

**RAPPORT D'EXPERTISE
DU FONCTIONNEMENT DU DÉPARTEMENT DU
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
2019-2020**

CONFIÉ PAR MANDAT DU CONSEIL D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE
ET CANTON DE GENÈVE DU 9 DÉCEMBRE 2020

à

JEAN FONJALLAZ, ANCIEN JUGE AU TRIBUNAL FÉDÉRAL

*Avec la collaboration de Carmela Schaller, titulaire du brevet
d'avocate*

Lausanne, le 8 mars 2021

La forme masculine employée dans l'ensemble du rapport a valeur de genre neutre et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

TABLE DES MATIÈRES

1. ABREVIATIONS	5
2. REVUE SELECTIVE DE LA LEGISLATION GENEVOISE ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EXPLICATIFS DIVERS	7
3. ETAT DE FAITS SOMMAIRE	9
4. METHODOLOGIE	14
I. <u>ETABLISSEMENT DU MANDAT</u>	14
II. <u>ETUDE DE LA LEGISLATION CANTONALE EN MATIERE D'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ET DU DROIT DES FONCTIONNAIRES/EMPLOYÉS/AGENTS DE L'ETAT</u>	14
III. <u>OPERATIONS DE L'EXPERTISE</u>	14
IV. <u>DROIT D'ÊTRE ENTENDU</u>	18
V. <u>ETABLISSEMENT DU RAPPORT AVEC RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE CONSEIL D'ETAT ET RECOMMANDATIONS DE L'EXPERT.</u>	18
VI. <u>FINALISATION, ANONYMISATION ET REDDITION DU RAPPORT AU MANDANT ET DES PROCÈS-VERBAUX</u>	18
VII. <u>SYNTHÈSE</u>	19
VIII. <u>PUBLICATION</u>	19
5. LE MANDAT	20
6. LIMITES DU MANDAT ET EFFETS DE LA PLAINTÉ PENALE DÉPOSÉE PAR M. LE CONSEILLER D'ETAT MAUDET	23
I. <u>PORTÉE DE L'ABSENCE D'ANONYMAT SUR LE MANDAT DU 9 DÉCEMBRE 2020</u>	23
II. <u>PORTÉE DE LA PLAINTÉ PÉNALE DE M. LE CONSEILLER D'ETAT MAUDET DU 14 DÉCEMBRE 2020 SUR LE MANDAT DU 9 DÉCEMBRE 2020</u>	23
III. <u>APPRÉCIATION DE LA SITUATION PAR L'EXPERT</u>	24
7. MANDAT D'EXPERTISE, POINT A	25
I. <u>CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</u>	25
A. <u>M. LE CONSEILLER D'ETAT MAUDET ET LES COLLABORATEURS DU DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU SEVICE DE L'INTÉRÊT PUBLIC</u>	25
B. <u>LE DDE MICRO-DÉPARTEMENT</u>	25
C. <u>DEUX INDICATEURS RÉVÉLATEURS DE DIFFICULTÉS AU SEIN DU DDE: LE TAUX D'ABSENCE ET LE TAUX DE RENOUVELLEMENT DES COLLABORATEURS DU DDE</u>	26
a. <u>Le taux d'absence</u>	26
b. <u>Le taux de renouvellement des collaborateurs au DDE (turnover) du 1.11.2019 au 31.10.2020</u>	29

D. <u>LES NORMES DE DROIT CANTONAL ORGANISANT LE FONCTIONNEMENT DU DDE ET PROTÉGEANT LA PERSONNALITÉ DES AGENTS DE L'ETAT AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CANTONALE GENEVOISE</u>	30
E. <u>ÉLÉMENTS D'ORDRE POLITIQUE SURVENUS DÈS 2018 AYANT EU LEUR PART D'INFLUENCE SUR LE FONCTIONNEMENT DU DDE ET LES SOUFFRANCES AU TRAVAIL DE CERTAINS COLLABORATEURS DE CE DÉPARTEMENT</u>	32
II. <u>PROMOTION ÉCONOMIQUE PENDANT LA PÉRIODE 2013 – 2018</u>	33
A. <u>ORGANISATION ET DIRECTION DE L'ENTITÉ ÉTATIQUE EN CHARGE DE LA PROMOTION ÉCONOMIQUE</u>	33
B. <u>TRANSFERTS ET RENOUVELLEMENT DU PERSONNEL ACTIF À LA PROMOTION ÉCONOMIQUE, RESPECTIVEMENT À LA DG-DERI, PENDANT LA PÉRIODE 2013-2018 (TURNOVER)</u>	35
C. <u>CONCLUSION INTERMÉDIAIRE</u>	37
III. <u>FONCTIONNEMENT DU DDE DÈS LE 1^{ER} FÉVRIER 2019 ET PROTECTION DE LA PERSONNALITÉ DES AGENTS DE L'ETAT</u>	38
A. <u>LE DDE DÈS FÉVRIER 2019</u>	38
a. <u>Pression mise sur la DG-DERI par M. le Conseiller d'Etat Maudet dès février 2019</u>	38
b. <u>Transferts, changements de postes entre février 2019 et mars 2020</u>	39
c. <u>Changements d'attributions pendant la période du 1^{er} février 2019 à mars 2020</u>	41
d. <u>Arrêts de travail longue durée ayant débuté en 2019</u>	44
e. <u>Confusion des missions et des collaborateurs de la DG-DERI et du secrétariat général pendant la période courant depuis le 1^{er} février 2019</u>	46
f. <u>Distinction entre les collaborateurs du secrétariat général et ceux de la DG-DERI pendant la période février 2019 – mars 2020</u>	47
g. <u>Conclusion intermédiaire</u>	47
B. <u>LE DDE DE MARS À JUILLET 2020</u>	48
a. <u>Crise sanitaire (COVID-19), crise économique et distribution de prestations</u>	48
b. <u>Changement d'affectation de tous les collaborateurs et sous-dotation en ressources humaines</u>	49
c. <u>Pression, charge de travail</u>	50
d. <u>Réorganisations de la DG-DERI</u>	51
e. <u>Conclusion intermédiaire</u>	52
C. <u>LE DDE DE JUILLET À FIN OCTOBRE 2020</u>	53
a. <u>"Horizontalisation", réorganisation du DDE selon la vision exposée à l'expert par M. le Conseiller d'Etat Maudet</u>	53
b. <u>Statut des agents de l'Etat selon M. le Conseiller d'Etat Maudet</u>	54
c. <u>Déménagement</u>	54
d. <u>Transfert de ■■■, Directeur de l'organisation et des systèmes d'information et de la logistique (DOSI), et ■■■, attaché au développement économique</u>	55
e. <u>Transfert du secrétaire général</u>	57
f. <u>Effet des transferts sur les collaborateurs du DDE</u>	58
g. <u>Communication de l'"horizontalisation" aux collaborateurs du DDE et séance du 1^{er} octobre 2020</u>	59
h. <u>Conclusion intermédiaire</u>	63
D. <u>QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DES RELATIONS ENTRE M. LE CONSEILLER D'ETAT MAUDET ET SES COLLABORATEURS</u>	64
a. <u>Délais très courts</u>	64
b. <u>Courriels adressés aux collaborateurs pendant les heures de repos, la nuit et le week-end</u>	66
c. <u>Souffrances au travail</u>	69
d. <u>Absence d'empathie</u>	72
IV. <u>LE DDE DEPUIS LE 28 OCTOBRE 2020</u>	73
8. <u>MANDAT D'EXPERTISE, POINT B</u>	75

I. <u>CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</u>	75
A. <u>SPÉCIFICITÉS DES RÉPONSES AU POINT B PAR RAPPORT À CELLES FIGURANT SOUS POINT A</u>	75
B. <u>MANDAT CONFIE À MME MARTINE DONZÉ PAR L'ÉTAT DE GENÈVE, REPRÉSENTÉ PAR L'OPE, AYANT CONDUIT À L'ÉTABLISSEMENT DU RAPPORT DE DIAGNOSTIC DU 12 NOVEMBRE 2020</u>	76
C. <u>LES CIRCONSTANCES DE TENSION EXTRÊME DANS LESQUELLES LE MANDAT DE DIAGNOSTIC RH A ÉTÉ MIS EN ŒUVRE</u>	76
D. <u>GARANTIE DE L'ANONYMAT ASSURÉE PAR L'ÉTAT AUX COLLABORATEURS DU DDE DANS LES ENTRETIENS CONDUITS PAR MME DONZÉ</u>	78
E. <u>CONSIDÉRATIONS SOMMAIRES SUR L'ANONYMAT</u>	79
F. <u>PORTÉE DES CIRCONSTANCES DANS LESQUELLES LE RAPPORT DE DIAGNOSTIC A ÉTÉ ÉTABLI EN COMPARAISON AVEC LE PRÉSENT RAPPORT D'EXPERTISE</u>	80
II. <u>ÉLÉMENTS PARTICULIERS</u>	80
A. <u>RISQUE D'ACTIONS HÉTÉRO OU AUTO-AGRESSIVES</u>	80
B. <u>RÔLE DE LA CHEFFE DE CABINET</u>	82
C. <u>LIENS ENTRE M. LE CONSEILLER D'ÉTAT MAUDET ET CERTAINS COLLABORATEURS DU DDE</u>	84
D. <u>ABSENCE D'UTILISATION DES RESSOURCES DE L'ÉTAT À DES FINS PERSONNELLES</u>	85
9. <u>MANDAT D'EXPERTISE, POINT C</u>	86
10. <u>SYNTHÈSE DU RAPPORT D'EXPERTISE DU FONCTIONNEMENT DU DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (PÉRIODE 2019-2020)</u>	89

1. ABREVIATIONS

aud.

audition

CCA

Centrale commune d'achats

CSG

Collège des secrétaires généraux

DAES

Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé

DCS

Département de la cohésion sociale

DDA-CHA

Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat

DDE

Département du développement économique

DEAS

Département de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Santé

DF

Département des finances et des ressources humaines

DGAE

Direction générale des affaires économiques

DG-DERI

Direction générale du Développement économique, de la recherche et de l'innovation

DG de la DG-DERI

Directeur général du Développement économique, de la recherche et de l'innovation

DI

Département des infrastructures

DOSI

Directeur de l'organisation et sécurité des systèmes d'information

DSE

Département de la sécurité et de l'économie

DSES

Département de la sécurité, de l'économie et de la santé

DS

Département de la sécurité

ETP

Equivalent temps plein

FAE

Fondation d'aide aux entreprises

OCSIN

Office cantonal des systèmes d'information et du numérique

OPE

Office du personnel de l'Etat

RH

Ressources humaines

SPEG

Service de la promotion économique

**2. REVUE SELECTIVE DE LA LEGISLATION GENEVOISE ET DOCUMENTS
ADMINISTRATIFS EXPLICATIFS DIVERS**

- 1) Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RS/GE A 2 00);
- 2) Loi portant sur règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC; RS/GE B 1 01);
- 3) Loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration du 16 septembre 1993 (LECO; RS/GE B 1 15);
- 4) Règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève du 25 août 2005 (RCE; RS/GE B 1 15.03);
- 5) Règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1^{er} juin 2018 (ROAC; RS/GE B 4 05.10);
- 6) Règlement sur les secrétaires généraux de département et le collège des secrétaires généraux du 31 mai 1966 (RSGC; RS/GE B 4 05.14);
- 7) Règlement de l'office du personnel du 14 mars 1952 (ROPE; RS/GE B 4 05.22);
- 8) Règlement de la centrale commune d'achats du 21 janvier 2004 (RCCA; RS/GE B 4 20.03);
- 9) Règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication du 26 juin 2013 (ROGSIC; RS/GE B 4 23.03);
- 10) Règlement concernant la protection de la santé et la sécurité du travail au sein de l'administration cantonale du 28 juillet 1999 (RPST; RS/GE B 4 30.08);
- 11) Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC; RS/GE B 5 05);
- 12) Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (RPAC; RS/GE B 5 05.01);
- 13) Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale du 22 décembre 1975 (RCSAC; RS/GE B 5 05.03);
- 14) Règlement sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale du 23 septembre 1981 (RCIAC; RS/GE B 5 05 06);
- 15) Règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève du 12 décembre 2012 (RPPers; RS/GE B 5 05.10);
- 16) Règlement pour l'égalité et la prévention des discriminations en raison du sexe, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre du 13 septembre 2017 (REgal; RS/GE B 5 05.11);

- 17) Loi sur la surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 (LSurv; RS/GE D 1 09);
- 18) Règlement d'application de la loi sur la surveillance de l'Etat du 26 juillet 2017 (RSurv; RS/GE D 1 09.01);
- 19) Loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; RS/GE E 5 10);
- 20) Loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi du 20 janvier 2000 (LDévEco; RS/GE I 1 36);
- 21) Guide de rédaction législative, établi par la Chancellerie d'Etat (Service de la législation) dans sa version du 11 mars 2020 ;
- 22) Directive Transversale, Direction et développement des Ressources humaines: Recrutement, EGE-03-09_v7, du 22.07.2016;
- 23) Directive Transversale, Département de l'emploi des affaires sociales et de la santé: Procédure de recrutement au sein de l'Etat de Genève – collaboration avec l'Office cantonal de l'emploi, EGE-03-03_v5, du 13 octobre 2014;
- 24) Recommandations concernant la mise en œuvre des mesures de protection RPPers, 13.10.2016
- 25) Groupe de confiance (protection de la personnalité), Code de déontologie du 30 septembre 2009 mis à jour le 26 novembre 2018.

3. ETAT DE FAITS SOMMAIRE

- 1) Le 17 juin 2012, M. Pierre Maudet est élu au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève et, le 29 juin 2012, prend la tête du Département de la sécurité (DS).
- 2) De 2008 à 2012, le Service de la promotion économique (SPEG) est intégré au Département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DAES), dont M. le Conseiller d'Etat Unger a la charge.
- 3) Le 10 novembre 2013, M. le Conseiller d'Etat Maudet est réélu au Conseil d'Etat et devient titulaire du Département de la sécurité et de l'économie (DSE), auquel est intégré le SPEG.
- 4) Le 15 avril 2018, M. le Conseiller d'Etat Maudet est élu au premier tour des élections au Conseil d'Etat. Il est désigné Président du Conseil d'Etat et, dans le cadre de la répartition des départements, prend la tête du Département présidentiel, nouvellement créé, et garde le Département de la sécurité. Le SPEG est promu au rang de Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG-DERI) et est intégrée au Département présidentiel.
- 5) Dès le 1^{er} juin 2018, M. le Conseiller d'Etat Maudet est alors à la tête de deux départements regroupant au moins 3500 fonctionnaires.
- 6) Suivant la demande du Ministère public du 30 août 2018, le Grand Conseil autorise la poursuite pénale de M. le Conseiller d'Etat Maudet en qualité de prévenu d'acceptation d'un avantage.
- 7) Le 13 septembre 2018, M. le Conseiller d'Etat Hodggers est désigné par le Conseil d'Etat comme remplaçant provisoire de M. le Conseiller d'Etat Maudet à la fonction de Président du Conseil d'Etat. La responsabilité hiérarchique de la police est confiée à M. le Conseiller d'Etat Poggia. M. le Conseiller d'Etat Maudet garde la responsabilité de la DG-DERI, qui est dès lors rattachée au Département de la sécurité, tout comme la fondation d'aide aux entreprises (FAE), auparavant au Département des finances et des ressources humaines.

- 8) Le 23 janvier 2019, la procédure pénale à l'encontre de M. le Conseiller d'Etat Maudet étant toujours en cours d'instruction, le Conseil d'Etat décide que ce dernier n'est plus en mesure de conduire des politiques à caractère régalien. Dès lors, avec effet au 1^{er} février 2019, le Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES) avec pour titulaire M. le Conseiller d'Etat Poggia, et le Département du développement économique (DDE), avec pour titulaire M. le Conseiller d'Etat Maudet, sont créés. Ce dernier comprend alors un secrétariat général et comme unique direction la DG-DERI, pour un total d'environ 30 équivalents temps plein (ETP) dont 20 personnes pour la DG-DERI correspondant approximativement à 17 ETP. La surveillance de la Fondation d'aide aux entreprises demeure dévolue au département de M. le Conseiller d'Etat Maudet. M. le Conseiller d'Etat Hodgers est nommé Président du Conseil d'Etat.
- 9) Dès le mois de mars 2020, le DDE est confronté à la gestion de la crise sanitaire et économique liée à la lutte contre la pandémie de la COVID-19. Dans ce contexte, le DDE met en place divers processus d'aides à l'économie genevoise.
- 10) Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'Etat décide du transfert du directeur de l'organisation et sécurité des systèmes d'information (DOSI) du DDE au Département des infrastructures (DI). Le transfert est effectif au 15 octobre 2020. Celui-ci occupe alors la fonction de "chargé de mission". Il sera réintégré cependant dans ses fonctions initiales au DDE le 11 novembre 2020.
- 11) L'OPE évoque la hausse du taux d'absence au DDE lors des séances du Collège des secrétaires généraux des 8 et 15 septembre 2020.
- 12) Le 1^{er} octobre 2020, lors d'une séance réunissant les cadres du DDE (soit en l'occurrence 18 personnes présentes), M. le Conseiller d'Etat Maudet communique, après avoir évoqué diverses missions du DDE, qu'il entend diriger le département suivant le principe de l'"horizontalisation", que dès lors les séances hebdomadaires de la DG-DERI n'ont plus lieu d'être, qu'il tiendra des séances par pôles de la DG-DERI, que D17 fonctionnera en qualité de "super ambassadeur naturel" de l'exogène, que ce dernier domaine n'est cependant plus prioritaire, que D17 est en outre chargé de mettre sur pied un groupe de travail "d'accompagnement économique" et d'améliorer l'utilisation d'un outil nommé CRM et, enfin, que M. le Conseiller d'Etat Maudet mènera lui-même les évaluations des attachés de direction et des adjoints scientifiques, en collaboration avec D17.

- 13) Le 1^{er} octobre 2020, Mme la Conseillère d'Etat Fontanet, en charge de l'OPE, avise son collègue Maudet de la mise en œuvre d'un rapport de diagnostic lié au taux d'absence constaté au sein de la DG-DERI.
- 14) Le 2 octobre 2020, l'OPE confie à Martine Donzé, consultante en organisation, un mandat visant à comprendre les raisons des absences au sein de la DG-DERI.
- 15) Le 7 octobre 2020, Mme Donzé rencontre M. le Conseiller d'Etat Maudet.
- 16) Le 7 octobre, M. le Conseiller d'Etat Maudet informe tous les collaborateurs du DDE par courriel que S24 est transféré au DSES en qualité de "chargé de mission", son transfert devant être avalisé par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 14 octobre 2020. Le Secrétaire général du DDE prendra ses quartiers au DSES le 9 octobre 2020.
- 17) Le 8 octobre, M. le Conseiller d'Etat Maudet informe par courriel les cadres du DDE des effets de l'"horizontalisation" du département.
- 18) Le 12 octobre 2020, les collaborateurs de la DG-DERI sont informés par courriel de l'OPE de la démarche de Mme Donzé, prise "à l'initiative de l'Office du personnel de l'Etat et avec le soutien du magistrat". Il est précisé en caractère gras que ladite démarche est "totalement anonyme et qu'aucun nom ne figurera dans le rapport final de diagnostic." Un message semblable sera adressé aux collaborateurs du Secrétariat général du DDE le 29 octobre 2020.
- 19) Les 14 et 15 octobre 2020, Mme Donzé entend 18 collaborateurs de la DG-DERI.
- 20) Le 20 octobre 2020, Mme Donzé remet à l'OPE un rapport intermédiaire dans lequel elle expose que les collaborateurs de la DG-DERI encourraient des risques graves pour leur santé en raison du climat de travail au sein du DDE.
- 21) Le 28 octobre 2020, à la suite de la présentation des conclusions intermédiaires de Mme Donzé au Conseil d'Etat, celui-ci prend un arrêté par lequel il transfert provisoirement la responsabilité du DDE à Mme la Conseillère d'Etat Fontanet. M. le Conseiller d'Etat Maudet demeure suppléant du Département de la cohésion sociale (DCS). L'arrêté entre en vigueur avec effet immédiat.

- 22) Le 29 octobre 2020, le Secrétaire général du DDE, dont le déplacement au DSES n'a finalement pas été traité par le Conseil d'Etat, a été avisé qu'il "réintègre" ses fonctions au sein du DDE.
- 23) Le 1^{er} novembre 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet remet sa démission au Conseil d'Etat avec effet au jour de la prestation de serment de son successeur. Il annonce se présenter à sa propre succession, dont l'élection est fixée par le Conseil d'Etat le 11 novembre 2020 aux 7 et 28 mars 2021.
- 24) Du 2 au 4 novembre 2020, Mme Donzé entend les collaborateurs du Secrétariat général du DDE sous réserve de ■■■.
- 25) Le 11 novembre 2020, le directeur de l'organisation et des systèmes de sécurité de l'information et logistique, préalablement transféré au DI le 15 octobre 2020, réintègre son poste au sein du DDE.
- 26) Le 12 novembre 2020, Mme Donzé rend son rapport final. Celui-ci prend en compte les auditions de 16 collaborateurs du Secrétariat général du DDE et confirme les conclusions de son rapport intermédiaire.
- 27) Le 13 novembre 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet dépose un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice contre l'arrêté du 28 octobre 2020 du Conseil d'Etat lui retirant provisoirement la responsabilité du DDE, concluant au constat de sa nullité, subsidiairement à son annulation. Il requiert également, à titre préalable, que l'effet suspensif soit constaté et subsidiairement restitué.
- 28) Le 8 décembre 2020, la Chambre administrative de la Cour de justice rejette la requête de mesures provisionnelles de M. le Conseiller d'Etat Maudet qui demandait le constat de l'effet suspensif de son recours du 13 novembre 2020 et subsidiairement la restitution de l'effet suspensif.
- 29) Le 9 décembre 2020, le Conseil d'Etat confie à Jean Fonjallaz un mandat d'expertise portant sur le fonctionnement du DDE entre janvier 2019 et le 9 décembre 2020. Par arrêté du même jour, le Conseil d'Etat maintient la répartition provisoire des départements jusqu'au nouvel arrêté qui sera adopté après prise de connaissance de l'expertise confiée à Jean Fonjallaz.

- 30) Le 14 décembre 2016, M. le Conseiller d'Etat Maudet a déposé une plainte pénale contre l'auteur du rapport de diagnostic et contre X notamment pour des infractions contre l'honneur et pour violation du secret de fonction.
- 31) Le 21 décembre 2020, M. le Conseiller Maudet interjette recours contre l'acte du 9 décembre 2020 du Conseil d'Etat prolongeant le transfert provisoire de la titularité du DDE et confiant un mandat d'expertise à Jean Fonjallaz. Il conclut notamment au constat de la nullité de l'acte du 9 décembre 2020, subsidiairement à son annulation. A titre préalable, il requiert la jonction de la cause avec la procédure introduite par son recours du 13 novembre 2020, à l'appel en cause de l'expert Fonjallaz dans ladite procédure et au constat de l'effet suspensif du recours, subsidiairement à sa restitution.
- 32) Le 1^{er} février 2021, dans le cadre du recours de M. le Conseiller d'Etat Maudet du 21 décembre 2020, la Chambre administrative de la Cour de justice rejette la requête de mesures provisionnelles qui concluait au constat de l'effet suspensif du recours, subsidiairement à la restitution de l'effet suspensif.
- 33) Le 9 février 2021, la Chambre administrative de la Cour de justice déclare irrecevable le recours de M. Le Conseiller d'Etat Maudet du 13 novembre 2020 contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 octobre 2020.
- 34) Au jour de la restitution du présent rapport, la procédure au fond dans le cadre de la procédure dirigée contre l'acte du 9 décembre 2020 demeure pendante.

4. METHODOLOGIE

A des fins de transparence, l'expert indique la méthode suivie pour la bonne exécution de son mandat. Il décrit ci-dessous, dans l'ordre chronologique, les différentes opérations auxquelles il a procédé.

I. Etablissement du mandat

Ce mandat a pour objet principal l'établissement d'un état de fait relatif au fonctionnement du Département du développement économique (DDE) pendant les années 2019 et 2020.

Pour le surplus, il est renvoyé aux chiffres 4 et 5 relatifs à la description du mandat et à celle de ses limites.

II. Etude de la législation cantonale en matière d'organisation de l'administration et du droit des fonctionnaires/employés/agents de l'Etat

La Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat (DDA-CHA) a remis à l'expert divers textes constitutionnels, légaux et réglementaires, le 11 décembre 2020.

Au-delà de ces documents, l'expert a procédé à un examen de la législation genevoise en ciblant celui-ci sur les textes normatifs en lien avec l'organisation de l'administration genevoise et la protection de la personnalité des agents étatiques dans la République et canton de Genève. Ces textes figurent non exhaustivement au chiffre 3 du présent rapport.

III. Opérations de l'expertise

1) Visite des locaux du DDE

Elle a eu lieu le 11 décembre 2020. L'expert et la secrétaire-juriste ont été conduits dans les locaux du DDE par le directeur de la DDA-CHA et la visite a été guidée par [REDACTED], [REDACTED] de M. le Conseiller d'Etat Maudet. Des plans des lieux ont été remis à l'expert à cette occasion par le Secrétaire général du DDE. L'expert n'a tenu aucun entretien lors de cette visite.

2) Documents remis par la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat le 11 décembre 2020.

