



Date de dépôt : 3 avril 2023

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

Rapport de Nicole Valiquer Grecuccio (page 2)

Rapport de Nicole Valiquer Grecuccio

La commission de contrôle de gestion (CCG) a décidé formellement lors de sa séance du 13 décembre 2021 de la réactivation de sa sous-commission, dite *sous-commission « Pénitentiaire »*, ce qu'elle a formellement annoncé par un communiqué de presse le 20 décembre 2021, suite à la désignation du troisième membre de ladite sous-commission. Cette même commission de contrôle de gestion a désigné la composition de celle-ci, à savoir, lors de cette même séance, M. Bertrand Buchs et M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio, puis M. Daniel Sormanni lors de sa séance du 20 décembre 2021. La sous-commission a procédé à ses travaux durant l'année 2022.

La sous-commission a bénéficié, tout au long de ses travaux, du soutien précieux et attentif, ainsi que des excellentes compétences de M^{me} Angela Carvalho, secrétaire scientifique. Qu'elle soit ici particulièrement et chaleureusement remerciée. Mes remerciements vont également à M^{me} Catherine Weber, alors secrétaire scientifique, qui a assuré avec compétence, efficacité et engagement, le suivi des travaux de la CCG liés à ceux de la sous-commission « *Pénitentiaire* » jusqu'en juin 2022. Nos vifs remerciements vont aussi à M^{me} Mariama Laura Diallo qui a assuré la rédaction d'un procès-verbal de séance de la commission de contrôle de gestion relevant des travaux liés au présent rapport, ainsi qu'à M^{me} Martine Bouilloux Levitre qui a assuré celle de l'ensemble des autres procès-verbaux de séances de la commission de contrôle de gestion sur ces mêmes travaux. Enfin, nos remerciements chaleureux vont aux différentes personnes qui ont assuré la rédaction des procès-verbaux de la sous-commission, à savoir, par ordre alphabétique, M^{me} Léa Boisadam, M^{me} Eléonore Bleeker, M^{me} Lydia Boushi, M^{me} Sarah Destanne, M^{me} Mariama Laura Diallo, M^{me} Carla Hunyadi, M. Aurélien Krause et M^{me} Alexia Ormen, 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 de l'engagement qui a été celui des collaborateurs et collaboratrices du domaine pénitentiaire durant ces entretiens, tout comme du contexte parfois tendu et émotionnel dans lequel ce travail s'est effectué, et leur est redevable. Les propos des un-es et des autres restent anonymes, comme la sous-commission s'y est engagée.

Qu'il me soit permis de remercier également MM. Buchs et Sormanni 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 présidents successifs, à M. Jean Romain, lors des discussions préparatoires de la CCG, alors même que les séances se déroulaient en visioconférence, et enfin à M. Pierre Eckert, qui a organisé les dernières séances de la CCG en vue de l'acceptation de ce rapport, pour la confiance qu'ils ont témoignée à la sous-commission.

La commission de contrôle de gestion a fait sien le rapport de la sous-commission « *Pénitentiaire* » dans sa séance du 3 avril 2023 en adoptant ses recommandations à l'unanimité (3 PLR, 3 S, 2 Ve, 2 MCG, 2 PDC, 1 UDC, 1 EAG).

1. Des objets parlementaires à la création d'une sous-commission

Il est opportun de rappeler les objets parlementaires qui ont participé à la volonté de réactiver la sous-commission « *Pénitentiaire* », ce qui permettra de mieux comprendre les contours de sa présente mission et ses recommandations ultérieures.

1.1. *L'office cantonal de la détention : une préoccupation constante de la commission de contrôle de gestion*

La problématique pénitentiaire relève des préoccupations constantes de la CCG depuis fort longtemps. Nous rappellerons ici :

- la recommandation émise par la CCG dans son rapport d'activité 2017-2018, à savoir : « La CCG demande au Conseil d'Etat de s'assurer du suivi des recommandations du rapport de l'ICF (aujourd'hui, SAI) n° 12-32 relatif au système d'information de l'office pénitentiaire (aujourd'hui, office cantonal de la détention) »¹ ;
- le rapport de la CCG sur la problématique « *Pénitentiaire* » adopté le 24 janvier 2019² ;

Ce rapport a permis de formuler 30 recommandations qui ont été toutes acceptées à l'unanimité. Au vu de la situation constatée dont témoigne le

¹ Cf. RD 1294 Rapport d'activité de la commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2017-2018) de M. Daniel Sormanni, adopté par le Grand Conseil le 1^{er} novembre 2019 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01294.pdf>

² Cf. RD 1257 de la commission de contrôle de gestion sur la problématique « *Pénitentiaire* » – Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio, adopté par le Grand Conseil le 24 janvier 2019 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01257.pdf>

présent rapport, il est nécessaire de souligner le contenu de l'ensemble de celles-ci dont le Conseil d'Etat avait confirmé le suivi. En regard de chacune d'elles, il avait été proposé à différentes entités d'assurer leur suivi, de manière indicative et non exhaustive. Nombre d'entre elles sont du ressort de l'office cantonal de la détention (OCD) et relèvent donc de sa responsabilité. A savoir :

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 – DS³ + 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 au début de l'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.

³ DS : département de la sécurité, aujourd'hui département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS).

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-trices – 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 collaborateurs-trices – 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 collaborateurs-trices, 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 – collaborateurs-trices.
- la recommandation émise par la CCG dans son rapport d'activité 2018-2019, à savoir : « Office cantonal de la détention (OCD) : la CCG demande au Conseil d'Etat de s'assurer du suivi des recommandations du rapport de sa sous-commission *Pénitentiaire* »⁴ ;

⁴ Cf. RD 1319 Rapport d'activité de la commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2018-2019) de M. Yvan Zweifel, adopté par le Grand Conseil le 28 février 2020 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01319.pdf>

- la recommandation émise par la CCG dans son rapport d’activité 2019-2020, à savoir : « Office cantonal de la détention : la CCG demande au Conseil d’Etat de poursuivre le suivi des recommandations du RD 1257 sur la problématique « Pénitentiaire » et du RD 1220 sur les dysfonctionnements ayant conduit la mort d’Adeline M. et de suivre la problématique de l’absentéisme »⁵ ;
- la recommandation émise par la CCG dans son rapport d’activité 2020-2021, à savoir : « Office cantonal de la détention : la CCG demande au Conseil d’Etat de poursuivre le suivi des recommandations du RD 1257 sur la problématique « Pénitentiaire » et du RD 1220 sur les dysfonctionnements ayant conduit à la mort d’Adeline M. et de suivre la problématique de l’absentéisme »⁶ ;
- la recommandation émise par la CCG dans son rapport d’activité 2021-2022 qui porte sur les RH, mais qui relève de l’ensemble des problématiques discutées par la CCG au vu des problématiques qui ont été portées à sa connaissance, à savoir : « La CCG recommande de revoir en profondeur l’efficacité des RH, de façon à permettre notamment une réduction du taux d’absence dans certains services et une meilleure gestion des présences. »⁷ ;
- la question 1191 de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio « Absentéisme dans les établissements de détention : au-delà des chiffres, quels enjeux, quelles mesures et quel avenir ? » déposée le 21 novembre 2019 et à laquelle le Conseil d’Etat a répondu le 11 décembre 2019⁸ ;
et la question 1225 de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio « Absentéisme et heures supplémentaires dans les établissements pénitentiaires : comment expliquer cette situation critique et très préoccupante ? » déposée le 16 janvier 2020 et à laquelle le Conseil d’Etat a répondu le 26 février 2020⁹.

⁵ Cf. RD 1442 Rapport d’activité de la commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2019-2020) de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio, adopté par le Grand Conseil le 25 février 2022 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01442.pdf>

⁶ Cf. RD 1443 Rapport d’activité de la commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2020-2021) de M. Bertrand Buchs, adopté par le Grand Conseil le 25 février 2022 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01443.pdf>

⁷ Cf. RD 1503 Rapport d’activité de la commission de contrôle de gestion (année parlementaire 2021-2022) de M. Jean Romain, adopté par le Grand Conseil le 3 mars 2023 : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01503.pdf>

⁸ Cf. QUE 1191-A : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE01191A.pdf>

⁹ Cf. QUE 1225-A : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE01225A.pdf>

1.2. Travaux préparatoires de la CCG

1.2.1. Audition de la nouvelle direction de Champ-Dollon

Lors de l'année 2021-2022, comme le relève le rapport d'activité 2021-2022 de la CCG déjà mentionné, la CCG a auditionné, en date du 14 juin 2021, le directeur de la prison de Champ-Dollon alors en place, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des recommandations du RD 1257. La CCG a associé à ce suivi les questions 1191 et 1225 traitant de l'absentéisme dans les établissements pénitentiaires, pour aborder les enjeux et les mesures prises.

Le directeur de Champ-Dollon souligne alors qu'en 2018 le taux d'absentéisme à Champ-Dollon s'élevait à 11,14%, puis que ce chiffre était descendu à 10,25% en 2019 et à 8,67% en 2020, ces taux étant antérieurs à la réorganisation de la prison intervenue le 19 avril 2021. Il rappelle que les problématiques d'absentéisme sont multifactorielles : il y a des éléments exogènes sur lesquels il y a peu de leviers d'action, tels que la pénibilité du travail dans un milieu où les rapports sont souvent conflictuels et chargés émotionnellement, la surpopulation chronique ou encore la vétusté de la prison de Champ-Dollon et les conditions de travail qui lui sont liées. A ces facteurs s'ajoutent pour l'année 2020 les difficultés liées à la pandémie de COVID-19. Pour endiguer la problématique de l'absentéisme, il paraît alors essentiel d'accentuer les efforts sur les facteurs endogènes. L'instabilité qui a prévalu au niveau de la direction de Champ-Dollon en 2018-2019 et le fait que la prison ait fait l'objet de plusieurs enquêtes internes ont sans doute contribué, selon lui, à une augmentation du taux d'absentéisme. L'objectif est donc de mettre en place un encadrement de proximité qui implique davantage les collaborateurs, leur permettant de donner du sens à leur mission et de les fidéliser. Le directeur entend aussi assurer un suivi attentif des collaborateurs qui sont en arrêt pour accident ou pour maladie, notamment pour favoriser leur accompagnement lorsqu'ils reprennent le travail et pour pouvoir instaurer des outils de sanction efficaces.

