



Cour des comptes
République et canton de Genève

Relations et organisation au sein de l'office cantonal de la détention (OCD)

26 mai 2023

CONSULTATION

Au service d'une action publique performante



La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	4
Liste des figures et tableaux.....	5
1. Cadre et contexte de la consultation	6
2. Modalités et déroulement de la consultation	7
3. Contexte général	8
3.1. L'exécution des peines privatives de liberté.....	8
3.1.1 Bases légales fédérales	8
3.1.2 Bases légales cantonales	8
3.1.3 Concordat latin.....	9
3.2. Mission et organigramme de l'OCD	9
3.3. Évolution des effectifs au sein de l'OCD	13
3.4. Stratégie pénitentiaire	14
3.4.1 Planification pénitentiaire 2012-2022	14
3.4.2 Stratégie pénitentiaire 2022-2032	14
3.5. Commission de structure	15
3.5.1 Composition	15
3.5.2 Objectif.....	15
3.5.3 Organisation.....	16
4. Analyse	17
4.1. Relation entre la direction générale de l'OCD et les établissements/services	17
4.1.1 Contexte	17
4.1.2 Éléments relevés par la Cour	18
4.2. Comparaison des compétences pour le poste de directeur général	21
4.2.1 Contexte	21
4.2.2 Éléments relevés par la Cour	21
4.3. Analyse des différents organigrammes.....	23
4.3.1 Contexte	23
4.3.2 Éléments relevés par la Cour	23
5. Conclusion.....	25
6. Remerciements.....	26
7. Annexe – Observations de la commission de structure	27

Liste des principales abréviations utilisées

BSA	Brigade de sécurité et des audiences
CP	Code pénal suisse
DG OCD	Direction générale de l'office cantonal de la détention
DSPS	Département de la sécurité, de la population et de la santé
EPA	Établissement public autonome
ETP	Équivalents temps plein
LOPP	Loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire
OCD	Office cantonal de la détention
PES	Plan d'exécution de sanction
RH	Ressources humaines
ROPP	Règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire
SAPEM	Service de l'application des peines et des mesures
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SPI	Service de l'application des peines et des mesures

Liste des figures et tableaux

Figure 1 Organigramme de l'OCD

Tableau 1 Évolution des places de détention 2014-2022

Tableau 2 Évolution des effectifs de l'OCD 2012-2021

Tableau 3 Évolution des effectifs de la direction générale de l'OCD 2015-2021

1. Cadre et contexte de la consultation

Considérant le départ à la retraite du directeur général de l'office cantonal de la détention (OCD) prévu à fin juin 2023, le magistrat chargé du département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS) a souhaité qu'une réflexion soit menée au sein de son département « visant à s'assurer que la présente structure de l'OCD et l'organisation mise en place sont adaptées à la situation actuelle de cet office et surtout à son évolution future ».

Pour conduire cette réflexion, le DSPS a mis en place une commission de structure pilotée par le secrétaire général du département, dont les travaux avaient pour but de préparer la mise au concours du poste de directeur général et d'élaborer une feuille de route avec des objectifs pour le/la futur/e directeur/trice général/e.

Parallèlement à cette démarche, le magistrat en charge du DSPS a sollicité la Cour des comptes, durant l'été 2022, pour qu'elle fournisse un appui à la commission de structure en offrant un regard extérieur.

La Cour des comptes a répondu positivement à cette demande de consultation. Ainsi, par lettre du 14 octobre 2022 adressée au conseiller d'État en charge du DSPS, la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre des travaux pour accompagner la commission de structure dans l'analyse de l'organisation de l'OCD, en précisant les modalités de son intervention.

L'objectif de l'intervention de la Cour est, d'une part, d'analyser les relations entre la direction générale de l'office et les établissements de détention et, d'autre part, de fournir des propositions en matière de structure organisationnelle de l'OCD, notamment au regard des aspects suivants en matière de gouvernance :

- L'adéquation entre la stratégie et la mission de l'OCD ;
- L'adéquation du processus de pilotage entre la direction générale de l'OCD et les établissements pénitentiaires.

Dans le cadre de son intervention, la Cour a assisté aux séances de la commission de structure et lui a fait part de ses réflexions et propositions en fonction des objets traités.

Toutefois, la Cour ne s'est volontairement pas prononcée sur les travaux d'analyse menés par la commission de structure. La Cour n'est pas non plus intervenue dans le processus d'engagement du directeur général de l'OCD, sauf s'agissant d'une synthèse des principales qualités requises, telles qu'issues des entretiens menés par la Cour.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a informé le service d'audit interne de sa mission.

2. Modalités et déroulement de la consultation

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois d'octobre 2022 et de mars 2023 sur la base des documents remis par le DSPS, la commission de structure et l'OCD, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés. Elle a ainsi entendu au sein de l'OCD :

- Le directeur général (en poste jusqu'à fin janvier 2023) ;
- La directrice générale adjointe (nommée directrice générale ad interim dès le mois de février 2023) ;
- La directrice des finances ;
- Le directeur des infrastructures et de la logistique ;
- Le directeur des ressources humaines ;
- Le directeur stratégique ;
- Le directeur des affaires juridiques ;
- Le directeur de la communication ;
- Le responsable expertise pôle métier ;
- Le directeur ad interim de la prison de Champ-Dollon ;
- Le directeur de l'établissement fermé La Brenaz ;
- La directrice de l'établissement de détention administrative Favra ;
- Le directeur de l'établissement fermé Curabilis ;
- La directrice de l'établissement ouvert avec section fermée de Villars ;
- Le directeur de l'établissement ouvert Le Vallon ;
- Le directeur du centre éducatif de détention et d'observation La Clairière ;
- Le directeur ad interim du service de l'application des peines et des mesures (SAPEM) ;
- La directrice adjointe du service de probation et d'insertion (SPI) ;
- Le chef de service de la brigade de sécurité et des audiences (BSA).