3) Documents remis en cours d'expertise

L'expert a requis la remise de nombreux documents auprès du Conseil d'Etat, de l'Office du personnel de l'Etat (OPE) et de diverses personnes entendues. Des pièces lui ont en outre été remises spontanément par certains des collaborateurs entendus.

En dernier lieu, le 11 février 2021, le Conseil d'Etat a adressé quelques documents à l'expert sur requête de celui-ci. Par courriel du lendemain, M. le Conseiller d'Etat Maudet, se référant à cet envoi, a, à son tour, fourni quelques documents à l'expert.

Cette liasse de documents est, pour l'essentiel, constituée de courriels, lettres, notes et procès-verbaux échangés au sein du DDE ainsi que l'enregistrement de la séance "DDE Présidence-SG-DG-DERI" du 1^{er} octobre 2020 sur support numérique habituellement réalisé par l'assistante administrative en charge de l'établissement du procès-verbal.

La classification de ces pièces s'est révélée particulièrement difficile dès lors qu'il s'agit le plus souvent de courriels insérés dans des fils de discussions numériques et qu'ils ont souvent trait à plusieurs thèmes. L'expert a classés ces documents par ordre chronologique approximatif soit par thème (classeurs fédéraux I et II), soit en fonction des personnes qui les lui ont remis (classeur fédéral III).

Toutes les pièces mentionnées sous b) et c) ont été restituées, respectivement remises, à la Chancellerie d'Etat.

4) Auditions

L'expert a entendu M. le Conseiller Maudet et trente-cinq collaborateurs et collaboratrices du DDE, soit quasiment toutes les personnes en fonction pendant la période concernée, en particulier en 2020. L'expert a consacré 75 heures à ces auditions, non compris leur temps de préparation.

Les auditions ont eu lieu dans l'ordre suivant:

17.12.2020: audition PMA, annulée

18.12.2020: audition S24

21.12.2020: audition S13, annulée; audition D17

22.12.2020: auditions S26, D36, S17, S23

04.01.2021: auditions D33, D18

05.01.2021: auditions D25, S18, D23, D35

11.01.2021: auditions D39, S19, D38

12.01.2021: auditions D34, S21, S22, D26

18.01.2020: auditions S25, D30, S16

19.01.2021: auditions D19, S12, D32, D36 (2ème)

21.01.2021: auditions D40, D24, D21, D22

26.01.2021: auditions S14, S15, D13, D20

28.01.2021: audition S13

01.02.2021: audition D37; audition [REDACTED] non tenue, [REDACTED]

[REDACTED]; l'expert a dès lors renoncé à cette audition.

05.02.2021: audition PMA

08.02.2021: audition PMA

En annexe à chaque convocation, l'expert a transmis une note d'"informations introductives" décrivant le cadre dans lequel se déroule chaque audition (classeur III pièce 25). Il y est notamment indiqué que les personnes ne sont pas tenues d'énoncer des faits les concernant qui pourraient être objectivement constitutifs d'une infraction pénale qu'elles auraient pu commettre.

L'expert souhaitait entendre en premier lieu M. le Conseiller d'Etat Maudet. En sa qualité de Conseiller d'Etat, il n'avait cependant pas l'obligation de répondre à une convocation de l'expert. La date du 17 décembre à 14h00 lui a été proposée. Celui-ci, par l'intermédiaire de son avocate, a posé des conditions à sa venue auxquelles l'expert ne pouvait donner suite car elles excédaient le cadre du mandat qui lui était confié. M. le Conseiller d'Etat revendiquait la qualité de partie et se considérait en effet "légitimé" notamment à "proposer des modifications de la mission" [de l'expert]. L'audition du 17 décembre 2020 n'a ainsi pas été tenue. Dès lors que M. le Conseiller d'Etat Maudet avait requis l'effet suspensif à accorder à son recours dirigé contre l'acte du 9 décembre 2020, l'expert a estimé approprié d'entendre celui-ci plus tard. La Chambre administrative de la Cour de justice ayant rejeté la requête provisionnelle par décision du 1^{er} février 2021, l'expert a fixé une nouvelle audition à M. le Conseiller d'Etat Maudet qui a eu lieu le 5 février puis reprise le 8 février 2021, soit en dernière position, ce qui permettait de respecter le droit d'être entendu de celui-ci sur les divers griefs formulés par nombre de collaborateurs à l'encontre de sa conduite du DDE.

Après M. le Conseiller d'Etat Maudet, l'expert souhaitait entendre les cadres du département, soit le Secrétaire général, le Directeur général de la DG-DERI et la Cheffe de cabinet de magistrat. Le premier a été entendu le 18 décembre 2020 pendant 6h45 et le deuxième le 21 décembre 2020 pendant 3h30. La troisième a été convoquée le 21 décembre également. Par l'intermédiaire de son avocat, elle a émis diverses conditions préalables à son audition. L'expert n'a pas donné une suite positive à ces requêtes qui excédaient le cadre du mandat qui lui était confié. L'audition du 21 décembre 2020 n'a dès lors pas été tenue. S13 a été convoquée une seconde fois et a été entendue le 28 janvier 2021 pendant 2 heures 30.

L'ordre de passage des autres auditions a été organisé sans règle particulière. Les dates d'audition ont aussi été largement tributaires des absences dues aux vacances de fin d'année ou à celles fondées sur des motifs médicaux.

L'expert a entendu deux fois D36. Il a en outre entendu un collaborateur, D32, qui n'est plus en place au sein de la DG-DERI, puisqu'il a été transféré effectivement au 1^{er} octobre 2020 dans un autre département, soit le ■■■. L'expert aurait souhaité entendre ■■■ qui a démissionné de la DG-DERI en ■■■ et exerce désormais son activité professionnelle dans le secteur privé. Elle n'a pas souhaité être entendue par l'expert qui n'a pu qu'en prendre acte.

L'expert n'a pas contacté le Groupe de confiance de l'administration genevoise pour éviter d'entrer en conflit avec la règle de la confidentialité qui prévaut devant cette entité en faveur des collaborateurs qui la consulte.

Pour pallier à tout grief d'apparence d'atteinte à son indépendance, l'expert n'a pas non plus contacté Mme Donzé, auteure du "rapport de diagnostic" du 20 novembre 2020.

Chaque audition a fait l'objet d'un procès-verbal. L'assistante de l'expert a pris les déclarations des personnes entendues "à la volée". En fin d'audition, le procès-verbal était soumis à la relecture de la personne entendue et, cas échéant, de l'avocate ou de l'avocat l'accompagnant. L'expert a favorisé une pratique large de la correction. Il ne s'est ainsi opposé à aucune correction ou rajout demandé en cours de relecture des procès-verbaux. Ceux-ci ont été établis en deux exemplaires originaux, chaque page étant paraphée et la dernière signée par la personne entendue. Aucun enregistrement sonore n'a été réalisé de ces auditions.

IV. Droit d'être entendu

Vu le déroulement des opérations ci-dessus et la nature du mandat décrite au chiffre 6 du rapport, l'expert est d'avis que la mise en œuvre du mandat s'est déroulée de façon conforme à son devoir de respect du droit d'être entendu des personnes mises en cause. En particulier, l'expert a entendu M. le Conseiller d'Etat Maudet en dernier lieu pendant 7h00 sur tous les points sur lesquels il était mis en cause par ses collaborateurs (103 questions). Ce dernier a encore déposé le 12 février 2021, en dernier lieu, des documents faisant réponse à d'autres déposés le jour précédent par le Conseil d'Etat.

V. Etablissement du rapport avec réponses aux questions posées par le Conseil d'Etat et recommandations de l'expert.

Fondé sur le dossier qu'il a établi, l'expert a répondu aux interrogations constitutives de son mandat.

L'expert a ainsi procédé à un travail d'établissement des faits dans le cadre d'un examen relatif d'une part au bon fonctionnement du DDE et, d'autre part, à la protection de la personnalité des agents de l'Etat du point de vue du droit du travail pertinent dans l'administration genevoise.

L'expert signale que, compte tenu des questions posées et des différents points de vue de son examen, il a été amené à évoquer certains éléments à plusieurs reprises dans son rapport, ce qui permettait en outre d'éviter des renvois trop fréquents à d'autres passages du rapport.

VI. Finalisation, anonymisation et reddition du rapport au mandant et des procès-verbaux

Initialement, le délai prévu pour le dépôt du rapport avait été fixé au 16 février 2021. Cependant, les auditions de 35 collaborateurs du DDE et de M. le Conseiller d'Etat Maudet à deux reprises (75 heures d'auditions au total, reprises dans 37 procès-verbaux représentant plusieurs centaines de pages) et les nombreux documents remis à l'expert par le Conseil d'Etat, M. le Conseiller d'Etat Maudet, la Chancellerie d'Etat, l'Office du personnel et de très nombreux collaborateurs ont amené l'expert à demander, à regret, une prolongation de délai pour procéder

à l'analyse et la synthèse de l'ensemble de ces innombrables informations. Il a ainsi été convenu que l'expert déposerait son rapport le 8 mars 2021 à la Chancellerie d'Etat.

A cette date, l'expert a bien déposé son rapport à la Chancellerie d'Etat en un exemplaire original anonymisé et un exemplaire original non anonymisé. Il a en outre remis une clé USB supportant le rapport anonymisé.

L'expert apporte encore les précisions suivantes:

- 1) Autant que cela lui fût possible, l'expert a évité de mentionner les noms des collaborateurs dans son rapport. Il a usé des abréviations en usage au DDE et au sein de l'administration genevoise.
- 2) Sur proposition de l'expert, M. le Conseiller d'Etat Maudet, S13, S24, D17 et S26 ont expressément renoncé à l'anonymat dans la rédaction du rapport dès lors que, à raison de leurs fonctions respectives, leur anonymat ne pouvait être garanti.

L'expert a en outre remis sous plis fermés à Madame la Chancelière d'Etat les procès-verbaux d'auditions de toutes les personnes entendues, soit les deux exemplaires originaux de ceux-ci.

Il déposera également l'entier de son dossier (les documents qui lui ont été remis par le Conseil d'Etat, le DDA-CHA, l'OPE et les personnes entendues) auprès de Madame la Chancelière d'Etat. Il restituera également auprès des offices compétents le matériel remis pour l'exécution de son mandat.

VII. Synthèse

L'expert a en outre établi une synthèse de son rapport destinée à publication. Cette synthèse, qui figure en fin de rapport, a en outre été remise séparément à Madame la Chancelière d'Etat en un exemplaire original simultanément au rapport.

VIII. Publication

La publication de ce rapport, y compris de sa synthèse, relève du mandant, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.

5. LE MANDAT

Le Conseil d'Etat a donné mandat à l'expert d'établir un rapport ayant pour objet

- 1) l'examen du fonctionnement du Département du développement économique de janvier 2019 à décembre 2020 (Point A);
- 2) la détermination des facteurs ayant conduit au diagnostic matérialisé par le rapport de Mme Donzé du 12 novembre 2020 (Point B);
- 3) les recommandations pour l'organisation et la gestion future dudit département, y compris de la Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (Point C).

Le Conseil d'Etat – en tant que gouvernement cantonal et employeur – a mis en œuvre cette expertise pour identifier les éléments qui lui permettraient de prendre les mesures adéquates quant à sa propre organisation et à celle de l'administration, en particulier celle du DDE. Le Conseil d'Etat fonde en outre la mise en œuvre de la présente expertise sur son obligation, en tant qu'employeur, "de protéger la personnalité de ses collaborateurs, notamment leur santé physique et psychique" alors qu'un "premier diagnostic a mis en lumière des problématiques graves en termes de ressources humaines au sein du DDE" (acte du Conseil d'Etat du 9 décembre 2020). Ce mandat s'inscrit ainsi dans les tâches du Conseil d'Etat consacrées par la Constitution et par diverses lois et règlements de la République et canton de Genève.

Ce mandat d'expertise est en outre marqué par l'urgence.

En effet, l'alarme donnée par les "rapports de diagnostic" de Mme Donzé des 20 octobre et 12 novembre 2020 en matière de protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs du Département du développement économique était telle que le Conseil d'Etat, par acte du 28 octobre 2020, a procédé à une répartition provisoire des départements selon laquelle M. le Conseiller d'Etat Maudet n'avait plus la titularité de ce département, avec effet immédiat. Cet acte a été confirmé le 9 décembre suivant. Dans l'extrait du procès-verbal de cette dernière séance, le Conseil d'Etat indique maintenir cette répartition provisoire jusqu'à la reddition du présent rapport. Le présent mandat peut dès lors être assimilé à une mesure d'instruction urgente dans un acte d'organisation interne du Conseil d'Etat. Ces circonstances ont rendu nécessaire le dépôt de ce rapport à bref délai.

Les discussions nécessaires pour finaliser le mandat et le mettre en œuvre ont été menées avec l'expert par la Chancellerie d'Etat. L'expert a eu quelques contacts avec Mme la Chancelière d'Etat, mais surtout avec FMA, Directeur des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat. L'expert n'a eu aucun contact avec Mmes et MM. les Conseillères et Conseillers d'Etat, sous réserve des auditions de M. le Conseiller d'Etat Maudet.

Le contenu de ce mandat est établi par l'acte du Conseil d'Etat du 9 décembre 2020 et le contrat de mandat du 17 décembre 2020 passé par le Conseil d'Etat (représenté par Mme la Chancelière d'Etat) et l'expert. Ce contrat a été complété par la lettre de Madame la Chancelière d'Etat à l'expert du 26 janvier 2021. Le mandat a encore été explicité par le Conseil d'Etat dans ses actes du 13 janvier 2021 notifiées aux mandataires respectifs de M. le Conseiller d'Etat Maudet et S13.

Les modalités principales de ce mandat sont les suivantes:

- 1) La garantie de pouvoir réaliser cette mission en toute indépendance a été assurée à l'expert. Les moyens garantissant cet exercice, en personnel et en matériel sécurisé, ont été arrêtés et mis en place. Ainsi, l'expert a requis de pouvoir bénéficier de la collaboration d'une secrétaire-juriste qu'il a choisi en toute indépendance, en dehors de l'administration genevoise, et qu'il rémunère en qualité d'employeur. Il a engagé Mme Carmela Schaller, titulaire d'un brevet d'avocate délivré dans le Canton de Vaud en 2017. Celle-ci, en sa qualité d'auxiliaire, est tenue aux mêmes obligations que lui, en particulier celle ayant trait à la confidentialité. En outre, pour les travaux de secrétariat, la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat a mis à sa disposition les services de ses assistantes. Cette aide efficace a été utilisée pour les convocations aux auditions des 35 personnes entendues et pour la transmission de quelques courriers.

Toujours pour garantir son indépendance, l'expert a demandé d'être mis au bénéfice d'une infrastructure appropriée. Il a ainsi été mis à sa disposition, respectivement à celle de son assistante secrétaire-juriste, un bureau et une salle d'attente hors des locaux du DDE et de la Chancellerie (soit des locaux situés rue de l'Hôtel-de-Ville 2, à Genève), le matériel informatique nécessaire et les accès numériques sécurisés indispensables, ainsi que deux téléphones portables, ce matériel étant restitué à l'issue de la mission d'expertise.

- 2) Les personnes entendues ont été déliées de leur secret de fonction. Sous réserve de M. le Conseiller d'Etat Maudet, elles étaient tenues de collaborer à l'expertise notamment en répondant aux convocations de l'expert. Ce dernier a été autorisé à avoir accès aux

documents nécessaires à l'accomplissement de son mandat et les personnes entendues étaient tenues de lui remettre directement les documents requis.

- 3) L'expert devait établir des procès-verbaux signés de toutes les auditions auxquelles il a procédé.
- 4) Toute personne mise en cause devait être auditionnée par l'expert.
- 5) A l'issue de sa mission, l'expert devait remettre au Conseil d'Etat un rapport en une version anonymisée et en une version non anonymisée, ainsi qu'une synthèse destinée à être rendue publique. L'expert devait remettre en outre les procès-verbaux des auditions sous plis fermés à Madame la Chancelière d'Etat, ainsi que les documents récoltés en cours de mission. Ses notes personnelles devaient être détruites à l'issue du mandat.
- 6) L'expert s'est engagé à respecter une obligation de confidentialité pour tous les faits qui seront parvenus à sa connaissance dans l'exécution de son mandat.
- 7) L'expert s'est engagé à informer la Chancellerie d'Etat de toute sollicitation par les médias ou par toute autre personne en vue de l'accès à des informations ou documents, quel qu'en soit le fondement juridique. Il devait renvoyer les tiers le sollicitant ainsi à s'adresser à la Chancellerie d'Etat.
- 8) Il s'est en outre engagé à communiquer à son mandant tout élément de nature à modifier, compromettre, à rendre plus difficile ou retarder l'exécution de son mandat.

6. LIMITES DU MANDAT ET EFFETS DE LA PLAINTE PENALE DÉPOSÉE PAR M. LE CONSEILLER D'ETAT MAUDET

L'expert considère nécessaire d'attirer l'attention de son mandant sur l'existence d'un biais et d'une limitation dont souffrent son expertise. Le premier est inhérent à sa réalisation et la seconde est exorbitante à celle-ci.

I. Portée de l'absence d'anonymat sur le mandat du 9 décembre 2020

Comme on le sait, le Conseil d'Etat a donné mandat à l'expert d'établir un rapport ayant notamment pour objet l'examen du fonctionnement du DDE, en particulier du point de vue de la protection de la personnalité due par le Conseil d'Etat aux employés de l'Etat, en prenant en considération la détermination des facteurs ayant conduit au diagnostic matérialisé par le rapport de Mme Donzé du 12 novembre 2020.

Dans la mesure où le mandat prévoit que les collaborateurs du DDE sont tenus de répondre aux convocations de l'expert et que celui-ci a établi des procès-verbaux signés par toutes les personnes qu'il a entendues, il va de soi que les personnes ainsi entendues ont fait preuve de davantage de retenue que cela ne le fût dans le cadre du rapport de diagnostic de Mme Donzé. Celui-ci, mis sur pied par l'Etat, soit l'OPE, avec le soutien de M. le Conseiller d'Etat Maudet, était en effet assorti d'une garantie totale d'anonymat au bénéfice des collaborateurs.

En ce qui concerne la problématique de l'anonymat, l'expert se rapporte en outre au passage qu'il lui consacre au chiffre 9 de l'expertise.

II. Portée de la plainte pénale de M. le Conseiller d'Etat Maudet du 14 décembre 2020 sur le mandat du 9 décembre 2020

Comme on le sait, le présent mandat est fondé sur un acte du Conseil d'Etat du 9 décembre 2020.

Or, le 14 décembre suivant, M. le Conseiller d'Etat Maudet a déposé une plainte pénale contre l'auteur des rapports des 20 octobre et 12 novembre 2020 et contre X pour infractions contre l'honneur, selon l'interview accordé à l'organe de presse GHI par le plaignant le 15 décembre 2020 et pour violation du secret de fonction selon les déclarations de M. le Conseiller d'Etat Maudet auprès de l'expert (aud. [REDACTED]).

Il ne s'agit certes pas de discuter ici la question de l'opportunité et du bien-fondé de cette plainte.

Cela étant, les collaborateurs du DDE, dont Mme Donzé a cité en grand nombre les déclarations dans ses rapports des 20 octobre et 12 novembre 2020, ne pouvaient que comprendre que cette plainte pénale, dans la mesure où elle était dirigée contre X, était susceptible de les viser eux-aussi.

Dans ces circonstances, cette démarche judiciaire pénale est objectivement constitutive, en soi, d'une pression supplémentaire, à caractère menaçant, qui ne pouvait qu'être de nature à les inciter à faire preuve d'une retenue encore plus grande que celle découlant déjà des formalités renforcées de la présente expertise. Diverses personnes entendues ont expressément évoqué la pression de cette plainte pénale dans le cadre de la présente expertise (aud. [REDACTED]).

III. Appréciation de la situation par l'expert

Les formalités inhérentes au présent mandat, mais aussi le changement des circonstances dues au transfert provisoire de la titularité du DDE à Mme la Conseillère d'Etat Fontanet et à l'écoulement du temps qui ont réduit considérablement l'émotion et les tensions au sein du DDE, sont des éléments qui rendent vraisemblable que les auditions devant l'expert soient plus retenues que celles auxquelles a procédé Mme Donzé.

Le dépôt de la plainte pénale a cependant encore ajouté une difficulté supplémentaire dans l'établissement d'une expertise qui soit conforme au principe de vérité, vu la crainte que celle-là est susceptible d'engendrer chez les personnes entendues.

L'expert a néanmoins poursuivi son mandat au-delà du moment où il a appris le dépôt de cette plainte pénale dont la portée négative quant à la pertinence de son travail lui est immédiatement apparue. Il a considéré en particulier que les intérêts publics et privés à la protection de la personnalité des employés de l'Etat étaient suffisamment importants pour justifier la continuation de sa mission.

Au surplus, en ce qui concerne les différences entre le présent rapport et le rapport de diagnostic l'expert renvoie au chiffre 9 du rapport relatif au Point B de l'expertise.

7. MANDAT D'EXPERTISE, POINT A

"Examen du fonctionnement du DDE depuis janvier 2019 à ce jour."

I. Considérations générales

A. M. le Conseiller d'Etat Maudet et les collaborateurs du Département du développement économique au service de l'intérêt public

A titre liminaire, l'expert constate l'engagement de M. le Conseiller d'Etat Maudet et de tous les collaborateurs du DDE dans les missions confiées au DDE, aussi bien dans les tâches ordinaires relevant de la promotion économique, y compris par la recherche et l'innovation, que dans celles qu'ils ont accomplies en lien avec la crise sanitaire pendant la période 2019-2020. Il n'y a aucun doute à ce sujet. L'expert a pu s'en convaincre au gré des 75 heures d'audition des 35 collaborateurs du DDE et de M. le Conseiller d'Etat Maudet, ainsi que de la consultation des innombrables documents qui lui ont été remis spontanément ou à sa demande.

Cet engagement apparaît au moins aussi intense depuis que le Conseil d'Etat a procédé à une nouvelle répartition provisoire des départements, Mme la Conseillère d'Etat Fontanet devenant la titulaire provisoire de ce département. De nouvelles aides économiques ont effet dû être mises en place à raison de la deuxième vague de la COVID-19 et de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures fédérales.

B. Le DDE micro-département

Le Département du développement économique est formé de son secrétariat général (env. 13 ETP en octobre 2020) et de la Direction générale de l'économie de la recherche et de l'innovation (env. 19 ETP). Le secrétariat général est installé au 3^{ème} étage d'un immeuble sis rue de l'Hôtel-de-Ville 11, à Genève, et la DG-DERI au 4^{ème} étage du même immeuble, sous réserve du déménagement intervenu en septembre 2020 dont il sera question plus loin. L'expert a visité ces locaux qui ont le charme du bâti ancien et rénové sans peut-être avoir tous les avantages fonctionnels d'une construction nouvelle.

C. Deux indicateurs révélateurs de difficultés au sein du DDE: le taux d'absence et le taux de renouvellement des collaborateurs du DDE

L'évolution du taux d'absence au DDE a été l'élément déclencheur d'un processus dont la présente expertise fait partie. L'expert évoquera aussi ci-dessous encore un autre indicateur reconnu du climat de travail d'une entreprise, le taux de renouvellement de son personnel (turnover).

a. Le taux d'absence

La révélation des difficultés du DDE est apparue par le constat de l'OPE suivant lequel le taux d'absence au sein de ce département était supérieur à la limite admise au sein de l'administration de la République et canton de Genève, soit 7%.

Plus précisément, l'OPE, par A13, [REDACTED], a évoqué la problématique générale du taux d'absence en augmentation dans de nombreuses entités de l'administration genevoise dans un courriel du 19 août 2020 adressé à tous les secrétaires généraux, auquel était jointe une note intitulée "Dimension collective de l'absence". Le taux d'absence maximal admis dans l'administration genevoise est de 5% tandis que le taux de 7% provoque un processus de réflexion, voire d'action par la prise de mesures (voir aussi aud. [REDACTED]).

L'expert signale à ce stade une étude de 2016-2017 portant sur 700 entreprises en Suisse représentant 1,2 millions d'employés dont il ressort que le taux d'absence est, en Suisse, pendant la période considérée égal à 4,5 %, et que dans les administrations et services publics, associations et ONG (112 entités), il est de 5,2 % (Daniel Cerf et al., Heig-VD, Benchmark RH, Les pratiques et l'engagement RH des entreprises sous la loupe, Baromètre indicateurs RH 2016-2017).