Après avoir détaillé le système prévalant avant la réforme engagée à Champ-Dollon (système dit « carrousel »), le directeur a détaillé la réforme « Ambition », déployée dès le 19 avril 2021, soulignant l'implication des syndicats dès le départ dans le processus de restructuration et la mise en œuvre du projet ; des groupes de travail ont été constitués et ont notamment mené des réflexions pour décliner différentes variantes d'horaires à soumettre au personnel. Avec « Ambition », l'organigramme a été revu et les différents domaines d'activités repourvus avec du personnel attiré. Dans ce scénario alors déployé, les collaborateurs ont dorénavant le même chef et la même spécialisation toute l'année, ce qui a aussi pour effet visé d'améliorer le suivi

des détenus ; en outre, une attention particulière est recherchée pour faire en sorte de garantir la diversité et éviter trop de redondance dans l'exercice de la mission de chacun.

Durant cette même audition, il est mentionné qu'au vu de ces importantes restructurations, un recul d'une année sera nécessaire pour dresser un bilan, sachant qu'une reprise conséquente des incarcérations est alors prévue pour la période post-COVID, avec une remontée prévisible de la surpopulation.

La direction de Champ-Dollon effectue alors un suivi quotidien du taux d'absentéisme et confirme à la CCG que les indicateurs sont plutôt bons à ce stade. S'agissant des recommandations du RD 1257 sur la mobilité, le directeur de Champ-Dollon relève alors que cela concerne tous les établissements ; une commission de mobilité a d'ailleurs été mise en place il y a maintenant 3 ans et travaille sur de grands réglages de principes. Il estime toutefois que la mobilité ne doit pas être imposée et que c'est aux collaborateurs de prendre cette décision.

La CCG retient qu'à la fin du 1^{er} trimestre 2021, les propos tenus par la direction sont rassurants quant à la situation interne de Champ-Dollon. L'accent est notamment mis sur un encadrement de proximité impliquant les collaborateurs, sur la constitution de groupes de travail et de suivi de projet, sur la volonté de garantir la diversité dans l'exercice du métier et sur l'importance de la mobilité consentie, autant d'éléments qui relèvent de plusieurs des recommandations émises par la CCG dans le RD 1257 et dont la teneur a été rappelée plus haut. Ils laissent donc penser que le processus de suivi est en cours de développement.

1.2.2. Audition du DSPS

a) sur le rapport d'évaluation « Mise en œuvre et conduite du projet Ambition »

Comme le rappelle encore le rapport d'activité 2021-2022, la CCG et la commission des visiteurs officiels (CVO) ont auditionné conjointement en date du 29 novembre 2021 M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat chargé du DSPS, et M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint au DSPS, au sujet du rapport d'évaluation externe « Mise en œuvre et conduite du projet Ambition », publié le 31 octobre 2021. Les éléments qui suivent sont également ceux publiés par le rapport d'activité en question, aujourd'hui public.

Le conseiller d'Etat rappelle alors que ce n'est pas la première fois que la prison de Champ-Dollon et sa gestion occupent les instances du canton. En effet, depuis le départ en 2017 du directeur de la prison, qui était très apprécié en interne, la relation de confiance avec l'OCD, et en particulier avec son

directeur général, a été très perturbée et marquée par « une méfiance mutuelle, voire un sentiment d'animosité » comme le relève le rapport. Une réflexion sur la prison de Champ-Dollon a donc été initiée dans un contexte difficile, après une période de carence de directeur de 2 ans, pendant laquelle la fonction a été assurée *ad interim*. Dès son entrée en fonction en septembre 2019, le nouveau directeur, au moment de l'audition démissionnaire, a élaboré le projet de réforme dit « *Ambition* » dans le but d'améliorer la prise en charge des détenus, dans une prison particulière qui reçoit des personnes ayant des statuts différents. Alors qu'elle était initialement destinée à la détention avant jugement (personnes prévenues), la prison abrite également des détenus en exécution de peine (personnes condamnées); cette cohabitation est donc parfois la cause de tensions. L'historique du projet « *Ambition* » et son déroulement sont également détaillés aux membres de la commission.

Le conseiller d'Etat a conclu que le rapport mentionnait que le projet « *Ambition* » devait être soutenu quant à ses objectifs, puisqu'il s'inscrit dans la perspective actuelle d'une exécution moderne des sanctions pénales, avec une resocialisation des détenus et des mesures de réinsertion qui permettent de diminuer les risques de récidive. Toutefois, le rapport relève aussi des faiblesses qui sont détaillées à la commission, faiblesses qui ont été accentuées par les relations tendues. Le rapport a été transmis aux cadres de la prison; le département attend alors des propositions concrètes pour modifier ce qui doit l'être, tout en rappelant que l'objectif final est maintenu. Quant aux syndicats, ils se sont prononcés par écrit. Tous ces retours devraient être ensuite rassemblés et présentés à l'OCD pour voir s'ils sont réalisables, sachant que la mise en place de réformes est rendue complexe du fait d'un taux d'absence se situant aux alentours des 7-8%.

Le département envisage alors aussi de faire accompagner la mise en œuvre de la réforme « *Ambition* » par un mandataire externe, car le tort a peut-être été de penser qu'il suffisait d'avoir un directeur et du personnel pour que les choses fonctionnent; il s'agit donc à ce moment-là de s'assurer qu'il y ait un réel liant entre les deux, et le comité de pilotage qui réunit toutes les parties, ainsi que le secrétariat général du DSPS, pourrait le permettre. Enfin, le projet devrait être renommé afin de ne pas supporter le poids du passé; pour le département, les objectifs seront les mêmes, mais ils seront déployés plus lentement.

Au terme de l'audition, il est convenu que les 2 commissions – CVO et CCG – travailleront sur la thématique en fonction de leur champ de compétence. Ce qui a été le cas, puisque la CCG a décidé de poursuivre son

travail de surveillance en complétant le RD déjà publié sur le domaine pénitentiaire.

Moins de 6 mois après les propos rassurants de la direction de Champ-Dollon et malgré les nombreuses recommandations de la CCG, la CCG fait alors l'amer constat que la situation dans le domaine pénitentiaire reste préoccupante et que de nombreux éléments portés alors à sa connaissance suscitent sa plus vive inquiétude.

b) sur un point de situation avant les travaux de la sous-commission

Toujours selon le rapport d'activité 2021-2022 de la CCG, celle-ci a souhaité entendre le conseiller d'Etat chargé du DSPS, en date du 20 décembre 2021, car ses membres perçoivent deux sons de cloche bien différents en lien avec le rapport « *Ambition* » qui leur a été présenté : d'un côté, les hauts cadres de la prison de Champ-Dollon disent qu'ils ont fait tout ce qu'il fallait, mais qu'ils se sont heurtés à un mur et, de l'autre côté, le département et l'OCD les accusent de résister au changement. La commission s'interroge donc sur la manière dont le département entend rétablir le dialogue. Le conseiller d'Etat souligne alors que depuis la publication du rapport d'audit, indépendamment des démarches en cours pour nommer un nouveau directeur à la prison de Champ-Dollon, il a réuni en 2 séances distinctes les cadres supérieurs de la prison et les représentants de l'UPCP et de la commission du personnel. Le rapport d'audit leur a été remis, avec un délai pour formuler des propositions pour débloquer la situation. Il leur a fait part de son intention de mettre en place un comité de pilotage pour avancer sur des pistes afin de maintenir les objectifs souhaitables de la réforme, tout en adaptant son ampleur et son rythme afin de gérer la mise en œuvre par rapport aux disponibilités en ressources humaines de la prison. La composition du groupe de pilotage a été détaillée aux membres de la commission, de même que les différentes étapes relatives à sa mise en place.

Dans le cadre de la discussion qui a suivi, plus largement sur le domaine pénitentiaire et notamment la question des ressources humaines (souffrance au travail, absentéisme conséquent dans différents établissements, démission, etc.), les membres de la commission ont suggéré au département la mise sur pied d'un audit de ressources humaines afin d'avoir une vue consolidée des problématiques actuelles, ceci en vue de la mise en œuvre de la réforme prévue ; l'audit permettrait ainsi d'accompagner le changement et le dialogue.

Cette proposition n'a pas été suivie, du moins pendant le temps des travaux de la sous-commission. Toutefois, lors de son audition du

20 décembre 2021, le conseiller d'Etat a malgré tout souligné ne pas être fermé à l'idée d'un audit RH sur l'ensemble de l'office et de ses prisons. Nous reviendrons sur ce volet.

1.2.3. Audition de l'avocat des cadres de Champ-Dollon

En référence au rapport d'activité 2021-2022 de la CCG, il faut également mentionner l'audition par celle-ci de l'avocat des cadres de Champ-Dollon en date du 10 janvier 2022. Ce dernier a souhaité alerter directement la CCG sur la situation du domaine pénitentiaire et en particulier, sur l'état de l'équipe qui dirige la prison de Champ-Dollon. En préambule, il a brossé un bref historique des événements récents ayant trait notamment à la problématique de la souffrance au travail, à la mise en œuvre de la réforme « *Ambition* » et aux graves difficultés de collaboration avec la hiérarchie. En outre, il a également été contacté par d'anciens fonctionnaires de l'OCD qui lui ont décrit leur climat de travail. Il a constaté que le département de tutelle attribuait les dysfonctionnements uniquement à des causes institutionnelles, alors que tous les signaux tendent à rendre plus que crédibles les allégations de ses mandants ; au final, ces derniers ont l'impression qu'on ne les écoute pas dans leur souffrance. En outre, il constate que les mesures prises jusqu'ici ajoutent à la confusion générale, puisqu'en déplaçant plusieurs cadres dans la hâte pour démontrer que la problématique est purement organisationnelle, le résultat obtenu est que la direction actuelle de Champ-Dollon n'a aucune expérience au sein de cette prison.

Cette audition a également permis de fournir des éléments à la sous-commission pour cadrer ses travaux et entendre le terrain.

A cet égard, il est important de préciser que la sous-commission a su garder la distance nécessaire et séparer ce qui relève des procédures juridiques, en cours ou passées, individuelles et collectives, tout en prenant en compte la souffrance manifeste de collaborateurs qu'elle a auditionnés et en mesurant les risques pour la santé des concernés et les risques institutionnels pouvant conduire à des dysfonctionnements problématiques ou des incidents graves pour les collaborateurs ou les détenus. Nous y reviendrons.

1.3. Eléments contextuels

Pour faciliter la compréhension des éléments que nous évoquerons par la suite, il faut rappeler quelques jalons qui marquent un contexte de crispations, d'incompréhension et de fortes tensions à différents niveaux entre des collaborateurs de Champ-Dollon et la hiérarchie de l'OCD, voire celle du DSPS lui-même.