La Cour s'est également entretenue avec un ancien directeur d'établissement pénitentiaire. Elle en a fait de même avec trois directeurs généraux d'établissements publics autonomes (EPA) afin de connaître les raisons qui les ont conduits à mettre en place une nouvelle organisation de l'entité qu'ils dirigent.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

Chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, avec les éléments relevés et propositions qui ont été présentés au fur et à mesure de l'avancement des travaux, à la « commission de structure ». Dès lors, ce rapport ne comporte pas de recommandations à mettre en place. Il ne fera donc pas l'objet d'un suivi.

3. Contexte général

3.1. L'exécution des peines privatives de liberté

3.1.1 Bases légales fédérales

Le Code pénal suisse (CP, RS 311.0) a été profondément remanié en 2007. Les grands principes de l'exécution des peines privatives de liberté, introduits à l'article 75 poursuivent un double objectif : sécuritaire et social. L'exécution des peines privatives de liberté répond ainsi à un besoin de protection de la collectivité, mais vise aussi à améliorer le comportement social du détenu, notamment son aptitude à vivre sans commettre d'infraction (concept de désistance¹). Le CP prévoit ainsi l'établissement de plans d'exécution de sanction (PES) individualisés, en accord avec les détenus, répondant aux besoins de ces derniers.

L'article 377 du CP désigne les cantons comme autorité d'exécution des peines et mesures et les oblige à créer et exploiter des établissements nécessaires à l'exécution des peines, à savoir : en milieu fermé, en semi-détention et en milieu ouvert. Le CP prévoit également plusieurs obligations dans l'exécution des sanctions et mesures qui s'appliquent aux autorités d'exécution (p. ex. : travail et formation des détenus [art. 81 et 82 CP], régime de milieu ouvert [art. 76 CP], mesures pour jeunes adultes [art. 61 CP], assistance de probation [art. 93 CP]).

3.1.2 Bases légales cantonales

Au sein du canton de Genève, l'autorité d'exécution des sanctions est représentée par l'OCD. Le règlement sur l'exécution des peines et mesures (REPM, E 4 55.05) définit les missions et compétences de l'OCD. Le fonctionnement de l'OCD est complété par des règlements sur les activités spécifiques (p. ex. règlement sur les formes alternatives d'exécution des peines, RFAEP, E 4 55.13) et par des règlements spécifiques sur les établissements (p. ex. règlement de l'établissement de Curabilis, RCurabilis, F 1 50-15) ou sur les services (p. ex. règlement sur le service de probation et d'insertion, RSPI, E 4 50.15).

Concernant le personnel, la loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (LOPP, F 1 50), entrée en vigueur en mars 2017, a permis d'unifier le statut du personnel pénitentiaire entre les établissements. Le règlement sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (ROPP, F 1 50.01) traite des particularités des établissements pénitentiaires et de leurs rapports avec la direction générale et le personnel. L'art.2 précise que « *tous les membres du personnel pénitentiaire sont subordonnés hiérarchiquement au directeur général de l'office cantonal de la détention et à son suppléant, le directeur général adjoint. Ils respectent les consignes émises par les directeurs et chefs de service de la direction générale et leurs suppléants dans le cadre de leurs fonctions ou des tâches qui leur sont déléguées par le directeur général* ». Ceci est complété avec l'art.4 qui indique que « *le personnel des établissements dépend hiérarchiquement de la direction générale* ».

¹ Désistance : processus par lequel l'auteur d'une infraction sort de la délinquance ou de la criminalité (par opposition à récidive).

3.1.3 Concordat latin

Le Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins² harmonise l'exécution des sanctions et mesures pour adultes entre les signataires (Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Genève, Jura et, pour la partie qui le concerne, le Tessin).

Le Concordat vise à harmoniser les conditions de détention entre les cantons, mettre à disposition des signataires les établissements nécessaires à l'application du Code pénal et développer la collaboration entre les membres dans le domaine de l'exécution des sanctions et mesures. Le Concordat régit notamment les conditions de transfert des détenus et les conditions de rémunération, d'indemnités et de participation aux frais.

3.2. Mission et organigramme de l'OCD

L'OCD est rattaché au département de la sécurité, de la population et de la santé. Il met en œuvre le programme « H02 Privation de liberté et mesures d'encadrement » de la politique publique « H Sécurité et population ». L'OCD a pour mission de³ :

- « Prendre en charge les personnes privées de liberté sur mandat judiciaire ;
- Contribuer à la sécurité de la population ;
- Garantir l'exécution des sanctions pénales et administratives de privation de liberté et de probation ;
- Assurer une prise en charge individualisée des personnes détenues ;
- Donner un sens au parcours carcéral avec les principes de réparation, de responsabilisation et de valorisation ;
- Favoriser la réinsertion et la désistance ».

En 2021, l'OCD dénombrait un effectif⁴ de 913.65 équivalents temps plein (ETP) qui se répartissait dans trois structures :

- Une direction générale qui englobe des directions transversales (DG OCD) ;
- Deux services ;
- Sept établissements de détention.