En ce qui concerne le DDE, cette problématique a été évoquée pour la première fois apparemment lors de la séance du CSG du 8 septembre 2020 puis à celle du 15 septembre 2020. L'OPE et S24 ont ensuite eu un échange de courriels à ce propos, notamment les 8, 16 et 22 septembre 2020. M. le Conseiller d'Etat Maudet a eu avec l'OPE un échange de courriels les 1^{er} et 2 octobre 2020. S24 a adressé à M. le Conseiller d'Etat Maudet, sur demande de celui-ci, une note du 6 octobre 2020 décrivant l'entier du processus. De l'ensemble de ces documents de l'OPE, il ressort ce qui suit:

- 1) Le taux d'absence du DDE augmentait régulièrement de 2018 à juin 2020.
- 2) Le dispositif validé par le CSG établissant un indicateur "taux d'absence collectif" (TTC) n'était pas applicable, le DDE existant depuis moins de quatre ans.
- 3) Restait l'analyse du taux d'absence "classique" lequel, concernant la DG-DERI, augmentait constamment et significativement :

0.41 %	pour la période	01.18 - 12.18
3.36 %	pour la période	06.18 - 05.19
8.91 %	pour la période	01.19 - 12.19
13.53 %	pour la période	05.19 - 04.20
- 4) Pour le DDE globalement, le taux est passé de **7.09** pour la période 07.18 - 6.19, avec 5 occurrences d'absences de longue durée (> 30 jours) et 19 occurrences d'absences de courte durée, à **13.40** pour la période 07.19-06.20, avec 8 occurrences d'absences de longue durée (> 30 jours) et 37 occurrences d'absences de courte durée.
- 5) L'OPE, dans son courriel à S24 du 22 septembre 2020, a proposé la mise en place du mécanisme prévu par le Collège des secrétaires généraux en juin 2019 en cas de dépassement du taux d'absence de 7% dans une entité administrative, à savoir la constitution d'un groupe de réflexion et d'action
 - sous la responsabilité du Secrétaire général concerné comprenant
 - les responsables des entités touchées,
 - de son répondant RH,
 - des représentants de l'OPE et
 - du Secrétaire général d'un autre département.

L'OPE proposait en outre de mettre en œuvre un "diagnostic de la structure" qui serait confié au Cabinet Donzé, Mme Donzé étant "en mesure de mener un diagnostic à la fois organisationnel, relationnel et managérial", ce que S24 a suggéré de ne pas exécuter avant la tenue de la séance du groupe de réflexion.

- 6) Lors de la séance du CSG du 24 septembre 2020, S24 a proposé que le Secrétaire général invité à cette séance soit le Secrétaire général du DF, A15.
- 7) Ladite séance a été tenue le 29 octobre 2020 en présence de S24, D17, A15 et A13.
- 8) Lors de cette séance il a été décidé de mettre en œuvre une consultante externe pour établir un rapport de diagnostic de la DG-DERI. Dans sa note à M. le Conseiller d'Etat Maudet du 6 octobre 2020, S24 a indiqué qu'il y avait notamment déclaré ce qui suit:

"Sur questions insistantes de l'OPE, j'ai évoqué ma perception de la situation comme je vous l'ai présentée au début du mois de juillet : j'ai souvenir avoir mentionné une période difficile pour l'ensemble des collaborateurs de la DG-DERI débutant au printemps (crise sanitaire et économique) par les successives

réorganisations des activités et attributions du personnel, la prise en charge d'activités nouvelles, non prévues par les cahiers des charges, la pression de temps, les réactions spontanées demandées, le dénigrement de certaines propositions, le ton directif et le *controlling*, les critiques régulières." Lors de cette séance du 29 septembre 2020, il a enfin été demandé à S24 de ne pas évoquer cette problématique avec M. le Conseiller d'Etat Maudet avant que Mme la Conseillère d'Etat Fontanet ne l'ait fait en direct avec son collègue.

9) Cette séance réunissant les deux magistrats a eu lieu le 1^{er} octobre 2020.

10) M. le Conseiller d'Etat Maudet, dans ses échanges de courriels avec l'OPE des 1^{er} et 2 octobre 2020 et lors de son audition conteste la pertinence du processus engagé; il y voit l'intervention de D17 et déplore que S24 et D17 ne l'aient pas mis au courant; il ne voit pas les absences comme un problème significatif au DDE (aud. [REDACTED]). Il ne considérerait pas la mise en œuvre du rapport de diagnostic comme problématique estimant que ces absences relevaient de la responsabilité de D17, ce qui était susceptible de nuire au processus de nomination de ce dernier (aud. [REDACTED]).

Ces éléments factuels permettent de comprendre précisément comment le point de départ du constat de dysfonctionnement du DDE, particulièrement de la DG-DERI, est bien l'évolution du taux d'absence au sein de cette direction entre 2018 et 2020, pour ensuite être élargi au fonctionnement plus général de cette direction et de ce département.

En ce qui concerne les critiques de M. le Conseiller d'Etat Maudet formulées sous chiffre 10 ci-dessus, il y a lieu de préciser que selon le processus raisonnable mis en place dans l'administration genevoise par l'OPE et le Collège des secrétaires généraux, c'était bien au Secrétaire général du DDE de gérer en première ligne la conduite de cette problématique et non au titulaire du département ou au DG de la DG-DERI. Les griefs faits à D17 par M. le Conseiller d'Etat Maudet sont dès lors vains. Au surplus, il ne ressort pas des auditions et des documents consultés que D17 ait été associé formellement à ce processus avant la séance du 29 septembre 2020.

S'agissant des taux d'absence mentionnés ci-dessus, l'expert n'a pas de motifs de les remettre en cause sur le plan arithmétique. Ils doivent néanmoins être relativisés dans la mesure où le DDE comptait un nombre restreint de collaborateurs, soit 16 collaborateurs au secrétariat général et 21 personnes (19,3 ETP) pour la DG-DERI. En effet, l'absence de quelques personnes implique inévitablement une augmentation significative du taux d'absence et toutes les absences ne relevaient pas des conditions de travail mais

découlaient d'un congé maternité et d'autres problèmes de santé. En outre, il faut relever que le taux d'absence était en nette baisse en été 2020. Cette relativisation du taux ne lui enlève cependant pas toute signification d'autant que, ainsi qu'on le verra, quatre collaboratrices ont eu des absences de longue durée en lien avec des motifs relevant de leurs conditions de travail.

b. Le taux de renouvellement des collaborateurs au DDE (turnover) du 1.11.2019 au 31.10.2020

L'expert s'est aussi interrogé sur un autre marqueur du bon fonctionnement d'une entreprise, soit le taux de renouvellement des collaborateurs sur une année.

Selon l'étude publiée par la Heig-VD mentionnée ci-dessus, le turnover moyen en Suisse en 2016-2017 déterminé sur 698 entreprises était de 11,3%. En ce qui concerne les administrations et services publics, associations, ONG (calculés sur 112 entités), ce taux était de 9,6%. Il est admis qu'il peut être un bon indicateur du climat social au sein d'une entreprise (Daniel Cerf et al., Heig-VD, Benchmark RH, Les pratiques et l'engagement RH des entreprises sous la loupe, Baromètre indicateurs RH 2016-2017 p. 10).

En l'occurrence, l'expert a pris en considération la période de 12 mois courant du 1^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020 pour laquelle il lui semble disposer de renseignements complets. Elle correspond à l'année précédant le retrait provisoire de la titularité du DDE de M. le Conseiller d'Etat Maudet.

Pendant la période considérée les collaborateurs suivants ont quitté le DDE:

S24, S26, D32, D16, D14, D11, D12, S20.

Les engagements suivants ont été finalisés:

D21, D26, D37, D20, D13.

S24 et S26 sont revenus fin octobre-début novembre.

Sans prendre en compte les retours de S24 et S26 et leurs postes respectifs, le DDE compte, sauf erreur, courant octobre 2020, 32 ETP (13, 5 au secrétariat général 18,5 à la DG-DERI). Le turnover pour ces douze mois est dès lors de $[(8 + 5) / 2] / 32$, soit environ 20%. Ce taux est supérieur à la moyenne constatée en Suisse.

La valeur de cet indicateur, comme celui du taux d'absence, est à relativiser au vu de la modeste taille du DDE en ETP. Il n'est cependant pas un élément rassurant quant au bon fonctionnement du département en particulier dans une administration.

D. Les normes de droit cantonal organisant le fonctionnement du DDE et protégeant la personnalité des agents de l'Etat au sein de l'administration cantonale genevoise

L'expert rappelle tout d'abord le cadre légal du droit genevois régissant les deux axes de son mandat. En ce qui concerne le fonctionnement du DDE, il y a lieu de mentionner quels sont les objectifs que la loi assigne à ce département. Il faut rappeler ensuite les normes régissant la protection de la personnalité des agents de l'Etat dans leurs relations de travail relevant du droit public. L'expert a mis en évidence [caractères gras] les normes dont il a eu l'occasion de se demander si elles étaient effectivement respectées au sein du DDE.

• *Loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi du 20 janvier 2000 (LDévEco)*

Art. 1 Buts

¹ La présente loi a pour but de favoriser le développement de l'activité économique du canton, afin de préserver et de créer des emplois.

² A cet effet, l'Etat s'efforce de mettre en place des conditions-cadres attractives, notamment en matière d'infrastructures, propices à la diversification et à la densification du tissu économique du canton.

³ L'Etat peut, dans les limites de la loi, encourager par diverses aides la réalisation de projets d'entreprises privées générateurs de richesses économiques, sociales et environnementales qui ont un effet bénéfique sur l'emploi; il favorise particulièrement dans ce cadre les efforts de reconversion, de diversification et d'innovation en matière économique, technologique, sociale ou environnementale.

⁴ L'Etat mène une politique active de promotion économique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du canton.

⁵ Il veille, par des moyens appropriés distincts à soutenir le développement et l'implantation d'organisations internationales, publiques et privées, dans le canton.

⁶ L'Etat encourage le dialogue entre partenaires sociaux.

Art. 2 Principes

¹ Dans son action, l'Etat respecte les principes du développement durable, à savoir un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

² Il veille à ne pas créer de distorsions de concurrence.

³ Il ne peut octroyer des aides qu'aux entreprises qui respectent les conditions de travail et de rémunération usuelles dans le canton et dans la branche concernée.

Art. 3 Réserve

La présente loi ne confère aucun droit automatique à une aide financière, à un allègement fiscal ou à une autre mesure.

Art. 4 Collaboration

¹ Le Conseil d'Etat coordonne ses activités sur le territoire genevois avec les institutions publiques fédérales, cantonales et communales et collabore avec les institutions privées et régionales qui poursuivent les mêmes buts.

² Il s'assure de la cohérence des mesures cantonales avec les lois fédérales et prend les dispositions nécessaires, notamment financières, pour permettre au canton de bénéficier des mesures fédérales entrant dans le cadre défini par la présente loi, notamment :

- a) dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR), en participant aux actions et aux programmes définis par la Conférence des chefs de département de l'économie de Suisse occidentale (CDEP-SO);

- b) en contribuant au capital de la Coopérative romande de cautionnement – PME (CRC-PME), en application de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, du 6 octobre 2006;
- c) en accordant une aide financière à des organismes supracantonaux à but non lucratif qui effectuent des actions de promotion au niveau régional et international.

³ Il appartient au Conseil d'Etat :

- a) d'appliquer et de coordonner les mesures instituées par la présente loi;
- b) de veiller à la collaboration des services de l'administration concernés par les mesures de promotion économique;
- c) de favoriser l'accès aux technologies existantes, ainsi qu'aux moyens de formation;
- d) d'apporter son appui dans la recherche de terrains et d'immeubles.

⁴ Le Conseil d'Etat rencontre les partenaires sociaux au minimum deux fois par année pour faire le point sur sa politique économique.

Art. 5 Missions

Missions générales

¹ Le Conseil d'Etat confie au département du développement économique la mise en œuvre de l'ensemble des actions destinées à faire connaître et promouvoir l'économie genevoise à l'intérieur et à l'extérieur du canton, dans un secteur spécifique ou de manière générale, ainsi que celles visant à valoriser l'image de Genève sur le plan économique et touristique, pour ce dernier point, en concertation avec la Fondation Genève Tourisme & Congrès. Il tient compte des impératifs liés au développement durable.

² Ces missions générales sont notamment :

- de favoriser la création de nouvelles entreprises dans le canton;
- de faciliter le développement des entreprises qui y sont installées;
- d'inciter les entreprises extérieures à s'y implanter.

Missions particulières

³ Le département du développement économique a notamment pour missions particulières :

- a) d'assurer la concertation avec les organismes publics et privés actifs dans le domaine de la promotion économique;
- b) de développer des actions de promotion de la place économique genevoise, notamment à l'étranger;
- c) d'informer les entreprises sur les aides existantes, de procéder à une première analyse de leur dossier, de les diriger vers les organismes d'aide compétents, d'y favoriser le suivi des dossiers et de s'assurer d'une bonne coordination desdites aides;
- d) d'animer un guichet, relais entre les entreprises, l'administration et les divers organismes publics ou privés d'aide aux entreprises;
- e) d'examiner les demandes de permis de travail en faveur des ressortissants extracommunautaires et de les soutenir auprès de la commission tripartite, dans la mesure où ils favorisent la création d'emplois;
- f) de participer aux actions de promotion économique mises sur pied par l'OSEC Business Network Switzerland et la Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale.

- *Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC)*

Art. 2A Principes généraux

¹ Les principes généraux suivants s'appliquent dans l'administration cantonale, les services centraux et les greffes du pouvoir judiciaire, les établissements publics médicaux ainsi qu'à l'Hospice général :

- a) **créer les conditions qui permettent aux collaboratrices et aux collaborateurs de travailler dans un climat de respect et de tolérance**, exempt de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur une caractéristique personnelle, notamment l'origine, le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap ou les particularités physiques, les convictions religieuses ou politiques;
- b) veiller à réaliser l'égalité entre femmes et hommes dans les faits;
- c) **utiliser et développer le potentiel des collaboratrices et des collaborateurs en fonction de leurs aptitudes et de leurs qualifications;**
- d) **prendre en considération, dans la mesure du possible et en tenant compte des impératifs des missions confiées aux services, les obligations familiales des collaboratrices et des collaborateurs en développant des moyens permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.**

- *Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 24 février 1999 (RPAC)*

Art. 2 Organisation du travail

¹ L'organisation du travail dans l'administration doit être conçue de telle sorte qu'elle assure des conditions de travail normales aux membres du personnel et leur permette de faire valoir leur personnalité, leurs aptitudes professionnelles et leurs facultés d'initiative.

² Il est veillé à la protection de la personnalité des membres du personnel, notamment en matière de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel, par des mesures de prévention et d'information.

Art. 23 Devoirs d'autorité

Les membres du personnel chargés de fonctions d'autorité sont tenus, en outre :

...

f) de veiller à la protection de la personnalité des membres du personnel.

- *Règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève du 12 décembre 2012 (RPPERS)*

Art.1 Principe

¹ Le Conseil d'Etat veille à la protection de la personnalité de tous les membres du personnel dans le cadre de leur activité professionnelle.

² Il prend les mesures nécessaires à la prévention, à la constatation, à la cessation et à la sanction de toute atteinte à la personnalité d'un membre du personnel, en particulier en cas de harcèlement sexuel ou psychologique.

E. Eléments d'ordre politique survenus dès 2018 ayant eu leur part d'influence sur le fonctionnement du DDE et les souffrances au travail de certains collaborateurs de ce département

L'expert ne peut s'abstenir de mentionner des éléments d'ordre politique qui ont eu des effets concrets manifestes sur les conditions de travail au DDE.

- 1) M. le Conseiller d'Etat Maudet a pris la décision politique et personnelle de rester en place, nonobstant l'enquête pénale dirigée contre lui. Cette décision n'était pas contraire au droit, en particulier au droit public genevois. Son maintien au gouvernement genevois a cependant singulièrement compliqué le fonctionnement de la République et canton de Genève, en particulier celui du Conseil d'Etat et de son administration.
- 2) Le Conseil d'Etat a, quant à lui, pris la décision politique de confier à M. le Conseiller d'Etat Maudet en janvier 2019 un département fort de 30 à 35 collaborateurs comprenant une seule direction générale, la DG-DERI, alors que celui-ci avait dirigé depuis le début de la législature des départements comprenant plusieurs directions générales pour lesquelles plus de 3'500 collaborateurs étaient actifs. Le Conseil d'Etat avait communiqué en outre qu'il s'agissait notamment d'éviter que M. le Conseiller d'Etat Maudet se voie confier un département avec des compétences régaliennes.

L'attribution d'un département au périmètre d'action si réduit a été de nature à provoquer chez ce magistrat très actif une déception forte qui s'est rapidement intensifiée dès lors qu'il prévoyait en janvier 2019 que l'enquête pénale allait s'achever

dans un délai de six mois et qu'il pourrait alors récupérer un département de taille usuelle, ainsi qu'il l'a confié à l'expert (aud. [REDACTED]).

- 3) Dans ces circonstances, la plupart des collaborateurs du nouveau DDE ont ressenti quelque insatisfaction à subir ce contexte politique dans lequel ils se retrouvaient à constituer un micro-département les réduisant à une "quantité négligeable" (aud. [REDACTED]). Ils ont aussi constaté pendant cette période qu'ils avaient des difficultés à collaborer avec des collègues d'autres départements, ce qu'ils ont lié à leur rattachement à ce micro-département (aud. [REDACTED]).

II. Promotion économique pendant la période 2013 - 2018

A. Organisation et direction de l'entité étatique en charge de la promotion économique

De novembre 2013 à mai 2018, M. le Conseiller d'Etat Maudet dirigeait le département de la sécurité et de l'économie, auquel était rattaché le Service de la promotion économique (SPEG) dont [REDACTED] était le responsable, ainsi que la Direction générale des affaires économiques (DGAE). Sur impulsion de M. le Conseiller d'Etat Maudet, le Conseil d'Etat a décidé le 9 avril 2014 la suppression de la DGAE, entité chargée de mettre en œuvre la stratégie économique de la République et canton de Genève. Cette dissolution a entraîné la suppression de trois ETP et le transfert de six ETP au secrétariat général du Département de la sécurité et de l'économie, dont deux au sein du SPEG, qui a alors vu ses prérogatives, jusque-là principalement exécutives, devenir davantage stratégiques. M. le Conseiller d'Etat Maudet a justifié la dissolution de la DGAE par des raisons budgétaires et, si l'on en croit une interview de ce dernier figurant dans le journal Le Temps, M. le Conseiller d'Etat Maudet indiquait que cette dernière entité "représentait une couche administrative superflue dans la nouvelle configuration issue de la réorganisation des départements au seuil de la nouvelle législature". L'auteur de l'article précité considère que M. le Conseiller d'Etat Maudet a voulu "aplatir la hiérarchie" (article d'Olivier Francey publié le 17 avril 2014).

Après que le SPEG a été dirigé *ad interim* par une collaboratrice en provenance de la DGAE, courant 2017, M. le Conseiller d'Etat Maudet a proposé au Conseil d'Etat de promouvoir le SPEG au rang de direction générale avec la nomination d'un nouveau directeur. La directrice *ad interim* a rejoint un autre département, sans que l'expert n'ait pu établir les raisons de ce départ.

■ a été engagé par M. le Conseiller d'Etat Maudet. Il est entré en fonction en tant que directeur de la nouvelle DG-DERI le 1^{er} mai 2017.

A la suite des élections d'avril 2018, des décisions de remaniements départementaux, de la création d'un département présidentiel et de la désignation de M. le Conseiller d'Etat Maudet comme Président du Conseil d'Etat, ce dernier a eu la charge, dès le 1^{er} juin 2018, du département de la sécurité ainsi que du département présidentiel nouvellement créé. A cette occasion, la DG-DERI a été rattachée au département présidentiel.

M. le Conseiller d'Etat Maudet avait alors pour intention de former une nouvelle direction rattachée au département présidentiel qui comprendrait la DG-DERI et les services des affaires extérieures et internationales. Dans ce contexte, le poste de directeur de cette nouvelle et importante direction a été mis au concours. ■, alors directeur général de la DG-DERI et D17 ont notamment postulé. ■, qui était en place, s'attendait à obtenir ce poste. D17 avait été secrétaire général adjoint du département de la sécurité et de l'économie entre décembre 2013 et le printemps 2016. Il a ensuite travaillé aux HUG. En août 2018, D17 a été informé par M. le Conseiller d'Etat Maudet qu'il avait été choisi pour occuper le poste de directeur de la nouvelle direction à créer, son profil international étant en adéquation avec la nouvelle ligne que M. le Conseiller d'Etat Maudet souhaitait donner à la DG-DERI en la fusionnant avec les affaires extérieures et internationales.

Cependant, dès le 20 septembre 2018, par décision du Conseil d'Etat, le département présidentiel, comprenant notamment la gestion des affaires extérieures, a été retiré à M. le Conseiller d'Etat Maudet et la DG-DERI a été rattachée au département de la sécurité. Le 1^{er} novembre 2018, D17 a alors pris la direction de la DG-DERI, qu'il n'était plus question de fusionner à un autre service. ■ est devenu secrétaire général adjoint au sein du secrétariat général du département de la sécurité, aux côtés de ■, avec des tâches relevant de l'économie.

A cet égard, M. le Conseiller d'Etat Maudet a déclaré qu'il avait décidé de l'affectation de S21 à son secrétariat général entre autres par gain de paix avec la DG-DERI (aud. ■). ■, qui avait aussi dirigé cette entité auparavant sous l'abréviation SPEG, a, pour sa part, confirmé que les tâches managériales inhérentes à la direction d'une unité ne lui convenaient pas et que son changement de poste lui avait permis d'être soulagé de ces attributions. Depuis leur prise de fonction comme secrétaires généraux adjoints et jusqu'à ce jour, ■ tout comme ■ exercent tous deux des tâches qui sont étroitement liées aux activités de la DG-DERI. ■ et ■ sont donc en contacts réguliers avec des collaborateurs dont ils ont été les supérieurs hiérarchiques

directs, ce qui n'est en principe pas optimal même si cela ne semble pas poser de problèmes majeurs, ■ étant particulièrement apprécié par ses collègues de la DG-DERI.

Cela étant, l'expert relève qu'entre 2013 et 2018, l'unité en charge de la promotion économique a vu son organisation plusieurs fois modifiée en raison notamment de la dissolution de la DGAE, de sa promotion de service à direction, de son rattachement au département présidentiel, du projet de fusion avec les services des affaires extérieures et de la Genève internationale. En outre, pendant cette période, l'unité dédiée à la promotion économique a été dirigée par trois directeurs différents ainsi qu'une directrice *ad interim*. L'ensemble de ces éléments ont ainsi d'emblée créé un environnement de travail instable.

B. Transferts et renouvellement du personnel actif à la promotion économique, respectivement à la DG-DERI, pendant la période 2013-2018 (turnover)

Outre les changements de structure et de direction, plusieurs collaborateurs ont fait l'objet de transferts depuis d'autres unités de l'Etat de Genève au sein de la DG-DERI lors de la période précédant le 1^{er} février 2019. Sans référencer lesdits transferts de manière exhaustive, l'expert a pu entendre au moins cinq collaborateurs transférés à la DG-DERI avant le 1^{er} février 2019.

- 1) D22 a expliqué avoir été rattachée au SPEG en ■ suite à la dissolution de la DGAE. L'annonce de la dissolution du DGAE et du licenciement de certains de ses collègues dans ce cadre a été vécu comme un choc. En intégrant le SPEG, elle a dû adapter ses activités, car les tâches qu'elle effectuait à la DGAE étaient déjà assumées par une collaboratrice du SPEG (aud. ■).
- 2) D39 a également intégré le SPEG suite à la dissolution du DGAE.
- 3) En octobre 2017, M. le Conseiller d'Etat Maudet a annoncé aux six collaborateurs travaillant au projet Genève Lab au sein de l'OCSIN, structure relevant du département de M. le Conseiller d'Etat Maudet à l'époque, que l'équipe serait scindée en deux et que trois collaborateurs (D23, D32 et D27) rejoindraient la DG-DERI dès janvier 2018 afin d'y continuer les activités du Genève Lab en lien avec l'innovation et l'économie (aud. ■; courriel ■; fil de courriels ■)

Lors de son audition, D23, [REDACTED], a expliqué que, peu après sa prise de fonction, il lui a été signifié par le DG de la DG-DERI que les activités du Genève Lab n'étaient plus une priorité pour M. le Conseiller d'Etat Maudet. Il lui a alors été confié le dossier de l'employabilité pour lequel elle considérait n'avoir pas de compétences particulières (aud. [REDACTED]). Elle a en outre expliqué s'être retrouvée seule dans un bureau, normalement occupé par deux autres collaboratrices qui étaient en arrêt de travail, soit [REDACTED] et [REDACTED], ce qui avait compliqué son intégration dans ses nouvelles fonctions (aud. [REDACTED]).

D32 a expliqué que son transfert de l'OCSIN, où il était en charge du projet Genève Lab, à la DG-DERI lui aurait été annoncé par M. le Conseiller d'Etat Maudet sans explication ni préavis (aud. [REDACTED]). Il a également indiqué que les différents transferts dont il a fait l'objet ne tenaient pas compte de son profil et ses compétences, ce dont il n'était pas satisfait (aud. [REDACTED]). D32 ne sait pas si c'est M. le Conseiller d'Etat Maudet ou D17 qui a voulu supprimer Genève Lab au sein de la DG-DERI (aud. [REDACTED]). Quant à D27, il ne travaille plus au sein du département et n'a pas été entendu dans le cadre de la présente expertise.

- 4) D33 travaillait au sein de [REDACTED] jusqu'en mai 2018, où elle exerçait notamment une activité en lien avec le secteur de [REDACTED]. Le domaine de [REDACTED] ayant été transféré au département présidentiel suite aux remaniements ministériels de la nouvelle législature, D33 a été transférée à la DG-DERI le 1^{er} juin 2018. Lors de son audition, elle a expliqué qu'à son arrivée au sein de la DG-DERI, elle n'a eu que très peu d'indications quant aux tâches qui seraient les siennes. Dans un premier temps, elle a été assignée à des projets en lien avec [REDACTED], avant qu'il lui soit signifié que ce n'était plus une priorité et qu'il lui serait confié des projets relatifs à la finance durable, domaine pour lequel elle considérait ne pas avoir de compétences particulières (aud. [REDACTED]).