En juin 2021, l'ensemble du conseil de direction de la prison de Champ-Dollon a écrit à M. Poggia, conseiller d'Etat chargé du DSPS, pour lui faire part d'une situation de souffrance au travail arrivée à un stade inadmissible selon lui, de problèmes liés à la mise en œuvre de la réforme « *Ambition* », et de graves difficultés de collaboration avec le directeur de Champ-Dollon et le directeur général de l'OCD. Cette lettre a été suivie d'un deuxième courrier de la part des gardiens-chefs adjoints de la prison qui dénonçaient les mêmes dysfonctionnements. Face à cette situation, le conseiller d'Etat a reçu une délégation du conseil de direction qui a pu exposer en détail la problématique et deux décisions ont été prises à ce moment-là, à savoir un audit, dont les conclusions ont été reçues fin 2021, et la mise en place d'une médiation. Celle-ci a vite tourné court, parce qu'il n'a pas été possible de trouver un terrain d'entente dans un climat très détérioré, malgré le départ du directeur de Champ-Dollon à l'automne 2021. Le syndicat a également signé à l'unanimité une motion visant à condamner la réforme « *Ambition* » et certains points de management.

Début décembre 2021, un comité de pilotage a été créé pour mener des réflexions et identifier des axes d'amélioration pour Champ-Dollon, mais le fait que ce comité soit piloté par le directeur général de l'OCD a avivé les tensions et l'incompréhension au vu des difficultés de communication existantes entre celui-ci et les différents protagonistes. Au terme de la première séance, le conseil de direction a décidé de ne pas déléguer de représentant à ce comité et s'est retiré du dispositif en raison, selon ses membres, des risques que cette organisation représentait pour la santé et la personnalité de ses membres.

L'avocat des mandants a alors proposé de les remplacer au sein du comité de pilotage, mais le conseiller d'Etat a indiqué qu'il n'était pas possible de travailler dans cette configuration. Pendant les fêtes de fin d'année 2021, il a pris la décision de déplacer le directeur adjoint de la prison, ce qui a été très mal vécu par plusieurs personnes auditionnées en sous-commission, comme nous le verrons plus loin.

2. Sous-commission « Pénitentiaire »

2.1. Réactivation de la sous-commission et composition

Lors de sa séance du 13 décembre 2021, la CCG revient sur la problématique pénitentiaire au vu notamment des éléments mentionnés dans le chapitre 1.2. Plusieurs députés relaient alors des éléments d'alerte parvenus de différents collaborateurs. L'un d'entre eux constate une grande souffrance

au travail, ainsi que des actes relevant de harcèlement, ce qui est inadmissible.

Les propos tenus sont des plus inquiétants et méritent en effet d'être vérifiés compte tenu du rôle de surveillance de la CCG et des recommandations déjà émises par la CCG.

Il est notamment fait mention du fait que « la direction générale a le goût du sang, une extrême malveillance, et est animée d'une volonté de nuire ». Une collaboratrice relève que « lorsqu'elle rit au téléphone, on lui demande pourquoi elle rigole et avec qui elle parle » et que si son interlocuteur « est de Champ-Dollon, elle est convoquée et doit tout expliquer, idem si c'est un agent de détention ». A leur arrivée à l'OCD, ces personnes auraient été convoquées et, sur la base d'organigrammes, ont été « averties que tel est un con, tel autre un fou, un psychopathe, un débile,... » et « gare à ceux qui refusent de se prêter au jeu ». Interdiction formelle serait donnée de relayer les soucis au département et à la direction générale des RH, qui aurait affirmé en aparté que « l'ambiance de travail confine au mobbing caractérisé ». Ces collaborateurs ont aussi souligné « qu'il y a une obsession négative quant à la perception de la prison de Champ-Dollon » et que suite à des démarches qu'ils ont initiées, on leur a répondu « qu'il n'y aura pas de suivi, car cela entacherait l'image de la prison ». Des collaborateurs chargés du contrôle de la santé des employés auraient reçu l'ordre de donner le nom de fonctionnaires qui auraient parlé de se mettre en arrêt pour cause d'épuisement et avertis que leur mission n'était pas de s'assurer du bien-être au travail, mais de donner des munitions aux RH pour prononcer des sanctions. Les collaborateurs mentionnent aussi que le couloir desservant les bureaux dans les locaux de l'OCD est considéré comme le « couloir de la mort ». Ce dernier propos a d'ailleurs été souvent mentionné lors des auditions portant sur le premier RD.

Concernant ce « couloir de la mort », le directeur RH avance une explication historique, en rappelant que les locaux de l'OCD sont ceux d'une ancienne banque avec un couloir sombre qui n'inspirait pas forcément confiance et qui a subi depuis un rafraîchissement. C'est donc une image symbolique qui correspondait à ce moment-là, mais il n'a pas l'impression que c'est une expression employée pour qualifier un mauvais climat de confiance. La cheffe de service RH n'a pour sa part pas d'interprétation particulière et précise qu'il s'agit d'un long et étroit couloir et qu'elle ne voit pas de sous-entendu précis derrière cette dénomination.

Un député, également membre de la CVO, confirme lui aussi avoir entendu nombre de ces commentaires et s'accorde sur le constat d'un

problème récurrent à l'OCD, malgré les recommandations diverses de la CCG, comme le relèvent les différents rapports d'activité.

Une députée remarque qu'il y a une vraie alerte à laquelle la CCG ne peut pas rester sourde, d'autant plus que si ces collaborateurs se sont tournés vers la CCG, c'est qu'ils ont confiance dans le politique.

La CCG, préoccupée, estime que la sous-commission « *Pénitentiaire* » doit être réactivée, car il en va de la sécurité des collaborateurs et des détenus, comme le souligne un député. Comme la CCG l'a rappelé dans sa conclusion au RD 1257, elle « partage largement le constat de la commission des visiteurs officiels selon laquelle les conditions de détention sont intrinsèquement liées aux conditions de travail » et « 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 ».

Après discussion, la CCG décide de réactiver immédiatement la sous-commission « *Pénitentiaire* ». La réactivation de la sous-commission est alors acceptée par 12 oui (3 PLR, 3 S, 2 PDC, 2 Ve, 1 UDC, 1 EAG), 1 non (1 PLR) et 2 abstentions (2 MCG).

MM. Christo Ivanov et Charles Sellegger n'étant plus membres de la CCG, il convient de désigner deux autres membres aux côtés de M^{me} Nicole Valiquier Grecuccio qui avait assumé la présidence de ladite sous-commission. Un PLR indiquant qu'il ne peut pas faire partie de cette sous-commission pour des raisons de contacts personnels trop étroits avec certaines personnes mises en cause, M. Bertrand Buchs se propose pour l'Entente. M. Daniel Sormanni est désigné comme représentant des groupes UDC et MCG le 20 décembre 2021. A l'issue de cette séance, un communiqué de presse annonçant formellement la réactivation de la sous-commission « *Pénitentiaire* » est envoyé.

2.2. Mandat, méthode de travail et organisation des travaux

Compte tenu des éléments précédents et des différents rapports portant sur la problématique pénitentiaire, il s'est agi pour la sous-commission d'évaluer le vécu sur le terrain pour mesurer les risques possibles en termes institutionnels. Si la sous-commission a pu consulter l'ensemble des documents désirés, elle souligne encore une fois qu'elle n'est pas intervenue dans les procédures en cours, ce qui ne relève d'ailleurs pas de sa compétence.

La sous-commission a cherché à comprendre si au-delà de l'adhésion plus ou moins critique au projet « Ambition », du reste aujourd'hui abandonné dans sa version initiale, les équipes à la tête de Champ-Dollon, et de manière plus large chargées de responsabilités dans d'autres secteurs du pénitentiaire,

étaient ou non à même de répondre aux missions qui restaient les leurs et si la violence institutionnelle dénoncée relevait ou non de la responsabilité de membres de la direction de l'OCD.

A cet égard, la sous-commission a pris la décision d'entendre d'anciens fonctionnaires de l'OCD pour compléter son investigation.

La sous-commission a travaillé dans un moment de grandes tensions et souligne que la souffrance qui s'est exprimée lors des auditions, quand bien même elle a touché ses membres, a conforté la sous-commission dans son objectif d'écoute et de bienveillance réciproque, un premier pas vers un dialogue constructif, en vue de proposer ses recommandations.

La sous-commission s'est réunie 19 fois, sur une période allant du 27 janvier 2022 au 13 octobre 2022. Et ce pour un total d'heures de 37, exception faite des heures de rédaction et de relecture critique du projet de rapport en vue de sa remise aux membres de la CCG. Elle a procédé à l'audition de 26 personnes, dont certaines par deux fois. Elle a pu consulter tous les documents qu'elle a demandés et remercie l'ensemble de ses interlocuteurs et interlocutrices pour leur collaboration.

La sous-commission a dû revoir la date de la présentation de son rapport, initialement envisagée fin 2022, pour des raisons d'organisation interne liées au Secrétariat général du Grand Conseil, puis en raison de la présentation d'autres rapports de sous-commission, dont celui portant sur la problématique « Prévention et harcèlement police » et présenté en CCG le 6 février 2023, dont l'actuelle rapporteure était également l'auteure, avant de déterminer une date en avril 2023, compte tenu de l'agenda du département.

En 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, que les procès-verbaux de leurs auditions 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 le département.

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

Enfin, la sous-commission peut témoigner de l'engagement de l'ensemble des personnes auditionnées qu'elle a entendues, et de leur loyauté. Elle les remercie encore profondément pour leur confiance, consciente de la difficulté parfois d'aborder certaines situations délicates qu'elles ont pu vivre ou dont elles ont pu être les témoins ou confidents.

2.3. Coordination avec la CCG

La CCG a été régulièrement informée du fait que les travaux de sa sous-commission se déroulaient à satisfaction, sans donner d'autres éléments, compte tenu de la confidentialité des travaux.

Le 14 novembre 2021, la procédure concernant la remise du rapport à la CCG a été rappelée à ses membres, à savoir la remise de ce dernier le vendredi précédant la séance de la CCG chargée de l'examiner, de même que la décision de la tenue d'une conférence de presse présentant ensuite le présent rapport.