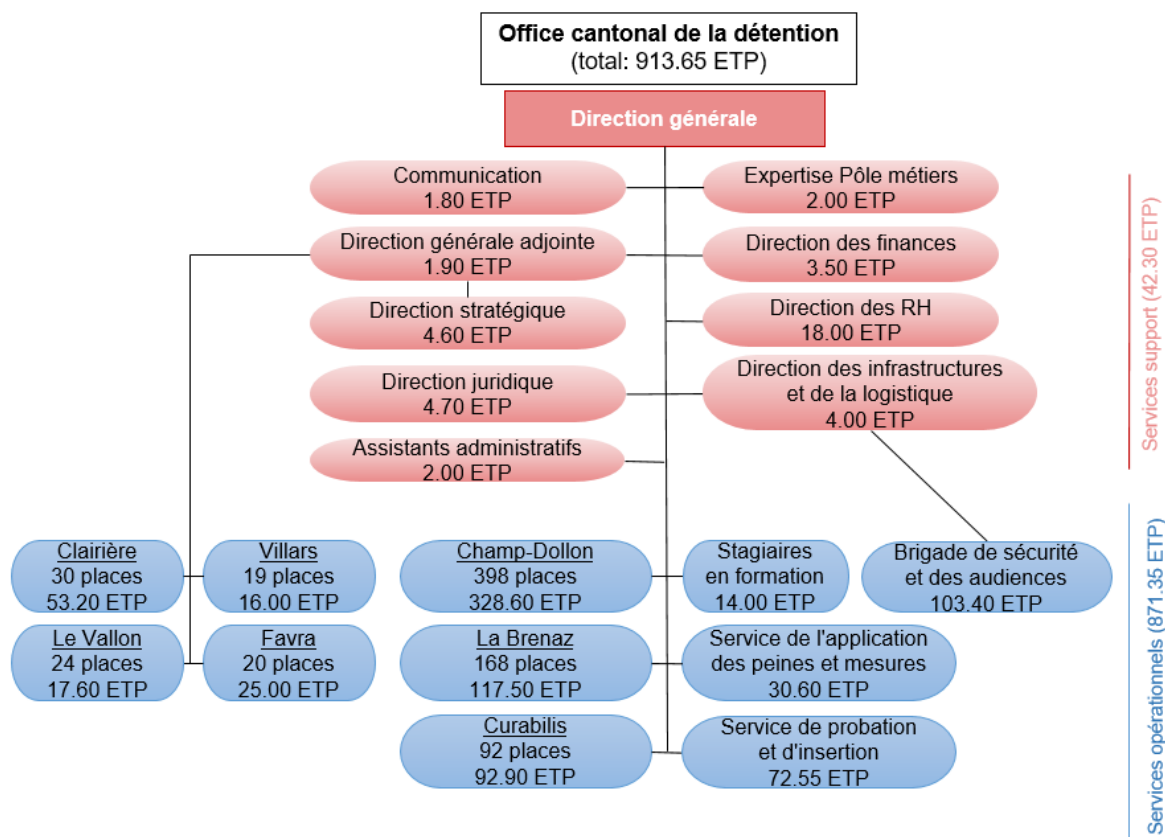
La direction générale de l'OCD et les services travaillent dans des locaux en ville de Genève alors que les établissements de détention sont situés principalement sur le site de la commune de Puplinge.

² Source : <https://www.cldjp.ch/wp-content/uploads/2016/07/concordat-adultes-060410.pdf>.

³ Source : www.ge.ch/organisation/office-cantonal-detention.

⁴ En plus, l'OCD engageait, en 2021, 22.00 ETP de personnel non-fixe.

Figure 1 : Organigramme de l'OCD



Source : Secrétariat général du DSPS – DRH -DSPS,
données financières concernant le paiement des salaires en décembre 2021

L'OCD est conduit par un directeur général qui est assisté d'un directeur général adjoint avec l'appui de deux collaborateurs administratifs. À la suite de la démission du directeur général en janvier 2023, c'est la directrice générale adjointe qui a été nommée directrice générale ad interim dès février 2023. En date du 5 avril 2023, le Conseil d'État a nommé, en qualité de directeur général de l'OCD, le directeur ad interim de la prison de Champ-Dollon.

L'office comporte les directions transversales suivantes :

- La direction des ressources humaines ;
- La direction des finances ;
- La direction des infrastructures et de la logistique ;
- La direction juridique ;
- La direction stratégique ;
- La communication ;
- L'expertise pôle métiers.

La brigade de sécurité et des audiences (BSA) est rattachée à la direction des infrastructures et de la logistique. Elle a pour mission⁵ : « le convoyage des détenus, les conduites accompagnées, la surveillance des détenus lors des audiences et dans le milieu

⁵ Source : <https://www.ge.ch/organisation/brigade-securite-audiences>.

hospitalier, ainsi que la gestion des lieux de privation de liberté de la police ou du pouvoir judiciaire, dits « violons ».

L'office comporte également les deux services suivants :

- Le service de l'application des peines et des mesures (SAPEM)⁶ : « applique les décisions de justice et en détermine les modalités d'exécution. Le SAPEM est ainsi l'autorité compétente pour décider, par exemple, du lieu de détention, de l'octroi de congés, du changement de régime de détention ou de la dénonciation au Procureur général en cas de non-respect d'une obligation de traitement » ;
- Le service de probation et d'insertion (SPI)⁷ : « a pour missions de favoriser l'intégration sociale des personnes détenues, condamnées avec sursis ou libérées conditionnellement qui sont astreintes à une assistance de probation. Il apporte un soutien tant pour la gestion administrative que pour la formation et l'insertion socio-professionnelle. Cette assistance doit préserver les personnes prises en charge de la commission de nouvelles infractions ».

Enfin, l'OCD est composé des établissements pénitentiaires suivants :

- La prison de Champ-Dollon⁸ : elle « a pour mission d'accueillir les personnes prévenues, les condamnés en attente de transfert, les détenus à titre extraditionnel, les personnes sur ordre des autorités fédérales et les personnes condamnées en application du droit pénal ordinaire ou du droit pénal militaire à une peine d'arrêts ou d'emprisonnement de 3 mois au plus, ou qui doivent subir un solde de peine d'une durée inférieure à 3 mois au plus, pour autant qu'elles ne puissent être placées dans un établissement pour des condamnés à des courtes peines. L'établissement compte 398 places, dont un secteur femmes de 40 places. L'unité carcérale hospitalière (UCH), située sur le site des HUG à la Roseraie, lui est également rattachée » ;
- L'établissement fermé La Brenaz⁹ : il « a pour mission d'accueillir des personnes en exécution de peine ordinaire de courte durée. Cet établissement de 168 places (hommes uniquement) comporte 16 ateliers et pratique une prise en charge selon un régime progressif en quatre étapes : régime arrivant, régime évaluation, régime ordinaire et régime ordinaire avec permissions » ;
- L'établissement de détention administrative Favra¹⁰ : il « a pour mission d'accueillir, pour une courte période, des personnes en détention administrative en vue de leur renvoi dans leur pays d'origine. Cet établissement compte 20 places » ;
- L'établissement fermé de Curabilis¹¹ : il « a pour mission de détenir des personnes majeures privées de liberté et leur fournit traitements et soins psychiatriques, en plus d'une prise en charge pénitentiaire. L'établissement compte 92 places et comporte cinq unités de mesure totalisant 77 places, qui ont pour but de dispenser un traitement thérapeutique institutionnel visant à dissuader la personne détenue de commettre de nouvelles infractions. Curabilis comprend également une unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP) de 15 places, qui accueille des personnes détenues nécessitant des soins et traitements hospitaliers psychiatriques aigus » ;
- L'établissement ouvert avec section fermée Villars¹² : il « a pour mission d'accueillir des personnes généralement condamnées à des peines privatives de liberté d'une durée