Cela étant, l'expert constate que le turnover au sein de cette petite unité administrative qu'est la DG-DERI a été problématique déjà en 2013-2018. Il ressort en outre des déclarations des collaborateurs quelques éléments communs. Notamment, la plupart des collaborateurs énumérés ci-dessus ont vécu leur transfert comme une surprise voire comme un choc, les raisons de leur transfert ne leur ayant pas été exposées de manière à ce qu'ils puissent les comprendre, sinon les accepter. Certains d'entre eux ont intégré

organisationnels exposés *supra* éclairent l'analyse du fonctionnement du DDE après le 1^{er} février 2019.

Les changements de structure de la promotion économique, les changements de direction à la tête de la DG-DERI, les tensions interpersonnelles entre certains collaborateurs et ■ non résolues, la dissolution totale ou partielle d'entités administratives, les nombreux transferts et leurs modalités, les bouleversements organisationnels liés à la procédure pénale dirigée contre M. le Conseiller d'Etat Maudet ont fortement déstabilisé la DG-DERI en général et fragilisé en particulier plusieurs collaborateurs du DSE avant son remaniement en février 2019.

III. Fonctionnement du DDE dès le 1^{er} février 2019 et protection de la personnalité des agents de l'Etat

A. Le DDE dès février 2019

Par sa décision du Conseil d'Etat du 23 janvier 2019, le DDE a été créé avec effet au 1^{er} février 2019.

a. Pression mise sur la DG-DERI par M. le Conseiller d'Etat Maudet dès février 2019

Dans un premier temps, à la suite de la décision du Conseil d'Etat du 23 janvier 2019, M. le Conseiller d'Etat Maudet a adopté à l'égard de la DG-DERI une attitude rassurante et dynamique à l'égard des collaborateurs dont on a dit plus haut le malaise à se retrouver dans un micro-département.

Néanmoins, M. le Conseiller d'Etat Maudet a rapidement mis une pression forte sur la DG-DERI qui peut s'expliquer par les circonstances suivantes:

- 1) Les exigences et la pression qu'il imposait à ses collaborateurs, réparties précédemment sur environ 3'500 d'entre eux jusqu'à janvier 2019, se sont retrouvées du jour au lendemain concentrées sur la vingtaine de collaborateurs de la DG-DERI et quelques collaborateurs du secrétariat général;
- 2) La promotion économique devenait le seul domaine dont M. le Conseiller d'Etat Maudet avait la charge, alors que, selon plusieurs collaborateurs, jusqu'en février 2019 ce domaine n'était pas la priorité de son action politique qui était davantage focalisée sur des objectifs en lien avec la sécurité (aud. ■) même

si ce magistrat a toujours exercé dans ce domaine toutes ses prérogatives dans ses choix de structure et de personnes;

- 3) Son énergie, qui lui est unanimement reconnue par ses collaborateurs, alliée à la déception de voir l'enquête pénale se prolonger davantage qu'il ne s'y attendait, ainsi que cela a également été décrit précédemment, ont sans doute renforcé son niveau d'exigence dans un contexte politique inédit et très tendu.

Ainsi, M. le Conseiller d'Etat Maudet, alors en lien direct avec les collaborateurs de la DG-DERI, s'est mis à intervenir au quotidien dans le fonctionnement de cette direction, ce qui n'avait pas été le cas auparavant et a généré une très grande pression sur les agents de la DG-DERI.

b. Transferts, changements de postes entre février 2019 et mars 2020

Par sa décision du 23 janvier 2019, le Conseil d'Etat a retiré au département dirigé par M. le Conseiller d'Etat Maudet toutes ses attributions d'ordre régaliennes qui ont alors été réparties dans d'autres départements. La transition d'un département de plus de 3500 personnes à un département de 35 personnes a naturellement nécessité un nombre important d'ajustements organisationnels, notamment s'agissant des ressources humaines, principalement au sein du secrétariat général, dès lors que celui-ci n'avait plus qu'une seule direction à superviser.

- 1) ■■■ et S14 ont tous deux été transférés au sein du secrétariat général du nouveau DDE depuis le département de la santé et de l'emploi (DES). La fonction de ■■■ est réglementée par le ROGSIC. Au sens de l'article 12 de ce règlement, chaque département est pourvu d'une personne responsable de la sécurité de l'information. A ce titre, ■■■ gérait une équipe de huit personnes au sein du DES. A son transfert au DDE, il s'est retrouvé seul à la tête de l'organisation et de la sécurité des systèmes d'information auxquelles il a été ajoutée la logistique. S'agissant de son transfert du DES au DDE, ■■■ a déclaré en avoir été informé un samedi matin par M. le Conseiller d'Etat Poggia, le transfert devenant effectif le lundi suivant (aud. ■■■■).
- 2) ■■■ et ■■■, responsables des ressources humaines, font partie des six collaborateurs qui ont été transférés du DES au DDE. Ils ont intégré le secrétariat général au sein de l'unité en charge de ce domaine, ■■■ en prenant la direction. Celui-ci a finalement quitté ses fonctions en avril 2019, ■■■ assumant alors le rôle de directrice des ressources humaines du DDE, sans subordonné. ■■■ a fait part de ses difficultés quant à sa charge de travail et son intégration au sein du secrétariat général, difficultés dont elle n'attribue

pas la responsabilité à M. le Conseiller d'Etat Maudet, mais plutôt à la dynamique du secrétariat général (aud. [REDACTED]).

- 3) Quant à S25, elle a été intégrée au secrétariat général du DDE depuis le service des ressources humaines du DES. Elle a indiqué ne pas avoir été informée des motifs de ce transfert (aud. [REDACTED]). Elle est responsable des affaires juridiques au sein du secrétariat général, sans subordonné, avec un taux d'activité de 60%.
- 4) En sus des départs et arrivées au sein du département, plusieurs changements en terme de ressources humaines ont eu lieu au sein du département suite à la création du DDE. Ainsi, S18, directeur des finances au sein du secrétariat général, gérait une équipe de plusieurs collaborateurs qui ont tous été transférés dans d'autres départements. Il s'est alors retrouvé seul affecté aux finances (aud. [REDACTED]).
- 5) S16 a pour sa part pris la direction de l'unité administrative du secrétariat général suite au transfert de sa supérieure hiérarchique au DSES.
- 6) D38 a été transférée du secrétariat général du DDE à la DG-DERI en mai 2019. Elle a indiqué que ce changement avait été décidé dans l'optique de "dégraissier" le secrétariat général qui avait perdu nombre de ses prérogatives depuis le redimensionnement du département (aud. [REDACTED]).
- 7) Un échange de courriels du 6 février 2020 entre S13, S12 et S20 illustre le mode surprenant de communication qui semble prévaloir, à tout le moins au sein du DDE, s'agissant des transferts de personnes. En l'occurrence, S20, assistante administrative au secrétariat général, sous la responsabilité de S16, explique avoir été informée, par SMS du 5 février 2020, alors qu'elle était en arrêt de travail, de la date de son transfert au DCS pour le 1^{er} mars 2020, sans autre information, ce qui, de manière compréhensible, lui a fortement déplu.
- 8) Outre les changements immédiats liés à la création du DDE, plusieurs personnes ont encore quitté le DDE dans les mois ayant suivi le nouveau remaniement départemental (D31 en août 2019, D27 en été 2019, D12 en avril 2019). Les différents organigrammes de la DG-DERI entre le 1^{er} novembre 2018 et le 1^{er} mars 2020 indiquent également d'autres départs dont l'expert ignore les motifs (D29, D15, SPE).

Plusieurs des collaborateurs entendus ont employé le terme "parachuter" pour qualifier leur transfert, changement de fonction, ou ceux de leurs collègues (aud. [REDACTED]). L'expert relève que la plupart de ces changements ne semble pas avoir été discutés avec les intéressés et que ceux-ci ont été déplacés dans des délais très courts. La rapidité des changements et le manque d'explications quant à ceux-ci ont créé des difficultés d'adaptation dans la nouvelle fonction et d'intégration dans la nouvelle structure pour certains des collaborateurs concernés.

Une succession de nombreux départs et de nombreuses arrivées au sein d'une entité de seulement 35 personnes est assurément un facteur déstabilisant.

La responsabilité des difficultés éprouvées par les collaborateurs à cet égard peut être attribuée en partie aux titulaires et aux cadres supérieurs des départements concernés qui ont été amenés à décider, communiquer, gérer, ou à tout le moins superviser, les différents transferts entre départements et au sein de leurs propres départements même si on peut trouver des explications à une certaine brutalité dans ces changements vu le caractère aussi extraordinaire qu'inédit de la situation.

c. Changements d'attributions pendant la période du 1^{er} février 2019 à mars 2020

La confusion et les incertitudes liées aux rôles de chacun ont également été renforcées par les changements d'attributions de plusieurs collaborateurs, parfois à plusieurs reprises, sans que ces changements ne soient discutés et compris par les personnes concernées.

- 1) D33 a été transférée de [REDACTED] comme adjointe scientifique au sein de la DG-DERI pour être affectée au secteur de [REDACTED] en juin 2018, sans cahier des charges. Dès janvier 2019, il lui a été indiqué que ce secteur ne pourrait représenter que 20% de son activité, dès lors que [REDACTED] ne représentait plus une priorité pour le département, le reste de son activité devant être dédié à des projets en lien avec la DG-DERI, sans que ceux-ci ne soient définis avec elle. Au départ de D31 en août 2019, D33 a repris une partie de ses tâches en lien avec la communication, sans qu'elle n'ait de réévaluation de son poste ou même d'entretien relatif à ce changement d'attributions. En dehors de la période ici considérée, on peut relever encore qu'en août 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet a présenté à l'ensemble du DDE un nouvel organigramme par lequel D33 a appris qu'elle était à nouveau affectée au secteur de [REDACTED], sans qu'elle n'en ait été informée au préalable. D33 a déclaré: " je ne savais juste pas à quoi je servais dans ce département" (aud. [REDACTED]).

- 2) D23 a été affectée au projet de l'employabilité pour lequel elle considérait ne pas avoir de compétences ou connaissances particulières, dès lors que sa formation et son expérience professionnelle relevaient clairement de l'informatique et du numérique, ce qui avait été mis à profit dans le cadre de son activité au sein du Genève Lab. D23 s'interrogeait sur son utilité au sein du DDE (aud. [REDACTED]). Elle a de surcroît dû consacrer beaucoup de temps pour se mettre à niveau (aud. [REDACTED]).
- 3) D26 a été engagé le 1^{er} novembre 2019 comme attaché au développement économique dans le secteur du numérique. Il a été très rapidement appelé à travailler en renfort sur des projets qui n'étaient pas directement en lien direct avec l'économie numérique, tel que l'exogène. Une semaine après son arrivée, il a été affecté au dossier des industries créatives, sans toutefois qu'il ne lui soit indiqué ce qu'on attendait de lui à cet égard (aud. [REDACTED]). Celui-ci ne s'est pas plaint de cette situation auprès de l'expert, même si, selon ses dires, cela l'a conduit à procéder à une mise à niveau chronophage de ses connaissances.
- 4) D25 a également indiqué qu'il n'avait pratiquement jamais effectué de tâches en lien avec son cahier des charges et qu'il y avait une incertitude constante quant aux tâches qu'il devait accomplir, même si, en soi, il ne s'en plaignait pas. Il a cependant remarqué qu'il "est vrai que des fois je me pose des questions sur le sens de ce que je fais" (aud. [REDACTED]).
- 5) D19 s'est vue attribuer des tâches en lien avec la communication, suite au départ de D31 et S11, qui lui ont été retirées sans préavis dès la validation de S23 au poste de secrétaire général adjoint en charge de la communication en mars 2020 ([REDACTED]).
- 6) On peut encore citer le changement d'attribution de D36 tout en précisant que celui-ci a eu lieu en mai 2020. Depuis son arrivée à la DG-DERI, en juin 2015, D36 était en charge de l'exogène et des affaires transfrontalières. Peu après avoir repris son activité à temps partiel en mars 2020 suivant son arrêt maladie de longue durée, il lui a été signifié que l'exogène n'était plus une priorité pour M. le Conseiller d'Etat Maudet. Elle a été affectée en mai 2020 au secteur de l'agriculture, pour lequel elle n'avait pas de compétences spécifiques ni de réseaux, sous réserve de liens familiaux (aud. [REDACTED]), apparemment hors canton de Genève. Elle ne comprenait pas ce qui était attendu d'elle sur ce dossier, d'autant qu'il lui semblait que ce domaine relevait aussi de l'office

cantonal de l'agriculture et de la nature, intégré au département du territoire (aud. [REDACTED]). Au mois d'août 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet a requis qu'elle devienne la personne de contacts pour les communes du canton (aud. [REDACTED]).

Ainsi, en résumé, certains collaborateurs précités ont indiqué que les changements d'attribution les concernant ne correspondaient pas toujours à leurs compétences ([REDACTED]), qu'ils ne savaient pas ce qui étaient attendus d'eux ([REDACTED]), que les priorités changeaient régulièrement sans qu'ils n'en comprennent les motifs, qu'ils en éprouvaient une perte de sens quant à leur travail ([REDACTED]), une dévalorisation de leurs compétences ([REDACTED]) et un stress important ([REDACTED]). En outre, ces changements nécessitaient des collaborateurs un travail supplémentaire conséquent pour se familiariser avec leurs nouvelles tâches ([REDACTED]). Ces changements d'attribution ont donné l'impression à l'un d'eux que M. le Conseiller d'Etat Maudet méconnaissait leurs compétences et la nature de leurs activités, qu'il partait du principe que les tâches attribuées aux collaborateurs étaient réalisables par quiconque et ne nécessitaient pas de compétences particulières (aud. [REDACTED]).

A cet égard, il faut rappeler que l'article 2A alinéa 1 lettre c LPAC consacre comme principes généraux du fonctionnement de l'administration cantonale genevoise l'utilisation et le développement du potentiel des collaborateurs en fonction de leurs aptitudes et de leurs qualifications. Il est dès lors douteux que cette norme ait été systématiquement respectée au sein du DDE entre février 2019 et mars 2020 dans les circonstances précitées.

On peut certes relativiser cette appréciation en faisant valoir que l'on peut exiger de cadres supérieurs une certaine capacité d'adaptation quant aux tâches qui peuvent leur être demandées. Toutefois, pour qu'un collaborateur soit investi et efficace, il doit au moins être informé afin de comprendre et accepter les raisons des changements d'attributions. En l'occurrence, l'expert relève qu'au vu des éléments recueillis exposés ci-dessus, plusieurs changements significatifs ont été imposés à des collaborateurs du DDE qui n'ont apparemment pas été suffisamment informés quant aux motifs des changements et surtout des attentes qui étaient placées en eux dans des domaines qui sortaient de leurs compétences.

Cette appréciation ne porte pas sur la période courant dès mars 2020 dès lors que la gestion de la crise liée à la lutte contre la COVID-19 a nécessité des aménagements

extraordinaires quant aux attributions des collaborateurs dont la pertinence sera analysée ci-dessous.

d. Arrêts de travail longue durée ayant débuté en 2019

L'expert, par la consultation des fiches statistiques d'absence et par recoupement entre les déclarations qui lui ont été faites lors des auditions (l'expert a fait preuve d'une certaine réserve quant aux aspects médicaux relevant de la sphère privée des personnes interrogées), retient que quatre personnes ont eu des absences de longue durée à temps complet, respectivement à temps partiel, pour des motifs médicaux pour l'essentiel en lien avec les conditions de travail dans lesquelles elles évoluaient. Il faut souligner que ces absences ont toutes débuté avant le stress engendré par la crise sanitaire.

- 1) [REDACTED] a été en arrêt de travail [REDACTED]
[REDACTED]. Elle a expliqué que la raison de son arrêt de travail était un épuisement lié à une surcharge de travail au sein de la DG-DERI. Elle a indiqué avoir consulté depuis lors. Plusieurs de ses collègues ont fait état des difficultés de [REDACTED] en lien avec son travail (aud. [REDACTED]).
- 2) [REDACTED] a été en arrêt de travail en [REDACTED] en raison d'un stress et d'une perte de confiance en elle liés à ses conditions de travail. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]. Elle a invoqué un stress, une surcharge de travail et une perte de sens pour expliquer son second arrêt de travail. Elle a consulté le Groupe de confiance et elle est suivie médicalement (aud. [REDACTED]).
- 3) [REDACTED] a été en arrêt de travail [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]. Elle a longuement expliqué ses différents arrêts de travail. A cet égard, elle a évoqué notamment la pression, la surcharge et le stress. Elle exprime l'injustice de voir des collègues de la DG-DERI maltraités sur le plan RH [REDACTED]. Elle a

expliqué les différentes affections [REDACTED] dont elle a souffert et qu'elle met en lien avec le stress. A fin 2019, elle rentrait du travail "à pas d'heures". Elle ne dormait plus. A mi-décembre 2019, son médecin voulait qu'elle arrête à 100% mais elle voulait finir certaines tâches car elle avait l'impression que personne n'était disponible pour effectuer ces tâches. Elle conclut: "le [REDACTED], je me suis effondrée" (aud. [REDACTED]). L'affirmation de M. le Conseiller d'Etat Maudet selon laquelle "l'absence de [REDACTED] était due à une pathologie [REDACTED]" (aud. [REDACTED]) est manifestement réductrice et n'emporte pas la conviction au vu de la sincérité exprimée par [REDACTED] et les détails qu'elle mentionne quant à sa situation. L'expert considère dès lors que les causes de l'arrêt de travail longue durée de [REDACTED] sont très fortement en lien avec ses conditions de travail.

4) [REDACTED] a été en arrêt de travail [REDACTED]. Elle [REDACTED] et n'a pas souhaité être entendue dans le cadre de la présente expertise. Selon M. le Conseiller d'Etat Maudet, l'arrêt de travail longue durée de celle-ci était dû à [REDACTED] et une lassitude de la fonction (aud. [REDACTED]). Plusieurs de ses anciens collègues au sein de la DG-DERI ont toutefois indiqué que l'arrêt de travail de [REDACTED] avait pour cause sa surcharge de travail et l'ambiance pesante au sein de la DG-DERI (aud. [REDACTED]). L'arrêt de travail de longue durée de [REDACTED] était ainsi vraisemblablement multifactoriel, ses conditions de travail au sein du DDE ayant participé à ses difficultés sans que l'on puisse dire dans quelle mesure.

5) Les arrêts de travail longue durée de certaines collaboratrices ont par ailleurs eu pour conséquence de renforcer la charge de travail de leurs collègues, ceux-ci devant assumer les tâches des absentes (aud. [REDACTED]).

M. le Conseiller d'Etat Maudet fait grief à D17 de ne pas l'avoir informé spécifiquement de ces absences. Il indique avoir "constaté la problématique de ces absences en octobre 2020 seulement" (aud. [REDACTED]). L'expert considère qu'il n'est pas crédible de la part de M. le Conseiller d'Etat Maudet d'affirmer ne pas connaître ces absences dans une entité aussi petite alors qu'il exerçait son activité dans une grande proximité de ses collaborateurs, proximité locale et fonctionnelle.

L'expert conclut à ce stade que les quatre arrêts de travail précités, de longue durée, débutés en 2019 étaient dus pour l'essentiel ou en partie aux conditions de travail des

personnes concernées au sein du DDE. Il s'agit uniquement de collaboratrices de la DG-DE RI et non du secrétariat général.

- e. Confusion des missions et des collaborateurs de la DG-DE RI et du secrétariat général pendant la période courant depuis le 1^{er} février 2019

Au sein même du DDE, certains collaborateurs rattachés à la DG-DE RI répondaient dans les faits directement au secrétariat général ou à M. le Conseiller d'Etat Maudet.

Le cas de S23 a déjà été évoqué. Celui-ci, engagé à la DG-DE RI en mars 2018, a repris les attributions de D31 de la DG-DE RI et S11 du secrétariat général de janvier 2019 à mars 2020. Il était en principe responsable de la communication de la DG-DE RI, alors qu'il travaillait en fait pour le secrétariat général et répondait directement à M. le Conseiller d'Etat Maudet (aud. ■■■■■). Sa situation s'est régularisée dès lors qu'il a été désigné secrétaire général adjoint chargé de la communication au sein du secrétariat général en mars 2020.

D18 était quant à lui rattaché formellement à la DG-DE RI, tout en travaillant directement pour M. le Conseiller d'Etat Maudet qui procédait par ailleurs à ses entretiens d'évaluation (aud. ■■■■■). D18 a fait l'objet d'une promotion et d'un changement de statut au sein de la DG-DE RI en septembre 2020, décidé par M. le Conseiller d'Etat Maudet. D17, pourtant supérieur hiérarchique formel de D18, en a été simplement informé par S24 par courriel du 11 août 2020.

Sur décision de M. le Conseiller d'Etat Maudet, D16 a été engagé au sein de la DG-DE RI le 1^{er} avril 2020 en tant qu'agent spécialisé en charge de la communication de la DG-DE RI. D16 a cependant exercé ses tâches en collaboration avec S23 et S13 au sein du secrétariat général, cette dernière définissant les tâches et le champ d'activité de ce collaborateur (notes de l'entretien d'évaluation d'D16 du 22 juin 2020). Quant aux Secrétaires généraux adjoints ■■■■ et ■■■■, ils avaient des tâches relevant de la DG-DE RI.

Cela étant, un certain nombre de collaborateurs était rattaché à la DG-DE RI, sous la direction de D17, alors que de fait ils répondaient directement de M. le Conseiller d'Etat Maudet. Les statuts hybrides de ces collaborateurs de la DG-DE RI ont pu générer un sentiment de confusion pour les personnes concernées et D17, leur responsable hiérarchique formel au sein de la DG-DE RI. A cela, s'ajoutait inversement que des membres du secrétariat général avaient des activités relevant de la promotion économique. Ce manque de clarté a également été un facteur de déstabilisation pour certains collaborateurs du DDE.

f. Distinction entre les collaborateurs du secrétariat général et ceux de la DG-DERI pendant la période février 2019 – mars 2020

De manière générale, la plupart des collaborateurs du secrétariat général, à l'exception de ceux dont l'activité était en lien direct avec celle de la DG-DERI, n'a pas subi au début février 2019 la même pression que les collaborateurs de la DG-DERI dès lors que le support d'un département de 35 personnes représentait une tâche allégée (aud. [REDACTED]). Il faut toutefois relativiser cette affirmation en ce sens que certains d'entre eux ont dû faire face à une charge de travail significative dans la mesure où ils se sont retrouvés respectivement seuls pour exécuter des tâches qu'ils étaient auparavant plusieurs à assumer, certains collègues ayant rapidement quitté de DDE (aud. [REDACTED]). En outre, le style managérial de M. le Conseiller d'Etat Maudet convenait à plusieurs d'entre eux, notamment S13, S22, S15 et S19.

Le changement structurel du département dès le 1^{er} février 2019 a donc été vécu très différemment selon les collaborateurs, l'expert ayant relevé un certain clivage entre le vécu général des collaborateurs de la DG-DERI et celui des collaborateurs du secrétariat général. De plus, à l'exception des deux secrétaires généraux adjoints, dont l'activité était en lien direct avec celle de la DG-DERI, il semble qu'il y avait peu d'échanges entre la DG-DERI et le secrétariat général, les deux entités étant d'ailleurs réparties à des étages différents au sein des locaux que l'expert a visité.

Enfin, cette différence tendancielle peut s'expliquer aussi par la pression forte exercée par le titulaire du département sur la promotion économique, puis sur la mise en place de mesures d'aides économiques, alors que son intérêt pour le fonctionnement administratif du DDE était moindre.

g. Conclusion intermédiaire

L'expert a identifié plusieurs facteurs ayant pu mener aux arrêts de travail mentionnés ou à la grande fragilité de certains collaborateurs de la DG-DERI. Comme déjà évoqué ci-dessus, le ou les départements dirigés par M. le Conseiller d'Etat Maudet depuis 2013 ont subi plusieurs profonds remaniements, changements organisationnels internes, transferts de ressources humaines, changements d'attribution, sans qu'il ne soit toujours tenu compte des compétences des personnes concernées dans l'attribution de leur fonction et de leurs tâches. Certains collaborateurs ont constaté que le département était en "perpétuelle restructuration" (aud. [REDACTED]) et exprimé avoir le

sentiment que M. le Conseiller d'Etat Maudet plaçait et déplaçait les gens "comme des pions" (aud. [REDACTED]). Le DG de la DG-DERI a relevé que "cette pratique de changement caractérise son management" (aud. [REDACTED]). La communication générale et individuelle relatives à ces événements était au surplus manifestement insuffisante.

Dans cet environnement de travail instable, tous les changements précités de nature diverse faisant l'objet d'une communication déficiente ont provoqué un sentiment d'incompréhension, voire de perte de sens, chez certains collaborateurs.

B. Le DDE de mars à juillet 2020

a. Crise sanitaire (COVID-19), crise économique et distribution de prestations

A la suite des dispositions cantonales et fédérales prises dès le 16 mars 2020 pour lutter contre la propagation de la COVID-19, M. le Conseiller d'Etat Maudet a souhaité mettre en place une série de mesures visant à atténuer les effets économiques négatifs de la crise pour les acteurs du tissu économique genevois. Selon ses déclarations, M. le Conseiller d'Etat Maudet a informé le Conseil d'Etat de la nécessité de réorganiser le fonctionnement de l'Etat afin de gérer la crise sanitaire, économique et sociale de manière transversale, ce qui impliquait notamment d'élargir ses attributions et de centraliser la gestion des aides économiques (aud. [REDACTED]). Cette approche n'aurait pas été suivie par le Conseil d'Etat. M. le Conseiller d'Etat Maudet a alors imparti à son département l'essentiel des tâches d'élaboration des lois et règlements permettant la distribution de prestations aux acteurs économiques genevois en difficulté. M. le Conseiller d'Etat Maudet y voyait notamment une occasion de "se repositionner sur l'échiquier politique, au prix d'une mobilisation importante de mes équipes" (aud. [REDACTED]). Dès le mois de mars 2020, la gestion économique de la crise de la COVID-19 est devenue la priorité du DDE (aud. [REDACTED]).