Enfin, le conseiller d'Etat chargé du DSPS a été reçu le 3 avril 2023 par la commission de contrôle de gestion pour la présentation finale du rapport de la sous-commission. C'est durant cette même séance que la CCG a adopté les recommandations proposées par sa sous-commission.

3. Avertissement et ouverture sur l'avenir

La sous-commission a pris des mesures en cours de son travail pour garantir la protection et le respect de la personnalité de personnes auditionnées dans le cadre de leur activité professionnelle. Elle a ainsi alerté par deux fois le conseiller d'Etat chargé du DSPS de manière urgente et le remercie d'avoir accédé à sa demande d'audition.

Le projet « Ambition » a été abandonné dans sa version contestée et ne fera donc pas l'objet ici de sa description ; nous renvoyons au rapport d'audit en la matière. Seuls les éléments ayant conduit à sa révision ou ayant été jugés constitutifs de risques pourront être rappelés pour la clarté du propos, puisqu'ils font désormais partie du socle de points sur lesquels les parties ont fini par s'accorder¹⁰, ce que la présentation d'un nouveau concept permettra de valider et de consolider. Il sera aussi l'occasion de renouveler avec un climat apaisé que la sous-commission appelle de ses vœux.

L'arrivée d'un nouveau directeur *ad interim* à Champ-Dollon a déchargé l'équipe de direction fortement diminuée en termes d'effectifs, y compris suite au déplacement contesté du directeur adjoint. Elle ne résout cependant pas tout et les blessures restent vives. Il faut donc intégrer la réparation dans

¹⁰ La variante 3 a été validée par le Comité stratégique (COSTRAT) avant l'été 2022 ; la suite qui lui a été donnée ne fait pas partie des travaux de la sous-commission. Une des personnes ayant participé au COSTRAT évalue que la variante choisie correspond à 75% à un retour en arrière. Par contre, un concept de politique pénitentiaire pour la prochaine législature est attendu.

le processus de travail avec l'ensemble des collaborateurs pour agir en parallèle sur les conditions de vie des personnes en détention.

La démission du directeur général de l'OCD et son départ à fin février 2023 représentent pour beaucoup de personnes auditionnées un tournant attendu, mais la nomination du nouveau directeur ou de la nouvelle directrice général-e ne doit pas faire oublier les enjeux liés à l'ensemble de la direction de l'OCD dont celui du rôle central des RH en matière de prévention et de protection de la personnalité. Un travail de fond s'annonce comme impératif¹¹.

Les aspects développés dans la suite de ce rapport sont une contribution pour la construction de l'avenir du pénitencier en soutien à l'engagement des collaborateurs et collaboratrices sur le terrain dont la commission peut témoigner de la loyauté. Ils fonderont les recommandations qui devront être portées par le Conseil d'Etat nouvellement élu et seront, nous l'espérons, un apport à la construction de la politique pénitentiaire, comme les autres rapports en la matière, du département chargé de cette politique publique dès juin 2023.

4. Champ-Dollon : un historique chargé

Sans reprendre l'historique des tensions importantes entre Champ-Dollon et l'OCD qui ont été à l'origine de la création de la première sous-commission « *Pénitentiaire* », il est important de souligner ici quelques éléments qui ressortent d'une situation critique qui a amené à la réactivation de ladite sous-commission. Il y a là une forme de répétition, je n'oserai dire de continuité, qui nous amène à constater que les recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

Il est à souligner que de nombreux auditionnés ont fait valoir que les recommandations formulées dans le RD 1257 restent en effet complètement d'actualité.

Pour mémoire, la direction de Cham-Dollon est composée du directeur, du directeur adjoint et du gardien-chef, chef d'état-major. La fonction de gardien-chef, chef d'état-major, représente le plus haut grade au sein de la prison. Ce poste est directement rattaché au directeur et fait partie du conseil de direction et de la direction.

¹¹ La direction générale de l'OCD a informé la sous-commission "*Pénitentiaire*" que le poste de directeur ou directrice général-e de l'OCD est en cours de recrutement. La sous-commission n'a pas d'autres informations concernant les autres postes.

En mai 2017, au départ du directeur de Champ-Dollon suite à des problèmes relationnels et des divergences avérées avec le directeur général de l'OCD, le directeur adjoint a pris la fonction de directeur. Dès lors, le gardien-chef a assuré la fonction de directeur adjoint *ad interim* durant six mois, au terme desquels le directeur général de l'OCD a proposé à ce gardien-chef de prendre la fonction de directeur adjoint. Ce qu'il a décliné, et ce dernier est demeuré à la fonction de gardien-chef, chef d'état-major. Le poste de directeur adjoint a été repris par l'administrateur.

Selon ce qui nous a été rapporté, ces six mois au plus proche de la direction ont montré que les problèmes rencontrés avec la direction générale de l'OCD par l'ancien directeur de Champ-Dollon se sont perpétués avec la nouvelle direction. En décembre 2018, le directeur de Champ-Dollon est tombé malade ; les auditionnés parlent de sa surcharge de travail et de la difficile mise en œuvre du nouvel organigramme, nécessitant de répondre au mécontentement du personnel (cf. RD 1257). Le poste d'administrateur était toujours vacant. Durant les 9 mois d'arrêt maladie du directeur, son adjoint a assumé la direction de Champ-Dollon, épaulé par le gardien-chef. Comme le relèvent nombre d'auditionnés, « ils ont tenu la maison ».

Toutefois, tous relèvent n'avoir reçu aucun appui pendant cette période de la direction générale. Bien plus, aucune communication relative à la nouvelle direction ne leur a été transmise. En septembre 2019, un nouveau directeur est en effet entré en fonction. Le directeur adjoint, et de fait directeur *ad interim*, ainsi que le gardien-chef ont appris cette nomination par les collaborateurs de la prison qui eux-mêmes l'ont apprise via l'*intranet* de l'établissement. A titre d'anecdote, le jour de l'annonce de la nomination du nouveau directeur avait lieu la journée de réunion des directeurs d'établissements à laquelle assistaient la direction générale de l'OCD et bien évidemment le directeur *ad interim* de Champ Dollon. Ce dernier n'a appris que par la suite de son gardien-chef cette nomination, alors même qu'il avait passé la matinée avec le directeur général de l'OCD. Cette anecdote illustre assez bien le type de rapports existants entre la direction de l'OCD et le terrain.

La nomination d'un nouveau directeur en septembre 2019 n'a pas apaisé Champ-Dollon, puisque pour nombre d'auditionnés l'intéressé n'a pas dirigé la prison, mais s'est consacré au projet « *Ambition* ». Cette perception a alimenté la crise latente (cf. chapitre 5).

5. Pilotage du changement : une stratégie à revoir pour construire une adhésion au projet

Il ressort de nombreuses auditions que le sentiment prédominant est que la direction de l'OCD ne comprend pas le métier d'agent de détention et qu'elle reste éloignée des réalités du terrain. Nous renvoyons aux recommandations issues du RD 1257 dont celle portant sur la nécessité d'une direction générale de l'OCD, porteuse d'une culture d'entreprise.

Le pilotage du projet « *Ambition* » aurait dû être confié à une personne autre que le directeur de Champ-Dollon dont les tâches directionnelles étaient déjà importantes. Il en est ressorti que le capitaine de bord était sur un autre navire que le sien et pas avec son équipe. En termes de management, cela a entraîné un manque de lisibilité relevé par plusieurs personnes auditionnées. Bien plus, certaines ont conclu que le directeur n'était que le jouet de la direction de l'OCD et délégué pour mettre en œuvre des décisions prises sans tenir compte des besoins et surtout de la capacité du terrain de les digérer. Ce positionnement a placé le directeur de Champ-Dollon dans une situation délicate, alors même qu'il ne l'a pas forcément perçue ainsi en activité.

La nomination du nouveau directeur de Champ-Dollon en septembre 2019 a en effet été plutôt bien accueillie, notamment par la direction *ad interim* alors en place. En effet, selon les auditions, celles-ci étaient dans l'attente qu'une nouvelle personne puisse prendre la charge de la prison et soutenir la direction dans ses difficultés. Toutefois, très vite, la situation s'est détériorée.

Le nouveau directeur a rapidement proposé des mesures qui avaient déjà été soumises, selon plusieurs personnes auditionnées, par la direction générale de l'OCD aux directeurs successifs qui avaient émis les plus grandes réserves quant aux modes de fonctionnements proposés, selon eux irréalisables dans les conditions RH et infrastructurels de Champ-Dollon. Bien que les personnes concernées aient témoigné ces mêmes craintes concernant ces propositions, le nouveau directeur a présenté au mois de décembre un document de 50 pages environ prévoyant un nouveau projet à mettre en place sur une année, validé par le conseiller d'Etat chargé du DSPS, selon ce qui leur a été communiqué.

Les membres du conseil de la direction se sont donc efforcés selon eux à mettre en place ce qui était de l'ordre du possible, tout en tentant de faire comprendre au directeur ce qui ne l'était pas. Toutefois, selon les personnes auditionnées, celui-ci n'aurait pas pris en compte ces remarques et n'est pas entré en matière sur des alternatives proposées. Il semble avoir considéré toutes les personnes critiques comme rétives au changement.

La mise en œuvre de la réforme « *Ambition* » s'est poursuivie malgré tout, avec les conséquences que l'on connaît, jusqu'à son arrêt sous sa forme première. Les personnes auditionnées insistent sur le fait que la mise en place de certaines mesures comportait des risques, notamment sécuritaires.

Alertes sur l'état psychologique et la santé

La sous-commission a pu consulter plusieurs messages adressés par des cadres de Champ-Dollon au nouveau directeur, dont celui de son adjoint l'alertant notamment déjà en novembre 2020 sur le fait que plusieurs membres du conseil de direction avaient confié « être très fortement angoissés, fragilisés et souffrant notamment de problèmes d'insomnie de cela depuis plusieurs mois déjà et je cite : « être prêt à craquer » « être complètement à bout », etc. Durant ces conversations, ainsi qu'en observant leurs façons d'être j'ai pu pour certains déceler un profond mal-être et une forte lassitude. Je dois admettre ne jamais les avoir vus dans cet état. (...) je ne peux que constater et mettre en exergue les risques liés à cet état de fait soit : la gestion quotidienne d'un établissement surpeuplé avec son lot de problèmes, d'imprévus et de façon conjointe la mise en œuvre d'une restructuration complète et profonde du fonctionnement d'un établissement comme Champ-Dollon. (...) il est de ma responsabilité de t'alerter. Je vais évidemment continuer à tout mettre en œuvre pour mener à bien mes différentes missions ».