⁶ Source : <https://www.ge.ch/organisation/service-application-peines-mesures>.

⁷ Source : <https://www.ge.ch/organisation/service-probation-insertion>.

⁸ Source : <https://www.ge.ch/organisation/prison-champ-dollon>.

⁹ Source : <https://www.ge.ch/organisation/etablissement-ferme-brenaz>.

¹⁰ Source : <https://www.ge.ch/organisation/etablissement-detention-administrative-favra>.

¹¹ Source : <https://www.ge.ch/organisation/etablissement-ferme-curabilis>.

¹² Source : <https://www.ge.ch/organisation/etablissement-ouvert-avec-section-fermee-villars>.

inférieure à une année. Il pratique les régimes de semi-détention ainsi que de travail externe. Villars dispose aussi d'une section fermée destinée à l'exécution de peine ordinaire » ;

- L'établissement ouvert Le Vallon¹³ : il « a pour mission d'accueillir en régime de travail externe des personnes condamnées ayant accompli au moins la moitié de leur peine. Cet établissement accueille également des détenus en exécution de peine en milieu ouvert et en semi-détention (24 places, hommes uniquement) » ;
- Le centre éducatif de détention et d'observation La Clairière¹⁴ : il « accueille des personnes mineures placées en détention préventive, sur mandats d'observation, d'amener, d'arrêt, de prolongation de détention, d'exécution de peine ou encore de mandats civils de privation de liberté à des fins d'assistance. Il dispose de 30 places pour garçons et filles » ;

Le comité de direction (CODIR) regroupe les deux directeurs généraux, les directeurs et chefs de services des directions transversales, les directeurs des deux services ainsi que les directeurs d'établissement. Cela représente une vingtaine de personnes qui se réunit toutes les semaines.

Actuellement, l'OCD souffre d'un manque de places d'exécution de peine impliquant une surpopulation dans la prison de Champ-Dollon. Construit initialement pour n'accueillir que des détenus avant jugement, cet établissement prend actuellement en charge des détenus en exécution de peine¹⁵. À fin 2022, le nombre de places de détention était le suivant :

Tableau 1 : Évolution des places de détention 2014-2022

Nombre de places de détention	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Champ-Dollon	387	376	390	398	398	398	398	398	398
UCH (quartier cellulaire pour soins somatiques aigus à l'hôpital)	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Curabilis	31	46	62	62	69	77	77	77	77
UHPP (unité psychiatrique pour soins aigus à Curabilis)	15	15	15	15	15	15	15	15	15
La Brenaz	68	98	168	168	168	168	168	168	168
Villars	21	21	21	21	21	19	19	19	19
Le Vallon	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Montfleury	18	18	18	-	-	-	-	-	-
Pâquerette des Champs	5	-	-	-	-	-	-	-	-
La Clairière	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Favra	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Frambois	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Total des places	649	678	778	768	775	781	781	781	781
Nombre de détenus constatés au 31.12	933	887	915	939	976	947	917	855	831
Nombre de détenus condamnés par Genève placés hors canton (nb moyen)	120	106	113	113	117	117	125	130	116

Source : Données transmises par le secrétariat général du DSPS

¹³ Source : <https://www.ge.ch/organisation/etablissement-ouvert-vallon>.

¹⁴ Source : <https://www.ge.ch/organisation/centre-educatif-detention-observation-clairiere>.

¹⁵ Source : Budget État de Genève 2020, p. 284, <https://www.ge.ch/document/19767/annexe/0>.

Le principal élément à noter est l'agrandissement de l'établissement de La Brénaz qui a permis d'augmenter sa capacité de 100 places pour la porter à 168 dès 2016.

Au sein des établissements et services, des postes de référents pour les fonctions transversales ont été créés en matière de ressources humaines, de finances (administrateurs et comptables) et d'infrastructures.

3.3. Évolution des effectifs au sein de l'OCD

L'OCD a vu ses effectifs progresser de manière constante depuis 2012, passant de 538 collaborateurs en 2012 à 937 en 2021 (+ 74%). Dans un premier temps, de 2012 à 2017, il y a eu une période de forte augmentation des effectifs de l'OCD avec une croissance annuelle moyenne de 9,8 %. Puis, une période de stabilisation de 2017 à 2021 avec une croissance annuelle moyenne de 2.2 %. Le tableau 2 présente cette évolution :

Tableau 2 : Évolution des effectifs de l'OCD 2012-2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pers. Physiques	538	625	682	742	782	859	880	883	926	937
Variation annuelle	N/A	16,2%	9,1%	8,8%	5,4%	9,8%	2,4%	0,3%	4,9%	1,2%
ETP H07 (2012-2018 /H02 (2018-2021)	535,9	627,8	716,1	748,9	834,7	851,1	867,4	874,7	919,0	935,7
Variation annuelle	N/A	17,1%	14,1%	4,6%	11,5%	2,0%	1,9%	0,8%	5,1%	1,8%

Source : Effectifs détaillés du bilan social et des comptes de l'État de Genève pour la période 2012-2021