Dans ce cadre, l'ensemble des effectifs du DDE, secrétariat général compris, a été affecté à des tâches en relation avec la mise en œuvre d'aides à l'économie, de la rédaction de textes de lois à la distribution effective de prestations.

Dès le 6 avril 2020, le DDE a notamment mis en œuvre plusieurs projets selon la liste non exhaustive suivante (points de situation de M. le Conseiller d'Etat Maudet au Conseil d'Etat des 6 et 26 mai, 18 juin, 20 août, 28 septembre 2020 et point de situation de Mme la Conseillère d'Etat Fontanet au Conseil d'Etat du 1^{er} décembre 2020):

- 1) Un projet en lien avec l'exonération de loyers commerciaux (VESTA 1, 1bis, 2), en partenariat avec les milieux immobiliers et l'ASLOCA, qui a nécessité le traitement de 7'150 demandes d'exonération entre avril et août 2020.
- 2) Dès le 2 avril 2020, les opérations MERCURE 1, 2 et 3 avaient pour but la mise en place de différentes mesures visant à la numérisation des activités des commerces et restaurants genevois.
- 3) Le projet ETALON, annoncé le 24 avril 2020, visait à l'octroi d'aides extraordinaires pour les cadres avec fonction dirigeante et a nécessité le traitement de 6'135 demandes entre mars et juillet 2020.
- 4) Le projet DOMINO portait sur une aide financière extraordinaire rétroactive accordée aux cadres dirigeants pour la période du 1^{er} juin au 16 septembre 2020.
- 5) Le projet TERPSI prévoyait une indemnisation extraordinaire pour les établissements nocturnes pour la période d'août à décembre 2020.
- 6) Le DDE a également traité des demandes en lien avec l'aide financière extraordinaire destinée aux secteurs de l'évènementiel, des agences de voyage, des forains et magasins de souvenirs, du transport professionnel et de l'hôtellerie.

En outre, le DDE a mis en place une ligne téléphonique pour répondre aux questions des administrés quant aux mesures d'aides économiques. Sur la seule période de mars à avril 2020, les collaborateurs du DDE en charge de la ligne téléphonique d'urgence ont répondu à environ 3'000 appels téléphoniques (aud. [REDACTED]), avec par exemple une moyenne de 100 appels par jour lors du mois de mars 2020 (PV de la séance Présidence – DG-DERI du 22 avril 2020 ch. 1.3).

b. Changement d'affectation de tous les collaborateurs et sous-dotations en ressources humaines

La mise en œuvre de ces programmes d'aides a notamment nécessité des collaborateurs du DDE qu'ils rédigent des textes légaux et réglementaires qui devaient être validés par le Conseil d'Etat et/ou le Grand Conseil, qu'ils mettent en place des processus pour le traitement des dossiers, tels la conception de formulaire pour les administrés, qu'ils traitent des dossiers concrets de demandes de prestations, qu'ils réclament les pièces nécessaires aux demandeurs dont les dossiers étaient incomplets, qu'ils décident de l'octroi ou non des aides et qu'ils valident le paiement des aides.

Les collaborateurs ont eu le sentiment que le DDE, micro-département de 35 personnes, a dû s'improviser sauveur de toute l'économie genevoise à lui-seul (aud. [REDACTED]), soit en entité distributrice de prestations (aud. [REDACTED]) alors qu'il n'était pas préparé à cela puisque sa mission première était la promotion économique. Les collaborateurs du DDE n'avaient donc quasiment aucune pratique de la distribution de prestations, en tout cas pas à si large échelle.

En outre, de nombreux collaborateurs du DDE ont estimé que le département était sous-doté tant en terme de compétences que de ressources humaines (aud. [REDACTED]).

Il en allait ainsi sur le plan juridique. Des collaborateurs ont dû rédiger des lois, d'un certain niveau technique, alors qu'ils n'étaient pas juristes (aud. [REDACTED]). Certains ont évoqué le manque de juristes par rapport au nombre de textes législatifs d'urgence que le DDE a dû produire (aud. [REDACTED]). A ce propos, on constate en effet que le secrétariat général était doté d'un seul poste de juriste à 60%, et que la DG-DERI ne dispose pas de poste de juriste, bien que certains collaborateurs du DDE aient une formation initiale juridique (S24, D39).

La conception de formulaires en ligne pour le dépôt de demandes d'aides nécessitait également des compétences particulières en matière informatique que les collaborateurs du DDE ne possédaient pas *a priori*.

C'était enfin un travail de très grande ampleur de gestion des dossiers et de prises de décisions individuelles et concrètes pour lequel le DDE n'était pas préparé non plus.

Cette situation a généré une pression considérable et des conditions de travail pénibles.

c. Pression, charge de travail

La charge de travail générée par la mise en œuvre des aides économiques a nécessité que les collaborateurs effectuent des journées de travail largement au-delà des horaires habituels. La plupart des collaborateurs a dû travailler les week-ends (aud. [REDACTED]).

S'ajoutent aux heures de travail considérables d'autres éléments ayant participé au sentiment d'épuisement exprimé par nombre de collaborateurs (aud. [REDACTED]).

Ainsi, plusieurs collaborateurs ont exposé leur déception quant au fait que les autres départements n'ont pas apporté de soutien logistique ou en ressources humaines au DDE ([REDACTED]), renforçant ainsi le sentiment de mise à distance ressenti au moment du redimensionnement du département en février 2019. Des démarches ont toutefois été faites par le DDE permettant l'obtention d'auxiliaires affectés en renfort au projet VESTA de mai à juin 2020 et au projet ETALON de juin à octobre 2020, soit approximativement une vingtaine d'ETP en été 2020.

En outre, certains ont eu l'impression que les projets d'aides économiques étaient communiqués à la population avant même que ne soit analysée leur faisabilité en termes d'efficacité, de coordination avec les décisions du Conseil fédéral et de logistique. Dans ce contexte, plusieurs collaborateurs ont eu le sentiment que M. le Conseiller d'Etat Maudet travaillait pour son image publique et regrettait qu'il lui arrivât de communiquer sur des projets d'aides aux citoyennes et citoyens sans se préoccuper de leur concrétisation subséquente (aud. [REDACTED]). L'exemple de la réalisation du projet ETALON a été évoqué à ce propos. Cette mesure d'aide a été instaurée dans des délais très courts, avec la mise en ligne d'un formulaire peu efficace, nécessitant le traitement de près de 6'000 dossiers de demandes pour un taux d'octroi d'aides de 50%, avec parfois des aides délivrées pour un montant inférieur à CHF 20.-. Cette dynamique a suscité des frustrations chez certains collaborateurs même si M. le Conseiller d'Etat Maudet a déclaré à l'expert en assumer pleinement la responsabilité.

d. Réorganisations de la DG-DERI

Outre les exigences en terme de tâches à accomplir, les collaborateurs ont dû faire face à plusieurs aménagements dans l'organisation de leur travail. Jusqu'en avril 2020, la DG-DERI semblait organiser son activité selon une répartition en "pôles". Dès le mois d'avril 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet a souhaité réorganiser les réflexions et l'action de la DG-DERI selon un critère dit de "clusters" (PV Séance Présidence DG-DERI du 22 avril 2020 ch. 1.2, 2.1, 2.2, 7) qui devait devenir une priorité. Il est également évoqué le terme de "communauté" (PV Séance Présidence DG-DERI du 6 mai 2020 ch. 1.1) qui serait un synonyme de la notion de "clusters" (aud. [REDACTED]).

Les raisons et les buts de ces réorganisations semblent peu ou mal compris par plusieurs collaborateurs de la DG-DERI (aud. [REDACTED]). Celles-ci étaient déstabilisantes dès lors qu'elles renforçaient leur sentiment d'être en "restructuration perpétuelle", qui plus est dans une période de grand chamboulement lié à la crise sanitaire. Ces restructurations se sont concrétisées dès le mois de juillet 2020 sous la forme de nouveaux transferts et réorganisations internes.

e. Conclusion intermédiaire

De manière générale, dès mars 2020, les collaborateurs du DDE ont fait face à une activité en grande partie nouvelle pour eux.

Ils ont alors subi une charge de travail et une pression extrêmement conséquentes. Les projets d'aides économiques qu'ils devaient mettre en œuvre étaient nombreux et complexes, devaient être opérationnels rapidement, alors que le DDE était en sous-effectif tant au niveau du personnel que des compétences nécessaires à l'accomplissement des projets annoncés par M. le Conseiller d'Etat Maudet aux administrés.

La situation de crise exceptionnelle due à la COVID-19 rendait assurément indispensables une intervention et des mesures exceptionnelles de la part de l'Etat. Dans ces circonstances, il pouvait être exigé de la part des cadres de l'administration genevoise d'adapter leurs tâches et leur rythme de travail en conséquence.

Toutefois, cette charge de travail est susceptible d'avoir dépassé l'admissible en terme de protection de la personnalité, notamment au vu du volume de travail exigé, des délais et des conditions dans lesquels ce travail s'est réalisé ainsi que de la durée prolongée de la situation de crise. De telles conditions de travail ne sont pas tenables sur le long terme, sans causer un épuisement physique et psychologique des collaborateurs. Il faut au demeurant prendre en compte que ces agents de l'Etat ont, comme tout le monde, été inquiétés à titre personnel par les implications de la crise sanitaire dans leur vie professionnelle (incompatibilité partielle du télétravail avec la mise sur pied d'aides économiques et surtout la gestion de milliers de dossiers) et leur vie privée (contagion par la COVID-19, prise en charge des enfants par exemple).

C. Le DDE de juillet à fin octobre 2020

a. "Horizontalisation", réorganisation du DDE selon la vision exposée à l'expert par M. le Conseiller d'Etat Maudet

M. le Conseiller d'Etat Maudet a expliqué que, lors de la réduction de son département en février 2019, il avait été convenu avec ses collègues que la structure ordinaire d'un département, avec un secrétariat général, était maintenue, afin de faciliter un retour à un département de taille normale une fois la procédure pénale achevée. Au moment de la décision du Conseil d'Etat du 23 janvier 2019, M. le Conseiller d'Etat Maudet envisageait que la procédure pénale prendrait fin dans les six mois et que ses prérogatives seraient alors revues à la hausse à moyen terme. La gestion du DDE ne devait être que temporaire (aud. [REDACTED]). Lors de l'éclatement de la crise de la COVID-19, M. le Conseiller d'Etat Maudet aurait fait part à ses collègues de la nécessité de gérer la crise de façon transversale, ce qui aurait impliqué notamment de lui réattribuer certaines compétences (aud. [REDACTED]). Dès lors que M. le Conseiller d'Etat Maudet a compris que le Conseil d'Etat n'élargirait pas le champ de ses compétences et que la poursuite pénale toujours en cours ne le légitimait pas à en réclamer, il a considéré que la structure de son département, maintenue dans une optique de ré-agrandissement du département, ne se justifiait plus. Dès l'été 2020, il a alors envisagé de réorganiser son département "sur le mode d'une sorte de start-up" (aud. [REDACTED]), approche impliquant selon lui une "horizontalisation" de la hiérarchie (aud. [REDACTED]) qui correspondait mieux au fonctionnement d'un département à l'effectif réduit.

Pour M. le Conseiller d'Etat Maudet, l'"horizontalisation" impliquait une organisation par projets. Les collaborateurs de la DG-DERI devenaient chacun "chef de projets", projets ciblés attribués par M. le Conseiller d'Etat Maudet. Les collaborateurs lui en répondraient directement (aud. [REDACTED]). Dans cette optique, selon M. le Conseiller d'Etat Maudet, la structure hiérarchique au sein du département, la séparation entre le secrétariat général et la DG-DERI et les titres et fonctions de chacun devenaient superflus.

M. le Conseiller d'Etat Maudet a indiqué avoir parlé à ses collègues du Conseil d'Etat dans le courant du mois d'août 2020 qu'il voulait travailler selon un fonctionnement en "projets". Il a ajouté que par une note du 28 septembre 2020 au Conseil d'Etat, il confirmait à ses collègues vouloir travailler de cette manière-ci ([REDACTED]). Cette lettre est certes une énumération de projets mais elle ne dit rien de l'organisation structurelle du département, en particulier de

l'"horizontalisation". Quoi qu'il en soit les collaborateurs du DDE n'étaient pas impliqués dans ces échanges.

b. Statut des agents de l'Etat selon M. le Conseiller d'Etat Maudet

Pour M. le Conseiller d'Etat Maudet, la promotion économique s'inscrit dans une logique de missions, avec des personnes engagées pour un temps donné et qui, une fois les missions achevées, trouvent un nouvel emploi (aud. [REDACTED]). Le statut de fonctionnaire, impliquant un processus de nomination et une titularisation de poste, ne se prêtait donc pas à la concrétisation de cette vision. En ce sens, M. le Conseiller d'Etat Maudet avait pour objectif que les collaborateurs du DDE soient de préférence au bénéfice de contrats d'agent spécialisé, d'une durée déterminée maximale de quatre ans. D18, jeune collaborateur de la DG-DERI, a par exemple accepté de renoncer à la titularisation de son poste d'adjoint scientifique au sein de la DG-DERI pour être mis au bénéfice d'un contrat d'agent spécialisé à compter du 1^{er} septembre 2020 (aud. [REDACTED]; contrat de travail de D18 [REDACTED]), ce changement de statut nécessitant par ailleurs un travail administratif conséquent (aud. [REDACTED]). D20, D13 et D37, entrés en fonction au sein du DDE le 15 août 2020 pour le premier et le 1^{er} septembre 2020 pour les deux autres, ont également été engagés sur la base de contrats d'agent spécialisé, pour une durée déterminée (aud. [REDACTED]).

c. Déménagement

Une autre mesure qui s'inscrivait apparemment dans cette volonté de réorganisation du DDE a trait à un déménagement voulu par M. le Conseiller d'Etat en septembre 2020. Lors d'une séance du 7 septembre 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet a en effet annoncé que neuf collaborateurs devaient changer de bureau. Le procès-verbal ne mentionne pas les motifs de ce déménagement (PV de la séance Présidence DG-DERI du 7.9.2020 ch. 4.1.2). Les changements de bureau semblaient avoir pour but de créer une plus grande proximité entre le secrétariat général et la DG-DERI, qui devaient être amenés à travailler plus étroitement ensemble, et de rassembler géographiquement les collaborateurs assignés à des projets communs (courriel de PMA du 10.09.20 à [REDACTED]).

Si certains collaborateurs ont saisi l'objectif du déménagement (aud. [REDACTED]) ou y ont trouvé leur compte (aud. [REDACTED]), une partie importante des collaborateurs n'en a pas compris les motifs (aud. [REDACTED]). Certains y ont vu

une volonté de déstabilisation (aud. [REDACTED]), voire même une stratégie de division (aud. [REDACTED] [REDACTED]) ou une forme de punition à l'encontre de collaborateurs (aud. [REDACTED]). Certains ont exprimé être surpris que M. le Conseiller d'Etat Maudet ne respecte pas les procédures réglementaires en matière de déménagement (aud. [REDACTED]; cf art. 1 et 3 RCCA) ou encore que le déménagement avait ajouté à leur charge de travail et constituait un changement supplémentaire auquel s'adapter en pleine période de crise (aud. [REDACTED]).

Ainsi, il ressort des auditions des collaborateurs qu'une large majorité de ceux-ci n'a pas compris les motifs du déménagement et que, pour eux, celui-ci s'inscrivait dans la gestion par le changement perpétuel qu'ils subissaient depuis des années. On peut dès lors retenir que les explications fournies par M. le Conseiller d'Etat Maudet lors de son audition s'agissant des motifs du déménagement ont été communiquées de façon déficiente à la plupart des collaborateurs de la DG-DERI. Il s'agit là d'un exemple supplémentaire de la communication lacunaire de M. le Conseiller d'Etat Maudet contribuant à instaurer un climat de travail déstabilisant.

d. Transfert de [REDACTED], Directeur de l'organisation et des systèmes d'information et de la logistique (DOSI), et [REDACTED], attaché au développement économique

La réorganisation en projets et sans échelon hiérarchique envisagée par M. le Conseiller d'Etat Maudet nécessitait selon lui des adaptations s'agissant des ressources humaines. Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'Etat a décidé du transfert de deux ETP du DDE au DI, respectivement au DCS (PV de la séance du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 2020), ce qui a débouché sur le transfert de [REDACTED] au DI le 15 octobre 2020 et le transfert de [REDACTED] de la DG-DERI au DCS le 1^{er} octobre 2020.

De l'avis de M. le Conseiller d'Etat Maudet, le poste occupé par [REDACTED] était superflu et les tâches qu'il effectuait pouvaient être accomplies par d'autres collègues (aud. [REDACTED]), la valeur ajoutée des hauts cadres étant réduites s'agissant des tâches liées à la COVID-19, celles-ci pouvant être accomplies par des auxiliaires (aud. [REDACTED]). Quant à [REDACTED], M. le Conseiller d'Etat Maudet a expliqué qu'il avait été choisi pour renforcer le DCS car son profil correspondait au poste et que la collaboration entre [REDACTED] et [REDACTED] était difficile (aud. [REDACTED]).

S'agissant de [REDACTED], sa situation mérite un examen particulier. Son transfert n'a pas été compris par le Secrétaire général du département et par les cadres concernés du DI. Il a été réalisé selon un processus administratif chaotique ainsi que cela ressort des échanges de courriels et courriers remis à l'expert aboutissant à l'établissement d'une "Convention de transfert de

e. Transfert du secrétaire général

M. le Conseiller d'Etat Maudet a indiqué avoir communiqué au Conseil d'Etat lors d'une séance du 20 août 2020 (aud. [REDACTED]), ainsi qu'à S24 au début du mois de septembre 2020, que, de par son profil, ce dernier serait plus à l'aise temporairement dans un autre département (aud. [REDACTED]). M. le Conseiller d'Etat Maudet considérait en outre que la fonction de Secrétaire général n'était pas nécessaire dans un si petit département (aud. [REDACTED]). Il envisageait de répartir les tâches du Secrétaire général entre différents collaborateurs du DDE et lui-même. Quant à S24, il a expliqué que, au début du mois de septembre 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet lui avait dit qu'il était en discussion avec M. le Conseiller d'Etat Poggia pour le proposer en renfort au DSES. S24 précise qu'il a pris acte de cela de manière neutre et qu'il "attendait de voir comment cela allait évoluer" (aud. [REDACTED]). Début octobre 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet a organisé abruptement et informellement le détachement de S24 au DSES. S24 a emménagé dans son nouveau bureau au DSES le vendredi 9 octobre 2020 (aud. [REDACTED]). S24 a établi une note à l'attention de M. le Conseiller d'Etat Maudet décrivant ses tâches et les personnes qui pourraient être amenées à les assumer à sa place (note de S24 à PMA du 9 octobre 2020 et compléments du 12 octobre 2020). M. le Conseiller d'Etat Maudet devait à cet égard assumer la validation des vacances des collaborateurs du DDE et le rôle du Secrétaire général dans le processus de validation des notes de frais (aud. [REDACTED]).

Sachant qu'en vertu de l'article 1er alinéa 2 du Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale (RCSAC), les décisions relatives au statut des Secrétaires généraux et Directeurs généraux sont du ressort du Conseil d'Etat, le DDE a établi a posteriori un projet d'arrêté du Conseil d'Etat dit de transfert qui consacrait le passage de S24 au DSES en qualité de "chargé de mission". Cet arrêté, approuvé par l'OPE, a été présenté à la séance du Conseil d'Etat du 14 octobre 2020. L'objet a été renvoyé à la séance suivante. Lors de la séance du 28 octobre 2020, cet objet a, à nouveau, été renvoyé à la séance suivante. Lors de celle-ci, soit celle du 29 octobre 2020, Mme la Conseillère d'Etat Fontanet, titulaire provisoire du DDE, a retiré cette demande. S24 a alors réintégré ses fonctions dès le 30 octobre 2020 (aud. [REDACTED]).

Le détachement de S24 au DSES a été organisé hâtivement avant toute décision formelle du Conseil d'Etat. L'on déduit des normes régissant l'organisation de l'administration cantonale genevoise qu'un département ne saurait fonctionner sans la présence d'un

secrétaire général (art. 1 et 2 RSGC) qui, outre ses fonctions internes au département, a des tâches transversales, notamment celle de participer au Collège des secrétaires généraux qui a certaines missions propres (art. 5 RSGC). Une décision de détachement de S24 au DSES, sans que le Conseil d'Etat ne désigne un nouveau Secrétaire général ou un remplaçant *ad interim*, aurait ainsi pu se révéler, *prima facie*, contraire à la réglementation genevoise.

Au demeurant, la suppression du poste de Secrétaire général n'était pas compréhensible. Le DDE était surchargé et on ne voit pas le sens de se priver d'un cadre supérieur qui a pour tâche de régler de nombreux problèmes administratifs (note de S24 à PMA du 9 octobre 2020 et compléments du 12 octobre 2020) qui ne devraient pas être assumées par le titulaire du département, telles "la validation des jours de vacances du personnel et le rôle du SG dans le processus de la validation des notes de frais" (aud. [REDACTED]). En sus, au vu des tâches assumées par le DDE dans le cadre de la crise sanitaire, il n'apparaît pas opportun de se séparer d'une personne ayant une formation de juriste alors que le département était sous-doté en la matière. Ce transfert est d'autant plus incongru que M. le Conseiller d'Etat Maudet prévoyait de confier des tâches relevant de la DG-DERI au secrétariat général (aud. [REDACTED]). Finalement, l'attribution à S16 des tâches relatives au Collège des secrétaires généraux (courriel de PMA à la DDE du 8 octobre 2020) paraît peu pertinente au vu de la fonction de ce dernier qui a par ailleurs confirmé ne pas se sentir légitime dans l'exercice de ces fonctions-ci (aud. [REDACTED]).

f. Effet des transferts sur les collaborateurs du DDE

La plupart des collaborateurs ont été surpris et n'ont pas compris les motifs de ces transferts notamment en raison de la grande charge de travail du DDE. Il leur apparaissait peu adéquat de se passer de forces de travail (aud. [REDACTED]). En outre, le fait qu'un département se retrouve sans Secrétaire général et sans Directeur de l'organisation et des systèmes d'informations semblait à certains contraire à la réglementation (aud. [REDACTED]). De plus, pour d'autres, ces déplacements confirmaient le sentiment qu'ils avaient que M. le Conseiller d'Etat Maudet considérait peu le travail de ses subordonnés, ne leur reconnaissait pas de compétences propres et qu'il semblait considérer que chacun était capable de faire le travail de chacun, traduisant ainsi une méconnaissance des tâches et compétences effectives de ses collaborateurs (aud. [REDACTED]).

Les incompréhensions liées à ces transferts démontrent une fois encore que les objectifs de la réorganisation voulue par M. le Conseiller d'Etat Maudet n'ont pas été compris par un nombre important de ses collaborateurs.

Surtout, ces nouveaux transferts, qui plus est de hauts cadres du DDE, ont non seulement ajouté à la déstabilisation résultant des changements constants, mais ont également confirmé la toute-puissance de M. le Conseiller d'Etat Maudet qui pouvait écarter sans difficultés des cadres du DDE, dont l'activité est importante pour le bon fonctionnement de l'Etat dans sa structure et dans sa durée. Par phénomène d'écho, ce constat démontrait aux collaborateurs du DDE la fragilité de la pérennité de leur propre poste de travail et suscitait un sentiment d'anxiété (aud. [REDACTED]).

g. Communication de l'"horizontalisation" aux collaborateurs du DDE et séance du 1^{er} octobre 2020

S'agissant de savoir si, quand et comment la communication de cette "horizontalisation" a été faite auprès des collaborateurs, l'expert relève ce qui suit.

M. le Conseiller d'Etat Maudet aurait discuté de sa vision du travail par "projet" avec ses collaborateurs lors d'un séminaire en août 2020 à Lyon (aud. [REDACTED]). On ne trouve pas trace de cela dans le dossier et les collaborateurs n'ont pas mentionné à l'expert qu'une telle communication leur avait été faite.

Dans une "lettre de cadrage" du 1^{er} septembre 2020 adressée aux "équipes" du DDE, M. le Conseiller d'Etat Maudet indique vouloir travailler par pôles et énumère une série de projets. Cette lettre ne contient rien de spécifique quant à la réorganisation du DDE et, en particulier sur l'"horizontalisation" de la hiérarchie.

Dans la séance de Présidence SG DG-DERI du 7 septembre 2020, il est question de divers projets et du déménagement dont il a été question précédemment sans que cette organisation ne soit, en soi, un thème de cette séance (PV Séance DDE Présidence SG DG-DERI du 7 septembre 2020 ch. 4.1.2).

M. le Conseiller d'Etat Maudet en aurait parlé avec sa Cheffe de cabinet et D17 le 28 septembre 2020 au moment d'envoyer la note du 28 septembre 2020 au Conseil d'Etat dans laquelle les projets en cours étaient énumérés (aud. [REDACTED]).