Les alertes se succèdent et la sous-commission peut témoigner que des arguments étayés ont été communiqués au directeur quant à des variantes possibles, des tableaux d'indicateurs portant notamment sur des modes de fonctionnement des pavillons et des brigades, etc. Certaines des propositions ont connu une fin de non-recevoir, ne répondant notamment pas aux attentes du directeur.

La lecture de ces nombreux échanges montre l'incompréhension qui s'est installée et la nécessité qui s'est imposée pour l'ensemble des protagonistes de confirmer par message tout entretien ou de fournir des explications complémentaires, dans le but évident de se protéger. La teneur et la longueur de ces échanges, et donc le temps passé à les écrire, montrent à l'évidence que le dialogue était pour le moins difficile et que la confiance ne régnait pas dans les rapports entre le directeur et son équipe, voire entre celle-ci et la direction générale. Ce constat a été confirmé par les auditions. La sous-commission a pu lire des comptes rendus de messages portant sur des formes d'intimidation qui auraient eu lieu par un mandataire externe, mais n'a pas entendu la version dudit mandataire. Toutefois, les propos en question figurent clairement dans l'entretien d'évaluation et de développement du manager en question. Cette même évaluation fait état de la

demande de protection de la personnalité avec une demande à la hiérarchie « de me protéger et de restaurer un climat de travail respectueux et digne ».

De nouvelles alertes quant à la lassitude et le mécontentement du personnel ont été renouvelées à différents moments, dont en mars 2021. En mai 2021, au vu du taux d'absentéisme élevé, de la baisse de certaines prestations aux détenus et de leur mécontentement grandissant, attesté également par des membres de la commission des visiteurs, il est fait part des inquiétudes et de l'épuisement des équipes, dus notamment à un sentiment d'insécurité, au travail répétitif, du fait qu'au moindre imprévu, tout se grippe, à la peur de commettre dans le stress des erreurs, de ne plus avoir le temps d'écouter et d'observer les détenus et d'effectuer de la sécurité dynamique, etc. La sous-commission a pu constater que la même inquiétude s'est manifestée à Favra dans la même période de mai 2021, par un manque d'effectifs qui ne peut alors être attribué à la seule pandémie.

L'Union du personnel du corps de police (UPCP) a elle aussi publié un document portant sur la *Synthèse sur le sondage « Ambition »* le 10 mars 2021 sous la responsabilité de Nicolas Allaz, président de la section prison de l'UPCP. Les remarques comme la perte de la polyvalence, le risque de la lassitude due à la monotonie du travail, la perte de l'esprit de corps, le manque de diversité du métier, l'absence de sens pratique des décideurs, l'absence de changements par étapes, etc., sont autant de facteurs qui péjorent l'attractivité du métier. Ils restent à prendre en compte lors de l'élaboration de tout projet portant sur le domaine pénitentiaire et rejoignent certaines des recommandations formulées dans le RD 1257 quant à l'implication des collaborateurs et des collaboratrices et à la formation.

La sous-commission ne peut pas entrer à ce stade dans tout le narratif des conflits de gestion RH qui ont suivi, au vu notamment des différentes procédures qui ont suivi, mais elle peut certifier que les personnes auditionnées ont tout témoigné d'un réel engagement pour leur profession et d'une profonde loyauté envers l'institution.

Elle relève également que les recommandations du RD 1257 pour un management plus participatif et impliquant les collaborateurs de terrain à tous les échelons n'ont pas été suivies et que la gestion RH est suffisamment lacunaire pour n'avoir pas pris en compte les alertes successives émises par les psychologues sur le terrain ou par les collaborateurs eux-mêmes.

Gestion de projet : des alertes à la crise institutionnelle

La réforme a dû par ailleurs être repoussée à deux reprises : d'abord prévue pour janvier 2021, elle a été reportée au mois de mars, puis à avril

2021. Craintes et réserves du terrain, conviction de la réforme de l'autre... ou l'histoire d'un dialogue impossible.

En effet, il n'aurait pas fallu confier la mise en œuvre du projet à la même personne appelée à diriger Champ-Dollon. Les compétences et l'engagement de l'ancien directeur de Champ-Dollon ne sont pas en cause ; c'est le mode de direction de projet qui est en cause. Son choix incombe à la direction générale de l'OCD. De l'autre côté, les membres du conseil de direction de Champ-Dollon ont estimé qu'il était de leur devoir d'alerter la plus haute hiérarchie. Un courrier a donc été adressé directement au conseiller d'Etat chargé du DSPS en date du 15 juin 2021.

Il convient à ce stade de citer quelques extraits qui parlent d'eux-mêmes.

« La collaboration avec le directeur actuel de la prison, peu présent physiquement, et la direction générale de l'Office cantonal de la détention est très compliquée, et ce malgré de nombreux efforts de notre part. Le climat de travail en a été progressivement impacté, la situation de ces derniers mois marquant une situation particulièrement dégradée – ce constat dépassant largement nos seules personnes.

En marge de la mise en œuvre du projet « *Ambition* », nombre d'entre nous ont par exemple subi des pressions sous la forme de menaces directes pour renoncer à faire part de nos nombreuses réserves, notamment sur les risques sécuritaires, alors que cela fait partie de notre mission première.

Après pourtant toutes les épreuves traversées avec succès toutes ces années, c'est ainsi avec douleur et gravité que nous vous disons aujourd'hui, Monsieur le Conseiller d'Etat, que nous n'en pouvons plus. (...) Nous craignons pour notre personnel que nous recevons quotidiennement dans nos bureaux avec des rapports et des soucis préoccupants.

Nous avons perdu le sommeil, et il est arrivé à chacun d'entre nous de se réveiller la nuit après des cauchemars relatant un drame survenu à la prison. Cela n'arrivait pas avant. Ces expériences ont lieu de plus en plus souvent, il est certain que cette situation a des impacts sur notre santé.

Nous n'avons aucune écoute de la part de notre hiérarchie, que nous avons interpellée à moult reprises sur nos préoccupations, sans jamais recevoir de retour ni même simplement de bienveillance. (...) Notre expérience est méprisée, bafouée, écartée. (...) Cette violence psychologique permanente use. (...).

Une prison ne peut fonctionner par autoritarisme et à travers un management fondé principalement sur une communication distante par courriels et souvent dans l'évitement. La collégialité et l'écoute sont des valeurs à notre sens essentielles – or elles ne sont plus jamais pratiquées.

(...) Beaucoup de gardiens partagent ce sentiment, au-delà de celui d'une perte de sens difficile à vivre, à supporter, au quotidien. » Le courrier signé par 8 cadres se termine par une demande de rendez-vous et est adressé en copie à M. Serge Dal Busco, alors président du Conseil d'Etat.

Cette lettre est suivie d'un courrier, daté du 28 juin 2021 et signé par 8 gardiens-chefs adjoints à l'attention du conseiller d'Etat chargé du DSPP, qui relève un management « dur, autoritaire et dénué de toute capacité d'écoute » et avoir interpellé leur hiérarchie directe qui semble « désemparée, comme découragée par l'absence de toute écoute du directeur de la prison comme de la direction générale de l'OCD, au vu du climat de peur imposé ».

Au vu de sa teneur et des auditions menées, la sous-commission lit ces courriers comme une alerte et non comme un acte d'insubordination. Elle rappelle à cet égard les recommandations formulées par la CCG suite au rapport de M^{me} Patricia Bidaux *Diagnostic et traitement des absences à l'Etat*¹² adopté par le Grand Conseil le 23 septembre 2022. La problématique de la gestion des présents est au cœur des propositions et la sous-commission estime que le suivi RH est clairement défaillant, comme relevé encore dans le chapitre 6. L'absentéisme a doublé en cette période. Au vu de la teneur des propos et de la situation RH, la sous-commission estime que le Conseil d'Etat alerté aura dû être saisi et mettre sur pied une task force.

Les membres du syndicat réunis en assemblée générale extraordinaire le 15 septembre 2021 ont unanimement désavoué le projet de réforme « *Ambition* », et ont souligné l'état préoccupant des collaborateurs de Champ-Dollon, épuisés et découragés. Pas moins de 17 cadres ont demandé l'aide en septembre 2021 d'une étude d'avocats pour les représenter.

Les résultats du *Rapport d'évaluation sur La mise en œuvre et la conduite du projet « Ambition »* d'HSS Unternehmensberatung remis au conseiller d'Etat chargé du DSPP le 31 octobre 2021 ont incité le DSPP à entendre les collaborateurs, ce qui est à saluer. Le directeur adjoint assumant alors la direction *ad interim* a transmis à cet égard au DSPP, en date du 2 décembre 2021, des propositions de changements immédiats en exposant les objectifs, les moyens disponibles et nécessaires ainsi que 4 mesures d'urgence. Il s'agissait de réduire les tensions et les risques sécuritaires, d'optimiser la sécurité dynamique et l'encadrement des détenus, de rétablir l'encadrement du personnel et de répondre à l'usure et à la démotivation du personnel. Il ne nous appartient pas d'évaluer l'ensemble de ces propositions, mais il est

¹² RD 1480 Rapport de la commission de contrôle de gestion sur le diagnostic et le traitement des absences à l'Etat : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01480.pdf>

important de constater que ce travail a été fourni de manière professionnelle et collaborative.

Un comité de pilotage (COPIL) Champ-Dollon a été mis en place à la fin du mois de novembre 2021, présidé par le directeur général de l'OCD, et une première séance de ce COPIL a été convoquée pour le 14 décembre 2021. Le conseiller d'Etat avait invité le conseil de direction de Champ-Dollon à désigner deux membres. Au vu des conflits ouverts avec la direction générale de l'OCD, le DSPS a été informé que les membres du conseil de direction ne seraient pas présents. Le conseiller d'Etat a fait savoir en date du 14 décembre 2021 au directeur *ad interim* et au gardien-chef, chef d'état-major, qu'il considérait cette absence comme « injustifiée », se réservant en conséquence « toute suite éventuelle à ce comportement qui s'apparente en l'état, à un refus d'assumer vos tâches et responsabilités ».