Les effectifs de la direction générale de l'OCD (DG OCD) ont augmenté au cours des sept dernières années, notamment avec le renforcement de l'encadrement RH, y compris sur les aspects de formation. La tableau 3 présente cette évolution :

Tableau 3 : Évolution des effectifs de la direction générale de l'OCD 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ETP direction générale OCD	28.7	34.65	36.95	39.75	43.76	52.1	46.3
Variation annuelle	N/A	20.7%	6.6%	7.6%	10.1%	19.1%	-11.1%

Source : Données transmises par le secrétariat général du DSPS

3.4. Stratégie pénitentiaire

3.4.1 Planification pénitentiaire 2012-2022

La planification de la détention et des mesures d'accompagnement 2012-2022 a été adoptée par le Conseil d'État le 14 novembre 2012. Elle prévoyait de passer de 561 places de détention pénale à 1'007 places en 2022, et de 20 places en détention administrative à 218. Cette augmentation devait se réaliser grâce à la construction de deux établissements pénitentiaires, Curabilis et les Dardelles, et l'agrandissement de l'établissement de la Brenaz.

Cette planification s'est concrétisée notamment par :

- L'extension de La Brenaz avec 100 places supplémentaires en exécution de peine ;
- L'ouverture de l'établissement fermé Curabilis ;
- La réaffectation de deux établissements : 20 places en détention administrative à Favra et 22 places en exécution de peine à Champ-Dollon ;
- La destruction de deux établissements : Montfleury et Riant-Parc.

En revanche, le projet de construction d'un nouvel établissement, les Dardelles (Brenaz III) qui représentait 450 places en exécution de peine, a été refusé par le Grand Conseil en octobre 2020.

3.4.2 Stratégie pénitentiaire 2022-2032

Le projet de loi sur la planification pénitentiaire (PL 13141) a été déposé au Grand Conseil en date du 15 juin 2022. Il comprend :

- Un exposé des motifs, avec une planification des charges et revenus de fonctionnement ;
- Une stratégie pénitentiaire pour les années 2022-2032 ;
- Un plan directeur des infrastructures pénitentiaires, établi conjointement par l'office cantonal des bâtiments, l'office cantonal de l'urbanisme et l'OCD.

Il s'agit d'une loi-cadre qui a pour objectif de disposer de conditions de détention conformes au droit et de fixer des objectifs en matière d'infrastructures (rénovation des bâtiments existants et construction de nouvelles infrastructures) après le refus du projet des Dardelles. La stratégie se développe en cinq axes :

- La privation de liberté, avec la construction de nouveaux bâtiments et la rénovation des infrastructures existantes. Cet axe fait l'objet du plan directeur des infrastructures pénitentiaires ;
- La réinsertion, en promouvant davantage la désistance dans les établissements ;
- Les alternatives à la privation de liberté, en incitant une politique volontariste des formes alternatives d'exécution des peines (travaux d'intérêts généraux et surveillance électronique) ;
- Les suivis extra-carcéraux, en augmentant les moyens techniques et humains pour la surveillance électronique et en optimisant la collaboration avec l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAI) ;

- Les autres prestations à l'attention des personnes détenues ou suivies (maintien de l'hébergement au sein de la maison Venel¹⁶ pour les anciens détenus, croissance de la BSA, déménagement des locaux de la direction générale).

3.5. Commission de structure

En lien avec le départ à la retraite du directeur général de l'OCD, prévu initialement au 30 juin 2023, le magistrat en charge du DSPS a chargé le secrétaire général d'examiner la structure organisationnelle de cet office afin de « s'assurer que celle-ci correspond toujours bien en taille, en type de fonction, et en organisation aux défis que l'office doit relever à l'horizon 2030-2040. Les résultats doivent servir à élaborer la feuille de route et les objectifs à donner au futur directeur général de l'OCD ». Pour ce faire, le secrétaire général a mis sur pied un groupe de travail : la commission de structure, dont nous précisons les modalités d'organisation et de fonctionnement ci-après.

3.5.1 Composition

La commission de structure est composée comme suit :

- Le secrétaire général du DSPS, qui la préside ;
- Le secrétaire général adjoint du DSPS, en charge de la sécurité ;
- Le directeur des ressources humaines du DSPS ;
- Le directeur du service pénitentiaire vaudois ;
- Le directeur de l'établissement pénitentiaire fermé de La Brenaz ;
- L'assistante du secrétaire général du DSPS.

3.5.2 Objectif

Les axes de travail de cette commission sont :

- « L'évolution sur les dix dernières années de l'organigramme détaillé de l'OCD et de sa direction générale en intégrant notamment la dotation en personnel de chaque entité de cet office ;
- L'identification des coûts (structure et fonctionnement) de la détention à Genève, en distinguant les coûts des services support et opérationnels ;
- La comparaison de la structure organisationnelle, ainsi que des coûts avec d'autres offices cantonaux de la détention en Suisse ;
- L'analyse du taux d'encadrement et de la structure hiérarchique au sein de l'office ».

À l'issue des travaux, la commission allait rédiger un rapport à l'attention du magistrat en charge du DSPS et a prévu d'annexer celui de la Cour.

¹⁶ La maison Venel, qui est une propriété de l'État, offre un hébergement aux personnes qui sortent de détention et qui ne disposent pas de logement.

3.5.3 Organisation

La Cour a participé à huit des dix séances et a présenté, au cours de trois d'entre elles, ses réflexions et propositions sur les thèmes traités au chapitre 4.

4. Analyse

Comme exposé dans le chapitre 2, la Cour a fait part des éléments relevés et de propositions au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux. La commission de structure a pris acte de ces éléments et les a intégrés dans ses travaux. Ainsi, ce rapport ne comporte pas de recommandations. Il résume les éléments relevés issus des travaux de la Cour et les propositions formulées au cours de cette consultation.

4.1. Relation entre la direction générale de l'OCD et les établissements/services

4.1.1 Contexte

Pour établir l'état des relations entre la direction générale de l'OCD, les établissements et les services, la Cour s'est entretenue avec l'ensemble des directeurs généraux, directeurs et chefs de service qui sont mentionnés au chapitre 2.