Quant à D17, il a expliqué qu'il n'avait eu "aucune information au préalable de ce qui allait être dit durant cette séance [séance du 1^{er} octobre 2020]. Je n'ai eu aucune discussion en bilatéral avec lui à ce sujet" (aud. [REDACTED]).

Quoi qu'il en soit, un changement de fonction aussi radical pour le DG de la DG-DERI que celui qui va être communiqué lors de la séance du 1^{er} octobre 2020 aurait dû être formalisé dans un entretien spécifique faisant l'objet d'un procès-verbal.

M. le Conseiller d'Etat Maudet explique que "le but de la séance du 1^{er} octobre 2020 était de leur [les collaborateurs] expliquer ces notions" (PMA Q. 36), ce qui revient à dire que ceux-ci n'étaient pas informés auparavant. Ce sujet ne figurait pourtant pas à l'ordre du jour (ordre du jour de la séance du 1^{er} octobre 2020 adressé par courriel du 30 septembre 2020 de D17 à M. le Conseiller d'Etat Maudet et tous les participants à cette séance).

La séance de "Présidence SG-DG-DERI du 1^{er} octobre 2020" a été ce que certains ont décrit comme "le point d'orgue" des difficultés dans la conduite du département (aud. [REDACTED]).

Alors que le thème du fonctionnement du DDE n'était, on l'a dit, pas inscrit à l'ordre du jour, M. le Conseiller d'Etat Maudet a mentionné au fil de cette séance les mesures qu'il entendait prendre en vue de la concrétisation de la réorganisation de son département. Il a confirmé que la DG-DERI allait désormais fonctionner selon le mode de l'"horizontalisation" de la hiérarchie. Il indiquait ainsi que les séances de la DG-DERI n'avaient plus lieu d'être et qu'il tiendrait lui-même des séances par pôles de collaborateurs. Cela étant, D17 ne dirigeait plus l'activité de cette direction. M. le Conseiller d'Etat Maudet désignait D17 "super ambassadeur" de l'exogène dont il avait dit quelques instants auparavant que c'était l'une des tâches dans laquelle il était nécessaire d'économiser des forces de travail (PV de la séance Présidence DG-DERI du 1^{er} octobre 2020). D17 devenait de fait "chef de projet" au même titre que ses subordonnés et, qui plus est, d'un domaine non prioritaire. M. le Conseiller d'Etat Maudet a encore indiqué en toute fin de séance qu'il allait procéder lui-même aux évaluations des attachés et adjoints scientifique "en bonne intelligence " avec D17.

Les collaborateurs du DDE ont ainsi constaté que M. le Conseiller d'Etat Maudet avait dépossédé D17 de ses prérogatives de DG alors que D17 était un chef apprécié par ses collaborateurs pour ses compétences professionnelles et son management ressenti par ses subordonnés comme bienveillant. La majorité des collaborateurs de la DG-DERI considérait que D17 avait un rôle d'intermédiaire entre eux et M. le Conseiller d'Etat Maudet, qui les préservait d'échanges avec ce dernier qu'ils craignaient. Certains ont relevé le rôle fédérateur de D17 au sein de son équipe, ce que M. le Conseiller d'Etat Maudet ne semblait pas saisir (aud. [REDACTED]). Des

collaborateurs ont qualifié D17 de "paratonnerre" (aud. [REDACTED]), de "tampon" (aud. [REDACTED]), de "bouclier" (aud. [REDACTED]) entre eux et M. le Conseiller d'Etat Maudet. Que D17 se voie retirer cette fonction d'intermédiaire lors de la séance du 1^{er} octobre 2020 semble avoir généré chez une grande partie des collaborateurs de la DG-DERI des sentiments d'angoisse et de crainte à l'idée d'être en contact encore plus direct avec le magistrat (aud. [REDACTED]).

Ils ont en outre compris que D17 n'avait pas été informé clairement préalablement de ce retrait de ses prérogatives alors qu'eux-mêmes l'apprenaient à cette séance.

La communication de cette dépossession de compétences faite devant ses propres subordonnés a été ressentie par ceux-ci comme humiliante pour D17, d'autant que celui-ci était simultanément mis au rang d'un attaché ordinaire au développement économique, qui plus est dans un domaine non prioritaire (aud. [REDACTED]).

Ainsi, les collaborateurs présents à cette séance, ont, pour la plupart, été profondément choqués par son déroulement. Après de l'expert, ils l'ont décrite notamment comme d'une "violence inouïe" (aud. [REDACTED]), comme "violente" (aud. [REDACTED]), "inacceptable" (aud. [REDACTED]), comme "incompréhensible" (aud. [REDACTED]). Les collaborateurs se décrivent à l'issue de cette séance dans un état de "sidération" (aud. [REDACTED]).

Quant à l'annonce que leurs évaluations seraient effectuées par M. le Conseiller d'Etat Maudet, elle avait un caractère anxiogène dans la mesure où les collaborateurs craignaient d'être évalués par un magistrat qui ne donnait pas l'impression de bien connaître les compétences professionnelles de ses subordonnés et leur utilité effective au sein du département. En outre, qu'il soit autoritaire et exigeant, capable d'humilier le DG de la DG-DERI devant une quinzaine de subordonnés, ne les rassuraient pas sur le climat qui présiderait lors de ces entretiens d'évaluation. Ils comprenaient d'autant moins cette mesure que ce n'est pas dans les compétences ordinaires d'un Conseiller d'Etat de procéder aux évaluations de tous les cadres d'un département quel que soit leur niveau.

A la suite de la séance du 1^{er} octobre 2020, D17, alors apparemment en compagnie du Secrétaire général du DF, a [REDACTED] au cours d'une conversation téléphonique avec S24 ainsi que cela ressort des déclarations de S24 et D17 (aud. [REDACTED]). D17 a décrit ce moment comme "le point final d'un processus d'écrasement"; il est allé voir son médecin qui lui a proposé de le mettre en arrêt maladie (aud. [REDACTED]). A propos de cet arrêt maladie, M. le Conseiller d'Etat Maudet en minimise le sérieux en produisant trois courriels adressés par D17 aux

membres d'un "club service" dont lui-même et D17 sont membres en faisant valoir que D17 y aurait eu une activité pendant son arrêt maladie. A cet égard, il faut relever qu'un arrêt maladie ne saurait empêcher toute activité à caractère privé, d'autant que par ces courriels D17 communiquait des informations de portée minimale ayant trait à des réunions dudit club service, soit deux "doodle" pour deux déjeuners puis l'annonce de la suspension des activités du club à raison des restrictions liées à la pandémie (aud. [REDACTED] et courriels de D17 des 3, 10 et 22 octobre 2020).

Les mesures prises et le but de la réorganisation dans son ensemble ont par ailleurs été peu compris, mal compris, voire pas compris par la plupart des collaborateurs (aud. [REDACTED]). Ce déficit de compréhension était renforcé par le sentiment que M. le Conseiller d'Etat Maudet peinait parfois lui-même à suivre le fil des changements, ne se souvenant pas toujours des nouvelles configurations qu'il avait ordonnées (aud. [REDACTED]).

Cela étant, la communication de l'"horizontalisation" de la hiérarchie à laquelle M. le Conseiller d'Etat Maudet a procédé pour la première fois lors de la séance du 1^{er} octobre 2020 était gravement déficiente. Les subordonnés ont été informés par bribes sans que cela fût un thème spécifique de la séance, encore moins préparé, sans que leur avis ne leur ait été demandé ou, au moins, qu'ils puissent poser des questions ou s'exprimer à ce sujet. Elle était imposée aux subordonnés et excluait du jeu leur directeur qui était apprécié. Il est cependant notoire que les réformes en matière d'organisation, en particulier lorsqu'elles concernent une équipe si réduite déjà en difficultés, doivent être présentées avec transparence. Les éléments du changement doivent être identifiés. Les avantages pour le groupe et pour les individus doivent également être mis en évidence.

Le management horizontal, prôné notamment dans le secteur des start-up, a pour sens de favoriser, dans l'intérêt de l'entreprise, le bien-être des collaborateurs et la stabilité des équipes. Il implique une adhésion pleine et entière au projet et aux objectifs de l'entreprise et un partage des idées et expériences. Le concept d'"horizontalisation" semble s'entendre comme une organisation gommant la hiérarchie pour favoriser un fonctionnement participatif et une prise de décision commune, dans un cadre clair. Il présuppose notamment que l'individualité des collaborateurs soit respectée et que les relations soient empreintes de confiance.

L'autoritarisme et l'absence de recherche d'adhésion, dans la prise de décision comme dans la communication, qui caractérisent le management pratiqué le 1^{er} octobre 2020 par M. le Conseiller d'Etat Maudet sont étrangers à ce type d'organisation.

Quant à savoir si une "horizontalisation" de la hiérarchie du DDE aurait pu être, en soi, une mesure pertinente, l'expert s'exprimera de manière prudente à ce sujet. Il n'est cependant pas exclu que, compte tenu de la taille de cette entité, une telle organisation ait pu être mise en œuvre pour l'efficacité de l'action de l'Etat. Cependant, à l'évidence, un tel changement en marge des normes et des habitudes prévalant dans une administration organisée de façon pyramidale ne pouvait être introduit que s'il faisait l'objet d'explications claires, motivantes et porteuses d'envie pour chacun.

En l'occurrence, souffrant d'une communication dévastatrice, l'"horizontalisation" telle que voulue par M. le Conseiller d'Etat Maudet semble s'apparenter davantage à une "verticalisation" totale de la structure hiérarchique du DDE, dès lors que chaque collaborateur lui répondrait directement et qu'il garderait sa fonction de décideur et de seul supérieur hiérarchique. Au surplus, une telle organisation s'inscrirait très difficilement dans la structure de l'administration genevoise pyramidale telle qu'elle fonctionne suivant la loi, les règlements et les habitudes. Les mises à l'écart formelles ou fonctionnelles des cadres supérieurs en elles-mêmes et les problèmes induits par celles-ci - par exemple, M. le Conseiller d'Etat Maudet était amené à gérer des problèmes strictement administratifs en lieu et place des cadres disparus et un cadre moyen du DDE se voyait désigné pour participer aux affaires du Collège des secrétaires généraux - en font la démonstration

De manière intermédiaire, pour une période de crise, on aurait aussi pu imaginer la mise sur pied d'une organisation resserrée de l'entité concernée avec la participation active des cadres supérieurs de celle-ci (task force), mais ce n'était pas le projet de M. le Conseiller d'Etat Maudet.

h. Conclusion intermédiaire

Les changements d'organisation décidés unilatéralement dès juillet 2020, mais véritablement communiqués le 1^{er} octobre 2020 ont eu pour conséquences de nouveaux transferts, des recrutements, des déménagements, des modifications de postes et d'attributions. Ces nouveaux changements sont intervenus alors que les collaborateurs faisaient face à une charge de travail conséquente liée à la crise de la COVID-19, celle-ci nécessitant par ailleurs des efforts d'adaptation non seulement sur le plan professionnel,

mais également privé. Dans ce contexte, la perte pour le DDE de deux postes clés (S24 et [REDACTED]) et la dépossession de D17 de ses prérogatives de direction et gestion constituaient des mesures incompréhensibles pour les collaborateurs de ce département et, en elles-mêmes, inadéquates.

La plupart des collaborateurs de la DG-DERI ont d'une part été profondément déstabilisés par les changements eux-mêmes, ceux-ci renforçant le climat d'instabilité, en particulier le sentiment que chacun était susceptible de faire l'objet d'un transfert ou d'un déclassement fonctionnel du jour au lendemain, ainsi que la crainte d'être en rapport direct avec M. le Conseiller d'Etat Maudet. D'autre part, beaucoup de collaborateurs ont été surpris, voire choqués, de la manière avec laquelle ces changements ont été conduits, notamment au regard du non-respect des règles en vigueur quant aux transferts de S24 et [REDACTED].

La communication relative aux mesures de réorganisation ("horizontalisation" et ses conséquences) s'est révélée particulièrement déficiente.

Ces mesures ont été mal vécues. Elles ont constitué de nouveaux facteurs de déstabilisation, dont le retrait matériel des prérogatives de D17 a constitué le paroxysme. Les événements du 1^{er} octobre 2020, conjugués aux transferts de S24 et [REDACTED] à la même période et à l'épuisement des forces de travail ont instauré un climat de travail anxigène, allant jusqu'à la peur, pour de très nombreux collaborateurs de la DG-DERI (aud. [REDACTED]).

D. Quelques aspects particuliers des relations entre M. le Conseiller d'Etat Maudet et ses collaborateurs

a. Délais très courts

Les collaborateurs de la DG-DERI étaient sous la pression de délais souvent très, voire trop courts, pour établir des notes, faire des recherches ou des propositions, soit des travaux qui n'étaient pas anodins et qui s'ajoutaient aux autres tâches déjà en cours. Cette manière de travailler du titulaire du département apparaît très fréquente. De nombreux collaborateurs l'ont relevée, évoquant même des délais "irréalistes" (aud. [REDACTED] aud. [REDACTED] [REDACTED]).

M. le Conseiller d'Etat Maudet a indiqué à cet égard que les délais étaient toujours fixés après discussion (aud. [REDACTED]) et qu'il était toujours d'accord que les délais soient rediscutés en amont (aud. [REDACTED]). Ce n'est cependant pas ce qui ressort des déclarations convaincantes des collaborateurs du DDE, qui considéraient manifestement ces délais comme contraignants, l'expert n'ayant pas trouvé de trace de report de délais dans les échanges de courriels ou les procès-verbaux de séances.

Au surplus, M. le Conseiller d'Etat Maudet ne peut pas reprocher à ses subordonnés de ne pas s'être plaints de délais trop courts (aud. [REDACTED]) dès lors que son style autoritaire de management ne laissait guère de place aux collaborateurs pour cela.

L'expert mentionne ci-dessous deux situations caractéristiques de cette exigence qui lui ont été rapportées.

1) En 2019, il a été exigé de [REDACTED] divers travaux en matière de [REDACTED] - ce n'était pas sa spécialité à la DG-DERI - dans des délais jugés irréalistes par D17 (aud. [REDACTED]), ce dont il s'était ouvert par courriel du 14 novembre 2019 auprès de M. le Conseiller d'Etat Maudet, celui-ci lui répondant sèchement le lendemain (voir courriels de PMA à D17 des 14 et 15 novembre 2019). [REDACTED] a débuté un arrêt maladie de longue durée le [REDACTED] (aud. [REDACTED]).

2) L'expert a en outre constaté que, lors de la séance de la DG-DERI du 6 mai 2020, sept notes substantielles ont été demandées à divers collaborateurs de la DG-DERI dans un délai de trois jours ouvrables, ce qui a été largement décrit comme insuffisant et impliquait un travail durant le week-end sans qu'une urgence ne semble le justifier d'emblée (aud. [REDACTED]).

A cet égard, M. le Conseiller d'Etat Maudet indique que cela allait de soi que les autres tâches devaient être abandonnées pour réaliser ces notes (aud. [REDACTED]), ce qui n'a cependant pas été dit aux collaborateurs, qui se sont vus ainsi chargés d'une tâche supplémentaire qui se superposait aux autres, qui plus est dans une période de travail particulièrement chargée en raison du traitement des mesures d'aides économiques liées à la crise sanitaire.

Cette pratique de délais courts se comprend évidemment si tant est que l'objet le justifiât. En particulier, la mise sur pied rapide des aides économiques à l'occasion de la crise sanitaire a évidemment pu justifier complètement de telles exigences. Toutefois, même en cas d'urgence, il faut tout de même prendre le temps d'aboutir à des résultats d'une qualité raisonnable pour la population genevoise.

Cette pratique de mise sous pression des collaborateurs a participé indubitablement à l'augmentation du stress des collaborateurs directement actifs dans l'exécution des missions du DDE. L'exemple concernant ■■■ est frappant à cet égard. Elle peut prêter à discussion sous l'angle de la protection de la personnalité des agents de l'Etat.

b. Courriels adressés aux collaborateurs pendant les heures de repos, la nuit et le week-end

Les collaborateurs du DDE recevaient nuitamment (jusqu'à minuit) ou le week-end des courriels du titulaire du département demandant l'exécution de tâches ou faisant état de son insatisfaction quant à l'exécution d'une tâche du DDE.

L'expert joint au rapport quelques courriels témoignant de cette pratique. Il mentionne ici les exemples suivants:

- 1) M. le Conseiller d'Etat Maudet a demandé à ■■■ par courriel du samedi 7 mars 2020 à 15h14 d'intégrer dans une note en préparation "d'ici demain soir" une réflexion de S21 du 6 mars 2020, ce qui supposait que ■■■ consulte sa messagerie professionnelle et travaille durant le week-end sur un sujet d'ordre général en lien avec la crise sanitaire qui ne présentait cependant pas de caractère d'urgence.
- 2) La préparation d'un courriel à un CEO d'une des plus grandes entreprises américaines actuelles, avec lequel le magistrat aurait voulu prendre contact, a donné lieu à des échanges les samedi et dimanche 2 et 3 mai 2020 entre M. le Conseiller d'Etat Maudet, ■■■ et ■■■, ce dernier ayant préparé ces jours-là un projet qui, selon ■■■, n'aurait en définitive pas été utilisé.

Certes, M. le Conseiller d'Etat Maudet explique qu'il pratiquait de la sorte car il a besoin de peu d'heures de sommeil et qu'ainsi il liquidait les choses à faire quand il y pensait. Il ajoute qu'il n'y voit pas de problème car il pouvait se le permettre avec des hauts cadres et il ne s'attendait pas à une réponse sur le champ. Il partait néanmoins de l'idée que ses subordonnés auraient vu ses courriels avant la séance du lundi matin à 9h00 et qu'ils pouvaient dès lors les lire dès 8h00 le jour-même (aud. [REDACTED]). Cette explication n'est guère convaincante dans la mesure où ces courriels portaient des demandes ou des critiques qui nécessitaient inévitablement l'ouverture de la messagerie professionnelle durant le week-end, un moment de réflexion sur la suite à donner à ces courriels, voire un travail effectif en vue de la séance du lundi.

Au demeurant, les collaborateurs du DDE ne considéraient pas que le traitement de ces courriels était censé attendre le début de semaine s'agissant de messages émanant d'un supérieur directif et exigeant (aud. [REDACTED]). Quoi qu'il en soit, un chef, tel M. le Conseiller d'Etat Maudet, ne peut se prévaloir de ce qu'il n'attend pas de réponse à ses courriels envoyés pendant les heures de repos s'il n'a pas clairement informé ses subordonnés de son absence d'attente à cet égard, ce qui n'était pas le cas.

L'interpellation de [REDACTED] par courriel le vendredi soir 17 juillet 2020 à 19h59, soit au moment où celui-ci allait quitter son bureau pour prendre ses vacances, relève du même fonctionnement d'autant que ledit collaborateur est réputé pour ne pas savoir refuser une tâche et qu'il tient un rôle central dans [REDACTED]. M. le Conseiller d'Etat Maudet a d'ailleurs dit de lui: "[REDACTED] est quelqu'un qui ne sait pas dire non. C'est un st-bernard. On doit dire non pour lui. Donc oui, il a une charge de travail importante" (aud. [REDACTED]). Il a encore ajouté: "Je considère que [REDACTED], vu son statut et son expérience, aurait pu m'indiquer qu'il était en vacances. Mais vu la situation d'urgence liée à la COVID, il est tout à fait possible que j'aie pu exiger un retour de sa part sur un point particulier lié à une mesure COVID. Vous me lisez un échange de courriels entre [REDACTED] et moi-même du 17 juillet 2020. Je me souviens de cette problématique. J'ai demandé à plusieurs reprises à [REDACTED] un retour sur plusieurs éléments et il a procrastiné, donc bien sûr que j'ai fait part de mon irritation car les informations dont j'avais besoin n'étaient pas disponibles. [REDACTED] est un gros bosseur, mais qui ne sait pas dire non. Dans cette configuration, c'est un collaborateur précieux mais qu'il faut suivre à la trace. Il prend beaucoup de temps pour effectuer certaines tâches. C'est quelqu'un qui n'a jamais râlé. Il est consciencieux, mais à l'excès. J'ai parfois dû lui dire, avec le secrétaire général, de rentrer chez lui. A mon souvenir, [REDACTED] ne m'a jamais fait part d'avoir le sentiment de travailler trop dans des délais trop courts" (aud. [REDACTED]). Certes, par ce courriel, M. le Conseiller d'Etat Maudet ne demandait pas à [REDACTED] de renoncer à ses vacances, mais il soulignait d'un ton très vif

("les bras m'en tombent") le caractère inachevé de la dernière note que celui-là lui avait adressé et les interrogations en suspens, ce qui pouvait être pris comme une invitation à parachever cette mission, en particulier par un collaborateur dont on savait la grande conscience professionnelle. A cette occasion, ce collaborateur a perdu ses nerfs dans le bureau d'un collègue bienveillant (aud. [REDACTED]).

Au surplus, toujours dans le domaine de l'inter-communication, M. le Conseiller d'Etat Maudet a préconisé au sein du DDE l'utilisation de l'**application Signal** pour l'envoi des messages professionnels et les appels téléphoniques (voir courriel de M. le Conseiller d'Etat Maudet du 8 octobre 2020), soit une plateforme non professionnelle, alors que les collaborateurs bénéficient de la messagerie de l'Etat de Genève *a priori* sécurisée. Un collaborateur affecté à la communication du DDE a émis quelques réserves quant à l'usage d'une telle plateforme, faisant valoir que cela générerait certaines difficultés (aud. [REDACTED]).

A ce propos, l'expert n'ignore pas que les propriétaires de cette application se prévalent de leur "indépendance" et du caractère "crypté" de leur messagerie. Il n'en demeure pas moins que la recommandation de son utilisation dans une entité étatique est, en soi, surprenante du point de vue de la protection des données et du suivi des informations, en particulier sur ce dernier aspect si la fonction "messages éphémères" est activée. L'expert n'a pas investigué sur le thème de savoir si une telle pratique était courante au sein de l'administration genevoise ou si elle était admise.

Si l'on peut admettre l'envoi de messages pendant les heures de repos si cela est exceptionnel et justifié par l'urgence, cela ne saurait être admis comme mode ordinaire de communication sauf à empêcher les collaborateurs de bénéficier de repos ou de préserver leur vie privée, cas échéant familiale et conjugale. Dans cette mesure, nonobstant les déterminations à cet égard de M. le Conseiller d'Etat Maudet, cette pratique d'envois de courriels durant la nuit et les week-ends ou, de manière plus générale celle de solliciter les subordonnés pendant leur temps de repos, qui plus est de manière souvent très sèche, apparaît douteuse du point de vue des règles protégeant la personnalité des agents de l'Etat. Elle a contribué à détériorer les conditions de travail des collaborateurs du DDE.

c. Souffrances au travail

En sus des arrêts de travail complets ou partiels déjà évoqués, l'expert a constaté que plusieurs collaborateurs du DDE présentaient ou semblaient présenter une souffrance importante en lien avec leur travail, Ces situations inquiétaient ou avait pu inquiéter très sérieusement leurs collègues. L'expert les énumère ici même si certains d'entre eux ont déjà été mentionnés précédemment.

1) ■■■

Plusieurs collaborateurs ont notamment fait part de leur inquiétude quant à l'état de santé de ■■■. L'expert a en effet pu constater qu'elle semblait présenter des difficultés en raison de son travail. ■■■ a évoqué à plusieurs reprises lors de son audition se sentir inutile au sein du DDE, ne pas y comprendre son rôle, ce qui générerait de la souffrance (aud. ■■■). Elle a également indiqué avoir l'impression que son poste était sur la sellette depuis son arrivée au DDE en 2018 et que c'était une situation anxiogène (aud. ■■■). Peu après son arrivée, S21 s'était même inquiété du fait que ■■■ pouvait présenter des risques auto-agressifs (aud. ■■■; courriel de ■■■ à ■■■ du 1^{er} décembre 2017).

2) ■■■

■■■ a déclaré assumer une charge de travail qu'elle estimait trop importante, dans un climat de travail difficile (aud. ■■■). Outre la charge de travail, elle a notamment indiqué qu'elle devait faire face à des injonctions contradictoires qui rendaient l'exécution de son travail pénible (aud. ■■■). Elle a affirmé que son médecin souhaitait la mettre en arrêt de travail, mais qu'elle s'y était refusé pour l'instant (aud. ■■■).

3) ■■■

■■■ a déclaré à l'expert ressentir une grande fatigue physique et psychologique, dont il aurait notamment fait part à son médecin et à S12 (aud. ■■■). Il a mentionné être dans "un inconfort psychologique" depuis son entrée en fonction à l'Etat de Genève (aud. ■■■) et n'avoir pas su se préserver du rythme de travail imposé par M. le Conseiller d'Etat Maudet (aud. ■■■). S24 a également émis des inquiétudes quant à la santé de ■■■ en raison de la pression qu'il s'imposait au travail (aud. ■■■).

4) ■■■

■■■ semble présenter des signes de surcharge et d'épuisement importants évoqués par lui-même et constatés par beaucoup de ses collègues (aud. ■■■).

avoir informé D17 des changements à venir lors d'un entretien avec lui le 28 septembre 2020 (aud. [REDACTED]) en admettant toutefois que la séance du 1^{er} octobre 2020 a pu être un moment difficile pour D17 (aud. [REDACTED]) et que les collaborateurs présents avaient pu être "heurtés", tout en s'en étonnant (aud. [REDACTED]).