Cette situation a engendré une nouvelle crise. Sans revenir sur ces points toujours litigieux et contestés sur le fond, il convient de mentionner ici que le directeur adjoint a pris la direction *ad interim* en septembre 2021 et que l'affaire du COPIL lui a été préjudiciable. Il lui a été indiqué qu'un nouveau directeur allait être nommé au 1^{er} janvier 2022 et qu'il devait quitter Champ-Dollon pour être détaché « provisoirement dans un autre établissement avec la même fonction, laquelle vous sera communiquée à brève échéance », selon le courrier du conseiller d'Etat au concerné daté du 17 décembre 2021. Un nouvel adjoint a été choisi en la personne d'un collaborateur détaché à Champ-Dollon pour une période de 3 mois et appelé à devenir le directeur de La Brenaz dès le 1^{er} avril 2022. La directrice de Favra a alors été détachée temporairement à La Brenaz. A cette même période, la directrice adjointe de la Clairière a démissionné pour une autre orientation professionnelle. Des procédures portant sur des situations particulières sont toujours en cours et la sous-commission entend rester dans le rôle qui est le sien.

Toutefois, c'est son devoir de souligner que de nombreuses personnes auditionnées ont fait part de leur incompréhension et du sentiment d'injustice face à cette décision à l'encontre du directeur adjoint exerçant la fonction de directeur *ad interim* et sollicité à cette fin une deuxième fois. Certaines pensent en effet que ce collaborateur a payé pour les autres uniformés, car il était plus facile de déplacer un administratif, non syndiqué de surcroît.

Seize gardiens-chefs et gardiens-chefs adjoints, ainsi que l'administrateur, de Champ-Dollon ont ainsi adressé le 6 janvier 2022 un « appel au secours » au conseiller d'Etat chargé du DSPS pour souligner que le directeur adjoint « a été d'un soutien exceptionnel et précieux au point qu'aujourd'hui nous n'avons pas peur de dire qu'il est de ceux qui ont porté l'établissement depuis

de longs mois, pour ne pas dire des années. Plus encore, il nous a portés quand nous devions, encore et encore nous exprimer sans être écoutés par notre ancien directeur, et par la direction générale de l'OCD. Il nous a permis de tenir, de continuer d'avoir envie de venir tous les jours travailler, malgré les circonstances, malgré les vexations, malgré les attaques et autres menaces. » Les signataires assument clairement que le conseil de direction n'a pas souhaité « collégialement » assister à la première séance du COPIL dont la présidence avait été confiée au directeur général l'OCD. Il ressort pour eux que l'on peut se demander si l'« on coupe la tête du messenger ». L'arrivée annoncée d'un nouveau directeur exige selon eux la présence de « toutes les forces vives pour opérer les changements nécessaires et indispensables pour stabiliser l'établissement ». Le déplacement du directeur adjoint est donc clairement perçu comme « une nouvelle sanction injuste et contre-productive », non seulement pour le personnel, mais également pour les détenus.

La sous-commission témoigne de l'engagement, de l'éthique et de la loyauté du collaborateur en question. Elle déplore que l'apaisement n'ait pas été le guide des décisions prises dans la foulée de cette absence à la séance du 14 décembre qui peut être comprise au terme de mois particulièrement délicats pour l'ensemble des partenaires. Personne n'aurait perdu la face...

Après ces événements, la sous-commission a encore pu entendre des témoignages de collaborateurs atteints dans leur santé. L'un d'eux mentionne que son médecin lui a dit qu'il avait « grillé » son capital santé. Il tient, mais il a peur de craquer lorsqu'il partira à la retraite qui s'approche, moment du relâchement. Il affirme alors que ses collègues et lui sont « secs psychologiquement ». La majorité de l'année, il est encore réveillé au milieu de la nuit et communique avec ses collègues qui ne dorment pas non plus, en raison de la surcharge de travail, du manque de reconnaissance et du sentiment d'insécurité ressenti en lien avec le management de la direction générale.

Les auditions ont montré que l'arrivée d'un nouveau directeur *ad interim* à la prison de Champ-Dollon dès le 3 janvier 2022, sollicité pour ce poste à mi-décembre 2021 par le conseiller d'Etat chargé du DSPS, a calmé la situation, au moins temporairement. Lors de son audition, il a confirmé le fait que les agents de détention sont loyaux, motivés et engagés. Nombreuses sont les personnes qui ont affirmé que son manque de connaissance du monde pénitentiaire, puisque venant de la police, aurait gagné à s'appuyer sur le directeur adjoint ayant assuré l'*interim*, dans une vraie complémentarité métier.

6. Une direction RH défailante et une direction générale coupée du terrain

La direction des ressources humaines a été largement mise en cause lors des auditions. Il ressort d'auditions et de documents que la sous-commission a pu consulter que des collaborateurs ayant la charge de suivre le volet RH à Champ-Dollon ont été entravés dans leur mission ou ont subi des mesures contraires à la protection de leur propre personnalité.

Il est évidemment délicat de détailler les témoignages reçus en la matière tout en préservant la confidentialité. Toutefois, la sous-commission témoigne du fait que les témoignages reçus relèvent de formes de maltraitance.

Des témoignages vécus et des ressentis contrastés

Il ressort de différents propos que la cheffe de service a commenté l'organigramme en qualifiant certaines personnes de manière dépréciative. Du type : « Lui, c'est un con. Lui, il travaille quand il en a l'envie. Lui, c'est un tire-au-flanc, il est loin à 16h tous les jours. Il n'est pas fiable. Il est déloyal. Elle est défiante. » Autant de qualificatifs pour orienter la perception des collaborateurs, ce qui a valu à une des personnes auditionnées notamment, ayant manifesté ne pas vouloir en savoir davantage, une suite de relations professionnelles, du fait de sa subordination, pour le moins compliquées.

Une personne auditionnée relève elle aussi avoir été confrontée aux remarques déplacées quant aux commentaires donnés à la lecture de l'organigramme par le directeur RH. Celui-ci aurait déclaré que le directeur de Champ-Dollon d'alors était le nouveau poulain du directeur général, promis à sa succession, qu'une collaboratrice était incompétente, etc. Elle relève que le personnel pénitentiaire est souvent qualifié d'incompétent, ce qu'elle attribue à un rapport de domination, conforté par une hiérarchie de type militaire dans son approche.

Ces propos ont été contestés par les concernés. Le directeur RH souligne un problème de communication sur le travail réellement effectué par la direction générale de l'OCD et évoque un mauvais marketing. Concernant les difficultés observées, il mise sur l'arrivée d'une nouvelle génération. La cheffe de service RH a pu rappeler la forte charge émotionnelle à laquelle ses collaborateurs sont soumis et que les efforts portent aujourd'hui sur un projet pour l'avenir.

Il faut également préciser à ce stade que le lien hiérarchique du secteur RH se fait avec le directeur général de l'OCD, le lien avec le DSPS étant uniquement fonctionnel.

Une personne a tenté de jouer le rôle qui était le sien en proposant, avec l'accord de la directrice générale adjointe, au vu de l'absence de dialogue entre les protagonistes du projet « *Ambition* », d'organiser une rencontre en sollicitant le gardien-chef principal pour approcher le directeur adjoint et un collaborateur de Champ-Dollon ; le directeur adjoint de Champ-Dollon a tout de suite accepté, mais la direction générale de l'OCD a demandé au gardien-chef d'annuler la séance prévue le lendemain, car cela avait terni l'image du directeur général de l'OCD. Cette même personne a plutôt la perception que le directeur général de l'OCD n'était pas forcément au courant de tous les agissements de la direction RH à laquelle il accordait toute sa confiance.

Une des auditionnées relève que son expérience à l'OCD est la « Chronique d'une mort annoncée ». Au bénéfice d'un excellent certificat de travail auprès d'un employeur précédent, elle a quitté l'OCD démolie ; encore aujourd'hui, elle craint des représailles et ne se sent plus la même personne.

Le fait de nouer des liens de confiance assurant la base d'un travail de qualité a été perçu comme un choix de « camp », celui des établissements et non celui de la direction générale.

Le directeur RH, selon une des personnes auditionnées, ne comprenait pas le principe de confidentialité inhérent au rôle de collaborateur du secteur psycho-social et santé & sécurité. Il voulait tout savoir, ce qui se disait, ce qui était communiqué durant les entretiens. Il a été reproché à une personne dudit secteur de manquer de transparence. Le bureau du secteur a fini par être déplacé rapidement face au bureau de la direction RH, ce qui fait que les personnes concernées ne voulaient plus venir en entretien.

Le directeur RH de son côté a pourtant rappelé que la confidentialité devait être garantie afin de renforcer la légitimité de l'action des psychologues au sein des établissements. Il a également souligné que, si des cas devaient lui être remontés pour susciter des interventions RH, ils pouvaient l'être, mais pas de manière nominative. Concernant le volet de la mobilité, il a obtenu l'accord du directeur général de l'OCD que la commission de la mobilité ne traite plus en 2022 que les souhaits formulés par les collaborateurs pour éviter la mobilité forcée. Quand bien même la commission de la mobilité ne concerne formellement que les uniformés, il a relevé qu'avant les déplacements des deux administratifs en situation de litige, les établissements n'avaient jamais usé de ce type de pratique. Concernant l'une des personnes, la demande a été formulée au conseiller d'Etat par le directeur de Champ-Dollon ; l'autre demande l'a été sur

proposition du directeur général. Toutefois, la DRH a relevé que c'est bien le conseiller d'Etat qui notifie ces décisions.

La première personne s'est vu proposer un changement d'affectation par le directeur général le 4 mai 2022 comme administrateur au service de probation et d'insertion. Le 27 juin 2022, le directeur général de l'OCD a informé la seconde que le détachement temporaire à l'établissement de détention administrative de Favra était envisagé comme une affectation définitive en qualité de directeur adjoint dès le 1^{er} septembre 2022. Ce changement d'affectation suite aux besoins du service avec rétrogradation avec droits acquis statiques, la classe étant en 19 non plus en 25, est confirmée le 23 décembre 2022 pour le 1^{er} janvier 2023 par le conseiller d'Etat chargé du DSPS.

Le poste de directeur ou directrice adjoint-e à Champ-Dollon, en classe 25, vient d'être mis au concours avec un délai de réponse au 2 avril 2023.

Un sondage sur les risques psycho-sociaux a été réalisé par les psychologues de l'OCD, dont l'ancienne responsable du secteur SST-PSY, qui a fait l'objet d'un rapport daté de février 2021 et intitulé *Secteur santé sécurité et psychosocial DRH – DG – OCGD Bilan annuel 20220*. Il a été exigé par la suite de donner des noms de personnes ayant participé, ce que la personne concernée par ce rapport a refusé. Durant son absence pour arrêt maladie, la psychologue a reçu l'ordre de lui remettre ledit rapport sous menace de licenciement et la responsable a répondu que cette démarche était inadmissible.

La psychologue de l'OCD, selon le document que la sous-commission a pu consulter, a alerté par e-mail le 19 février 2021 la responsable du secteur SST-PSY, au sujet du mal-être et de l'anxiété grandissante des agents de détention causés par le projet « *Ambition* ». Ce rapport détaillé, suite à des visites sur place et suite au lien de confiance établi avec les intéressés, a été relayé par la responsable à la DRH de l'OCD, en insistant sur le fait que le projet « *Ambition* » allait beaucoup trop vite et qu'il causait des risques au niveau de la sécurité. Le directeur général de l'OCD était selon les professionnelles dans le déni ; il estimait en effet que Champ-Dollon n'arrivait pas à gérer le changement. Devant le risque évoqué selon lequel des personnes pourraient se mettre en arrêt maladie, il a été demandé à la responsable le nom de ces personnes, ce qu'elle a refusé, et cela lui a été reproché. Le lendemain, elle a reçu une convocation pour un entretien de service. Elle s'est dit qu'elle dérangeait trop et a considéré que recevoir cet entretien de service, c'était comme si elle n'était rien, comme si elle n'était qu'un chiffre comme les autres.

Une personne auditionnée témoigne avoir vu des personnes entrer dans son bureau en crise d'angoisse provoquée par le climat de travail, dont certaines avaient des pensées suicidaires. Elle considère que c'était terrible d'y avoir été confrontée et de ne pas pouvoir agir. Cette même personne parle de « règne de la terreur et de la peur ».

Une direction coupée du terrain

Une personne auditionnée parle quant à elle d'une « monarchie : il y a la direction générale et le reste du monde ». La direction ne va pas sur le terrain, alors même qu'il y a déjà une distance géographique, ce qui accentue, selon elle, la scission observée.

Une des personnes entendues mentionne que la direction générale est appelée « Le Mordor », l'endroit où il ne faut pas aller, et son directeur général est surnommé par analogie « Voldemort ». Une convocation à la direction générale signifie « être sanctionné » et est assimilée à un « souci ».

Selon les relais RH, des souffrances sont aussi observées dans la hiérarchie ; des directeurs ont fait part d'un manque de soutien de leur supérieur hiérarchique qui peut entrer dans des colères noires. Il est relevé un manque de solidarité entre les établissements, car l'OCD ne joue pas le rôle de lien.

Une collaboratrice relève que, si l'on sait écouter les agents de détention, on comprend les problématiques de sécurité, de violence, de sexisme, car il est compliqué pour les femmes de travailler dans le milieu carcéral, et de conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Elle a même dénoncé un cas de harcèlement sexuel auquel il n'a pas été donné suite.

Une personne auditionnée relève les compétences, nombreuses, du directeur général de l'OCD ; les problèmes rencontrés ressortaient d'un management fondé sur une conception de la loyauté. Au sein de la direction générale, toutes les informations qui provenaient du département devaient être filtrées et réaménagées, avant d'être relayées auprès des établissements. A l'inverse, toutes les informations provenant des établissements devaient être filtrées de la même manière avant d'être renvoyées au département. Dès lors qu'un problème survenait, la stabilité de la direction générale était dans ce contexte privilégiée. La discipline et l'obéissance gouvernaient l'ensemble des relations, y compris la manière d'approcher les dossiers. Ce type de management a souvent été évoqué dans les auditions et peut expliquer le fossé ressenti et évoqué par plusieurs personnes auditionnées entre l'OCD et le terrain.

Une personne ayant travaillé tant à l'OCD que dans un établissement pénitentiaire souligne que non seulement le type de management de la

direction générale n'est en réalité jamais collaboratif, mais qu'il est soit autoritaire, soit il se défausse. La direction de l'OCD a plus tendance à mettre les établissements en concurrence, plutôt d'enrichir les pratiques de par les expériences des uns et des autres, y compris sur le plan de la Suisse romande. Il a également remarqué un manque de confiance existant au sein même de la direction générale. Ce qui ne contribue pas à fournir des apports critiques dans l'intérêt de l'institution et à tirer à la même corde. Il estime donc que le directeur général n'a pas donné le tempo à sa propre direction.

Il a également été souligné par une personne ayant également exercé une activité au sein de l'OCD qu'environ 90% des collaborateurs de la direction générale n'ont jamais travaillé dans le pénitencier et ne savent donc pas comment se passe la gestion de personnes détenues. Les personnes ayant travaillé dans le domaine social sont également rares. L'OCD peut parfois imposer des décisions, alors qu'à d'autres moments il ne répond pas aux questions et laisse la décision aux personnes du terrain. Depuis le retour de cet interlocuteur dans un établissement, il ne peut que constater, à l'appui de ses dires, que le temps de réponse concernant certaines décisions est extrêmement long. Il manque donc des personnes issues du terrain en haut de la hiérarchie, ce qui pose les questions de la formation et de la possibilité pour le personnel du secteur pénitencier d'acquérir les compétences nécessaires pour gravir les échelons.

De nombreux cadres auditionnés relèvent avoir été traités ou entendu des qualificatifs dégradants à leur sujet : « incompetents », « réfractaires », « vieux dinosaures », « Gaulois de Puplinge qui commencent à faire chier », « bas de plafond » tenus par la direction générale notamment. Ces propos renvoient au climat fondé sur l'incompréhension qui s'est cristallisée dans le temps entre la direction générale et les établissements, et pas seulement Champ-Dollon. Nous avons entendu en effet de nombreux collaborateurs affirmer ne s'être pas opposés au projet « *Ambition* » comme tel, mais à la manière de le conduire et à sa mise en place sans procéder par étapes pour viser un fonctionnement adéquat. A noter que certains de ces termes ont été relayés par un mandataire lors de l'audit initié par le DSPS selon un de nos auditionnés lors d'un entretien avec le conseil de direction de Champ-Dollon. Un gardien-chef a également mentionné qu'une personne chargée de l'audit n'avait pas caché que la direction générale de l'OCD décrivait les gardiens de Champ-Dollon comme des gens « simples » ou « bas de plafond ».

Il en ressort également que des nominations se seraient fondées sur des personnes capables de faciliter ce type de management et sur la relation de proximité et d'expériences partagées. Des exemples ont été donnés, mais il n'était pas dans notre mandat d'entrer dans la gestion RH ; tout au moins, la

sous-commission recommande de revoir les processus RH à la lumière des précédentes recommandations et formule une recommandation de portée plus large sur la politique RH.

La direction générale de l'OCD a été mise en cause lors des travaux sur le RD 1257 et les auditions suite à la réactivation de la sous-commission n'ont pas rassuré cette dernière. Il ne s'agit pas de faire le procès d'une personne en particulier et de stigmatiser le directeur général de l'OCD pour désigner un coupable, mais ce qui ressort est que sa personnalité n'a pas fédéré les collaborateurs autour de lui. Selon les auditions, les problèmes relationnels relevés ne concernent pas seulement l'établissement de Champ-Dollon ; un directeur d'un autre établissement évoque des propos vexatoires.

La sous-commission a bien sûr entendu des collaborateurs qui lui étaient proches et qui ont pu collaborer avec lui ; c'est le cas d'une personne cadre à l'OCD qui a souligné que le directeur général n'était pas éloigné du terrain, puisqu'il se rendait sur place pour rencontrer les différents comités de direction. Elle considère d'ailleurs que le rôle de la direction générale n'est pas nécessairement de visiter tous les étages, mais de soutenir et contrôler les hiérarchies des établissements. En mars 2022, au moment de son audition, elle estime que le dialogue est rétabli. Un ancien directeur d'établissement mentionne quant à lui avoir toujours entretenu d'excellentes relations avec le directeur général qui est « un ami ».

La sous-commission entend également la situation pour le moins sensible exprimée par le directeur général de l'OCD qui a relevé qu'il fallait « désigner un diable », qu'il était « aussi une personne » et que sa famille avait souffert de ces attaques personnelles perpétuelles. La sous-commission ne peut que constater les différences de perception qui se sont exprimées et par là même le gouffre qui s'est creusé entre différentes entités. Sont en jeu effectivement non seulement des changements structurels ou organisationnels, mais aussi profondément culturels sur la manière de prendre en charge, ce sur quoi les différents protagonistes peuvent s'accorder, selon l'avis de la sous-commission. De même que sur la prise en charge « davantage sociale ». Par contre, les compétences d'encadrement sont questionnées par la direction qui reste convaincue que subsiste un blocage, vécu comme une mise en cause personnelle. De l'autre côté, on assure tenir compte du besoin de réforme, mais c'est la méthode qui est contestée et le type de mode de management.

La sous-commission retient que la direction générale a dû faire face selon elle à de fortes résistances au changement et que l'opposition s'est diffusée vers le bas, ce que cette dernière a considéré comme une profonde déloyauté. Le directeur de Champ-Dollon a été selon la direction complètement harcelé

par ses cadres et a considéré que le dialogue était impossible et qu'il fallait donc qu'il s'en aille pour le bien de l'institution. Il a été entendu qu'après « avoir eu la peau du directeur », il fallait « se faire le DG parce que c'est lui le problème ». Autant de propos dégradants eux aussi qui témoignent que les rives sont alors difficilement joignables. Selon la sous-commission, cette accusation de mobbing explique qu'il n'est pas envisageable pour le nouveau directeur de Champ-Dollon de collaborer avec certains membres de l'ancienne direction. Toutefois, la sous-commission ne peut que plaider pour un travail de réparation mutuel dans l'intérêt des personnes concernées, mais aussi de l'ensemble des collaborateurs et des détenus.

La sous-commission a pu constater que des sujets spécifiques ont pu entraîner des divergences d'interprétation entre le directeur de Champ-Dollon chargé du déploiement du projet « *Ambition* » qui ne relevaient pas dudit projet, soit la mixité appliquée également dans le gardiennage de l'étage des femmes, la suppression de la séparation des ethnies lors des déplacements et des promenades et l'autorisation d'un couvre-chef, y compris pour des motifs religieux, jusqu'alors interdit lors des visites pour raisons sécuritaires. Ce que le directeur en question a pleinement assumé, convaincu de ces changements.

Ce dernier était préparé à des réactions, paroles ou attitudes vives, comprenant que s'adapter au changement pouvait être difficile. Par contre, la lecture de la lettre envoyée par ses cadres au conseiller d'Etat a représenté un choc. Il n'a également pas compris le refus d'une médiation. Il a considéré que la relation de confiance était rompue et a décidé de s'en aller. Il ne se considérait pas comme une marionnette de la direction générale, alors même que, selon les propos qu'il a rapportés à la sous-commission, certains le voyaient comme le « suppôt » du directeur général et souhaitaient qu'il « porte ses couilles ». Concernant le projet « *Ambition* », il a confirmé en être l'unique rédacteur, en ayant travaillé de manière acharnée pendant 3 mois et avoir beaucoup appris du terrain.

Par ailleurs, une plainte a été déposée par courrier du 15 décembre 2021 au Groupe de confiance par 17 employés de la prison de Champ-Dollon à l'encontre de l'intégralité de leur hiérarchie, de la direction générale de l'OCD et de la présidence du DSPS. Sans entrer dans les détails de procédure, après différents échanges, le Groupe de confiance a notifié l'ouverture d'une enquête préliminaire à l'encontre du directeur général le 16 mars 2022, le directeur de Champ-Dollon, mis en cause, n'étant plus membre du personnel de l'Etat. Il a été également précisé le nom de deux plaignants. Le Groupe de confiance a considéré selon la *Communication de classement à la demande d'ouverture d'investigation*, datée du 28 juillet 2022, que « les faits allégués à l'appui de la demande d'investigation, même

s'ils étaient établis, ne peuvent constituer un harcèlement psychologique ou une atteinte d'une certaine gravité à la personnalité » des plaignants et « qu'une procédure d'investigation ne serait pas à même de conduire le Groupe de confiance à une appréciation différente de la situation » et « partant l'investigation doit être refusée ». Celle-ci a été transmise le 9 août 2022 à la sous-commission par le directeur général de l'OCD.

Il s'avère que la sous-commission a aussi entendu de nombreux témoignages de grande souffrance, a vu des hommes et des femmes s'effondrer et pleurer, alors même que leur travail au quotidien auprès des détenus les a aguerris. La sous-commission a également vu des personnes aux fortes compétences relationnelles reconnues craquer. Les situations décrites évoquent des faits concordants et suffisamment graves pour que la sous-commission ait décidé d'alerter le conseiller d'Etat chargé du DSPS en personne dans la crainte qu'une des personnes auditionnées ne mette fin à ses jours. Certaines personnes auditionnées n'ont pas hésité à qualifier de « toxiques » des membres de l'OCD selon la description proposée dans le cadre d'une formation RH en la matière.

Les faits sont intimement liés à des situations qui permettraient d'identifier les personnes qui ont témoigné, et la sous-commission pour cette raison-là n'entend pas développer la nature de ces entretiens pour préserver la personnalité des personnes en question et leur permettre de se reconstruire.

Enfin, la situation RH décrite par les personnes auditionnées fragilise la confiance dans les institutions et nombreux sont celles et ceux qui ont souligné partager les valeurs prônées par le DF et incarnées par la politique RH de sa conseillère d'Etat, mais qu'ils finissent par considérer comme de la « poudre aux yeux » en regard de la réalité sur le terrain. Il y a donc un risque évident : ne pas prendre ses responsabilités serait démissionner.

7. Eléments complémentaires

La question des effectifs est souvent revenue en marge des thématiques évoquées. Un gardien-chef estime qu'il faudrait une trentaine de gardiens supplémentaires pour bien fonctionner, ce que corrobore l'ancien directeur de Champ-Dollon. Un autre gardien-chef relève que la majorité de ceux-ci aimerait suivre des cours de tactiques et techniques d'intervention (TTI), mais les formations sont espacées et parfois même annulées à cause du manque d'effectifs. De même, les cours sur la radicalisation ou sur les questions LGBTQ+ sont importantes et permettent de gérer de manière plus adéquate les situations délicates quand elles se produisent.

La direction actuelle de Champ-Dollon a quant à elle pu remarquer que le groupe de travail lié à la formation était dévolu principalement à l'optimisation de la formation des jeunes agents. En effet, ce type de formation étant manquant, il n'y avait plus de prise en charge personnalisée des jeunes par des coachs référents, ce qui fait qu'ils ne pouvaient pas préparer leurs modules de formation. Un autre problème est lié à la formation continue de l'ensemble des agentes et agents. Souvent ces formations sont annulées, pour autant qu'elles soient planifiées, au vu du manque d'effectifs ou de moyens. Or, la problématique des effectifs reste bien évidemment centrale. Pourtant, pour instaurer une formation suffisante, il faudrait plus d'effectifs afin de pouvoir détacher au minimum 5 personnes pour chaque prestation de formation. Il apparaît que la requête de ne pas demander des ETP a été formulée par le directeur général de l'OCD. Par ailleurs, plusieurs directions relèvent que la distribution de nouveaux agents se fait par la direction générale de l'OCD sur la base de critères qui échappent aux dirigeants des établissements, sans compter le problème de la mobilité où des agents sont transférés dans un autre établissement, mais ne sont pas forcément remplacés. Ces éléments ne favorisent donc ni la formation continue ni la mobilité.

L'attractivité de la profession a également été évoquée. Un gardien-chef note qu'il faudrait être plus visible et attractif sur les réseaux sociaux et faire mieux connaître le métier.

Lors de la réactivation de la sous-commission « Pénitentiaire », celle-ci a eu connaissance d'un message envoyé par une adjointe administrative à la demande du directeur général de l'OCD, dont la teneur l'a plus qu'inquiétée. Il est adressé aux différents directeurs et directrices d'établissement relevant que la sous-commission – nous parlons ici de la première sous-commission « Pénitentiaire » – sollicite des informations complémentaires et que le directeur général remercie par avance les intéressés « de bien vouloir lui transmettre toute correspondance que vous auriez pu recevoir, ainsi que vos projets de réponse avant envoi formel », ce qui constitue alors une entrave formelle aux travaux parlementaires.

Une des personnes auditionnées a été convoquée par la direction générale de l'OCD et s'est vu reprocher de ne pas avoir averti celle-ci de son audition. La sous-commission est intervenue par ailleurs auprès du conseiller d'Etat pour qu'elle puisse bénéficier de mesures de protection dans le cadre de son travail ; celui-ci est intervenu immédiatement, ce dont la sous-commission se félicite, mais la direction générale l'a très mal pris et c'est ainsi que sa hiérarchie directe a été informée. La personne en question a pris contact avec la sous-commission en état de grand stress et celle-ci a dû rappeler les règles

en matière d'audition des collaborateurs et le fait qu'ils étaient libérés du secret de fonction par ladite sous-commission. Lors de sa deuxième audition, sa cheffe directe ainsi que la DRH lui ont demandé de transmettre la date de son audition.

Le 24 mai 2022, la sous-commission a rencontré le conseiller d'Etat pour lui faire part de sa vive préoccupation et de ses inquiétudes profondes à la suite des auditions menées jusque-là. La souffrance exprimée et la profonde détresse de certains auditionnés l'ont profondément impressionnée. La sous-commission a en effet vu des collaborateurs s'effondrer, comme déjà mentionné dans ce rapport, alors même qu'il s'agit de personnes avec un caractère bien trempé et assez solides pour pouvoir travailler dans le domaine pénitentiaire. Celle-ci en est même venue à craindre pour la vie d'une personne. Le témoignage de M. Bertrand Buchs en sa qualité de médecin est à ce titre essentiel.

La sous-commission a pu informer le conseiller d'Etat que la situation décrite ne relevait pas du travail comme tel. Il en ressort que toutes ces personnes aiment profondément leur métier. Celle-ci a été impressionnée par le respect manifesté par les personnes concernées pour la fonction et leur loyauté envers l'institution. Il y a très clairement une peur, une défiance et une incompréhension entre la direction de l'OCD et le personnel de plusieurs établissements qui ne se réduisent pas au seul site de Champ-Dollon. Un échange de vues a pu avoir lieu entre la sous-commission et le conseiller d'Etat chargé du DSPS.

8. Synthèse des recommandations

Les recommandations sont regroupées dans ce chapitre. A savoir :

- engager un vrai suivi de l'ensemble des recommandations de la CCG, dont celles émises dans le RD 1257 ;
- soumettre au Grand Conseil les lignes directrices de la politique pénitentiaire pour la législature 2023-2028 d'ici à la fin du deuxième semestre 2023, qui se distinguent de la planification pénitentiaire ;
- prendre toutes les mesures pour restaurer un climat de confiance et de bienveillance axé sur un management de proximité (cf. RD 1480 sur le diagnostic et le traitement des absences à l'Etat) ;
- procéder à un audit RH de la direction générale de l'OCD ;
- rénover la politique des RH au travers notamment de la stratégie "Travailler autrement" élaborée par le DF ;

- harmoniser les fonctions RH, clarifier les niveaux hiérarchiques et définir les compétences requises ;
- engager une réflexion sur le profil de la personne pour la direction générale de l'OCD à la suite de ce rapport, avant toute confirmation d'engagement ;
- mettre sur pied des supervisions par des professionnels externes pour les psychologues intervenant dans le domaine pénitentiaire pour assurer le bon fonctionnement du secteur sur le long terme ;
- offrir un espace neutre pour les collaborateurs désirant bénéficier d'un rendez-vous avec les psychologues afin de garantir leur protection et la confidentialité ;
- fournir un rapport annuel sur les problématiques de santé & sécurité au travail et sur les mesures prises par les RH ;
- garantir la formation continue et assurer un suivi des demandes ;
- s'appuyer sur la commission du personnel et sa force de proposition pour anticiper les problèmes remontant du terrain.

En conclusion

La sous-commission relève que la conclusion du RD 1257 reste d'une actualité confondante.

Nous relevons que « La détention est un domaine éminemment sensible (...) 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 (...) 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. »

Nous mesurons à cette lecture les forces et l'énergie perdues, les souffrances partagées qui auraient pu être évitées... Nous n'entrerons pas dans le volet de la gestion, mais nous recommandons par souci de paix d'oser l'essai d'une collaboration entre le directeur de Champ-Dollon et l'ancien directeur *ad interim* pour symboliser un geste de réparation. Et ce avant de prendre des décisions sur l'avenir.

La sous-commission retient la loyauté et le sens des institutions incarnés par celles et ceux qu'elle a auditionnés, leur force de proposition et leur amour du métier. Il appartient donc au Conseil d'Etat de garantir un climat de travail qui restaure la confiance et de réformer la gestion RH, d'engager les personnes qui développeront un management collaboratif et surtout de prendre le temps avant de prendre des décisions d'engagement, qui figeraient tout processus.