Durant ces séances, les thèmes et sujets suivants ont été abordés :

- Le fonctionnement de l'OCD :
 - Les rôles et responsabilités des différentes unités (direction générale, établissements et services) et leurs interactions ;
 - Les relations entre la direction générale et les établissements pour ce qui concerne les activités de support (communication, juridique, ressources humaines, finances, infrastructures) ;
 - La validation de l'organisation des établissements (art.5 LOPP, art.16 ROPP) ;
 - L'élaboration des directives, règlements internes, ordres de service et les procédures de travail (art.9 ROPP).
- La stratégie pénitentiaire 2022-2032 et le plan directeur des infrastructures :
 - La coordination avec l'ensemble des parties prenantes ;
 - Les plans d'actions déclinés avec des objectifs et des indicateurs par établissement et service ;
 - L'évaluation financière ;
 - Le bilan et prise en compte des enseignements de la Planification pénitentiaire de la détention et de l'accompagnement 2012-2022.
- Le processus de pilotage de la direction générale :
 - La description du processus de pilotage (quelles informations, pour quels destinataires, sous quelle forme et à quelle fréquence) ;
 - Les tableaux de bord pour des éléments opérationnels (objectifs stratégiques, opérationnels, indicateurs, valeurs cibles) et des éléments de support (finances, ressources humaines, infrastructures, juridiques) ;
 - Les systèmes d'information utilisés pour effectuer le pilotage.
- La communication de la direction générale avec les établissements / services :
 - Les modalités de communication entre la direction générale et les établissements / services (quelles structures et modalités utilisées) ;
 - Les freins éventuels à la communication (relationnel, organisationnel).

4.1.2 Éléments relevés par la Cour

Les entretiens et la prise de connaissance des documents transmis ont fait ressortir des points positifs sur les thèmes abordés, mais également des axes d'amélioration que nous présentons ci-après.

Points principaux

En matière de relations au sein de l'office cantonal de la détention, les relations entre la direction générale, les directions transversales, les services d'une part, et les établissements d'autre part nécessitent d'être renforcées. Il s'agit notamment pour les uns et les autres de mieux comprendre leurs activités respectives et les problèmes auxquels ils sont confrontés afin d'améliorer leur collaboration et les prestations qu'ils fournissent.

En matière de stratégie de l'office, des objectifs clairs ne sont pas systématiquement définis par la direction générale de l'OCD à l'attention des établissements et des services. Les rôles et responsabilités des établissements ne sont pas toujours précisés (ex. développement d'une directive pour l'utilisation des bodycams).

En matière de pilotage de l'office, l'absence d'un système d'information moderne et propre à l'activité de l'OCD péjore la conduite opérationnelle de l'office. Dans sa version actuelle, le logiciel « Papillon » et son outil d'extraction, qui sont utilisés par l'ensemble des établissements et services de l'OCD, sont obsolètes. Dès lors, l'exploitation des données par les établissements est compliquée et nécessite l'intervention de la direction stratégique de l'OCD. L'application SIRH n'est pas non plus adaptée à l'activité de l'OCD à cause des horaires spécifiques (le suivi des horaires est effectué sur Excel).

En matière de communication au sein de l'office, le comité de direction (CODIR), qui comprend près d'une vingtaine de participants, perd sa capacité à être un collège de décision et freine l'interactivité entre les participants. Il en résulte qu'il est perçu par la plupart de ses membres comme une séance d'information et non pas comme un organe décisionnel.

Autres points

D'autres points de moindre importance (parce qu'ils n'ont pas été étayés par des exemples ou parce qu'ils n'ont pas été mentionnés par un nombre important de collaborateurs) ont été mis en évidence au cours des entretiens, à savoir :

- Sur le fonctionnement et les relations au sein de l'office, il a été relevé que :
 - La nouvelle LOPP a permis d'harmoniser les conditions de travail (un seul statut du personnel pour les agents de détention) favorisant les synergies entre les établissements (mobilité) ainsi que l'évolution de carrière (avancement des grades) ;
 - L'établissement de directives et de procédures par la direction générale de l'OCD a permis d'harmoniser les pratiques et de mieux en cerner les attentes ;
 - Les établissements relèvent cependant que les délais de réponse de certaines directions transversales et de certains services sont trop longs (processus de recrutement, émission de certificats de travail, prononcé de

- sanctions envers des collaborateurs, gestion des absences, établissement de directives, prononcé de sanctions envers des détenus, détermination de détenus éligibles à des places de détention en milieu ouvert). Cependant, ils relèvent une amélioration depuis quelques mois grâce à la présence de collaborateurs détachés un à deux jours par semaine, par les directions RH et juridique, dans les établissements (par ex. à Champ-Dollon ou La Brenaz), démarche qui améliore la compréhension réciproque des problèmes ;
- L'organigramme actuel fait ressortir un grand nombre de cadres directement rattachés au directeur général. Cela conduit à ce que ce dernier ait la charge de trop de tâches opérationnelles, notamment vis-à-vis des établissements, au détriment d'aspects stratégiques, en plus de l'échelon politique ;
 - Tous les responsables de directions transversales n'ont pas le titre de directeur. Certains sont chefs de services, ce qui pourrait créer à terme des tensions, notamment en matière de rémunération ;
 - L'appellation direction stratégique conduit à des confusions dans la mesure où elle ne traite pas de stratégie, mais s'occupe des systèmes d'information et de la mise en place et du développement de la politique de réinsertion (par ex. la formation des détenus) ;
 - Les projets ne sont pas priorisés au sein de l'OCD. De plus, certains d'entre eux étaient ambitieux, mais n'ont pas abouti en lien avec une mauvaise planification. Lesdits projets sont en effet chronophages et finissent par être souvent mis en attente (ex. gestion des horaires), voire abandonnés.
- Concernant la stratégie de l'office, il est ressorti que :
 - Les établissements et services n'ont pas été associés à la définition de la stratégie pénitentiaire 2022-2032, ni au plan directeur des infrastructures. Pour certaines personnes entendues, l'expertise métier n'a pas été suffisamment prise en compte ;
 - La planification pénitentiaire, de la détention et de l'accompagnement 2012-2022 n'a pas fait l'objet d'un bilan partagé entre la direction générale de l'OCD et les établissements / services ;
 - La formation des agents a été développée avec la mise en place d'une formation de base, puis d'une formation continue et opérationnelle ;
 - Le métier d'agent de détention n'est pas mis en valeur et manque d'attractivité. Il en résulte que plusieurs postes sont actuellement non pourvus au sein des établissements (par ex. Champ-Dollon : 10 ETP ; Curabilis : 5 ETP).
 - Pour le pilotage de l'office, il est à relever que :
 - Malgré l'absence d'un système d'information adéquat, des reportings simples sont établis quotidiennement par les établissements et services à l'attention de la direction générale de l'OCD (nombre de places occupées et absences des collaborateurs) et d'autres reportings le sont mensuellement (registres des sanctions et des primes des collaborateurs) ;
 - La direction générale de l'OCD n'a pas défini d'indicateurs particuliers aux établissements et services pour mesurer leur activité et leur performance (sauf dans le cadre du contrôle interne et à l'exception du nombre de places occupées) ;

- Le taux d'encadrement dans les établissements est adéquat (en nombre d'ETP), mais le fonctionnement est péjoré parce qu'il existe un fort taux d'absence (sans parler des postes non pourvus) ;
- Par manque de moyens de la direction des ressources humaines de l'OCD, certains contrôles ne sont pas réalisés (contrôles notamment sur le traitement ou la transmission des arrêts maladie, la survalorisation des heures de formation (200%), le traitement de toutes les notes de frais du personnel).

- Sur la communication au sein de l'office, il ressort que :
 - La communication interne de l'office a été améliorée avec la mise en place de l'intranet. Cependant, l'ensemble des collaborateurs n'a pas un accès informatique sur leur lieu de travail ;
 - Les établissements et services relèvent qu'il manque un espace de discussion entre les établissements et les services pour discuter des aspects métiers et opérationnels tels que le parcours des détenus en vue d'un changement d'établissement, du suivi de leur plan d'exécution de la sanction (PES), voire du concept de réinsertion.

4.2. Comparaison des compétences pour le poste de directeur général

4.2.1 Contexte

Dans le cadre de sa mission, la commission de structure a établi un profil type du poste de directeur général de l'OCD. Les compétences requises ont été classées selon les axes suivants :

- La formation et l'expérience ;
- Les compétences-clés génériques ;
- Les compétences spécifiques ;
- Les valeurs.

À la suite des entretiens réalisés par la Cour, la commission de structure lui a demandé d'identifier les principales compétences pour le poste de directeur général de l'OCD et de les comparer avec la grille des compétences établie par la commission de structure.

4.2.2 Éléments relevés par la Cour

Il ressort des entretiens de la Cour que le poste de directeur général de l'OCD doit prendre en compte les compétences suivantes :

- Compétences-clés génériques :
 - Avoir une vision stratégique pour l'OCD qui soit partagée avec les établissements et services ;
 - Définir des objectifs clairs pour l'OCD et préciser les rôles et responsabilités des directions transversales et des services ;
 - Instaurer une mesure de l'activité de l'OCD avec des indicateurs, notamment de performance ;
 - Mettre en place une gestion de projets avec une priorisation des dossiers.
- Compétences spécifiques :
 - Conduire la réorganisation de l'OCD en ayant pour objectif de faciliter la supervision et la gestion opérationnelle des établissements et services ;
 - Clarifier la répartition des rôles entre les directions transversales, les établissements et les services, et faciliter leur rapprochement ;
 - Améliorer la communication interne (Comité de direction, échange/transversalité entre les établissements et services) ;
 - Déterminer les besoins et mettre en place des systèmes d'information pour un meilleur pilotage des activités ;
 - Développer l'attractivité du métier d'agent de détention.

En résumé, les compétences issues des entretiens et celles ressortant de la grille établie par la commission de structure se rejoignent. La Cour a suggéré d'ajouter expressément certaines compétences clés :

- La capacité à conduire le changement ;
- La capacité à motiver et à convaincre.

En outre, la Cour a suggéré à la commission de structure d'être plus claire sur les compétences spécifiques qu'elle a définies comme suit : « Compréhension du contexte,

connaissance des principes et du fonctionnement de l'administration, de la chaîne pénale et capacité à mobiliser les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa tâche ». Elle lui a proposé de les subdiviser selon les axes suivants :

- Compréhension du contexte, connaissance des principes du fonctionnement de l'administration publique ;
- Connaissance de la chaîne pénale ;
- Capacité à mobiliser les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

En revanche, comme mentionné plus haut, la Cour n'est pas intervenue dans le processus de recrutement et n'a donc pas examiné l'adéquation de la candidature du nouveau directeur général proposé par la commission de sélection, et nommé par le Conseil d'État.

4.3. Analyse des différents organigrammes

4.3.1 Contexte

Les travaux effectués par la Cour sur l'organigramme de l'OCD se sont déroulés de la manière suivante :

- Une analyse de l'organigramme actuel de l'OCD en matière de rattachement hiérarchique et de supervision ;
- Une prise de connaissance des organigrammes de services en charge de la politique pénitentiaire dans d'autres cantons (Zurich, Valais, Vaud, Berne, Bâle-Ville) transmis par la commission de structure ;
- Un échange avec trois directeurs généraux d'établissements publics (EPA) du canton de Genève afin d'identifier les raisons qui les ont conduits à mettre en place leur organisation.