L'expert relève que M. le Conseiller d'Etat Maudet semble ne pas avoir conscience du rôle assumé par D17 auprès des collaborateurs de la DG-DERI, qui apprécient unanimement ses qualités humaines, sa gestion bienveillante, son esprit fédérateur et protecteur.

Au surplus, il est renvoyé aux passages du présent rapport relatifs à la réorganisation par l'"horizontalisation" de la hiérarchie et à la séance du 1^{er} octobre 2020.

6) [REDACTED]

L'expert a déjà évoqué les arrêts de travail longue durée de ces trois collaboratrices. Il lui est toutefois apparu à lui, ainsi qu'à certains collaborateurs, que celles-ci demeuraient fragiles (aud. [REDACTED]), en atteste notamment le fait que lorsqu'elles ont été entendues par l'expert, deux d'entre elles n'avaient pas repris leur activité au taux qui était le leur avant leur arrêt de travail et travaillaient ainsi à temps partiel (aud. [REDACTED]).

Il est au surplus renvoyé au passage ci-dessus concernant les arrêts maladies de ces collaboratrices.

7) Plaintes diverses

De manière générale, plusieurs collaborateurs ont indiqué avoir parfois "la boule au ventre" au travail (aud. [REDACTED]) et la plupart a estimé concevable que des collègues puissent craindre de croiser M. le Conseiller d'Etat Maudet sur leur lieu de travail, de peur qu'il leur assigne des tâches supplémentaires ou qu'il les interpelle par une question à laquelle ils ne pourraient pas répondre (aud. [REDACTED]). Certains ont estimé souffrir du fait qu'ils avaient l'impression que le travail effectué n'était jamais à la hauteur des exigences de leur supérieur (aud. [REDACTED]). Certains ont même évoqué avoir pu se sentir humilié par M. le Conseiller d'Etat Maudet (aud. [REDACTED]). Plusieurs collaborateurs ont indiqué que le style de management direct, voire autoritaire, de M. le Conseiller d'Etat Maudet, participait à leur mal-être au travail (aud. [REDACTED]).

vos collègues ? Dans quelles circonstances ? Pour quels motifs ?", un autre cadre du secrétariat général s'est exprimé comme suit: "Oui, j'ai pu constater une souffrance forte chez des collaborateurs, surtout au sein de la DG-DERI. Ces souffrances ont pu être transmises au magistrat qui en prenait acte" (aud. [REDACTED]). Un jeune collaborateur ne pense pas que M. le Conseiller d'Etat Maudet "se préoccupait de la cause des arrêts maladie des gens. Il souhaitait juste savoir quand les gens revenaient" (aud. [REDACTED]). S24 relève lui aussi un déficit d'empathie chez son supérieur (aud. [REDACTED]). Quant à S13, à la question "Selon vous, M. Maudet a-t-il été sensible aux difficultés éprouvées par les collaborateurs du DDE ?" elle répond "Je n'en ai pas discuté avec lui. Ce n'était pas un sujet de conversation entre lui et moi." Enfin, un [REDACTED] relève à propos de Mme la Conseillère d'Etat Fontanet: "elle exprime quelque chose que M. Maudet n'exprimait pas suffisamment, c'est de l'empathie" (aud. [REDACTED]). Aucun collaborateur n'a décrit M. le Conseiller d'Etat Maudet comme un homme empathique. Certains ont dit qu'il pouvait être ponctuellement reconnaissant.

En évoquant les souffrances de quelques collaborateurs au-delà des personnes qui ont été en arrêt maladie, on constate que le climat instauré par la gouvernance du titulaire du département a été dommageable de manière générale. La petite taille de ce département confiné sur deux étages d'un seul immeuble et le rapport direct que M. le Conseiller d'Etat avait avec ses collaborateurs auraient dû, en premier lieu, lui permettre de prendre conscience de ces souffrances et, en second lieu, le conduire à une certaine adaptation de ses exigences et de son style de management.

IV. Le DDE depuis le 28 octobre 2020

Depuis la décision du Conseil d'Etat retirant provisoirement à M. le Conseiller d'Etat Maudet la gestion du DDE, celui-ci est dirigé par Mme la Conseillère d'Etat Fontanet. D17 a matériellement repris ses fonctions de DG. S24 et [REDACTED] ont réintégré le DDE dans leurs fonctions respectives.

La grande majorité des collaborateurs du DDE considère que, depuis lors, la charge de travail demeure importante ou qu'elle est même plus lourde, compte tenu des mesures d'aides engendrées par la deuxième vague de la crise sanitaire (aud. [REDACTED] [REDACTED]). Les journées de travail restent longues et les collaborateurs du DDE, toujours affectés à la distribution de prestations, ressentent une pression importante, principalement de la part des bénéficiaires potentiels qu'il faut à juste titre tenter d'aider au plus vite (aud. [REDACTED]). Un certain nombre d'ETP

d'auxiliaires a été alloué au département en décembre 2020, sur demande de Mme la Conseillère d'Etat Fontanet. Compte tenu de cette charge de travail extraordinaire, l'expert a constaté que beaucoup de collaborateurs manifestaient un épuisement certain.

Cependant, nombre de collaborateurs estime pouvoir effectuer le travail dans des conditions plus sereines, se sent soulagé, trouve l'ambiance de travail plus apaisée (aud. [REDACTED]). Certains considèrent néanmoins que le retrait provisoire de M. le Conseiller d'Etat Maudet a entraîné de nouvelles incertitudes (aud. [REDACTED]). D'autres collaborateurs sont critiques quant au changement intervenu à fin octobre 2020 (aud. [REDACTED]). Plusieurs collaborateurs ont exprimé leurs craintes quant à d'éventuels nouveaux changements pouvant intervenir à la suite des élections du Conseil d'Etat de mars 2021 (aud. [REDACTED]). D'autres collaboratrices ont enfin évoqué des difficultés relationnelles avec des collègues masculins au sein du secrétariat général sans que l'expert ne puisse objectiver des faits précis à cet égard (aud. [REDACTED]).

8. MANDAT D'EXPERTISE, POINT B

"Détermination des facteurs ayant conduit au diagnostic matérialisé par le rapport Donzé Bez".

I. Considérations générales

A. Spécificités des réponses au Point B par rapport à celles figurant sous Point A

Mme Donzé a établi un rapport intermédiaire le 20 octobre 2020, puis un second rapport le 12 novembre 2020. Ce dernier est intitulé *Rapport de diagnostic de la Direction générale du Développement économique, de la recherche et de l'innovation / DG DERI et du Secrétariat général du Département du développement économique, du 12 novembre 2020*. Elle indique dans celui-ci (p. 2) qu'il annule et remplace celui du 20 octobre 2020, ce qui fait sens puisque l'expert a constaté que le premier rapport était quasiment intégralement inséré dans le second qui comporte au surplus les constats et conclusions de Mme Donzé résultant de ses investigations des 2 à 4 novembre 2020. Pour ce motif, l'expert ne prendra en considération que le rapport du 12 novembre 2020.

Le présent mandat est plus large (voir libellés des Points A et C du mandat du 9 décembre 2020) que celui confié à Mme Donzé, mais il porte également sur les aspects évoqués par cette dernière qui sont pour l'essentiel traités sous Point A de son rapport auquel l'expert renvoie.

Au-delà de ce renvoi, l'expert va présenter ici quelques observations concernant quatre éléments particuliers du rapport de diagnostic qu'il n'a pas évoqué sous Point A. Avant de les aborder, il y a lieu cependant de décrire:

- 1) Le contenu du mandat de Mme Donzé;
- 2) La garantie de l'anonymat assurée par l'Etat aux collaborateurs du DDE dans les entretiens conduits par Mme Donzé;
- 3) Les circonstances de tension extrême dans lesquelles ce mandat de diagnostic RH a été mis en œuvre;
- 4) La portée de l'ensemble de ces circonstances particulières sur le rapport de diagnostic de Mme Donzé.

B. Mandat confié à Mme Martine Donzé par l'Etat de Genève, représenté par l'OPE, ayant conduit à l'établissement du rapport de diagnostic du 12 novembre 2020

Mme Donzé, par un contrat du 2 octobre 2020 et deux avenants à celui-ci des 21 octobre et 2 novembre 2020, a été mandatée par l'OPE pour établir un diagnostic de la structure DG-DERI à la suite de "l'augmentation significative du taux d'absence des collaborateurs (masculin générique)" au sein de celle-ci afin de "permettre de comprendre la [...] situation". Le mandat a ensuite été étendu au secrétariat général du DDE par l'avenant du 2 novembre 2020. Il s'agit d'un mandat qui relève des ressources humaines et qui a été confié à une professionnelle de ce domaine.

Le point de départ de cette mission était donc l'évolution du taux d'absence au DDE, en particulier à la DG-DERI, pendant la période 2019-2020.

C. Les circonstances de tension extrême dans lesquelles le mandat de diagnostic RH a été mis en œuvre

Pour comprendre les circonstances sortant de l'ordinaire dans lesquelles Mme Donzé est intervenue, il faut reprendre la chronologie des faits et leur enchaînement, même si ceux-ci ont été largement évoqués sous chiffre 8 Point A ci-dessus.

Dans une ambiance de travail déjà largement détériorée par la conduite managériale décrite sous Point A, par l'urgence des nouvelles missions liées à la crise sanitaire, par l'ampleur énorme de leur mise en œuvre concrète, par la poursuite des tâches habituelles du DDE, certes en bonne partie réduites dans cette période de crise, par la déstabilisation personnelle que chacun ressent du fait de la crise sanitaire, M. le Conseiller d'Etat Maudet, dans une séance du 1^{er} octobre 2020 réunissant 18 collaborateurs cadres du DDE, a indiqué que la DG-DERI allait désormais fonctionner selon le mode de l'"horizontalisation" de la hiérarchie. Il indiquait ainsi que les séances de la DG-DERI n'avaient plus lieu d'être et qu'il tiendrait lui-même des séances par pôles de collaborateurs. Cela étant, le DG de la DG-DERI ne dirigeait plus l'activité de cette direction. M. le Conseiller d'Etat Maudet désignait en outre D17 comme "super ambassadeur naturel" de l'exogène dont il avait dit quelques instants auparavant que c'était l'une des tâches dans laquelle il était nécessaire d'économiser des forces de travail; quelques tâches annexes étaient encore confiées à D17. Lors de cette même séance, M. le Conseiller d'Etat Maudet a encore indiqué qu'il allait procéder lui-même aux évaluations des attachés et adjoints scientifique en collaboration avec D17.

Comme déjà évoqué sous le Point A, les collaborateurs présents à cette séance, ont, pour la plupart, été profondément choqués par son déroulement. Auprès de l'expert, ils l'ont décrite notamment comme d'une violence inouïe (aud. [REDACTED]), comme violente (aud. [REDACTED]), inacceptable (aud. [REDACTED]), comme incompréhensible (aud. [REDACTED]). Les collaborateurs se décrivent à l'issue de cette séance dans un état de sidération (aud. [REDACTED]).

Les collaborateurs du DDE ont ainsi constaté que M. le Conseiller d'Etat Maudet avait dépossédé le DG de la DG-DERI de ses prérogatives de DG alors que D17 était un chef apprécié de ses collaborateurs pour son management ressenti par ses subordonnés comme bienveillant et ses compétences professionnelles. Ils appréciaient le rôle de "paratonnerre" (aud. [REDACTED]) qu'il jouait pour eux à l'encontre de M. le Conseiller d'Etat Maudet. Ils ont en outre compris que D17 n'avait pas été informé clairement préalablement de ce retrait de ses prérogatives alors qu'eux-mêmes l'apprenaient à cette séance. En outre, la communication de cette dépossession de compétences faite devant ses propres subordonnés a été ressentie par ceux-ci comme humiliante pour D17, d'autant qu'il était simultanément mis au rang d'un attaché ordinaire au développement économique, qui plus est dans un domaine non prioritaire (aud. [REDACTED]).

Quant à l'annonce que leurs évaluations seraient effectuées par M. le Conseiller d'Etat Maudet, elle avait un caractère anxiogène dans la mesure où, d'une part, ce n'est pas dans les compétences ordinaires d'un Conseiller d'Etat de procéder aux évaluations des cadres supérieurs et subalternes et, d'autre part, que les collaborateurs craignaient d'être évalués par un magistrat ressenti comme autoritaire, exigeant, sans empathie et capable d'humilier le DG de la DG-DERI devant une quinzaine de subordonnés de ce dernier. Sur les circonstances de cette séance, il est renvoyé au surplus au Point A. A la séance du 1^{er} octobre 2020 s'est ajoutée l'annonce aux collaborateurs du DDE que le Secrétaire général du DDE était détaché au DSES en qualité de "chargé de mission" dès le vendredi 16 octobre 2020 (courriel de PMA au DDE du 7 octobre 2020). Ce transfert apparaissait hors norme pour les collaborateurs du DDE (aud. [REDACTED]). Les collaborateurs du DDE ont pu constater que le déménagement de S24 avait eu lieu effectivement le vendredi 9 octobre 2020 (aud. [REDACTED]).

Par courriel du 8 octobre 2020, M. le Conseiller d'Etat Maudet confirmait auprès des mêmes collaborateurs l'"horizontalisation" du DDE", le "détachement du Secrétaire général" et le fait

qu'il assumerait lui-même les missions du Secrétaire général s'agissant des tâches de coordination et de contrôle dévolues à celui qui occupe cette fonction.

Toujours dans cette même période, les collaborateurs du DDE avaient constaté que le Directeur de l'organisation et de la sécurité de l'information et de la logistique (DOSI), [REDACTED], était déplacé à l'OCSIN en qualité, lui aussi, de "chargé de mission", alors que l'activité de celui-ci au sein du DDE était ressentie à tout le moins comme utile (aud. [REDACTED]).

En conclusion, le déplacement abrupt du Secrétaire général et la mise à l'écart matérielle brutale du DG de la DG-DERI, soit les deux cadres principaux du DDE, secondairement celui du DOSI, faisaient la démonstration éclatante auprès des collaborateurs que nul n'était à l'abri d'une mise à l'écart puisque les responsables principaux du DDE pouvaient être écartés aussi aisément qu'abruptement par M. le Conseiller d'Etat Maudet qui devenait leur chef direct. Ces événements, pris ensemble avec les problèmes déjà décrits, soit ceux en lien avec le management de M. le Conseiller d'Etat Maudet et ceux résultant de la crise sanitaire, ont légitimement mis les collaborateurs de la DG-DERI dans un état d'angoisse paroxystique quant à leurs conditions de travail. Pour le surplus, il est renvoyé au chiffre relatif au Point A.

C'est dans ce contexte de tension et d'angoisse que Mme Donzé est intervenue.

D. Garantie de l'anonymat assurée par l'Etat aux collaborateurs du DDE dans les entretiens conduits par Mme Donzé

A la demande de l'OPE, les collaborateurs de la DG-DERI ont reçu de leur Secrétaire général le courriel du 12 octobre 2020 suivant:

"A l'initiative de l'Office du personnel de l'Etat (OPE) et avec le soutien du magistrat, en raison d'un taux d'absence élevé entre mai 2019 et avril 2020, Madame Martine Donzé, du Cabinet Donzé Bez, a été chargée d'établir un diagnostic de la DG-DERI afin de permettre la compréhension de cette situation, à l'instar de ce qui se fait dans les services qui voient leur taux d'absence dépasser 10%.

Pour ce faire, Madame Donzé aura des entretiens avec les collaborateurs et les collaboratrices de la DG DERI. Cette démarche est totalement anonyme et aucun nom ne figurera dans le rapport final de diagnostic."

Mme Donzé a procédé à l'audition de dix-huit collaborateurs de la DG-DERI les 14 et 15 octobre 2020.

Un courriel au contenu analogue à celui du 12 octobre a été adressé le 29 octobre 2020 aux collaborateurs du secrétariat général. Elle a entendu 16 collaborateurs du secrétariat général du 2 au 4 novembre 2020.

Alors que, comme on l'a vu, les collaborateurs de la DG-DERI étaient dans la plus grande tension, ils ont été sollicités pour s'exprimer les 14 et 15 octobre 2020 auprès d'une tierce personne, professionnelle des ressources humaines. L'anonymat leur était garanti par l'Etat, accessoirement leur employeur. Forts de cette garantie, les collaborateurs se sont exprimé très librement en fonction de l'émotion, de l'angoisse, voire de la peur qu'ils vivaient sur leur lieu de travail.

E. Considérations sommaires sur l'anonymat

L'expert tient à formuler ici quelques considérations sommaires sur la problématique de la protection de l'anonymat des employés qui communiquent à leur employeur ou à des tiers des dysfonctionnements qu'ils ont constatés au sein de l'entreprise ou de l'administration qui les emploie. En l'état, le législateur fédéral vient de renoncer à légiférer dans ce domaine.

Au sein de l'administration publique, il faut relever à l'aune de la présente situation que cette thématique ("whistleblowing") est particulièrement délicate en regard des intérêts publics et privés contradictoires consacrés notamment par le principe de transparence, par le principe de surveillance du bon fonctionnement de l'administration, par la protection de la personnalité de l'employé, par le respect du droit d'être entendu des personnes mises en cause, par la protection de la sphère privée des uns et des autres, par la protection du secret de fonction, voire par certaines dispositions de droit pénal.

Dans la République et canton de Genève, la difficulté est accrue par la norme constitutionnelle figurant dans le chapitre consacré aux droits fondamentaux, au titre de la liberté d'opinion et d'expression, selon laquelle toute personne qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, révèle à l'organe compétent des comportements illégaux constatés de manière licite bénéficie d'une protection adéquate (art. 26 al. 3 Cst-GE). La protection de l'anonymat est également consacrée dans le cadre de la Loi sur la surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 (art. 8 al. 4 et 28 al. 4 LSury).

F. Portée des circonstances dans lesquelles le rapport de diagnostic a été établi en comparaison avec le présent rapport d'expertise

Les collaborateurs de la DG-DERI se sont exprimés dans un moment de tension et d'angoisse maximales et, au surplus, l'anonymat leur était garanti par leur employeur. Ils se sont alors inévitablement exprimés auprès de Mme Donzé avec une grande liberté alors que devant l'expert ils ont fait preuve de davantage de retenue au vu des modalités mêmes de l'expertise. En outre, quelques circonstances avaient sensiblement évolué. En effet, depuis ce moment-là, sont survenus les éléments suivants:

- Monsieur le Conseiller d'Etat Maudet ne dirige plus le DDE en l'état, il a démissionné et n'est plus présent dans les locaux de ce département;
- Les collaborateurs du DDE travaillent sous la direction, certes provisoire, de la Mme la Conseillère d'Etat Fontanet, dont le style de conduite est décrit comme empreint de davantage de sérénité que celui de son collègue Maudet;
- M. le Conseiller d'Etat Maudet a déposé une plainte pénale contre Mme Donzé et contre X en lien avec le rapport du 12 novembre 2020. Cette plainte revêt un caractère menaçant pour les collaborateurs entendus par Mme Donzé.

Il n'est dès lors pas surprenant que les constats de l'auteure du rapport de diagnostic et ceux de l'expert divergent sur quelques points particuliers. L'expert va examiner ci-dessous ceux qui ont préoccupé Mme Donzé mais qu'il n'a pas estimé opportun d'évoquer sous Point A de son mandat.

II. Eléments particuliers

A. Risque d'actions hétéro ou auto-agressives

Mme Donzé sous le titre "Remarque" indique ce qui suit (rapport de diagnostic, p. 3):

"Au vu de mon expérience professionnelle et en prenant en considération l'extrême gravité des propos recueillis auprès de 18 entretiens des collaborateurs de la DG-DERI, des risques encourus par les collaborateurs et les issues fatales craintes par plus de la moitié d'entre eux, j'ai pris, en pleine conscience, la décision d'informer mon mandant, M. Grégoire Tavernier, directeur général de l'OPE, de la situation au sein de la DG-DERI."

Sous chiffre 3.10 de son rapport intitulé "De la crainte d'issues fatales à cette situation" (rapport de diagnostic, p. 11), Mme Donzé cite les déclarations suivantes des collaborateurs: "Nous sommes plusieurs à craindre des extrémités graves à cette situation"; "des issues fatales"; "Tellement poussés à bout, nous craignons que certains d'entre nous puissent attenter à la vie du magistrat. La même crainte existe que certains d'entre nous puissent attenter à leur propre vie" Des citations au contenu similaire figurent en page 8 dudit rapport.

Si l'expert fait en grande partie les mêmes constats que Mme Donzé quant au profond mal-être, voire à la souffrance de grande intensité de nombreux collaborateurs, à leur anxiété ou à leur colère, résultant de la situation du DDE, il n'a pas recueilli de propos véritablement alarmant quant à un risque d'agression physique à l'égard du magistrat ou à l'égard de collègues.

S'agissant de l'appréciation du risque de gestes auto-agressifs, S24 et D17 l'avaient évoqué en parallèle au processus mis en place par rapport au taux d'absence (aud. [REDACTED]). L'expert a entendu nombre de personnes qui lui sont apparues profondément déstabilisées voire déprimées ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] notamment) ou qui l'ont été ([REDACTED]) sans cependant qu'aucun collaborateur n'exprime devant lui avoir pensé mettre fin à ses jours. L'expert n'a certes pas les compétences relevant de la psychiatrie pour apprécier le caractère concret du risque suicidaire chez les collaborateurs entendus. Vu l'état de tension de certains collaborateurs encore manifeste en décembre 2020 et le récit de quelques événements particuliers (aud. [REDACTED]), il ne peut cependant exclure que ce risque ait sérieusement existé en particulier en septembre-octobre 2020.

L'expert n'exclut dès lors pas que ce soit à raison que Mme Donzé ait fait état de tels risques pour la santé des personnes impliquées dans la marche du DDE puisque les auditions de Mme Donzé ont eu lieu dans la période d'émotion et de déstabilisation maximales prévalant en 2019-2020 dans cette micro-structure qu'est le DDE, alors que l'expert est intervenu suivant d'autres modalités, un certain calme étant alors revenu dans ce département.

En conclusion, au vu de ce qui précède, les différences de constats entre le rapport de diagnostic de Mme Donzé et le présent rapport quant au risque d'hétéro ou d'auto-agression au sein du DDE doivent être relativisées au vu du contexte largement différent dans lequel ces deux démarches ont été réalisées.

B. Rôle de la Cheffe de cabinet

S13 est entrée au service de M. le Conseiller d'Etat Maudet le 1^{er} juillet 2018. Elle avait le statut d'agent spécialisé (engagement de durée déterminée). Elle a donné son accord à son licenciement prenant effet le 30 avril 2021 signifié par courrier de M. le Conseiller d'Etat Maudet du 7 janvier 2021, avec libération de l'obligation de travailler dès le 7 janvier 2021. Ce dernier réservait sa propre réélection.

Dans le rapport de diagnostic de Mme Donzé, S13 fait l'objet de diverses critiques (rapport de diagnostic p. 7, 8 et 13).

A cet égard, l'expert a constaté qu'il lui était reproché de manière générale son interventionnisme dans les missions du DDE au prétexte de leur caractère politique (aud. [REDACTED] [REDACTED]; courriel de [REDACTED] à [REDACTED] du 7.4.2020). L'expert a en outre constaté des tensions importantes entre la Cheffe de cabinet et le Secrétaire général principalement et des difficultés entre celle-ci et le DG de la DG-DERI. Ainsi, S24 fait grief à S13 de l'avoir "ostracisé", soit de ne pas le saluer le matin, de ne plus le regarder en séance et de limiter au strict minimum les échanges verbaux avec lui (aud. [REDACTED]), alors que celle-ci explique qu'elle et lui n'avaient pas de raison de se parler en dehors des politesses usuelles et que lui non plus ne lui parlait plus (aud. [REDACTED]). D17, quant à lui, fait grief à S13 par exemple de ne pas l'avoir informé de démarches auprès des attachés au développement économique dont il est le responsable de l'activité (aud. [REDACTED]), ce que S13 admet avoir fait par erreur à une reprise, ce dont elle s'est excusée (aud. [REDACTED]). Il apparaît enfin que M. le Conseiller d'Etat Maudet avait exigé des membres de la DG-DERI que les courriels qu'ils lui adressaient soient mis en copie à S13 (courriel de PMA à la DG-DERI du 10.06.2020). Enfin, il n'a pas été rapporté à l'expert que S13 soit intervenue dans le cadre de décisions d'octroi ou de refus de prestations d'une aide quelconque pendant la crise sanitaire.

L'expert n'a pas approfondi les détails des conflits au DDE à cet égard dès lors que la problématique lui est apparue plutôt limpide à ce propos. Il a en effet procédé d'emblée aux constats suivants:

- 1) L'activité de Chef de cabinet n'est pas décrite et encore moins balisée dans le cadre de l'abondante législation genevoise relative au fonctionnement de l'administration de l'Etat;
- 2) Les missions du Chef de cabinet sont déterminées, plus ou moins explicitement, par le Conseiller d'Etat concerné, avec les différences que cela peut entraîner d'un magistrat à un autre;
- 3) Les missions du Chef de cabinet sont naturellement marquées par la vision politique du magistrat, réelle ou supposée, que son Chef de cabinet reproduit;
- 4) Les potentialités de conflits avec les cadres supérieurs des départements sont évidentes dès lors que la proximité de ces cadres supérieurs et du Chef de cabinet avec le magistrat est étroite, que les cadres supérieurs s'inscrivent dans la durée de l'action de l'Etat tandis que le Chef de cabinet s'inscrit nécessairement dans l'action politique tendanciellement immédiate et que leurs relations ne sont pas encadrées.

En l'occurrence, il ne fait dès lors guère de sens de se demander si la Cheffe de cabinet a outrepassé ses compétences dans le cadre de ses relations avec les agents ordinaires de l'Etat puisqu'aucune borne normative n'est en place dans la législation genevoise et que manifestement M. le Conseiller d'Etat Maudet lui accordait une large marge de manœuvre. Dans ces conditions, l'expert ne voit rien de significatif qui puisse être reproché à S13.

Au vu des constats de l'expert quant au flou de cette fonction importante, il apparaît cependant nécessaire que le Conseil d'Etat fixe quelques normes qui rendent plus transparente l'activité de ces collaborateurs engagés en qualité d'agent spécialisé (contrat de durée déterminée) dans une classe de salaire élevée. Pour l'expert, il ne s'agit pas de réduire en règle générale le champ de compétence des Chefs de cabinet, mais de le rendre plus transparent de telle manière que les relations de travail entre ceux-ci et les cadres supérieurs des départements soient plus claires et comportent moins de sources potentielles de conflits, même si le positionnement et le rôle des uns et des autres comportent nécessairement une part de tension qui peut être cependant enrichissante si elle est gérée professionnellement.

C'est le lieu de préciser néanmoins l'évidence. Il va en effet de soi que tout Chef de cabinet doit être exclu de toute intervention dans l'exercice d'une compétence régaliennne de l'Etat. Autrement dit, un Chef de cabinet ne saurait être admis à intervenir d'une quelconque façon pour favoriser l'obtention ou le refus d'une prestation de l'Etat à un citoyen par une décision administrative. Il en va ainsi notamment du respect des principes de légalité et d'égalité.

C. Liens entre M. le Conseiller d'Etat Maudet et certains collaborateurs du DDE

Dans son rapport de diagnostic, Mme Donzé fait état de ce que certains collaborateurs auraient "des liens de parenté avec la famille de leur ancien magistrat" (rapport de diagnostic, p. 13 et 14).

L'expert s'est enquis de cette problématique. Il a ainsi fait le constat qu'une collaboratrice (■■■■), amie de l'épouse de M. le Conseiller d'Etat Maudet, était la marraine d'un des enfants du couple Maudet. Cette collaboratrice, dont le grand engagement professionnel est évident, ne se cache pas de ce lien auprès de ses collègues. L'expert, au gré des auditions de M. le Conseiller d'Etat Maudet, de cette personne et de ses collègues, a été convaincu que la dualité de ses relations avec le magistrat, dont elle ne comprenait pas toujours le management, a été pour cette collaboratrice un facteur de difficulté dans l'exercice de son activité professionnelle, ■■■■

■■■■. L'expert n'a donc pas constaté que cette collaboratrice ait bénéficié de quelque avantage que ce soit résultant de ce lien particulier pendant la période 2019 et 2020.

Un cadre du secrétariat général du DDE (■■■■) était réputé selon plusieurs de ses collègues être le parrain d'un enfant de M. le Conseiller d'Etat Maudet. Il n'en est rien. En revanche, celui-ci a indiqué avoir été actif notamment comme chauffeur de celui-là dans le cadre de ses précédentes campagnes électorales (aud. ■■■■). Cela étant, il n'est pas apparu à l'expert que cette personne ait bénéficié de faveur dans son travail dans la période 2019 et 2020.

Sur le plan des relations prévalant entre les cadres du DDE hors de leurs relations ordinaires de travail, l'expert a constaté au gré de quelques auditions que le M. le Conseiller d'Etat Maudet et plusieurs collaborateurs étaient ou avaient été des membres du même parti politique. En outre, selon l'audition de M. le Conseiller d'Etat Maudet, lui-même, D17 et un attaché au développement économique sont membres du même club service (aud. ■■■■). S'agissant de ces deux proximités, l'expert n'a mis aucun élément en évidence qui témoignerait d'une accointance préjudiciable au fonctionnement du DDE dans la période 2019 et 2020.

D. Absence d'utilisation des ressources de l'Etat à des fins personnelles

Dans son rapport de diagnostic, Mme Donzé mentionne de façon peu claire des déclarations selon lesquelles seraient survenus "des détournements des institutions de l'Etat de Genève et des compétences de certains collaborateurs par le magistrat à des fins personnelles". Il lui aurait été rapporté, selon citation, "L'usage des personnes et des moyens techniques cantonaux à des fins privées" (rapport de diagnostic p. 9 et 13). Pour elle, il s'agit là d'abus.

Devant l'expert, M. le Conseiller d'Etat Maudet a répondu négativement à la question de savoir s'il avait fait une utilisation des ressources de l'Etat à des fins personnelles ou politiques (aud. [REDACTED]). Il a précisé qu'il ne pouvait exclure avoir sollicité des collaborateurs dans l'établissement de sa newsletter politique personnelle. Il a encore ajouté que sa newsletter porte sur son activité de Conseiller d'Etat si bien qu'il a pu demander des éléments à des collaborateurs pour l'établir (aud. [REDACTED]).

Au demeurant, l'expert a constaté que M. le Conseiller d'Etat Maudet a vu dans les effets économiques de la crise sanitaire l'occasion de lancer activement des "impulsions" lui permettant de se "repositionner sur l'échiquier politique, au prix d'une mobilisation importante de mes équipes" (aud. [REDACTED]), même si M. le Conseiller d'Etat Maudet précise plus tard dans ses auditions ce qui suit : "Je n'ai à aucun moment eu l'impression de léser le service de l'Etat pour ma propre gloriole personnelle. Toutes les mesures prises l'ont été pour les administrés. Si cela rejaillit positivement sur moi, tant mieux" (aud. [REDACTED]).

En définitive, au vu de ce qui précède, l'expert considère que l'utilisation de données publiques pour l'utilisation d'une newsletter politique personnelle n'est en principe pas critiquable, mais que, en revanche, il est douteux de solliciter des agents de l'Etat pour contribuer à la rédaction de ladite newsletter, même si cela n'apparaît guère significatif en l'occurrence. Au surplus, l'utilisation d'avancées politiques à des fins d'amélioration ou de renforcement de l'image politique d'un élu n'apparaît pas problématique tant que cela reste dans une mesure raisonnable. Au surplus, l'expert n'a pas mis en évidence l'utilisation de ressources de l'Etat par M. le Conseiller d'Etat Maudet à des fins personnelles.

9. MANDAT D'EXPERTISE, POINT C

"Recommandations pour l'organisation et la gestion future du département, y compris de la direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DG DERI)".

L'expert recommande au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève:

A. Renoncer à intégrer la DG-DERI dans un département dont M. le Conseiller d'Etat Maudet soit le titulaire: on ne peut envisager raisonnablement, du point de vue de la qualité minimale des relations humaines interpersonnelles, voire de celui de la protection de la personnalité des collaborateurs de cette entité, que ceux-ci soient à nouveau dirigés par M. le Conseiller d'Etat Maudet compte tenu des difficultés décrites dans la présente expertise, mais aussi de la plainte pénale déposée contre X par M. le Conseiller d'Etat Maudet en décembre 2020.

B. En cas de remaniement du DDE, une réflexion devra être menée quant à l'affectation [REDACTED], [REDACTED] et [REDACTED], devenus [REDACTED]. Leurs compétences et leurs activités actuelles sont étroitement liées à la DG-DERI. En principe, cela ne ferait dès lors pas de sens qu'ils restent affectés à un [REDACTED] d'un département qui ne serait plus chargé de l'économie.

C. Procéder à une réflexion quant aux capacités du DDE, respectivement de la DG-DERI, de satisfaire aux missions de soutien à l'économie genevoise qu'il a endossées dans le contexte de la crise sanitaire.

Il apparaît que le Conseil d'Etat avait déjà abordé cette problématique à la demande de M. le Conseiller d'Etat Maudet en été 2020 et que ce sujet préoccupe actuellement Mme la Conseillère d'Etat Fontanet et le Conseil d'Etat. L'expert la formule néanmoins en focalisant sur deux points, sachant que tout évolue actuellement très vite dans le domaine des aides économiques. Au demeurant, cette recommandation ne fait de sens que si la crise sanitaire devait se prolonger encore de nombreux mois.

a) L'expert formule une telle recommandation en matière d'élaboration des lois et règlements nouveaux qui fondent ces aides. Les compétences en matière économique des cadres du DDE sont certes cardinales dans le processus de création de ces textes normatifs mais la rédaction de ceux-ci comporte certaines exigences

spécifiques qui pourraient rendre opportune l'assistance de juristes spécialisés en matière de technique législative, d'autant que le secrétariat général du DDE ne comporte qu'un poste de juriste engagé à ce titre (0,6 ETP). Il est vrai que l'urgence de ces aides impose un traitement très rapide qui limite les possibilités de consultations dont on sait qu'elles sont souvent chronophages.

b) Cette recommandation vaut aussi et surtout dans le domaine de la gestion des dossiers individuels d'aides, l'expert ayant fait à cet égard le constat que les cadres et les assistantes administratives se sont mis à la gestion de milliers de dossiers, certes avec un très fort engagement et des aides extérieures ponctuelles (étudiants et quelques collègues d'autres départements), alors que cela ne relevait pas de leur pratique habituelle. La surcharge est apparue dans ce domaine particulièrement évidente avec les conséquences de retard que cela peut avoir pour les bénéficiaires du soutien.

D. Une réflexion pourrait également avoir pour objet la transversalité des activités de l'Etat, l'expert constatant que le DDE semble avoir été laissé à lui-même en tout cas pendant les premiers mois de la crise économique liée à la crise sanitaire. L'expert peine à discerner si ce défaut de transversalité est dû aux circonstances très particulières relatives à la situation du titulaire du DDE et à la crise sanitaire ou s'il s'agit d'une pratique de l'administration genevoise qui mériterait d'être revue.

E. Procéder à une réflexion sur une clarification du cahier des charges des Chefs de cabinet dont les missions ne sont décrites par aucun texte normatif de quelque rang que ce soit. Il ne s'agit pas pour l'expert de recommander un rétrécissement des tâches de ces agents de l'Etat, mais de rendre transparentes les missions que chaque Conseiller d'Etat peut librement leur assigner dans un périmètre défini afin de réduire la potentialité de conflit entre les cadres supérieurs de chaque département, notamment en cas d'intervention de ceux-là dans les aspects organisationnels, voire les missions opérationnelles, du département. Quoi qu'il en soit, les chefs de cabinet ne sauraient être admis à intervenir dans la prise de décisions individuelles et concrètes en lien avec la délivrance d'une prestation de l'Etat.

F. Examiner, à l'instar de ce qui est ou était pratiqué dans d'autres cantons, s'il ne serait pas adéquat de proposer aux nouveaux magistrats élus des cours de sensibilisation à la conduite managériale d'une entité administrative, tel un département. Une telle

formation continue pourrait être mise sur pied entre le moment de l'élection et la prise de fonction d'un nouveau magistrat.

- G. Procéder à une réflexion quant à la mise en œuvre d'un processus de résolution de situations conflictuelles durables au sein de l'administration cantonale lorsqu'un magistrat y est impliqué, en particulier lorsqu'il s'agit du Président du Conseil d'Etat qui est l'autorité de surveillance fonctionnelle du Groupe de confiance (art. 7 RPPers). Examiner si le "Groupe de confiance" est une entité qui permet aux collaborateurs de l'Etat de trouver une assistance suffisante dans une telle situation. Dans ce cadre, il faudrait procéder à une réflexion sur la faculté de permettre à un agent de l'Etat de formuler une plainte sous une forme garantissant techniquement son anonymat auprès d'une instance désignée.
- H. Procéder à une réflexion quant à un éventuel soutien immédiat des collaborateurs du DDE qui sont épuisés, soit par exemple par la mise en œuvre d'une supervision qui serait à leur disposition ou par tout autre moyen, afin de réduire les tensions résiduelles personnelles ou interpersonnelles liées aux derniers mois d'intense activité du département sur fond de conflit.
- I. Au surplus, le secrétariat général du DDE devra faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où le climat de travail n'y est pas apparu des plus sereins sur le plan humain.

10. SYNTHÈSE DU RAPPORT D'EXPERTISE DU FONCTIONNEMENT DU DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (PÉRIODE 2019-2020)

I. Le mandat

Le mandat d'expertise confié à l'expert par le Conseil d'Etat le 9 décembre 2020 est compris comme ayant pour but de constituer une aide au Conseil d'Etat pour sa propre organisation et pour celle de son administration dont il doit veiller au bon fonctionnement. Cette expertise est aussi une aide à la vérification du respect de ses obligations d'employeur en matière de protection de la personnalité. Ce mandat s'inscrit donc dans les tâches du Conseil d'Etat consacrées par la Constitution et par diverses lois et règlements de la République et canton de Genève.

Ce mandat est en outre marqué par l'urgence.

L'alarme donnée par les "rapports de diagnostic" de Mme Donzé des 20 octobre et 12 novembre 2020 en matière de protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs du Département du développement économique était telle que le Conseil d'Etat, par acte du 28 octobre 2020, a procédé à une répartition provisoire des départements selon laquelle M. le Conseiller d'Etat Maudet n'avait plus la titularité de ce département. Cet acte a été confirmé le 9 décembre suivant. Dans l'extrait du procès-verbal de cette dernière séance, le Conseil d'Etat indique maintenir cette répartition provisoire jusqu'à la reddition du présent rapport. Le présent mandat peut dès lors être assimilé à une mesure d'instruction urgente dans un acte d'organisation interne du Conseil d'Etat. Ces circonstances ont rendu nécessaire un engagement soutenu de l'expert pour déposer ce rapport rapidement. Les auditions de 35 collaboratrices et collaborateurs du DDE et de M. le Conseiller d'Etat Maudet à deux reprises (75 heures d'auditions au total, reprises dans 37 procès-verbaux représentant plusieurs centaines de pages) et les très nombreux documents remis à l'expert par le Conseil d'Etat, M. le Conseiller d'Etat Maudet, la Chancellerie d'Etat, l'Office du personnel et de très nombreuses collaboratrices et nombreux collaborateurs ont amené l'expert à demander, à regret, une prolongation de délai pour procéder à l'analyse et la synthèse de l'ensemble de ces innombrables informations. Le présent rapport a été déposé le 8 mars 2021 auprès de la Chancellerie d'Etat.

II. Les constats de l'expert

Le Département du développement économique, qui compte en situation ordinaire environ trente-cinq collaboratrices et collaborateurs, s'est trouvé dans une crise extraordinairement grave au début du mois d'octobre 2020, affectant en particulier de nombreuses collaboratrices et nombreux collaborateurs de la DG-DERI et plusieurs cadres du secrétariat général. La séance du 1^{er} octobre 2020 réunissant toutes et tous les cadres du département a été décrite comme "le point d'orgue" d'un contexte de travail troublé depuis plusieurs longtemps. Ainsi, dans le courant de l'année 2019 déjà, plusieurs personnes ont été en arrêt maladie en lien avec leurs conditions de travail et ce, pendant de nombreux mois. D'autres ont aussi été en souffrance pendant toute cette période et le sont parfois encore.

L'expert s'est concentré sur la détermination des mécanismes qui ont abouti à cet état de crise en envisageant toutes les causes possibles avec la vision la plus large. Il voit cette crise comme la conséquence d'une conjonction non exhaustive d'éléments mis en lumière par la présente expertise qui sont décrits en détail dans le corps du rapport et repris ci-dessous de manière résumée.

1. a) M. le Conseiller d'Etat Maudet a pris dès septembre 2018 la décision politique et personnelle de rester en fonction, nonobstant l'enquête pénale dirigée contre lui. Cette décision n'était pas contraire au droit, en particulier au droit public genevois. Elle était sans doute lourde à porter pour M. le Conseiller d'Etat Maudet lui-même, d'autant que, notoirement, l'implication dans une procédure pénale est pour quiconque constitutive d'une charge émotionnelle sévère. Son maintien au gouvernement genevois a cependant singulièrement et manifestement compliqué le fonctionnement du Conseil d'Etat et de son administration.

b) Le Conseil d'Etat a, quant à lui, pris la décision politique de confier à M. le Conseiller d'Etat Maudet en janvier 2019 un département fort de 35 collaboratrices et collaborateurs comprenant une seule direction générale, la DG-DERI, alors que celui-ci avait dirigé depuis le début de la législature des départements comprenant plusieurs directions générales pour lesquelles plus de 3'500 collaboratrices et collaborateurs étaient actives et actifs. Le Conseil d'Etat avait communiqué en outre qu'il s'agissait

notamment d'éviter que M. le Conseiller d'Etat Maudet se voie confier un département avec des compétences régaliennes. A ce moment-là, celui-ci s'est résigné à sa titularisation à la tête d'un département réduit à une seule direction générale avec la conviction que cette situation n'allait pas durer au-delà de six mois, soit la durée nécessaire, selon ses prévisions, à l'achèvement de la procédure pénale. Pour lui, le fait qu'elle ait perduré au-delà de la durée attendue était éminemment décevant. Cette situation devenait d'autant plus difficile qu'il avait déjà perdu ses prérogatives de Président du Conseil d'Etat puis la responsabilité de diverses directions dont les missions le motivaient vivement.

Cela étant, l'attribution d'un département de si petite taille à un homme politique si actif comportait les germes de difficultés qui se sont développés tout particulièrement à l'avènement de la crise économique en lien avec la crise sanitaire. M. le Conseiller d'Etat y a en effet vu l'occasion de se "repositionner sur l'échiquier politique".

2. a) Au-delà de ces circonstances personnelles et politiques, les difficultés constatées résultent surtout de la conduite du département. De très nombreuses mesures d'ordre institutionnel et/ou individuel voulues par M. le Conseiller d'Etat Maudet ont en effet affecté l'organisation de ce département. Une constante lie toutes ces mesures: elles sont le plus souvent trop peu expliquées aux intéressé.e.s; parfois elles ne le sont pas du tout. **Un style de direction efficace exige que les cadres, les collaboratrices et les collaborateurs en général comprennent, ou encore mieux acceptent les concepts de fonctionnement mis en place par la direction et, dans l'idéal, y adhèrent. L'expert n'a pas constaté qu'en tant que responsable de la gouvernance de ce département, M. le Conseiller d'Etat Maudet ait eu cette préoccupation.** Ce dernier a mentionné à plusieurs reprises que les cadres devaient s'adapter aux mesures qu'il imposait, ce que ses collaboratrices et collaborateurs ont bien constaté. Cette déficience dans la communication et la recherche d'acceptation, voire d'adhésion, est véritablement regrettable parce que ses collaboratrices et collaborateurs, y compris certains de celles et ceux qui ont été ou sont en difficultés, lui reconnaissent de grandes qualités personnelles. Ainsi, elles/ils évoquent de façon répétée ses capacités d'analyse et de synthèse, son énergie, son dynamisme, sa force de travail, sa mémoire. En outre, elles/ils auraient volontiers démontré avec leur Conseiller d'Etat que ce micro-département était capable d'ajouter de la valeur à l'action de l'Etat, certain.e.s qualifiant la situation d'immense gâchis.

b) Sur le plan de l'organisation des départements qui lui sont confiés depuis 2013, M. le Conseiller d'Etat Maudet a, à plusieurs reprises, démantelé des entités et en a formé de nouvelles, sans que les motifs en soient clairement compréhensibles et communiqués (suppression de la DGAE; scission de Genève Lab; création d'une grande DG-DERI devant intégrer les entités en charge des affaires extérieures et internationales au sein du département présidentiel, ce projet n'ayant finalement pas été réalisé à la suite du changement de la titularité du département présidentiel). Il s'agit là d'un facteur de déstabilisation pour les personnes actives au sein de ces entités qui voient leurs attributions et conditions de travail changer soudainement.

c) En ce qui concerne le recrutement des cadres supérieures.e.s, M. le Conseiller d'Etat Maudet en a engagé plusieurs entre 2017 et 2018. Il était dans un premier temps convaincu des compétences de chacun d'entre eux avant, très rapidement, de considérer ces collaborateurs comme inadaptés à ses propres exigences. Il les a mis alors à l'écart soit en organisant leur transfert dans un autre département, ou dans une fonction comportant moins de responsabilités, soit en leur retirant leurs compétences.

Il a aussi procédé à des transferts dans d'autres départements de cadres qu'il n'avait pas préalablement engagés et qu'il ne jugeait pas suffisamment utiles.

Avant de prendre ces décisions de mise à l'écart, M. le Conseiller d'Etat Maudet n'a procédé à aucun échange sérieux et formalisé avec les intéressés ou des tiers pour s'assurer du caractère adéquat de celles-ci. Au surplus, une fois la décision prise, il n'a pas ou peu communiqué avec ceux-là les motifs de leur éviction, déplorant parfois que d'autres n'aient pas mieux informé les personnes déplacées des motifs justifiant cette mesure. Il n'a guère pris soin d'informer les subordonnés.e.s de ces cadres de façon appropriée, procédant même dans le cas du directeur actuel de la DG-DERI à une communication humiliante pour l'intéressé.

Il s'agit là de pratiques qui ont généré de l'incompréhension, de la frustration, voire de la colère pour les personnes visées. Ainsi, tel cadre, qui avait quitté un emploi qui lui donnait satisfaction, s'est retrouvé une année après son engagement à la DG-DERI dans une situation décevante au secrétariat général du DDE. Quant aux autres cadres, elles/ils ont assisté à ces événements en spectatrices et spectateurs gagnés.e.s eux aussi par l'incompréhension mais encore l'angoisse, voire la peur, dès lors que, par effet miroir, elles/ils se sont interrogés.e.s de savoir si et quand elles/ils allaient déplaire à M. le Conseiller d'Etat Maudet au point d'être elles/eux aussi mis.e.s à l'écart. Elles/Ils ont été heurtés.e.s de voir comment il était si aisé pour celui-ci d'écarter les cadres supérieurs.e.s,

parfois en marge de la réglementation genevoise en matière d'organisation de l'administration.

On relève au surplus au sein du département dans la période 2019-2020 un taux de roulement du personnel (turnover) largement supérieur à la norme habituelle en Suisse.

d) Encore en matière de ressources humaines, des collaboratrices se sont vues confier des missions sans qu'il soit toujours tenu compte de leur formation ou de leur expérience professionnelle, ce qui, *a priori*, est discutable du point de vue des normes de protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs de l'administration genevoise (art. 2A al. 1 lettre c LPAC; 2 al. 1 RPAC). Un peu différemment et de manière moins critiquable, il est arrivé à M. le Conseiller d'Etat d'ordonner à certain.e.s attaché.e.s au développement économique d'abandonner le domaine dans lequel elles/ils avaient construit pendant des années leur expérience professionnelle et leurs réseaux car leur supérieur n'y voyait plus d'intérêt. Elles/Ils devaient alors se consacrer à un nouveau secteur de l'économie devenu prioritaire pour leur supérieur. Il s'agit là d'une pratique, tout particulièrement dans la première hypothèse, qui a conduit les personnes concernées à se considérer comme non reconnues dans leurs compétences et expérience professionnelle, soit à une dévalorisation de leur travail et de leur personne. Cela était d'autant plus mal ressenti par ces collaboratrices et collaborateurs que, à cet égard aussi, les explications appropriées faisaient défaut. Du point de vue de l'efficacité de l'Etat, on peut douter que ces changements aient représenté un réel gain pour l'action de l'Etat.

e) Dès août 2020, M. le Conseiller d'Etat a voulu mettre en œuvre son concept qu'il nomme "horizontalisation" de la hiérarchie, ce qui signifiait pour lui qu'il devenait le chef direct des attaché.e.s à l'économie, des adjoint.e.s scientifiques de la DG-DERI et des secrétaires généraux adjoints sans plus passer par le Secrétaire général ou le Directeur général de la DG-DERI. Ces cadres subalternes devenaient des chef.fe.s de projets sous la direction immédiate de M. le Conseiller d'Etat Maudet. Le Secrétaire général allait être déplacé dans un autre département et le Directeur général de la DG-DERI se verrait retirer toutes ses fonctions directoriales.

Si cela était clair pour M. le Conseiller d'Etat, cela l'était moins pour le Secrétaire général dont le transfert et le déménagement effectif a été organisé en une semaine (5 au 9 octobre 2020) avant même que le Conseil d'Etat, compétent à cet égard, ne se soit prononcé formellement. Quant au Directeur général de la DG-DERI, il n'a pas été

clairement et formellement informé du changement fondamental de son statut avant la séance dont il sera question ci-dessous, même s'il avait compris que M. le Conseiller d'Etat Maudet voulait travailler par pôles, ce qui ne disait, en soi, rien du retrait total de ses prérogatives directoriales.

f) La communication générale de ce changement fondamental de fonctionnement a eu lieu lors de la séance dite de "Présidence SG-DG-DERI" du 1^{er} octobre 2020 réunissant les cadres du DDE. L'ordre du jour de cette séance ne prévoyait pas la présentation de ce concept.

Au fil de la séance, les cadres ont compris qu'elles/ils allaient travailler par projet sous le contrôle direct du magistrat sans plus en référer à leur directeur apprécié pour ses compétences professionnelles et ses qualités humaines. Ces séances de "présidence" étaient abandonnées. Le Directeur général de la DG-DERI devait prendre le rôle d'un simple attaché au développement économique. