseudo-promotion » et masque des divergences entre le conseiller d'Etat chargé du département et le concerné. Compte tenu des qualités indéniables du

directeur et de la réalité du terrain, l'espoir est mis que ce changement d'affectation soit revu, la décision étant perçue comme « injuste ».

Lors de sa séance du 20 février 2017, la CCG revient sur les courriels reçus. Les échanges entre membres de la commission montrent que la question de savoir s'il appartient ou non à la CCG de donner suite à l'interpellation des auteurs des courriels, et notamment à la possibilité de les auditionner, divise. Il en ressort que, pour certain-e-s, le volet portant sur la gestion du personnel ne relève pas des prérogatives de la CCG, alors que, pour d'autres, l'inquiétude qui sous-tend ces courriels existe et est suffisamment forte pour envisager l'audition des intéressés, afin de garantir le bon fonctionnement des institutions. Enfin, à la question de savoir si la commission des visiteurs officiels ne serait pas plus à même de suivre ce volet, un député insiste sur le fait que celle-ci se penche sur les conditions de détention des détenus et que les conditions de travail du personnel ont un impact sur ces mêmes conditions de détention ; il revient donc à la CCG de traiter ce volet.

La mesure de ce débat est importante puisqu'il sera au cœur des discussions internes de la CCG des semaines suivantes, avant d'aboutir à la décision de créer une sous-commission.

L'audition des agents de détention, auteurs des courriels, est finalement acceptée par 9 oui (2 MCG, 2 UDC, 1 PDC, 3 S et 1 EAG), 4 non (4 PLR) et 2 abstentions (1 Ve et 1 MCG).

Rapport de la Cour des comptes

Il faut également souligner, dans ce contexte général, que la CCG a déjà connaissance du rapport n° 109 de la Cour des comptes *Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention* du 15 septembre 2016², examiné lors de sa séance de commission du 31 octobre 2016.

Sans entrer dans l'entièreté de la teneur de ce rapport, il convient de rappeler le constat selon lequel la mobilité se trouvait fortement freinée par la coexistence de deux statuts du personnel pour les agents de détention. « Ceci engendre des difficultés opérationnelles puisque les agents de détention les plus expérimentés – au bénéfice d'un statut – travaillent à Champ-Dollon alors que la moitié des agents de détention de la Brenaz et de Curabilis – engagés sous un autre statut – sont au début de carrière, n'ayant pas encore obtenu le brevet fédéral d'agent de détention. »

² Cf. <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2016-N-97-a-112/Rapports-d-audit-et-d-evaluation-2016.html>

Pour mémoire, avant l'adoption du projet de loi 11661 par le Grand Conseil, le personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon était soumis à la loi sur l'organisation et le personnel de prison (LOPP F 1 50) et à son règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP F1 50.01), alors que le personnel de l'OCD était soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC B 5 05) et au règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC B 5 05.01).

Le PL 11661 sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire déposé le 30 avril 2015 auprès du Grand Conseil se propose de créer un statut unique et spécifique pour tout le personnel pénitentiaire. Il vise à garantir une égalité de traitement entre tous. Au moment de l'audition de la Cour des comptes en date du 31 octobre 2016, il n'est alors pas encore adopté et l'est depuis peu lors des courriels précités. Il le sera en effet lors de la séance du Grand Conseil du 31 novembre 2016³. Il est important de relever pour la bonne compréhension des enjeux que le règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (ROPP) date quant à lui du 22 février 2017, avec une entrée en vigueur au 1^{er} mars 2017.

Ces éléments temporels ne sont de loin pas anodins et permettent de comprendre le climat particulier de cette période.

Il est également relevé dans le rapport de la Cour des comptes que « le concept de formation cantonale initiale des agents de détention comprend des objectifs pédagogiques trop abstraits ainsi que des doublons potentiels avec la formation de base délivrée à Fribourg en vue de l'obtention du brevet fédéral d'agent de détention ». La recommandation 8 demande donc à l'OCD de revoir le concept pédagogique et la durée de la formation. Deux recommandations portent sur la formation continue ; la 11 vise à l'établissement d'un dispositif de formation continue, alors que la 12 recommande de recenser et de formaliser les besoins en la matière. Les risques sont évalués par l'audité comme relevant de niveau 3, soit admis comme « significatifs », et les délais pour y répondre sont fixés, toujours selon les indications de l'audité, au 30 juin 2017 pour la recommandation 12 et au 31 décembre 2017 pour les recommandations 8 et 11.

La problématique de la formation et de son contenu revient dans les entretiens que la sous-commission a conduits et c'est donc un aspect à retenir.

³ Cf. PL 11661-A et débat au Grand Conseil : <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010309/49/5/>

Concernant l'organisation et les relations au travail, « Les investigations de la Cour ont confirmé un climat de travail insatisfaisant entre la direction générale de l'OCD et certains établissements et services. En effet, il ressort notamment des différents entretiens menés par la Cour le sentiment d'un malaise important et d'une souffrance d'une partie du personnel d'encadrement. Cela entraîne un climat de travail pouvant être compliqué et des relations professionnelles très tendues. » Face à ces *signaux d'alerte*, comme les qualifie la Cour des comptes, pouvant mettre en péril la bonne réalisation des prestations, celle-ci, via la recommandation 15, demande à l'OCD de « mettre en place une véritable conduite du changement. Celle-ci devra comprendre une communication interne facilitant le développement d'une culture d'entreprise OCD forte afin d'instaurer un sentiment d'appartenance à une seule et même équipe. »

Le risque est alors évalué par l'audité comme relevant de niveau 3, soit admis comme « significatif », et le délai pour y répondre est fixé, toujours selon les indications de l'audité, au 31 mars 2017.

Cette recommandation a particulièrement interpellé la sous-commission puisque l'enjeu est de conjuguer qualité des prestations, bien-être et santé au travail et changement. Au moment des courriels et du changement d'affectation du directeur de Champ-Dollon, l'OCD était donc aux prémices de ses réflexions quant à la problématique de conduite au changement, propre à donner corps aux objectifs visés par la LOPP et plus largement par le département et le renforcement de sa politique pénitentiaire telle qu'exposée dans le document du département de la sécurité, *Planification de la détention et mesures d'accompagnement 2012-2022*, et présentée par le Conseil d'Etat lors de sa conférence de presse du 23 novembre 2012⁴.

Sur l'ensemble des 16 recommandations émises, l'OCD, et plus particulièrement la DRH, s'engage alors à répondre pour les 11 qui le concernent, dans des délais s'échelonnant du 31 décembre 2016 au 31 décembre 2017. Il est important de conserver à l'esprit ces délais qui courent pour partie sur la période de travail de la sous-commission ; la mise en œuvre de ces recommandations a non seulement nécessité un suivi de l'OCD, mais intensifié le travail des directions du pénitentiaire, en plus des charges quotidiennes, ce qui n'a pas été sans impact.

⁴ Cf. <https://www.ge.ch/document/canton-geneve-se-dote-planification-detention-dix-prochaines-annees/telecharger>

1.2. Etat des lieux : travaux de la commission de contrôle de gestion

Lors de sa séance du 27 février 2017, la CCG procède à l'audition des auteurs des courriels auxquels il est fait référence sous le chapitre 1.1.

Il sera donné ici quelques éléments saillants, complémentaires à ceux déjà exposés précédemment.

S'agissant plus particulièrement de Champ-Dollon, un des auditionnés rappelle que M. Franziskakis a dirigé la prison, dans les conditions difficiles de surpopulation carcérale, avec une compétence remarquable et avec humanisme, attentif aux conditions de travail des agents de détention comme aux conditions d'incarcération des détenus. Il considère, à l'instar de nombreux collaborateurs, que le domaine pénitentiaire perd « sa carte maîtresse », ce qui ajoute au désarroi de ses collègues, ressentant des attaques incessantes à l'égard de leur profession et ne comprenant pas les objectifs de l'OCD. Un second auditionné ajoute que, quel que soit le directeur suivant, le déplacement d'une personne qui excelle dans son domaine reste incompris par les gardiens. Il déclare lui aussi ignorer les objectifs de la direction de l'OCD, puisque M. Bertschy, directeur général de l'OCD, n'a, à la date de cette audition, jamais réuni le personnel pour présenter sa personne, ses missions et ses objectifs.

Concernant l'OCD, les fonctions des collaborateurs qui y travaillent ne sont pas comprises par le personnel de terrain ; forts de leur longue expérience, les auditionnés s'étonnent que les membres de l'OCD approchent le milieu carcéral depuis leur bureau, alors que la présence sur le terrain et la connaissance qu'elle permet sont primordiales.

Lors de cette même séance, la CCG prend connaissance d'un courrier de l'Union du personnel du corps de police (UPCP) envoyé dans un premier temps par courriel à M. Christo Ivanov, alors président de la commission, à l'attention de la CCG. Le syndicat connaît des différends avec le Conseil d'Etat quant à la mise en œuvre de la LOPP au 1^{er} mars 2017 et à son règlement d'application, et demande l'intervention de la commission pour une suspension de celle-ci afin de reprendre les travaux de finalisation de ce règlement. La CCG rappelle dans un courrier daté du 6 mars 2017 que la loi 11661 sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (LOPP) a été adoptée le 3 novembre 2016 et promulguée le 11 janvier 2017. Un arrêté relatif à la date d'entrée en vigueur a été publié dans la Feuille d'avis officiel le 22 février 2017. Quant au règlement d'application, elle indique que, s'agissant d'une norme réglementaire, il est du ressort du Conseil d'Etat, seul compétent en la matière.

Lors de sa séance du 3 avril 2017, la CCG prend connaissance du rapport du Service d'audit interne (SAI) de l'Etat de Genève n° 16-30 sur la prison de Champ-Dollon. Ce rapport confidentiel, comme tout rapport du SAI, permettra à la sous-commission pénitentiaire d'approcher la problématique du taux d'encadrement et la nécessaire prise en compte des particularités des établissements, assortie d'une discussion approfondie avec les intéressés.

Lors de sa séance du 8 mai 2017, la CCG examine le rapport n° 113 de la Cour des comptes *Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des horaires et des indemnités à l'office cantonal de la détention* du 20 février 2017⁵. Les recommandations émises l'ont été avant l'entrée en vigueur de la LOPP. La Cour des comptes a alors relevé que les formations continues des agents de détention sont planifiées en dehors des heures habituelles de travail et a recommandé que « ces formations soient planifiées durant les heures ouvrables (“travaillables”) afin de minimiser le nombre d'heures supplémentaires et donc de réduire le “surcoût” engendré par la majoration de ces heures ». Concernant les heures supplémentaires, la Cour a constaté que « les bases légales ne sont pas conçues pour des services fonctionnant 24 heures sur 24 et sept jours sur sept ». Il revient dans le cadre de mise en œuvre de la LOPP de déterminer les modalités de gestion de ces heures, tout comme de définir dans une loi ou un règlement le traitement des heures de piquet effectuées par les cadres supérieurs.

La Cour des comptes a relevé à ce sujet que, si « la permanence assurée par la direction générale est dotée de ressources suffisantes, (...) tous les collaborateurs concernés n'ont en revanche pas encore pu être formés à la gestion opérationnelle de crise ou à la conduite d'état-major, ce qui réduit les possibilités de les engager effectivement dans la gestion d'une situation de crise ».

Il est également relevé que des indemnités sont parfois versées de manière indue. Ainsi, « environ soixante agents de détention touchent l'indemnité de 225,70 F par mois pour service de nuit et travaux spéciaux alors qu'ils n'en remplissent pas les conditions d'octroi ». De même, il en ressort que les conditions d'octroi pour l'indemnité pour surpopulation carcérale versée en fonction du nombre de détenus accueillis à Champ-Dollon n'ont pas été mises à jour et ne correspondent plus à la réalité du terrain.

Les recommandations qui s'ensuivent, ont pour beaucoup un impact sur les conditions salariales des collaborateur-trice-s et sont d'autant plus sensibles que le contexte général est tendu en ce début d'année 2017. Les réponses qui

⁵ Cf. <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation/2017-N-113-a-132.html>

doivent être apportées sont parfois mal vécues, comme nous le verrons, et contribuent alors au sentiment de manque de reconnaissance de la profession.

Concernant les recommandations de niveau 3, la recommandation 8 préconise de prendre toutes les mesures pour faire cesser les incohérences dans la compensation des piquets, avec un délai pour y répondre fixé au 31 mars 2017 selon l'indication de l'audit. La recommandation 10 invite à suspendre les indemnités pour lesquelles les collaborateurs ne remplissent pas/plus les conditions d'octroi avec un délai fixé au 31 mars 2017 par l'audit et, enfin, la recommandation 11 propose de modifier les bases légales et d'adapter les dispositions du règlement d'application ROPP pour ce qui relève de l'opportunité d'une indemnité pour surpopulation carcérale, avec un délai, toujours fixé par l'audit, au 30 juin 2017.

Sur l'ensemble des 13 recommandations émises, l'OCD, et plus particulièrement la DRH et pour l'une d'elles Champ-Dollon, s'engage à répondre, pour les 10 qui le concernent, dans des délais s'échelonnant du 31 mars 2017 au 31 décembre 2018. Cette dernière échéance est une réponse à apporter en collaboration avec la DGSI⁶.

Lors de la séance de la CCG, il est également mentionné que, si l'on étoffe la direction générale, cela n'a de sens que pour autant qu'elle reprenne un certain nombre de tâches exécutées dans les établissements. Cet élément pourrait donner lieu à une réflexion et à une communication ultérieure, dans le but de mieux faire comprendre le rôle de l'OCD, aspect que la sous-commission traitera. Et ce d'autant qu'un magistrat de la Cour des comptes a le sentiment que, si la direction générale assumait l'ensemble des tâches, son effectif ne serait pas disproportionné.

La Cour des comptes a pu constater que seul Champ-Dollon s'était doté d'un outil de gestion des heures supplémentaires efficace, à savoir une base de données Access et un fichier Excel. Elle a suggéré que l'ensemble des établissements pénitentiaires reprennent le fichier de Champ-Dollon dans un premier temps. Cette dernière suggestion reprend la volonté exprimée par certains auditionnés de la sous-commission « *Pénitentiaire* » de diffuser et de partager les « bonnes pratiques ».

Le département de la sécurité et de l'économie (DSE)⁷ et l'OCD plus spécifiquement ont à leur tour souligné lors de leur audition du 26 juin 2017, portant sur le suivi des rapports de du SAI et de la Cour des comptes, avoir suivi un très grand nombre de recommandations. M. Philippe Bertschy,

⁶ Ancienne direction générale des systèmes d'information.

⁷ Département de la sécurité et de l'économie (DSE) jusqu'au 30 mai 2018. Aujourd'hui, département de la sécurité (DS).

directeur général de l'OCD, a rappelé que, jusqu'en 2013, l'office était composé d'entités autonomes cloisonnées avec des pratiques hétérogènes. La LOPP a introduit une gouvernance centralisée permettant d'harmoniser les pratiques. Le fonctionnement en silos a ainsi pu être dépassé. Les rôles et les responsabilités respectifs des différentes directions transversales ont été clarifiés ; les processus, harmonisés et le cadre normatif décliné. Le directeur général adjoint a également rappelé que les taux d'encadrement par établissement ont été définis sur la base d'une concertation avec chaque établissement et qu'une directive a été édictée. M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du DSE, a confirmé que 60% des recommandations du SAI ont été réglées et que pour celles liées aux rapports de la Cour des comptes, environ $\frac{2}{3}$ des points ont trouvé une réponse en l'espace de 6 mois pour l'un des rapports et 9 mois pour l'autre.

Au moment de cette audition, la commission de contrôle de gestion n'a pas encore de retour du suivi des recommandations par la Cour des comptes⁸ ; ce qu'il faut retenir à ce stade, c'est le travail assumé par le département et surtout son constat, au-delà des processus mis en place et de l'émission des directives, portant sur la difficulté de faire travailler ensemble les différents établissements et de concrétiser la transversalité.

Cette problématique fera l'objet d'une attention particulière lors des travaux de la sous-commission.

2. Sous-commission « Pénitentiaire »

2.1. Constitution d'une sous-commission et composition

La constitution d'une sous-commission « *Pénitentiaire* » a fait l'objet de discussions, comme relevé précédemment.

La situation dans le domaine pénitentiaire s'est également tendue suite à l'annonce de sanctions disciplinaires envers des gardiens ayant pris part à une manifestation le 4 février 2017, à laquelle une soixantaine de gardiens ont participé, soutenus par des membres de leurs familles et d'autres participants. Le personnel entendait manifester sa colère suite à la nouvelle du départ de M. Franziskakis et son incompréhension face au poids donné, selon lui, à l'OCD. Lors de la séance de la CCG du 10 avril 2017, M^{me} Valiquier Grecuccio rappelle la question qu'elle a posée au Conseil d'Etat à cet égard et la réponse

⁸ Ce suivi fera l'objet d'un point de l'ordre du jour de la séance de la commission de contrôle de gestion en automne 2018.

que ce dernier a communiqué au Grand Conseil en date du 7 avril 2017⁹. Elle sollicite une intervention pour calmer la situation, trouvant qu'il ne peut être demandé au principal intéressé d'ouvrir des procédures disciplinaires à l'encontre de collaborateurs qui ont manifesté leur soutien à son égard. Ce qui questionne le principe de loyauté.

Lors de la séance du 8 mai 2017, cette question est reprise par la CCG. Les procédures administratives sont confiées à M. Fabrizio Bervini, nouveau directeur de Champ-Dollon. Une députée socialiste plaide pour que la CCG puisse s'assurer que le domaine pénitentiaire retrouve sa sérénité et réponde aux interrogations posées par les auditionnés. Sans entrer dans la gestion du personnel, elle estime qu'il est de la responsabilité de la CCG de garantir que les institutions fonctionnent bien. S'il est problématique que des collaborateurs ne comprennent pas le rôle de l'OCD, un soutien doit être donné à ce même office pour que son rôle soit compris par ceux-ci. A l'inverse, un député PLR, tout en entendant l'inquiétude qui s'est manifestée, estime qu'il n'est pas de la compétence de la CCG de jouer un quelconque rôle de médiateur ou d'intervenir dans ce qu'il considère comme relevant de l'opérationnel. Pour un autre député encore se pose la question plus générale de la gouvernance qui relève de la compétence de la CCG.

La question semble difficile à trancher et est une nouvelle fois reprise lors des séances du 15 mai et du 22 mai 2017. Un projet de mandat en vue de la constitution éventuelle d'une sous-commission est alors discuté.

Lors de la séance du 12 juin 2017, la Cour des comptes informe la CCG que le suivi de ses recommandations ne fait que commencer en vue de la parution de son rapport annuel. Elle n'est donc pas en mesure de donner un état de la mise en œuvre de ces recommandations. Cet élément plaide alors pour un travail spécifique de la CCG.

C'est ainsi que le principe d'une sous-commission « *Pénitentiaire* » est accepté par 9 oui (3 MCG, 2 UDC, 3 S et 1 EAG), 4 non (4 PLR) et 2 abstentions (1 Ve et 1 PDC).

Lors de sa séance du 26 juin 2017, sont nommés membres de la sous-commission « *Pénitentiaire* » MM. Christo Ivanov et Charles Selleger et M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio, par 12 pour (2 MCG, 2 UDC, 4 PLR, 1 Ve et 3 S) et 1 contre (1 MCG). Ce dernier explique son refus, car il trouve

⁹ Réponse du Conseil d'Etat à la question urgente écrite de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio *Champ-Dollon : apaisement ou huile sur le feu ?* : <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE00616A.pdf>

inapproprié qu'un membre de la sous-commission appartienne au même parti politique que celui de M. Pierre Maudet.

Un communiqué de presse est rédigé pour informer de la constitution de la sous-commission.

2.2. Mandat de la sous-commission et organisation des travaux

Durant la séance de la CCG du 28 août 2018, M^{me} Valiquier Grecuccio revient sur le mandat qui a été confié à la sous-commission qui s'est réunie le durant l'été pour le formaliser. Elle annonce qu'elle assume la présidence de cette sous-commission.

Le mandat de la sous-commission « *Pénitentiaire* » est ainsi formellement approuvé le 28 août 2017 à l'unanimité des présent-e-s (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC et 3 MCG) (cf. *Annexe 1 : Mandat*).

Du point de vue méthodologique, il est important de relever que la sous-commission peut s'appuyer sur les procès-verbaux des auditions déjà menées par la CCG et sur les rapports ou documents existants mentionnés lors de ces mêmes travaux ou sur tout autre document. Elle entend procéder à différentes auditions et se réserve alors également l'opportunité d'entendre d'autres personnes selon les besoins de ses travaux.

2.3. Méthode de travail de la sous-commission

La sous-commission a travaillé sur mandat et sa ligne de conduite est d'avoir cherché à comprendre des processus, pour les améliorer le cas échéant, et non des coupables à désigner. Elle a dû prendre en compte une situation de crise vécue ou perçue comme telle par certains collaborateurs, quand bien même des réponses ont été apportées au fur et à mesure du déroulement de ses travaux du point de vue organisationnel ou suite à des négociations paritaires. Le contenu de son mandat s'est trouvé de sorte réorienté au vu des auditions. Les thématiques qui ressortent de ces mêmes auditions répondent aux réalités du terrain et aux perceptions de ses acteurs.

Le départ du directeur de Champ-Dollon, la mise en musique de nombreuses directives et l'adoption de la LOPP et de son règlement ont constitué une période critique qui a cristallisé les tensions ; ce temps particulier a, versant constructeur des crises, permis de mettre en lumière certaines problématiques pour lesquelles des réponses ont depuis déjà été trouvées ou sont apportées sous forme de recommandations.

En début de mandat, la présidente de la sous-commission a pu rappeler au conseiller d'Etat chargé du DS la volonté de la sous-commission de prendre en

compte ce climat particulier lié à une période charnière de l'institution pénitentiaire et de permettre aux différents acteurs de s'exprimer, tout en réitérant la volonté première de servir les institutions.

La sous-commission s'est réunie 21 fois, à raison d'une fois par semaine en règle générale en période scolaire, sur une période allant du 1^{er} septembre 2017 au 29 août 2018, puis a auditionné M. Pierre Maudet. Et ce pour un total de 55 heures, exception faite des séances consacrées à la relecture critique du projet de rapport en vue de sa remise aux membres de la CCG. Elle a procédé à l'audition de 32 personnes (cf. *Annexe 2 : Auditions*), dont certaines par deux fois. Elle a pu consulter l'ensemble des documents qu'elle a demandés et remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur collaboration.

La sous-commission a dû différer la présentation de son rapport suite à un impératif privé de l'un de ses membres, avant de déterminer une date après l'été, compte tenu de l'agenda de la CCG et du département.

Concernant les collaborateurs du pénitentiaire que la sous-commission pouvait être amenée à auditionner, afin de clarifier toute question éventuelle de leur part, la sous-commission a demandé à ce que l'information quant à la création de la sous-commission leur fût communiquée.

Au préalable à chaque audition, la présidente de la sous-commission a indiqué que les personnes étaient déliées de leur secret de fonction, que la confidentialité de leurs propos respectifs serait garantie, à savoir qu'ils ne seraient pas attribués de manière claire avec leurs noms, que les procès-verbaux de leur audition leur seraient soumis pour corrections éventuelles et approbation, que ces mêmes procès-verbaux ne seraient communiqués à personne et resteraient en main de la seule sous-commission, et que la CCG n'y avait pas accès, pas plus que la hiérarchie de l'OCD ou le département.

La sous-commission a clairement exprimé aux personnes auditionnées que son travail répondait à un mandat de la CCG et qu'elle entendait comprendre les processus, les questionner, voire les améliorer, et pour ce faire formuler au besoin des recommandations pour améliorer le bon fonctionnement des institutions. Elle a rappelé qu'elle ne procédait pas à un audit et qu'elle n'était pas la Cour des comptes.

La sous-commission a fait pleinement sien le devoir de confidentialité et de réserve afin de garantir la parole donnée.

2.4. Organisation des travaux en coordination avec la CCG

Au vu des changements intervenus dans la composition de la CCG au début de la législature 2018-2023, M. Christo Ivanov n'est plus membre de la CCG depuis le 15 mai 2018. Il a été décidé qu'il serait considéré comme auditionné

par la sous-commission afin que les travaux puissent se conclure avec sa participation, pour éviter notamment tout biais méthodologique et pour qu'il contribue au vu de sa connaissance des auditions à la remise du rapport de la sous-commission. Cette manière de procéder a été validée par la CCG en date du 28 mai 2018 par 13 oui (1 EAG, 2 MCG, 2 Ve, 3 S, 4 PLR et 1 PDC) et 1 abstention (1 UDC).

Lors de la séance de la commission de contrôle de gestion du 19 novembre 2018, la sous-commission a rappelé une nouvelle fois qu'elle avait obtenu tous les documents et la collaboration nécessaires au bon déroulement de son mandat.

Lors de cette même séance, la procédure concernant la remise du rapport à la CCG a été rappelée à ses membres, à savoir la consultation du rapport au Secrétariat du Grand Conseil la semaine précédant la présentation du rapport à la CCG, de même que les modalités de la conférence de presse présentant ensuite le présent rapport, à laquelle le département ne participe pas. La même procédure quant à la consultation du rapport a été appliquée au conseiller d'Etat chargé du DS qui en a été informé par courrier et par la présidente de la sous-commission.

Enfin, M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du DS, a été reçu le 3 décembre 2018 par la commission de contrôle de gestion. C'est durant cette même séance que la CCG a adopté les recommandations proposées par la sous-commission.

3. Thématiques

Comme relevé précédemment, la situation critique liée notamment au départ du directeur de Champ-Dollon et à la mise en œuvre de la LOPP dès son adoption, a permis de faire surgir des problématiques autour desquelles se sont cristallisées des tensions, des interrogations, des projections, des revendications, des espoirs... qui ont habité les auditions. Le travail a consisté à objectiver le subjectif ; la sous-commission a en effet dû traiter le volet du ressenti face à de nombreux changements, vécus positivement par certains et subis par d'autres. Elle est entrée dans ce qui faisait sens pour exercer un métier au quotidien, avec éthique et conviction, mais parfois parsemé de doutes et de découragement.

Ce rapport rend compte de ce cheminement, et le travail d'objectivation a permis de reprendre des éléments ressortis des auditions qui ont été regroupés sous 7 thématiques, assorties pour chacune d'elles de recommandations. Celles-ci se recoupent pour certaines ou entrent en interaction les unes avec les autres. Il ne faut y voir aucune hiérarchie dans l'ordre de leur présentation.

Il faut enfin relever que les auditions sur le terrain ont pris fin avant l'été 2018 ; des demandes complémentaires ont été formulées depuis par la sous-commission pour en tenir compte. Celle-ci est consciente que le contexte a évolué depuis ses premiers entretiens, mais est convaincue que l'arrêt sur image qu'elle a opéré est une contribution à une meilleure fluidité entre les différents échelons du domaine pénitentiaire.

Enfin, la sous-commission peut témoigner de l'engagement de l'ensemble des auditionnés qu'elle a entendus, et de leur loyauté.

3.1. Direction générale de l'OCD, porteuse d'une culture d'entreprise

Comme évoqué au chapitre 1.1., la recommandation 15 du rapport n° 109 de la Cour des comptes *Mener une véritable conduite du changement* a particulièrement suscité l'attention de la sous-commission, car elle vise « le développement d'une "culture d'entreprise OCD" forte afin d'instaurer un sentiment d'appartenance à une seule et même équipe ». Si la Cour des comptes considère dans son rapport d'activité 2016-2017 que cette recommandation a été réalisée selon son constat, elle souligne néanmoins que « la mise en place d'une "culture d'entreprise" nécessitera des efforts soutenus sur le moyen terme ».

La Cour des comptes relève que différentes mesures ont été prises, dont la mise en place de projets transversaux impliquant les différents établissements et de comités de direction élargis, ainsi que des déplacements réguliers de la direction générale au sein des établissements pénitentiaires¹⁰.

Ce processus doit se poursuivre. En effet, les auditions ont permis de mettre en évidence un paysage contrasté quant à la compréhension que les cadres et les collaborateurs du domaine pénitentiaire ont du rôle de la direction de l'OCD et quant à sa réelle capacité à cimenter une culture d'entreprise commune.

La direction a pu faire valoir le travail conséquent qu'elle a mené en soulignant certaines difficultés auxquelles elle a dû faire face ou doit encore faire face.

Celle-ci a tenu à souligner que l'administration pénitentiaire a été livrée à elle-même pendant 40 ans, sans structure pour la gouverner, et que le travail pour redresser la situation a été initié par la prédécesseure de l'actuel directeur. Il ressort une description initiale d'un « état de chaos assez important », avec un fonctionnement en silos des établissements. La sous-commission relève le

¹⁰ Un point consacré notamment au suivi des recommandations de la Cour des comptes fait l'objet d'une thématique propre.

travail effectué sur la base des recommandations de la Cour des comptes et estime que cette description problématique a donné lieu à un travail que la direction actuelle a mené compte tenu non seulement des recommandations, mais également de sa perception de la situation.

La direction a été renforcée pour agir en termes de gouvernance et répondre à des critiques reçues ou à des constats formulés par la direction.

Il ressort des auditions que si des collaborateurs ont perçu positivement cette démarche, d'autres n'ont vu qu'une boîte noire aux contours indéfinis, enflant en termes d'effectifs au cours du temps. Certains ont même souligné n'avoir aucun besoin de l'OCD pour travailler, qualifiant les locaux de celui-ci aux Acacias de « couloir de la mort ».

Des collaborateurs ont indiqué qu'entendre dire par la direction de l'OCD que « l'on se professionnalise enfin » a été ressenti comme très blessant pour ceux qui l'ont précédée.

La sous-commission constate un déficit de communication quand bien même il y avait bien la volonté d'agir dans l'intérêt de l'institution pénitentiaire. Les efforts consentis n'ont pas été toujours compris et il a pu en résulter pour des cadres le sentiment de travailler beaucoup et de ne pas être reconnus dans l'accomplissement de leurs tâches, tout comme le sentiment pour d'autres d'être coupés d'une hiérarchie pléthorique, éloignée du terrain.

Pour pallier cela, la proposition de voir l'OCD située sur la plateforme pénitentiaire a été émise. Elle n'est pas dénuée de sens, du moins quant à sa portée symbolique.

Les lignes de force des directions ont été posées, mais il est nécessaire que les rôles de support des différentes directions soient encore mieux explicités pour être mieux compris (cf. *Annexe 3 : Organigramme de l'OCD ; Annexe 4 : Liste des établissements pénitentiaires du canton de Genève*) et surtout permettre une fluidité métier dans l'intérêt de l'institution et au final des détenu-e-s.

Le département a pris la décision de fusionner le poste de directeur adjoint et de directeur stratégique de l'OCD. Le titulaire actuel en tant qu'ancien directeur stratégique, supervise les secteurs du contrôle interne, du système d'information et de l'expertise métier opérationnelle. Il assure également un rôle de coordination de toutes les fonctions transversales ou de support, tout en secondant le directeur de l'OCD dans la gestion managériale de l'office et en assurant la supervision de certains établissements dont il est le répondant.

La sous-commission s'est interrogée sur l'étendue de ce périmètre et émet des réserves quant à cette organisation, notamment en termes de gestion du temps. Cette charge de travail importante doit à son sens être discutée et il

s'agit de voir dans quelle mesure le volet affecté au terrain a pu être repris ou allégé vu la fonction de gardien-chef principal créé depuis à l'OCD (cf. page 19, à ce sujet).

Le rapatriement de certaines prestations transversales peut expliquer la croissance des effectifs de l'OCD, mais il faut encore mieux l'expliquer.

Dans cette même perspective, la vision portée par l'OCD qui se concrétise, en termes de projets, doit être mieux discutée et communiquée pour éviter les critiques portant sur une « absence de vision », entendues lors de certaines auditions.

Concernant certaines de ces directions, la direction générale a mentionné à la sous-commission que la DRH, composée de 12 personnes et d'un directeur, gère plus de 900 collaborateurs, alors que le même service à la police en compte 75 pour 2200 personnes. Il conviendrait que le département puisse répondre de cette différence en expliquant les raisons qui pourraient être objectivées, et voir notamment si certaines tâches sont de fait assumées par la direction RH du département. Par ailleurs, la sous-commission relève qu'il lui a été mentionné que d'autres tâches relevant des RH sont assumées par les établissements eux-mêmes, comme faire le lien avec les directives, s'assurer de leur bonne diffusion, s'assurer de repourvoir les postes à l'interne et de permettre la mobilité.

En parallèle, la sous-commission rappelle le suivi de la recommandation 16 du rapport n° 109 *Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention* visant à adapter et clarifier le positionnement de la gestion des RH de l'OCD. Pour mémoire, la Cour recommande à la direction générale de l'OCD « de clarifier les rôles et responsabilités de la direction des RH de l'OCD tant vis-à-vis des établissements et services, que vis-à-vis de la DDRH du DSE, et ceux pour l'ensemble des processus RH. En ce sens, la direction des RH de l'OCD devra développer son rôle d'appui et de conseil aux établissements et services, sans se limiter aux activités de support administratif. » La Cour relève également que selon la planification pénitentiaire privilégiée, dont le projet des Dardelles, il sera nécessaire d'examiner la dotation en personnel au sein de la direction des RH de l'OCD.

Le délai initial de la mise en œuvre a été repoussé au 31 mars 2018 ; cette même mise en œuvre était en cours lors de l'examen du suivi des recommandations par la Cour des comptes. Les résultats ont une implication certaine quant aux clarifications demandées ou attendues, et permettront de répondre aux interrogations précédentes. Cette mise en œuvre devrait donc

faire l'objet d'une présentation du département, et ce d'autant qu'elle pourrait avoir des conséquences en termes de postes.

Une réflexion a été posée par l'un des auditionnés sur le rôle de l'OPE qui garantissait auparavant une équité transversale. De manière générale, il n'est pas certain que les décisions prises aux différents niveaux hiérarchiques soient les mêmes dans tous les services. Cette perte de rôle central fait que, même si une réponse est donnée, il n'est pas certain que ce soit celle à donner du point de vue de la coordination de l'ensemble. C'est un questionnement qui mériterait d'être repris par la commission de contrôle de gestion à l'examen de l'articulation des différents niveaux RH et qui dépasse le cadre de ce travail.

Concernant la communication, il a été expliqué à la sous-commission que son directeur gère notamment les relations avec les médias, l'organisation des événements, la participation à la Cité des métiers, les campagnes de recrutement, les présentations publiques des professions inhérentes au milieu pénitentiaire et la communication interne. En automne 2017, une plateforme intranet était en cours de finalisation pour favoriser la communication interne, à la demande notamment de la Cour des comptes.

Il est apparu que ce besoin de communication interne était ressenti par de nombreux collaborateur-trice-s ; la sous-commission ne peut qu'appuyer un déploiement de celle-ci, car elle permet également de renforcer la transversalité entre les différents domaines et établissements, et de contribuer à cette fameuse culture commune. La direction s'est d'ailleurs interrogée sur l'opportunité d'un 0,5 ETP pour appuyer la communication interne.

Afin de répondre aux besoins de celle-ci et aux besoins métiers opérationnels des établissements et services de l'OCD, le département a depuis pris la décision de développer un *Intranet OCD* dont le déploiement se poursuit.

Pour répondre à la nécessité de mieux prendre en compte les impératifs et impondérables du terrain, l'OCD a pris la décision d'engager un gardien-chef principal, rattaché hiérarchiquement au directeur général de l'OCD ou à son suppléant. Le cahier des charges précise notamment qu'il « apporte son expertise métier à celui-ci (directeur de l'OCD) dans la gestion opérationnelle des établissements » et « Au sein de la direction générale et auprès des directions d'établissements (...) l'expertise métier permettant à l'OCD d'assumer sa mission en matière de politique carcérale, de conditions de détention, de bonne gestion de l'ensemble des établissements. Il est chargé d'assurer la transversalité entre les établissements pour tous les aspects liés au personnel uniformé (...). Il conseille le directeur général dans sa tâche de supervision du bon fonctionnement des établissements de détention (...). Il

contribue au positionnement stratégique de la DG en matière de gestion du personnel uniformé et veille à l'accompagnement de l'évolution de la politique pénitentiaire pour le personnel uniformé de l'Office. (...) Il garantit le respect de la dignité des détenus et des droits fondamentaux. Il participe à la coordination de la planification et de l'engagement opérationnel du personnel uniformé ainsi qu'aux programmes de formation le concernant. »

L'ambition est de taille et on serait tenté de dire que c'est la recherche du gardien providentiel. Il faut voir dans ce descriptif la reconnaissance du besoin de mieux appréhender les problématiques de terrain et de s'appuyer sur une expertise métier. C'est une forme de réponse à la perception de l'OCD par certains qui le décrivent comme une boîte noire éloignée des réalités concrètes.

La nomination de cette figure centrale au 1^{er} décembre 2017 ne doit pas cacher les attentes qui lui sont associées, tant celles de la direction, comme en témoigne le cahier des charges susmentionné, que celles des collaborateur-trice-s du domaine pénitentiaire.

Des doutes quant à la possibilité effective de répondre à l'ensemble de ces objectifs ont été émis par la sous-commission au vu de l'ampleur de la tâche et des ambitions affichées.

L'intéressé a donc pour mission de soutenir concrètement, de par ses compétences métier, les établissements pénitentiaires dont il est lui-même « une des pierres de cette construction », une pierre angulaire. Cette mission première s'ouvre, selon la compréhension de l'intéressé lui-même, sur l'accompagnement des collaborateur-trice-s en termes de mobilité, la promotion du métier d'agent de détention, sa participation à ce qui touche la formation de base et la formation continue, ou encore le projet de réinsertion des détenus. Son expérience de l'intérieur est bien ce qui est attendu de la direction générale.

Cet engagement peut apporter du sens et du lien, et combler une insuffisance de communication, tout au moins vécue comme telle. Au terme de près d'une année d'activité du gardien-chef principal à l'OCD, un bilan serait intéressant pour mesurer le chemin accompli et pour définir les priorités.

Il a également été relevé qu'il existe indéniablement une culture d'entreprise forte à Champ-Dollon, certainement déjà du fait de son ancienneté. Le qualificatif de « champ-dollonien » a ainsi été utilisé pour rendre compte de celle-ci. Pourtant, cette identification à un établissement donné ne s'est pas manifestée que chez des collaborateurs de Champ-Dollon. Le personnel de terrain s'identifie d'abord comme venant d'un établissement X. La culture commune se construit, mais il faut accepter que cela prenne du temps.

Pour beaucoup, cet objectif passe par la nécessité que la direction générale de l'OCD se rende disponible et soit plus visible dans les établissements pour « restaurer la confiance et améliorer le relationnel », selon les propres termes de l'un d'eux. Cette démarche est en cours, comme relevé par la Cour des comptes, qui a également rappelé que ces efforts doivent être poursuivis. C'est donc une dynamique constructive qui est enclenchée.

En miroir, une direction a relevé que l'évolution de l'OCD était indispensable au vu de cette même nécessité de construire une culture commune et que « le défaut principal de l'OCD » réside dans le fait que « les directeurs d'établissements ne se connaissent pas assez et ne connaissent pas suffisamment le travail des uns et des autres, malgré les réunions régulières du comité de direction à la direction générale ». Selon celle-ci, des stages d'immersion dans une autre entité pour les directions elles-mêmes pourraient être une piste à explorer.

Enfin, pour conforter les perspectives, à l'instar de la direction générale de l'OCD qui a souligné que la période examinée correspondait à une période de bascule s'ouvrant sur des projets fédérateurs présentés lors des Etats généraux de la détention, la sous-commission encourage le développement de projets rassembleurs et souligne que la commission du personnel pourrait constituer elle aussi une force de proposition impliquant les différents métiers et entités. A terme, d'autres services ou offices du canton pourraient être associés. Le projet de réinsertion des détenu-e-s en serait un¹¹.

Recommandations

1. Poursuivre l'accompagnement au changement dans le sens des recommandations de la Cour des comptes et, le cas échéant, s'appuyer sur une ressource externe – DS + OCD
2. Mettre en place un système de communication interne et s'assurer de sa mise en œuvre notamment avec une évaluation au bout d'une année – OCD
3. Consolider les ressources portant sur la communication – DS + OCD
4. Valoriser le rôle des services supports et celui des métiers en veillant à leur complémentarité – OCD
5. Informer la commission de contrôle de gestion en début d'année 2019 du suivi de la recommandation 16 *Adapter et clarifier le positionnement de*

¹¹ Cf. le concept de réinsertion présenté en avril 2018 : <https://www.ge.ch/document/concept-reinsertion-se-deploie-etablissements-penitentiaires-dardelles-seront-cle-voute>

la gestion des RH de l'OCD de l'audit n° 109 selon l'échéance fixée par le rapport d'activité de la Cour des comptes 2016-2017 – DS + OCD

6. Poursuivre le développement de projets fédérateurs – DS + OCD + commission du personnel + partenaires
7. Etablir un bilan après un an d'activité du gardien-chef principal à l'OCD – OCD + commission du personnel
8. Mettre en place un dispositif de stages en immersion – OCD + commission du personnel

3.2. Mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes et du SAI, émission de directives et priorisations

La sous-commission n'entend évidemment pas se substituer à la Cour des comptes et commenter le travail qui est le sien. Il est important toutefois de donner un aperçu du suivi des recommandations, puisqu'il témoigne tant du travail déjà accompli que de celui en cours¹². Par ailleurs, et c'est un élément important, ces efforts ont eu un impact sur le travail quotidien de l'OCD et des directions. Il a accompagné des procédures de clarification, mais il n'a pas toujours été compris par la base ou en tout cas n'a pas toujours été suffisamment connu. Il a aussi suscité une intensification dans les changements et, en ce sens, cela touche la problématique d'accompagnement au changement évoquée au point précédent.

Concernant la gestion des ressources humaines¹³, globalement, la Cour des comptes relève que, sur 16 recommandations, 9 ont été mises en œuvre et 7 sont en cours de réalisation. Des délais initiaux ont donc été revus en conséquence. La Cour relève que des améliorations doivent être apportées en matière de mise en œuvre de critères de promotion, de finalisation de gestion des carrières et de mise en place d'un dispositif de formation continue.

¹² Le rapport annuel de la Cour des comptes de septembre 2017, tome 2, rappelle le processus de suivi des recommandations. Il débute chaque année au printemps et consiste en l'examen des mesures correctrices prises par l'entité concernée à la suite d'un rapport. Elle porte une appréciation en qualifiant les recommandations selon leur degré de mise en œuvre (réalisée, en cours, sans effet, sans objet ou non réalisée). La date de référence est le 30 juin. Ainsi, la date de référence pour les rapports n° 109 et n° 113 est le 30 juin 2017.

¹³ Cf. *Rapport annuel d'activité 2016-2017* de la Cour des comptes, et plus particulièrement pages 232 à 240, consacré au suivi du rapport n° 109 *Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention* : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-annuels.html>

Ce qu'il faut retenir à ce stade, c'est le travail déjà accompli durant le 1^{er} trimestre 2017, d'une part, et celui qui reste alors à accomplir au vu des nouveaux délais fixés en regard du travail déjà en cours, d'autre part. Au moment de la finalisation du présent rapport, ces recommandations devraient avoir trouvé leur concrétisation. Une information en ce sens à la commission de contrôle de gestion serait pertinente.

Enfin, la mise en œuvre de la recommandation 16 *Adapter et clarifier le positionnement de la gestion des RH de l'OCD*, dont le délai initial était fixé au 31 mars 2017, a été repoussée au 31 mars 2018. Vu son contenu, ce point est traité au chapitre 3.1. ; la sous-commission invite à s'y reporter.

Concernant la gestion des horaires et des indemnités à l'OCD¹⁴, globalement, la Cour des comptes relève que, sur 13 recommandations dont 10 à l'intention de l'OCD et 3 de l'office du personnel de l'Etat (OPE), 6 ont été mises en œuvre et 6 sont en cours de réalisation, 1 étant sans effet. Avec l'entrée en vigueur de la LOPP et son règlement notamment, des réponses ont été apportées par le département. On peut mentionner l'élaboration d'une directive sur la gestion des horaires du personnel pénitentiaire (annualisation du temps de travail, gestion des heures supplémentaires)¹⁵ et celle sur le service de piquet et indemnités y relatives¹⁶, ou encore les mesures pour adapter les indemnités au nouveau cadre réglementaire, comme la suppression de l'indemnité forfaitaire de nuit au profit d'une indemnité par heure de nuit travaillée et la définition des taux d'encadrement et des conditions d'octroi de

¹⁴ Cf. *Rapport annuel d'activité 2016-2017* de la Cour des comptes, et plus particulièrement pages 261 à 267, consacré au suivi du rapport n° 113 *Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des horaires et des indemnités à l'office cantonal de la détention* : <http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-annuels.html>

¹⁵ La directive sur la gestion des horaires du personnel pénitentiaire a été validée par la direction départementale des ressources humaines et l'OPE et s'applique à l'ensemble des établissements pénitentiaires dès le 1^{er} septembre 2017. La définition des heures supplémentaires, les barèmes de majoration et les conditions de reprise sont indiqués aux articles 58 et 59 du ROPP.

¹⁶ La direction générale de l'OCD a émis en juin 2017 une directive sur le service de piquet et indemnités y relatives. Elle inclut la définition du service de piquet, les collaborateurs concernés, la compensation des heures de piquet et l'indemnité natel liée à l'exercice du service de piquet, avec une entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017. Avec la mise en œuvre du ROPP, l'ensemble des indemnités versées a été revu.

l'indemnité surpopulation¹⁷. Ces points sont centraux et ont fait l'objet de négociations. La sous-commission a pris acte pendant ses travaux des accords intervenus, de nature à rendre le climat plus serein, tout en répondant aux injonctions de la Cour des comptes. C'est bien sur de tels thèmes qu'un travail concerté en commission paritaire paraît opportun pour, dans un cadre donné, trouver les meilleures articulations possible pour la mise en œuvre des recommandations et des objectifs.

Pour la majorité des recommandations en cours restantes, un travail conjoint avec l'OPE ou la direction de l'organisation, de la sécurité de l'information et de la logistique (DOSIL) est nécessaire. Ainsi, la recommandation 6 portant sur un outil efficace de gestion des horaires et suivi des heures supplémentaires est liée à un travail départemental pour répondre à un besoin transversal de ce dernier, besoin identifié en effet par d'autres offices du département. Le renforcement du système de contrôle interne en matière de suivi des heures supplémentaires est également lié à cet outil.

Cet outil de gestion est attendu pour la fin de l'année 2018. Une information à la commission de contrôle de gestion à la fin du 1^{er} trimestre 2019 serait donc souhaitable.

Concernant les directives, un travail important a été conduit par l'OCD sur une période ramassée comme en témoigne un tableau interne reçu. Leur rédaction, pour l'essentiel, a été assumée par la direction générale de l'OCD, et plus particulièrement par la direction juridique ou la direction des ressources humaines, avec une validation formelle de la direction.

La sous-commission mesure le travail consenti et relève que certaines directions ont mentionné que cela n'avait pas été sans impact sur le travail quotidien et que le travail administratif prenait souvent le pas sur le travail lié à la direction de leurs établissements respectifs, ce dernier devant être accompli malgré tout. Une surcharge de travail en a découlé (cf. notamment pages 30 et 31).

La direction générale a également souligné les difficultés ressenties par ses propres collaborateurs. Si elle comprend la nécessité des organes de contrôle,

¹⁷ La direction générale de l'OCD a émis une directive sur la détermination des taux d'encadrement et les conditions de l'octroi de l'indemnité pour surpopulation carcérale. Elle s'applique à tous les établissements pénitentiaires. L'octroi de l'indemnité est lié au dépassement du seuil de pénibilité par rapport au taux d'encadrement de l'établissement. Chaque établissement dispose d'un taux d'encadrement propre en fonction de la nature de son régime de détention. Champ-Dollon bénéficie d'un deuxième seuil de pénibilité, pouvant enclencher l'octroi de l'indemnité, lié au nombre de détenus.

6 audits en 18 mois peuvent aussi être définis comme du « harcèlement institutionnel ». Lorsque ces mêmes collaborateurs peuvent lire dans la presse ou entendre qu'ils sont incompetents, alors même qu'ils fournissent un travail conséquent pour atteindre les objectifs, ils le vivent très mal. Il appartient alors à la direction d'intervenir. Ce sentiment-là plaide pour une meilleure communication transversale afin de donner sens à une vision collective et asseoir la légitimité de chacun-e, et également pour un dialogue itératif avec la commission de contrôle de gestion dans le suivi de ses recommandations.

Concernant les directives et les procédures, des cadres ont relevé qu'il y a eu une masse importante de directives et de procédures émises. Pourtant, tout en ne contestant pas leur bien-fondé sur le principe, il est à craindre qu'elles n'atteignent pas toutes leurs objectifs, car les personnes ne sont plus en mesure de les assimiler. La réflexion doit permettre, comme l'a relevé l'un de nos interlocuteurs, d'assurer la sécurité périmétrique, la sécurité des procédures, la sécurité relationnelle et la sécurité thérapeutique. Or, si les procédures ne sont pas assimilées, au vu des changements nombreux et sachant qu'elles font l'objet de plusieurs classeurs, cela devient difficile. La forme de management a changé ; de l'avis de cadres, les collaborateurs ne se sentent pas toujours soutenus dans l'exercice de leur activité et le système de contrôle mis en place les a désécurisés. Ce qui pourrait paraître comme une inflation de directives et de procédures ne ressort pas de la seule volonté de l'OCD ou du département, mais s'apparente plutôt à une problématique administrative générale, soit à une tendance globale, qui peut conduire à paralyser les initiatives.

Tout en comprenant la nécessité pour l'OCD de devoir émettre des directives et procédures en regard de la mise en œuvre de la LOPP notamment, il en ressort qu'il aurait fallu plus de temps pour les diffuser dans toutes les strates afin de favoriser un processus d'assimilation, puis d'adhésion. Ce point mérite donc un suivi régulier pour s'assurer que directives et procédures soient intégrées dans l'opérationnel.

Recommandations

9. Informer la commission de contrôle de gestion en début d'année 2019 du suivi de la mise en œuvre des recommandations dites « en cours » de l'audit n° 109 selon le rapport d'activité de la Cour des comptes 2016-2017 – DS + direction générale de l'OCD
10. Informer la commission de contrôle de gestion à la fin du 1^{er} trimestre 2019 de la mise en œuvre de l'outil de gestion des horaires et de suivi des heures supplémentaires – DS + OCD + DOSIL

11. Instaurer une rencontre annuelle pour un point de situation avec les collaborateur-trice-s – OCD + DS
12. Assurer un suivi des recommandations de la CCG – DS + OCD

3.3. Statut du personnel pénitentiaire

Les représentants de l'UPCP ont rappelé que la fermeture de la prison de Saint-Antoine en 1977 a marqué l'ouverture de celle de Champ-Dollon, avec une loi sur la prison et le statut particulier du personnel, dit «F», correspondant au statut de surveillant de maison d'arrêt. S'est développé autour de «la» prison un certain nombre de petits établissements avec un régime de détention assoupli. Avec le temps, les tâches de ces surveillants se sont apparentées à celles des gardiens de Champ-Dollon. Il est relevé que l'idée d'unifier le statut du personnel était portée notamment par M. David Hiler, ancien conseiller d'Etat. L'idée forte qui est restée présente chez de nombreux interlocuteurs est que le changement devait se faire en partant des pratiques et expériences de Champ-Dollon, pour les diffuser, comme de l'existant. Référence est alors donnée au projet *Custodis*¹⁸, abandonné et qui reste pour ceux-ci un point d'ancrage.

Il ressort donc, que plus que l'harmonisation des statuts comme telle, c'est le processus qui a conduit à celle-ci qui a suscité des vagues et des incompréhensions pour nombre de collaborateurs et particulièrement pour ceux de Champ-Dollon qui se sont sentis pour certains négligés, déconsidérés, voire exclus.

Comme mentionné précédemment, la Cour des comptes a relevé en 2016 déjà les problèmes posés par la coexistence de deux statuts du personnel pour les agents de détention, dont les effets induits sur la mobilité qui s'en trouvait fortement freinée.

La LOPP devait donc répondre à ce souci d'harmonisation et surtout l'adoption de son règlement devait favoriser une lisibilité de ces mêmes statuts et encourager cette même mobilité.

Force est de constater que les craintes de nombreux collaborateur-trice-s, particulièrement à Champ-Dollon, se sont cristallisées entre le moment de l'adoption du projet de loi et celui de son règlement, comme en témoignent les courriels reçus, certaines auditions ou certains courriers. Ce qui devait fonder

¹⁸ Quant au personnel de surveillance de l'office pénitentiaire (aujourd'hui OCD), M. Laurent Moutinot, alors conseiller d'Etat chargé du département des institutions, avait initié un processus d'uniformisation du statut – projet *Custodis*. Ce projet de réforme a ensuite été abandonné en 2012 par le Conseil d'Etat.

le principe même de la mobilité a été différemment perçu, de l'opportunité à une non-reconnaissance des compétences ou des spécificités métier.

C'est ce hiatus que la sous-commission a cherché à comprendre pour dépasser les crispations et ouvrir le débat, sans revenir à la situation *ante*.

Nombre d'interlocuteurs ont regretté que, suite à l'adoption du ROPP en mars 2017, il n'y ait pas eu de séance ou d'accompagnement au changement. Durant l'été 2017, seules des séances informelles autour d'un café auraient été proposées par l'OCD. Nous retrouvons ici la problématique de l'accompagnement au changement abordée plusieurs fois, dont sous le point consacré à l'*Implication des collaborateur-trice-s* (cf. chapitre 3.4.).

Des auditionnés ont relevé que la prison de Champ-Dollon a fait figure de navire amiral pendant des années et qu'il a donc été difficile pour les collaborateurs de s'entendre dire que cet établissement devait devenir un établissement comme les autres, surtout pour les anciens. En effet, chez de nombreux collaborateurs de 35 à 40 ans et plus a émergé un sentiment de manque de reconnaissance professionnelle qui s'est cristallisé sur les questions salariales et de grades. Après avoir été très impliqués dans les moments de crise liés à la surpopulation carcérale et reconnus pour cette même implication, ils ont eu le sentiment d'être « oubliés après avoir été pressés comme des citrons lorsqu'il fallait sauver l'institution ».

Pour répondre à ce sentiment latent et, certes, qui n'est pas généralisé, tout en étant bien présent, il faut adopter une conduite au changement qui témoigne de la reconnaissance par l'institution de ses collaborateurs pour leur loyauté et leur compétence professionnelle. Il faut prendre acte de cette frustration et reconnaître que les collaborateur-trice-s accomplissent leur travail.

Cette reconnaissance est une manière de montrer que l'harmonisation du statut ne se construit pas contre, mais avec.

Nombre de nos interlocuteurs ont souligné que l'harmonisation des statuts a été plus facile à accepter dans les établissements autres que celui de Champ-Dollon, car celle-ci leur était favorable. La perte est donc à la fois ressentie sur le plan symbolique en termes d'image et sur le plan financier avec certains acquis qui ont été rediscutés. Ce moment critique s'est conjugué avec le départ de l'ancien directeur de Champ-Dollon, ce qui a exacerbé les tensions. Le facteur temps est donc un élément à prendre en compte pour que cette harmonisation puisse pleinement se déployer par égalité de traitement.

Afin d'éviter toute confusion avec la commission du personnel et ses attributions, la sous-commission préconise que les problématiques liées au statut et relevant des négociations entre l'Etat employeur et les organisations syndicales soient traitées en commission paritaire à l'échelon départemental.

Suite à la situation critique du début 2017, le secrétariat général du DS a d'ailleurs souligné le travail qui a pu se faire dans ce cadre-là pour trouver des solutions conjointes. Les prérogatives de cette commission doivent être définies pour éviter toute confusion avec la commission du personnel, instance à l'échelon pénitentiaire. Le but est de permettre un dialogue social dans l'intérêt public et de favoriser un climat de confiance réciproque important dans un contexte de travail aussi particulier et exigeant que le domaine pénitentiaire.

Pour revenir à l'introduction du statut unique, il a plutôt été bien accueilli par les directions des établissements. Les collaborateur-trice-s ont quant à eux émis une appréciation plus contrastée ou plus nuancée, selon le type d'établissement.

Le nouvel organigramme adopté a suscité des frustrations, certains agents de la prison de Champ-Dollon plus particulièrement, mais pas seulement, se sentant déconsidérés, par exemple, certains au grade de gardien principal adjoint, estimant avoir perdu des responsabilités et passer du statut de gradé à celui de simple collaborateur, tout en devant, pour des raisons d'effectif, assumer des responsabilités incombant à un sous-chef ou à un gardien principal.

La sous-commission a cherché à voir comment dépasser ce seuil, en faisant de ce volet critique une force plus qu'un obstacle. Des propositions se retrouvent formulées dans les chapitres 3.4. *Implication des collaborateur-trice-s* et 3.7. *Formation des collaborateur-trice-s, gestion des carrières et mobilité*.

L'harmonisation des statuts marque un changement majeur dans le domaine pénitentiaire puisqu'il signifie le passage d'un fonctionnement en autarcie à un fonctionnement transversal qui permet d'avoir une vision plus globale. C'est à la mesure de ce bouleversement en profondeur qu'il faut comprendre la nécessité de l'accompagner.

Recommandations

13. Instaurer des séances semestrielles en commission paritaire, voire plus fréquemment selon les besoins – DS + organisations représentatives
14. Mettre en place une stratégie pour renforcer le sentiment d'appartenance en impliquant les collaborateurs et en développant la formation continue par exemple pour le volet des spécificités – DS + OCD

3.4. Implication des collaborateurs et collaboratrices

La Cour des comptes a relevé l'importance d'un management associé à une stratégie de l'OCD qui « soit plus transparente auprès de ses employés et en phase avec la réalité du métier » et qui « considère le point de vue des hommes qui sont sur le terrain et se nourrisse de leur riche expérience pratique ».

L'ensemble des éléments traités précédemment relève de l'incompréhension de certaines orientations et décisions, quand bien même fondées. Cette même incompréhension s'est trouvée confortée par le désarroi, voire la colère, qui s'est manifesté lors du départ du directeur de Champ-Dollon. Les termes des courriers reçus et les auditions à ce propos sont plus que révélateurs.

De manière souvent très explicite, des collaborateurs ont opposé le manque de vision de l'OCD et l'absence de connaissance du terrain de sa direction à la figure emblématique de l'ancien directeur de Champ-Dollon, un meneur d'hommes incarnant le terrain dont beaucoup pensaient qu'il était opposé à la direction de l'OCD, ne partageant pas sa vision.

Cette critique ne saurait se réduire au constat que certains collaborateurs sont effectivement réfractaires au changement en ce début 2017 ; elle pose plutôt la question de savoir comment ces changements et cette période de grande fragilité ont fait l'objet d'un accompagnement spécifique.

La problématique de l'accompagnement au changement a été abordée plus haut, mais, en complément à ce volet, il faut noter que l'implication des collaborateur-trice-s permettrait une meilleure adhésion aux objectifs.

Nous avons en effet auditionné des collaborateur-trice-s qui, engagés, ont envie de faire part de leur expérience acquise et de la partager avec les nouveaux engagés. Plus qu'une attitude hautaine et décriée de ceux de Champ-Dollon, c'est le sentiment d'être négligés qui a prévalu.

Une attention particulière doit être apportée pour aller dans le sens de ce que la Cour des comptes a nommé le partage des bonnes pratiques.

Certains ont mentionné un manque, voire même une absence de communication, de l'OCD, alors même que la direction pense avoir fait preuve de transparence dans la discussion et l'émission de ses directives, voire en allant sur le terrain. La perception de ce dernier est plus contrastée. C'est donc sur cet accompagnement qu'il faut encore travailler pour consolider la transversalité, voire pour la créer, car elle n'en est qu'à ses balbutiements.

Concernant les organisations représentatives, la sous-commission relève qu'il n'existait pas de séances régulières planifiées entre l'OCD et l'UPCP

avant l'été 2017 et qu'il semblerait qu'elles aient été instaurées suite à la création de la sous-commission.

Les auditions ont montré que plus que la LOPP ou son règlement qui ont cristallisé les déceptions et les revendications, c'est la perception de ne pas être mieux entendu ou informé qui a dominé. Le manque de dialogue autour de l'établissement des règles a été évoqué, en soulignant que le personnel n'avait découvert les directives qu'au moment de leur envoi en ligne.

Une plus grande information des collaborateur-trice-s est requise, de même que la demande d'être mieux associés aux projets en cours a été formulée. Ce manque de communication a été perçu par d'aucuns comme un défaut structurel dû à un manque de pôle de coordination.

Il y a donc un potentiel positif de ressources en termes de propositions, ce que la sous-commission retient plus que la résistance au changement.

La direction générale a l'impression d'être sortie de la zone de turbulence, mais relève que les collaborateurs de terrain ont le sentiment que trop de choses changent en même temps, ce que plusieurs ont relevé, mais pas tous les auditionnés. La communication est encore une fois un élément à consolider (cf. chapitre 3.1.).

Concernant les directions, un comité de direction plus horizontal réunit l'ensemble des directeurs d'établissements et les chefs de service tous les 15 jours. Les documents sont envoyés à l'avance, afin que chacun puisse en prendre connaissance, et discutés lors de ces mêmes séances. Ils sont donc consolidés par les directions. Cette plus grande horizontalité est un pas à saluer.

Toutefois, le travail doit se poursuivre. Si les directions apprécient d'être réunies autour d'un projet commun, les séances devraient évoluer vers une plateforme d'échange et de discussion (cf. page 37).

A cet égard, le besoin de transversalité est ressenti plus fortement dans certains « petits » établissements, tout en relevant le temps qui sera nécessaire pour sa mise en place.

Comme relevé, les séances mises en place par la direction générale ont permis de discuter du contenu de certaines directives. Des groupes de travail ont été constitués pour améliorer l'ensemble de l'OCD et la professionnalisation par secteurs. Le positionnement de la direction, selon les changements intervenus à sa tête, n'a pas toujours été le même et les demandes inhérentes à ceux-ci ont changé de contours dans le temps. Des cadres ont souligné ces phases complexes, certes stimulantes, mais qui représentent une charge de travail conséquente au-delà de la gestion simple des détenus et du personnel, les délais de mise en œuvre restant bien souvent imposés.

Le nombre de chantiers ouverts dans de nombreux domaines ont entraîné le sentiment pour d'aucuns d'avoir « tout le temps la tête dans le guidon » et d'être confrontés à un « manque de priorisation ». La direction générale a perçu la surcharge de travail chez certains cadres, comme elle l'a elle-même relevé. Les stratégies pour y faire face sont diverses, comme la sous-commission a pu le constater. Tout en reconnaissant l'impulsion donnée par le conseiller d'Etat à la politique pénitentiaire, saluée par les cadres, il est relevé que ce même magistrat a imprimé un rythme de changement « effréné » pour certains.

A cet égard, la sous-commission partage le constat que la mise en œuvre a été pour certains collaborateurs ou cadres trop rapide. Il faut donc un temps d'assimilation.

La sous-commission se doit également de mentionner que l'un des cadres n'a plus noté toutes ses heures supplémentaires et n'a plus osé faire remonter l'information selon laquelle les charges qui se sont ajoutées à son quotidien, pour honorer les chantiers ouverts, étaient trop importantes. Il a relevé « être à la limite », mais la sous-commission, très inquiète, a jugé qu'à son sens la limite était déjà dépassée. La sous-commission tient à préciser que l'un des directeurs a quitté son poste dans l'intervalle pour une autre voie professionnelle, mais qu'il ne s'agit pas de celui-ci.

Un autre point touche au dialogue et donc d'une certaine manière à l'implication des collaborateur-trice-s. La Cour des comptes a relevé que la direction générale de l'OCD avait initié des déplacements réguliers au sein des établissements, ce que la sous-commission salue.

La sous-commission ne sait pas si certaines directions ont fait remonter les préoccupations des cadres, liées à leur charge de travail en lien avec l'opérationnel. En effet, certains d'entre eux ont exprimé le sentiment de ne pas être reconnus pour leur engagement. S'est posée la question de la réévaluation des adjoints de direction, sans compter celle des directeurs d'établissement. La LOPP a permis d'aligner le personnel pénitentiaire sur celui de Champ-Dollon, mais certaines directions se sentent négligées. La réponse qui leur est donnée est l'attente de la mise en place de SCORE et de celle d'une réponse plus large de l'OPE.

Une des directions constate pour sa part qu'il y a plus de cohésion d'équipe entre les instances et que le liant a été apporté par la direction générale assurant une vision transversale. Pour celle-ci, les tensions sont inhérentes au monde pénitentiaire. La cohésion structure son équipe. Cette confiance contraste avec les propos suivants qui ont été tenus lors des auditions. Cette mosaïque est une

composition qui permet de comprendre les difficultés auxquelles il faut faire front.

La sous-commission doit en effet souligner qu'un cadre s'est montré préoccupé « par le caractère éphémère du statut de directeur d'établissement pénitentiaire » et s'est inquiété « de savoir qui coupera le fil de l'épée de Damoclès qu'il a au-dessus de la tête ». Un autre encore relève que certains directeurs peuvent être tétanisés dans leur prise d'initiative par « la crainte d'être utilisés comme des fusibles ». Et un autre encore que, si les agents de détention sont défendus par un syndicat, « les directeurs se sentent laissés pour compte, avec le sentiment de pouvoir être facilement "éjectés du siège" ». Cette même personne ajoute que « lorsqu'elle a été engagée, on lui a dit textuellement qu'elle était le fusible, et que si ça ne marchait pas, c'est elle qui sauterait ». Elle se demande si ces propos lors de l'entretien étaient « une manière de tester sa motivation ».

Cette personne résume son propos en soulignant qu'il est « difficile d'établir une relation de confiance en étant sous une épée de Damoclès perpétuelle » et que « lorsque chacun a une feuille de route avec des délais impossibles à tenir et doit travailler la tête dans le guidon, cela ne favorise pas le dialogue et l'ouverture. (...) le problème ne vient pas du fond, mais de la forme. »

Enfin, la sous-commission a aussi accueilli le témoignage d'un collaborateur qui a craqué pendant son audition.

Un accompagnement RH est donc nécessaire pour éviter tout burn-out, garantir le respect de la personnalité et asseoir la confiance.

Recommandations

15. Créer une commission du personnel pour favoriser la transversalité, avec la mise en place d'un règlement par ses membres et des sous-commissions thématiques selon les besoins pour une implication constructive – DS
16. Favoriser le dialogue et la communication pour que les règles et directives soient mieux comprises et intégrées – DS + OCD
17. Répondre d'ici au 30 juin 2019 aux questions liées aux fonctions d'encadrement – DS
18. Renforcer un accompagnement RH en matière de protection des collaborateur-trice-s – DRH DS
19. Communiquer les priorités et définir les échéances clés – DS + OCD

3.5. Rôle du secrétariat général et du département

Le poste de secrétaire général adjoint chargé notamment de la supervision de l'activité de l'OCD et du suivi de projets spécifiques est resté vacant une année avant d'être occupé dès le 1^{er} mars 2017. Au moment des travaux de la sous-commission, le titulaire occupait depuis peu son poste, mais assumait déjà le rôle de trait d'union entre le magistrat et l'OCD, d'une part, et la police, d'autre part.

La sous-commission a trouvé intéressant le profil de travail par projet lié à cette fonction, mais s'est interrogée sur la charge conséquente que cela implique puisqu'elle porte tant sur les domaines de la détention que sur ceux de la police. Vu l'importance de la charge, elle estime qu'une évaluation à terme doit être conduite sur ce point pour garantir la santé au travail du collaborateur qui devrait occuper cette fonction (un changement étant en effet intervenu depuis) et la qualité des prestations.

La sous-commission relève que la mission définie comme un « rôle de courroie de transmission qui inclut des tâches de contrôle et d'affinage du message du magistrat, notamment dans le cadre des discussions syndicales » est pertinente. En effet, d'une part, une meilleure communication est une demande souvent avancée lors des auditions ; elle pourrait émaner du département, comme de l'OCD. D'autre part, les organisations représentatives ont besoin d'un interlocuteur identifié et le rôle de facilitateur, tel que compris et mentionné, est de nature à fluidifier les rapports entre les différents partenaires.

Le constat selon lequel un travail de communication important est nécessaire en période de changement est également partagé. La résistance au changement ne se résout pas sans dialogue et la sous-commission relève les efforts fournis par le secrétaire général adjoint qui a inscrit dans sa mission des déplacements sur le terrain.

La sous-commission relève que ce travail doit être poursuivi puisqu'elle partage le constat selon lequel l'enjeu pour les collaborateurs est un management du changement à mettre en place pour accompagner la LOPP et le ROPP à tous les niveaux.

La sous-commission s'interroge également sur l'évolution de ce poste puisque son titulaire a été nommé secrétaire général dès le 1^{er} septembre 2018.

Des agents ont regretté que l'ensemble du personnel n'ait pas été convoqué avant la mise en place du ROPP pour une présentation générale. Ce constat plaide pour des séances annuelles départementales où un message général pourrait indiquer les grandes orientations.

La commission des visiteurs officiels, toutes sensibilités confondues, a souligné que l'actuel chef du département a pris la mesure de l'ampleur de la tâche à mener dans le domaine pénitentiaire, ce qui n'a pas toujours été le cas, selon elle, de ses prédécesseurs.

En prolongement à ce volet, le conseiller d'Etat chargé du DS est souvent présenté comme un homme de vision, y compris sur l'opérationnel, et au fond un homme qui dirige le secteur pénitentiaire et met en œuvre des objectifs ambitieux. Le revers est que cela peut créer des dommages collatéraux et des conflits de personnes.

Tel semble être le cas de ce qui a abouti au changement d'affectation de l'ancien directeur de Champ-Dollon, ce qui a eu pour conséquence de déstabiliser son équipe qui le considérait comme un « meneur d'hommes » – un « directeur modèle », celui pour lequel « on se serait jeté dans le lac » – et qui a suscité incompréhension et désarroi. Là encore le temps doit faire son effet et faire de ce moment critique une opportunité.

Recommandations

20. Confier au secrétariat général la tâche d'établir une liste des problèmes rencontrés dans l'implémentation du ROPP, en coordination avec les organisations représentatives – DS + organisations représentatives
21. Repourvoir le poste de secrétaire général adjoint chargé du domaine pénitentiaire et adapter son cahier des charges si nécessaire – DS
22. Analyser les remontées du terrain et les intégrer dans une stratégie visant à minimiser les éventuels problèmes de management – DS + organisations représentatives
23. Prendre en compte la capacité du terrain à mettre en application les politiques déployées par le département – DS

3.6. Spécificité des établissements de détention

La sous-commission rappelle l'importance de la transversalité voulue par la LOPP. Tout en soulignant la nécessaire vision globale de la politique pénitentiaire qui doit être portée par le département, les spécificités doivent être reconnues, non seulement parce qu'elles existent de fait de par les missions intrinsèques de chacun de ces établissements, mais parce qu'elles relèvent de l'activité même de chacun de ces lieux. L'équilibre entre transversalité et identité singulière doit donc être trouvé et c'est un défi constant.

La direction générale de l'OCD comprend l'existence d'une identification à une sous-culture et à un établissement particulier, tout en devant veiller à

l'harmonisation des statuts et à l'importance de tous les établissements, quels qu'ils soient. Quand bien même il s'agit de tenir compte des différences en tailles et en types de prise en charge des détenus.

L'entrée en vigueur de la LOPP et de son règlement a permis de donner une ligne rouge, parfois d'ailleurs mal comprise ou vécue. Aujourd'hui, une étape doit se consolider avec la reconnaissance de certaines spécificités et par là même des compétences métier. Ce volet est intrinsèquement lié au point 3.7.

Il ressort d'auditions qu'un travail de suivi doit être mené concernant Curabilis. Des membres du personnel pénitentiaire émettent des réserves quant à d'autres membres du personnel médical, qui auraient l'impression d'être chez eux, oubliant que Curabilis est d'abord un établissement pénitentiaire qui fournit une prestation médicale. Il a été rapporté que, en termes sécuritaires, les interventions des gardiens seraient souvent jugées violentes par le personnel médical qui verrait les détenus uniquement comme patients d'un hôpital, même lorsqu'ils agressent les agents ou leur crachent dessus comme cela est fréquemment le cas. La sous-commission n'a pas pu connaître la perception du personnel soignant quant à ce volet. Elle relève que des clarifications ou des mises à plat seraient nécessaires. En effet, des agents de détention doutent du soutien de leur hiérarchie et ne savent plus quel comportement adopter. La direction de l'établissement n'a peut-être pas été informée de ces différends et de la nécessité d'apporter une réponse institutionnelle.

Or, le travail en binôme est essentiel. Il a été dit à la sous-commission que Curabilis est certainement le seul établissement de Suisse où les infirmiers ont les clés des cellules, ceci pour pouvoir aider l'évacuation des détenus en cas d'incendie. Ceux-ci ne peuvent les utiliser que dans ce cas-là ou accompagnés par un agent, ou sous le contrôle d'un agent de détention selon le type de prise en charge. Ils ont également l'obligation d'être accompagnés par un-e gardien-ne lorsqu'ils entrent dans une cellule.

Le suivi des recommandations émises par la commission d'enquête parlementaire sur les dysfonctionnements ayant conduit à la mort d'Adeline M.¹⁹ par la commission de contrôle de gestion permettra d'approfondir ces éléments et ce d'autant que la commission de contrôle de gestion s'est montrée très préoccupée, pour le moins, suite aux récents événements graves qui ont eu lieu.

¹⁹ Cf. RD 1220-A au Grand Conseil sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire instituée par la motion 2252 chargée de faire rapport au Grand Conseil sur les dysfonctionnements ayant conduit à la mort d'Adeline M.

Recommandations

24. Définir ce qui relève des spécificités incompressibles de chaque établissement en interaction entre les différents acteurs – DS + OCD + commission du personnel
25. Assurer le suivi des recommandations issues du *RD 1220 de la Commission d'enquête parlementaire instituée par la motion 2252 chargée de faire rapport au Grand Conseil sur les dysfonctionnements ayant conduit à la mort d'Adeline M.* – CE + DS + OCD + CCG

3.7. Formation des collaborateur-trice-s, gestion des carrières et mobilité

Le rapport annuel d'activité de la Cour des comptes (cf. *op. cit.*) sur le suivi des recommandations formulées dans le rapport n° 109 *Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion des ressources humaines à l'office cantonal de la détention* du 15 septembre 2016 mentionne que la recommandation 5 ayant pour objectif de revoir les critères de promotion devrait donner lieu à une directive interne dont le groupe de travail devait en principe terminer les travaux pour le 31 mars 2018.

Cette recommandation touche la question des compétences particulières en fonction des besoins actuels et futurs du métier d'agent de détention, par exemple en matière de prise en charge de détenus âgés ou radicalisés.

La mise en œuvre de la recommandation 6 visant à finaliser les indicateurs de gestion des carrières était alors en cours et devrait elle aussi avoir trouvé sa concrétisation.

La recommandation portant sur le concept pédagogique et la durée de formation était également en bonne voie. Elle est évidemment centrale, tout comme la révision de la formation continue répondant à nombre de nos constats. La Cour des comptes relève à ce propos qu'un référentiel des formations disponibles pour les collaborateurs de l'OCD a été mis à jour.

Ce même bilan de la Cour des comptes précise que l'OCD a recensé l'ensemble des besoins en formation de ses collaborateurs pour l'année 2018 et qu'un conseil de formation a été établi. Il a entre autres pour mission de définir les besoins et les priorités en matière de formation, ainsi que d'assurer l'équité entre les établissements et les services.

La sous-commission préconise une information à la CCG sur l'ensemble de ces points.

Par ailleurs, les auditionnés avec de nombreuses années d'expérience ont mis en exergue le fait que le métier a pris d'autres contours avec le temps. Nombreux ont le sentiment que les compétences étaient auparavant plus

valorisées et qu'un travail de proximité avec les détenus était alors davantage possible. Certains regrettent que les gardiens soient perçus comme ceux « qui ouvrent et ferment des portes ». Or, tous mettent en avant la dimension humaine liée à l'exercice de leur métier.

La sous-commission renvoie également aux travaux de M. Christophe Vuilleumier, historien. Il rappelle que la figure du gardien de 2018 n'est plus celle du gardien de 1977 ; ses tâches ont évolué vers ce qui a été décrit comme une direction déshumanisée, puisque le relationnel s'est notablement réduit. La prise en charge du détenu s'est en effet modifiée. D'une certaine manière, c'est aujourd'hui le service de probation qui est chargé du suivi de la personne en situation de détention. Or, paradoxalement, les détenus ne côtoient ce service que de façon sporadique, alors qu'ils voient le gardien tous les jours.

L'ancien directeur a donc joué un rôle prépondérant dans l'équilibre de la prison, car il jouissait du respect non seulement de tout son personnel, mais également de celui des détenus. Au-delà des contingences et contraintes administratives et de la gestion pure, il ressort que l'implication de la personne se ressent immédiatement dans un monde comme celui de la prison.

Il est également relevé que c'est une profession qui n'est pas assez mise en valeur. Il faut donc être particulièrement attentif à la lassitude qui peut s'installer, liée à l'incertitude permanente dans laquelle les collaborateurs travaillent, qui augmente encore en situation de surpopulation²⁰.

Il ressort ainsi que, pour être reconnu, il faut que la profession soit connue ; il est donc primordial de « la rendre plus visible ». Ce qui revient à s'accorder sur le sens de celle-ci. Or, le constat qui revient porte sur la gestion des tâches administratives en augmentation, alors que ce n'est pas la première compétence requise chez un gardien. Celles-ci semblent de manière générale péjorer le relationnel.

Les profils de formation des directions d'établissement, comme de ceux de tous les intervenants auprès des détenu-e-s, ne reposent pas tous sur un profil de formation de base d'agent de détention. Des outils spécifiques doivent donc être apportés selon les besoins et les attentes de l'ensemble de ces profils conjugués, d'une part, et des spécificités des établissements et des prises en charge, d'autre part ; cette même attention doit être accordée lors de la mise sur pied de programmes de formation continue. En parallèle, la sous-commission reprend la proposition d'un des auditionnés portant sur la

²⁰ Christophe Vuilleumier, *La prison de Champ-Dollon, 1977-2007, 30 ans d'histoire*, département des institutions, Etat de Genève, 2007.

Christophe Vuilleumier, *Champ-Dollon, les quarantièmes rugissants, 1997-2017*, Genève, éditions Slatkine, 2017.

plateforme d'échanges, afin d'appréhender le métier de l'autre dans l'intérêt de l'institution et des détenu-e-s eux-mêmes. Encore une fois, la transversalité et la culture commune ne se décrètent pas ; elles se construisent.

Il ressort des auditions que des agents de détention de Champ-Dollon ont émis des réserves quant à la polyvalence qui serait celle d'un agent de détention au bénéfice d'un brevet fédéral, considérant que celle-ci est peu applicable dans la pratique au vu des spécificités des établissements (détention préventive, exécution de mesures ou de peine). L'organisation et les procédures sont différentes et le temps est nécessaire pour une réelle appropriation de celles-ci. En situation de tension, les explications ne sont plus de mise. Certains y voient un manque de reconnaissance et une dévalorisation des compétences de chacun. Un travail est en cours pour combattre ces craintes, mais il faut bien évidemment en tenir compte pour accompagner ce changement de fond.

Afin de favoriser la mobilité, des agents de Champ-Dollon, forts du constat que la culture d'entreprise reste à créer, ont insisté sur le fait qu'ils ont une expérience à faire valoir et à partager. Ils représentent Champ-Dollon comme la « maison-mère », socle pour une culture commune et un lieu de formation pour tous. De manière générale, la sous-commission n'y voit pas d'opposition au principe même de mobilité, mais plus une demande de voir des compétences reconnues et partagées avec d'autres.

La crainte repose sur une mobilité qui serait imposée, plus que choisie. Elle repose aussi sur la conviction que, si les gardiens représentent une seule et même entité, ils sont confrontés à des réalités de terrain différentes et donc spécifiques.

Plutôt que d'en rester aux frustrations ou à une opposition, fondée pour les uns, sans fondement pour d'autres, entre Champ-Dollon et les autres établissements, la sous-commission suggère de faire de la fierté de ceux de Champ-Dollon une force de proposition. Les compétences premières qui nous ont été décrites par des agents de détention pour travailler à Champ-Dollon reposent sur la franchise, l'honnêteté, la fermeté, le fait d'être vrai et de rester soi-même. Tous défendent la dimension humaine du métier. Tous ont rappelé leur engagement lors des conflits et des tensions qui émergent dans la situation de proximité forcée que connaît Champ-Dollon, accentuée par la surpopulation carcérale. Le sentiment de corps solidaire et constitué est extrêmement fort. Il permet de faire face, mais il explique aussi le sentiment d'autres collègues de vivre à l'ombre de ce grand frère.

Le partage de cet engagement et des bonnes pratiques qu'il suppose est un moyen de souder les équipes de manière transversale (cf. problématique de la

culture d'entreprise) et pourrait être intégré dans le volet formation, y compris la formation continue.

Des cadres relèvent qu'il est positif de donner aux collaborateur-trice-s la possibilité d'évoluer dans des dynamiques et des contextes professionnels divers. La question reste de savoir comment construire cette mobilité. Il faut donc montrer qu'elle doit être désirée et qu'elle ne sera pas imposée et subie.

Cette construction se met en place peu à peu sur la base d'expériences vécues.

Ainsi, une personne auditionnée a pu témoigner de son parcours après avoir passé plusieurs années à Champ-Dollon avant d'intégrer un autre établissement. Elle relève que l'ambition première des jeunes gardiens reste de travailler à Champ-Dollon, sans doute à cause du rayonnement de l'établissement. La mobilité est un plus, car elle permet une liberté fondée sur le besoin ou l'envie de découvrir un autre environnement au cours d'un parcours professionnel, ce qui a été son cas. Il reste primordial que cette même mobilité se fasse sur la base d'un volontariat.

Cette personne à l'instar d'autres collaborateurs souligne également que la base du métier est la même partout en termes sécuritaires, mais que les approches sont très différentes selon la spécificité de l'établissement. A titre illustratif, l'implication personnelle en exécution de peine est importante, car les agents doivent être prêts à s'investir dans le relationnel avec les détenus. Les conflits doivent être désamorcés rapidement. Il y a moins de sanctions envers les détenus, car ces derniers savent que leur comportement est un facteur important dans l'évolution de leur détention et dans leur projet de réinsertion.

Le témoignage d'une direction porte sur la mobilité entre « petits » établissements, qui a aussi été vécue comme une évolution professionnelle, notamment par l'opportunité d'assumer plus de responsabilités. Cette direction relève avoir obtenu le soutien de sa hiérarchie ; après une phase d'imprégnation pour « sentir la maison », elle est à même de proposer un concept pour mettre en œuvre des propositions. Ce parcours et cette écoute lui permettent d'envisager à son tour de proposer à terme à ses collaborateurs stages et formation pour répondre à leurs besoins.

Au vu des défis que représente la spécificité de cet établissement, la personne auditionnée relève que « dans un petit établissement, la direction et le personnel doivent tout faire » ; cet engagement et le type de prise en charge des détenus ont motivé son choix de mobilité, montrant que si « Champ-Dollon a toujours été « la référence », il peut s'opérer d'autres choix fondés sur un projet personnel. Un « petit » établissement et une prise en charge

individualisée fondée sur le rôle « social » des collaborateur-trice-s sont des conditions selon des auditionnés qui garantissent l'aspect relationnel de leur métier et qui ne les conduisent pas à travailler à Champ-Dollon.

Le changement d'établissement est synonyme d'évolution dans ces types de démarche. Toutefois, il ne saurait être une règle générale, car certains n'en éprouvent pas l'envie ou le besoin. Toutefois, ces différents projets de mobilité et expériences professionnelles pourraient servir de socle pour illustrer des métiers et leur spécificité, et des parcours de mobilité.

La mobilité comme telle est plutôt vue comme positive, car, comme le dit un de nos auditionnés, « elle laisse la porte ouverte au changement » ; elle permet également à certaines personnes de souffler. Toutefois, il faut elle aussi l'accompagner, car toujours selon ce même intervenant, « dans un métier où la cohésion est essentielle, cela peut poser des problèmes ».

De manière générale, si les auditionnés reconnaissent le bien-fondé d'une formation commune, nombreux sont ceux et celles qui relèvent que le choix de travailler dans un établissement pénitentiaire plutôt qu'un autre tient à une sensibilité particulière pour le type de prise en charge qui est lié à chacun des établissements, voire à sa sensibilité propre.

Au vu de la spécificité des établissements, un complément de formation peut être opportun, par exemple pour les agents de détention de Curabilis, comme l'atteste sa direction. En effet, si la moitié des collaborateurs est au bénéfice d'un brevet fédéral et l'autre poursuit sa formation, il n'en demeure pas moins que la formation « psy » proposée aux jeunes recrues lors de l'ouverture de Curabilis par l'école de Fribourg a constitué un plus dans leur métier au vu de la prise en charge psychiatrique existante.

Il faut également tenir compte des besoins des collaborateur-trice-s quant aux mineurs ; l'essentiel des discussions porte sur la détention des adultes. Or dans ce secteur lui aussi sensible se joue l'accompagnement éducatif ; les agents de détention sont amenés eux aussi à accomplir un travail socio-éducatif et les éducateurs, à porter l'aspect sécuritaire. Ils co-agissent.

Les compléments de formation sont donc utiles tant pour la prise en charge adéquate des détenu-e-s que pour la sécurité de l'ensemble des intervenant-e-s.

Les stages dans les principaux établissements pendant la formation sont appréciés tant des directions que de celle de l'OCD, puisqu'ils permettent une meilleure compréhension de tous les établissements et des différents types de prise en charge. La sous-commission relève que ces stages peuvent ouvrir sur une perception d'autres réalités et à terme sur des perspectives de mobilité, ce qui est positif.

Des cadres relèvent que l'accompagnement au changement passe par l'acquisition de nouveaux outils ; l'un d'eux relève une lacune dans la formation, avec souvent un apprentissage sur le tas.

Il est également relevé que, si la formation continue permet de donner des outils supplémentaires pour évoluer dans son métier, le fait que les collaborateur-trice-s, quel que soit leur niveau hiérarchique, durent tient à leurs propres ancrages dans leur vie personnelle. Ce qui est vrai dans nombre de situations professionnelles l'est encore plus dans l'exercice d'un métier sous tension et en milieu fermé.

Recommandations

26. Informer la commission de contrôle de gestion en début d'année 2019 du suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit n° 109 relevant de la formation et ressortant du rapport d'activité de la Cour des comptes 2016-2017 – DS + direction générale de l'OCD
27. Intégrer des volets de formation spécifiques selon les établissements en complément de la formation initiale par le biais de la formation continue – OCD
28. Poursuivre la pratique des stages dans les différents établissements – OCD
29. Favoriser le partage des bonnes pratiques de manière transversale en impliquant le terrain – OCD
30. Illustrer les parcours de mobilité par des expériences exemplaires – collaborateur-trice-s

4. Synthèse des recommandations

Les recommandations sont regroupées dans ce chapitre. En regard de chacune d'elle, il est proposé à différentes entités d'assurer leur suivi. Ces propositions sont indicatives et non exhaustives.

Direction générale de l'OCD, porteuse d'une culture d'entreprise

1. Poursuivre l'accompagnement au changement dans le sens des recommandations de la Cour des comptes et, le cas échéant, s'appuyer sur une ressource externe – DS + OCD
2. Mettre en place un système de communication interne et s'assurer de sa mise en œuvre notamment avec une évaluation au bout d'une année – OCD
3. Consolider les ressources portant sur la communication – DS + OCD

4. Valoriser le rôle des services supports et celui des métiers en veillant à leur complémentarité – OCD
5. Informer la commission de contrôle de gestion en début d'année 2019 du suivi de la recommandation 16 *Adapter et clarifier le positionnement de la gestion des RH de l'OCD* de l'audit n° 109 selon l'échéance fixée par le rapport d'activité de la Cour des comptes 2016-2017 – DS + OCD
6. Poursuivre le développement de projets fédérateurs – DS + OCD + commission du personnel + partenaires
7. Etablir un bilan après un an d'activité du gardien-chef principal à l'OCD – OCD + commission du personnel
8. Mettre en place un dispositif de stages en immersion – OCD + commission du personnel

Mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes et du SAI, émission de directives et priorisations

9. Informer la commission de contrôle de gestion en début d'année 2019 du suivi de la mise en œuvre des recommandations dites « en cours » de l'audit n° 109 selon le rapport d'activité de la Cour des comptes 2016-2017 – DS + direction générale de l'OCD
10. Informer la commission de contrôle de gestion à la fin du 1^{er} trimestre 2019 de la mise en œuvre de l'outil de gestion des horaires et de suivi des heures supplémentaires – DS + OCD + DOSIL
11. Instaurer une rencontre annuelle pour un point de situation avec les collaborateurs – OCD + DS
12. Assurer un suivi des recommandations de la CCG – DS + OCD

Statut du personnel pénitentiaire

13. Instaurer des séances semestrielles en commission paritaire, voire plus fréquemment selon les besoins – DS + organisations représentatives
14. Mettre en place une stratégie pour renforcer le sentiment d'appartenance en impliquant les collaborateurs et en développant la formation continue par exemple pour le volet des spécificités – DS + OCD

Implication des collaborateurs et collaboratrices

15. Créer une commission du personnel pour favoriser la transversalité, avec la mise en place d'un règlement par ses membres et des sous-commissions thématiques selon les besoins pour une implication constructive – DS
16. Favoriser le dialogue et la communication pour que les règles et directives soient mieux comprises et intégrées – DS + OCD

17. Répondre d'ici au 30 juin 2019 aux questions liées aux fonctions d'encadrement – DS
18. Renforcer un accompagnement RH en matière de protection des collaborateur-trice-s – DRH DS
19. Communiquer les priorités et définir les échéances clés – DS + OCD

Rôle du secrétariat général et du département

20. Confier au secrétariat général la tâche d'établir une liste des problèmes rencontrés dans l'implémentation du ROPP, en coordination avec les organisations représentatives – DS + organisations représentatives
21. Repourvoir le poste de secrétaire général adjoint chargé du domaine pénitentiaire et adapter son cahier des charges si nécessaire – DS
22. Analyser les remontées du terrain et les intégrer dans une stratégie visant à minimiser les éventuels problèmes de management – DS + organisations représentatives
23. Prendre en compte la capacité du terrain de mettre en application les politiques déployées par le département – DS

Spécificité des établissements de détention

24. Définir ce qui relève des spécificités incompressibles de chaque établissement en interaction entre les différents acteurs – DS + OCD + commission du personnel
25. Assurer le suivi des recommandations issues du *RD 1220 de la Commission d'enquête parlementaire instituée par la motion 2252 chargée de faire rapport au Grand Conseil sur les dysfonctionnements ayant conduit à la mort d'Adeline M.* – CE + DS + OCD + CCG

Formation des collaborateur-trice-s, gestion des carrières et mobilité

26. Informer la commission de contrôle de gestion en début d'année 2019 du suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit n° 109 relevant de la formation et ressortant du rapport d'activité de la Cour des comptes 2016-2017 – DS + direction générale de l'OCD
27. Intégrer des volets de formation spécifiques selon les établissements en complément de la formation initiale par le biais de la formation continue – OCD
28. Poursuivre la pratique des stages dans les différents établissements – OCD
29. Favoriser le partage des bonnes pratiques de manière transversale en impliquant le terrain – OCD

30. Illustrer les parcours de mobilité par des expériences exemplaires – collaborateur-trice-s

5. En conclusion

La détention est un domaine éminemment sensible, comme il nous l'a été si souvent souligné, puisqu'il s'agit de la contrainte la plus forte que l'on exerce sur les hommes et les femmes que l'on sanctionne. Il faut donc être conscient que la façon dont cette privation de liberté est exercée est significative des valeurs que l'on entend défendre. Le fait de travailler dans le milieu pénitentiaire expose plus qu'ailleurs le personnel et les cadres à certains risques.

La sous-commission témoigne de l'engagement de celles et ceux qui ont été auditionnés et les remercie pour leur confiance tout au long de ses travaux.

La sous-commission, forte de son travail, partage largement le constat de la commission des visiteurs officiels selon lequel les conditions de détention sont intrinsèquement liées aux conditions de travail. Elle partage également avec cette même commission le fait qu'il faut mieux tenir compte des remarques des gens du terrain et des professionnels qui sont au contact des réalités de l'institution pénitentiaire.

La consultation ne doit pas être perçue comme un signe de faiblesse, mais comme un processus pour favoriser la participation et l'adhésion.

Il faut restaurer, voire instaurer, la confiance et la bienveillance envers l'ensemble de celles et ceux qui assument jour après jour des responsabilités auprès des personnes en situation de détention, pour que ce travail puisse être accompli dans les meilleures conditions possible.

Donner sens à une vision collective autour d'objectifs reconnus et partagés permettra de renforcer le sentiment d'appartenance à une seule et même équipe. Le lien entre les intervenants et les établissements pour nouer la gerbe doit encore se resserrer pour consolider la transversalité. L'esprit de solidarité et de respect mutuel est en effet indispensable pour assurer le bon fonctionnement du pénitentiaire.

La responsabilité de l'Etat est engagée dans ce processus. Les recommandations de la sous-commission ont été émises dans cette perspective et sont une contribution pour s'inscrire dans une continuité, tout en accompagnant un processus de changement.

La commission de contrôle de gestion a fait sien le rapport de la sous-commission « Pénitentiaire » dans sa séance du 3 décembre 2018 en adoptant ses recommandations à l'unanimité (4 PLR, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 3 S, 2 Ve, 1 EAG).



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

GRAND CONSEIL

Commission de contrôle de gestion

28 août 2017

Mandat de la sous-commission « pénitentiaire »

Rappel

Pour mémoire, il est à souligner que la direction générale compte 35,65 postes, alors que Champ-Dollon compte 300 collaborateurs, la Brenaz 120 et Curabilis 91.

La Cour des comptes a rappelé que la direction générale est divisée en un certain nombre de directions et que si l'on étoffe la direction générale, cela n'a de sens que pour autant qu'elle reprenne un certain nombre de tâches exécutées dans les établissements, ce qui reste à définir et à vérifier sur le terrain quant à la pertinence opérationnelle.

Le SAI a par ailleurs souligné que la problématique liée à l'augmentation des cadres n'a pas été évaluée. Les collaborateurs ont fait part de leurs difficultés quant à l' OCD dont le rôle n'est pas toujours compris. De la même manière, l' OCD ne semble pas avoir une vision métier et de la réalité du terrain.

Motivation de fond : intérêt des institutions et respect de l'ensemble des collaborateurs-trices et des personnes détenues.

Axes de travail

La sous-commission entend travailler comme suit :

Constat

Distorsion entre l'opérationnel et la direction générale (qui s'est jusqu'ici peu manifestée)

Courriers du personnel pénitentiaire

Volet « missions »

- Préciser les missions de l' OCD et leur évolution dans le temps, en regard de l'augmentation des effectifs et de leur complexification
- Situer l' OCD dans la dynamique de l'organigramme du domaine pénitentiaire et comprendre la nature des liens d'interdépendance et hiérarchiques
- Examiner les priorisations et l'articulation entre le règlement et le concept global de la Loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire, ainsi que les directives et leur application
- Examiner les outils, partagés ou non par les directions et l' OCD, et les effectifs à disposition, en regard des priorités
- Examiner le volet formation et la relation avec le terrain, la mobilité, la rotation des effectifs
- Préciser les missions respectives des différents lieux de détention
- Etablir un état des lieux et les attentes des différents acteurs / volonté de changement

Volet « processus »

- Préciser les processus de mise en œuvre des missions de l' OCD
- Préciser les procédures et leur transmission aux acteurs de terrain
- Evaluer l'adéquation de ces mêmes processus selon les besoins de l' OCD
- Evaluer l'adéquation de ces mêmes processus selon les besoins du terrain
- Analyser et comparer la congruence entre les deux

Analyse

- Mise en perspective des perceptions / besoins / attentes / projets des différents acteurs pour un meilleur fonctionnement
- Mise en perspective en termes de processus (chaîne de décision, communication, retour du terrain, etc.)
- Recommandations



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL
Commission de contrôle de gestion

28 août 2017

Méthode

La sous-commission s'appuiera sur les audits de la Cour des comptes et du Service d'audit interne (SAI) déjà effectués par la CCG, ainsi que sur les rapports s'y rapportant, soit plus particulièrement le rapport 16-30 du SAI (cf. PV n°131, portant sur le rapport 16-30) et les rapports 109 et 113 de la Cour des comptes, tout comme celle des représentants du personnel pénitentiaire reçus par la CCG. La sous-commission n'entend pas se substituer à la Cour des comptes ou au SAI, mais s'appuyer sur les éléments relevant de ces rapports pouvant contribuer à une meilleure prise en charge des missions et de la fluidité des processus, pour comprendre si les tensions mentionnées par le personnel relèvent de problèmes opérationnels ou structurels, ou d'éléments plus relationnels qui devraient pouvoir être aplanis plus facilement.

La sous-commission se réserve la possibilité d'étudier tout autre document, note, PV ou pièces qui pourront s'avérer utiles lors de ses travaux.

Elle procédera également à plusieurs audits, dont celles de la direction de l'OCD, de collaborateurs-trices de l'OCD représentatifs des différentes missions assumées par l'OCD, des directions du domaine pénitentiaire, de représentants et de membres du personnel, l'ancien directeur de Champ-Dollon, et si besoin, d'autres personnes ressources du département.

Elle se réserve également l'opportunité d'entendre d'autres personnes selon les besoins des travaux.

Composition de la sous-commission

La sous-commission est composée de Mme Nicole Valquier, présidente, de M. Christo Ivanov et de M. Charles Selleger. Mme Catherine Weber, secrétaire scientifique de la CCG, assiste les membres de sous-commission dans leurs travaux.

Délai

La sous-commission rendra un premier rapport à la CCG avant la fin du 1^{er} trimestre 2018 qui fera l'objet d'une présentation et d'une première discussion, en vue de compléments et de développements éventuels.

Voté en Commission de contrôle de gestion le lundi 28 août 2017

ANNEXE 2

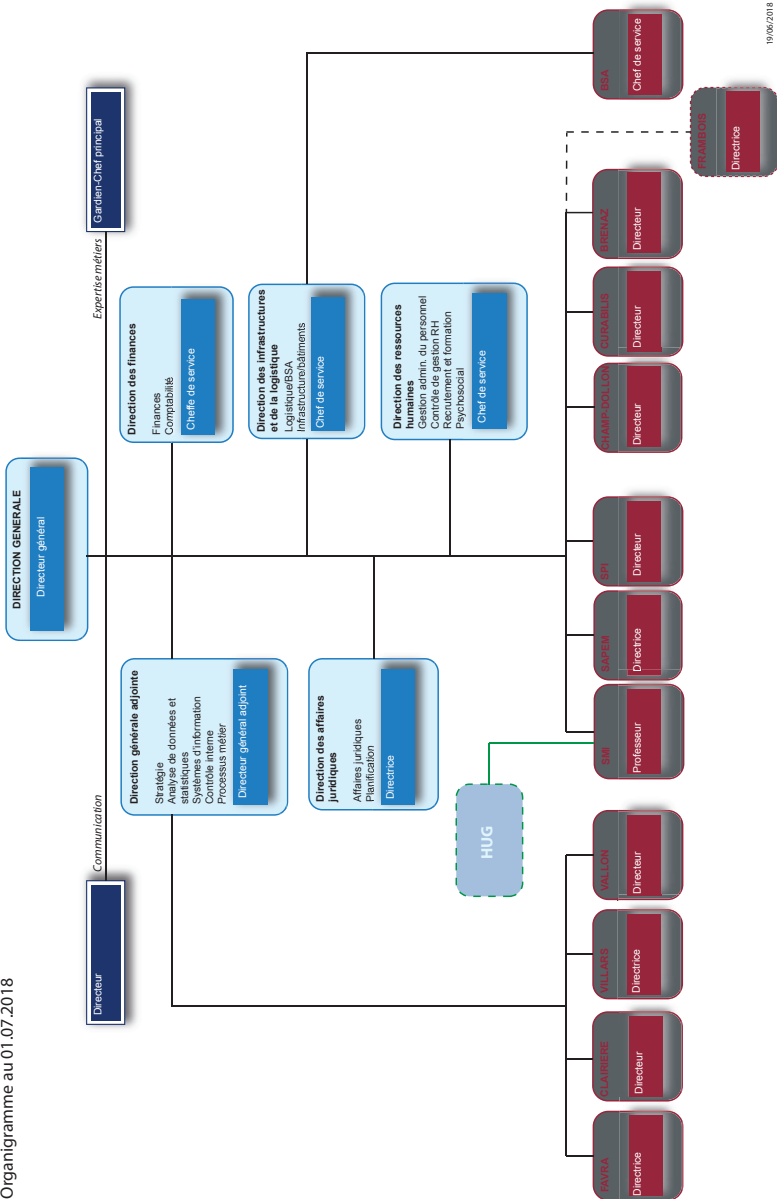
Annexe 2

Liste des personnes auditionnées

14 septembre 2017	Directeur général (OCD)
22 septembre 2017	Conseiller d'Etat (DSE) ¹ Représentants de l'UPCP
12 octobre 2017	Secrétaire général adjoint (DSE) Représentants de l'UPCP
19 octobre 2017	Directeur de l'établissement fermé de Curabilis Directeur de l'établissement fermé de la Brenaz
2 novembre 2017	Directeur (Secrétariat général du DSE)
10 novembre 2017	Directrice de l'établissement fermé de Favra Directeur de l'établissement ouvert le Vallon Directrice de l'établissement ouvert de Villars
17 novembre 2017	Directeur du Centre éducatif de détention et d'observation La Clairière Directrice du service de l'application des peines et mesures (SAPEM) Directeur du service de probation et d'insertion (SPI)
1 ^{er} décembre 2017	Directeur général (OCD)
8 décembre 2017	Gardien sous-chef de la prison de Champ-Dollon Gardien principal adjoint de la prison de Champ-Dollon Gardien principal adjoint de la prison de Champ-Dollon
21 décembre 2017	Directeur de la prison de Champ-Dollon
11 janvier 2018	Directeur général adjoint (OCD)
18 janvier 2018	Gardiennne-chef (La Brenaz) Agent de détention (Curabilis) Surveillant sous-chef (Villars)
25 janvier 2018	Gardien principal adjoint et responsable technique (Champ-Dollon) Gardien-chef adjoint (Champ-Dollon)
2 février 2018	Gardien-chef principal (OCD) Gardien-chef et chef d'Etat-Major (Champ-Dollon) Gardien principal adjoint (Curabilis)
8 février 2018	Historien
22 février 2018	Présidente de la commission des visiteurs officiels Ancien Président de la commission des visiteurs officiels Secrétaire scientifique de la commission des visiteurs officiels
2 mars 2018	Conseiller d'Etat (DSE)

¹ Aujourd'hui Département de la sécurité.

ANNEXE 3



Établissements pénitentiaires du canton de Genève

Type d'établissement Emplacement	Champ-Dollon Fermé	La Brenaz Fermé	Curabilis Fermé	Favra Fermé	La Vallon Ouvert	Villars Ouvert	La Clairière Centre éducatif de détention et d'observation
Principale forme d'exécution	Ch. de Champ-Dollon 22 1241 Puplinge Initialement, prévu pour la détention préventive. Aujourd'hui, mélange de prison préventive et d'exécution de peines	Chemin de Favra 10, 1241 Puplinge - Exécution anticipée des peines (art. 236 CP) - Peine privative de liberté (art. 40, 41, 77 CP)	Chemin de Champ-Dollon 20, 1241 Puplinge Prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles mentaux (art. 59 ch. 3 CP) - traitement des addictions (art. 60 CP) - internement (art. 64 CP) L'établissement comporte 2 types d'unités : - des unités de mesure - une unité hospitalière pénitentiaire	Chemin de Favra 24, 1241 Puplinge Détention administrative en vue du renvoi - Placement de courte durée Mesure de contrainte selon la LEtr (art. 73, 75-78 LEtr)	Rte de Vandoeuvres 84, 1253 Vandoeuvres - Travail et logement externes (art. 77a ch. 3 CP) - Semi-détention (art. 77b CP)	Route des Franchises 9, 1203 Genève Exécution ordinaire, semi-détention, travail externe, arrêts Peines privatives de liberté d'une durée inférieure à 1 année	Route de Satigny 27, 1214 Vernier Secteur de la détention préventive : - Mandats de détention préventive - Mandats d'amener - Mandats de prolongation de détention - Mandats disciplinaires n'excédant pas 7 jours - Mandats d'exécution de courtes peines - Mandats de révocation de sursis de courtes peines Secteur observation : - Mesures d'observations pénales - Placements civils prononcés dans le cadre de privations de liberté à des fins d'assistance
Nombre de collaborateurs (ETP)	326,7 ETP (306 agents de détention, 19 agents administratifs et son adjoint)	138 au total (125 ETP pour les agents de détention et 13 pour les administratifs)	92 ETP (dont 7 postes administratifs, 92 postes de mesure, postes en travail social)	23 ETP (personnel administratif (art. 73, 75-78 LEtr) agents de détention)	20 personnes (roulement des formateurs)	11 ETP (10 agents de détention et 1 directeur)	47,2 ETP (incluant la direction, le personnel socio-éducatif et autres)
Capacité	398 places (363 places pour les hommes et 35 places pour les femmes)	168 places - hommes (dont 8 places avantants)	92 places de détention (dont 15 cellules d'urgence)	20 places (concordataires) - hommes	24 places - hommes	21 places - hommes	30 places - garçons et filles (15 places pour les observations en lieu fermé, avec une prise en charge socio-éducative ; 15 places de détention préventive pour les mineurs en infraction pénale)