4.3.2 Éléments relevés par la Cour

Les travaux et analyses réalisés par la Cour ont permis de mettre en évidence les éléments suivants :

- Analyse de l'organigramme actuel de l'OCD :
 - Le comité de direction est pléthorique, composé de vingt personnes et ne peut pas fonctionner correctement dans cette configuration ;
 - Le directeur général supervise directement un nombre important de collaborateurs (quatorze) : une directrice adjointe, six directeurs de fonctions transversales, trois directeurs d'établissement, deux directeurs de service et deux assistants administratifs (voir organigramme en page 10) ;
 - Le rattachement de la BSA à la direction des infrastructures et de la logistique n'est pas adéquat ;
 - Quelques fonctions transversales sont présentes dans les établissements (notamment en matière RH et finances) dont les titulaires ne disposent pas dans tous les cas des compétences requises ;
 - Une absence d'espace de coordination au niveau de l'ensemble des établissements (p. ex. utilisation de nouveaux outils : bodycam ou matériel anti-pendaison) ;
 - La prison de Champ-Dollon est toujours considérée à part, dans l'organisation de l'OCD, et ce pour des raisons historiques liées à la réglementation antérieure à la LOPP qui lui conférait une très large autonomie.
- Prise de connaissance des organigrammes de services pénitentiaires d'autres cantons :
 - Les offices sont organisés soit en fonction des établissements, soit en fonction des activités de détention (préventive, exécution de peine, mesures thérapeutiques, administrative) ;
 - Les directeurs généraux de ces offices supervisent directement de 6 à 11 cadres ;

- Dans la plupart des offices (sauf Bâle-Ville), le suivi de l'exécution des peines n'est pas distingué entre le service d'application des peines et mesures (SAPEM) et le service de probation et d'insertion (SPI).
- Entretiens avec des directeurs généraux d'établissements publics autonomes :
 - Il n'existe pas d'organisation à prendre telle quelle et à transposer dans n'importe quelle situation ;
 - Dans les trois cas examinés, l'organisation est construite autour des métiers/prestations de l'établissement et de fonctions transversales importantes (Ressources humaines, finances, voire infrastructures). Des fonctions transversales telles que la communication, les affaires juridiques, les systèmes d'informations) sont rattachées directement au directeur général ;
 - Le comité de direction est constitué de 6 à 10 personnes au maximum. Dans certains cas, des membres participent mais sans droit de vote (responsable de la communication, des affaires juridiques) ;
 - La fonction de directeur général adjoint n'est pas permanente. En cas d'absence d'une certaine durée du directeur général, il désigne la personne qui va le remplacer temporairement, le plus souvent selon un tournus.

5. Conclusion

Les travaux de la Cour mettent en évidence des pistes de réflexion en vue d'une amélioration de l'organisation :

- L'organigramme de l'OCD pourrait être construit autour des deux principales prestations du dispositif pénitentiaire : la détention et la réinsertion ;
- La fonction de directeur général adjoint pourrait ne pas être conservée. Face à la difficulté de définir un cahier des charges précis et efficace de ce poste, d'autres organisations ont fait le choix d'une suppléance tournante lors d'absences du directeur général ;
- Les fonctions transversales qui portent des politiques propres et qui doivent être une force de proposition dans la conduite de l'institution pourraient être membres de la direction générale (Ressources humaines, finances, voire infrastructures). Les responsables des autres fonctions de support pourraient être supervisés par le directeur général sans forcément être membres de la direction générale (juridique, systèmes d'information [anciennement stratégique], communication et expertise pôle métiers) ;
- La direction générale pourrait réunir les cadres permettant de traiter l'ensemble des problèmes à discuter et de prendre des décisions avec une vision globale. Le directeur général devrait superviser directement un nombre restreint de cadres et se doter d'une direction générale resserrée. Cette proposition d'organigramme avec une direction générale réduite ne doit pas empêcher la communication avec les fonctions opérationnelles ;
- Le directeur général pourrait orienter ses activités vers la stratégie, la communication, les relations avec les autorités politiques et les relations avec les cadres de son office.

En outre, l'organisation d'une entité dépend de la personnalité et de l'expérience du directeur général, des métiers et prestations fournies par l'entité et de la taille de celle-ci. La Cour suggère donc de laisser au futur directeur une certaine latitude pour définir son organisation idéale.

Enfin, une organisation est évolutive en fonction des besoins internes, mais également de facteurs exogènes. Avec la mise en œuvre de la nouvelle stratégie pénitentiaire dans les prochaines années, l'organisation pourrait être amenée à évoluer, notamment autour des différents types de détention (détention préventive, exécution des peines et des mesures et détention administrative). De même, le déplacement de la direction générale de l'OCD sur le site de Puplinge pourrait être une des actions à envisager pour favoriser le rapprochement avec les établissements.

6. Remerciements

La Cour remercie le secrétariat général du DSPS, les membres de la commission de structure et l'ensemble des collaborateurs de l'OCD qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également l'ancien directeur d'établissement pénitentiaire, ainsi que les directeurs généraux des établissements publics autonomes qui ont été sollicités.

La consultation a été terminée en mars 2023. Elle a été présentée à la commission de structure, dont les observations sont annexées au présent document.

Genève, le 26 mai 2023

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

7. Annexe – Observations de la commission de structure

La commission de structure remercie la Cour des comptes pour son efficace et sa précieuse contribution aux travaux de la commission, ainsi que pour son analyse présentée dans le présent rapport de consultation.

La commission tient particulièrement à relever la pertinence des analyses et des recommandations issues des nombreuses auditions que la Cour a menées auprès des personnes clé de l'OCD. En effet, celles-ci ont permis aux candidats à la fonction de directeur général de l'OCD de faire part de leurs réponses en regard des différentes attentes exprimées par le management de l'OCD et d'esquisser ainsi la feuille de route du futur directeur général.

La plupart des propositions présentées ont été discutées et/ou intégrées lors des séances de la commission de structure.

Les deux rapports, soit celui de la Cour des comptes et celui de la commission de structure, permettront au département de la sécurité et au nouveau directeur général de l'OCD de définir la feuille de route de l'office pour les cinq prochaines années.



Cour des comptes

République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch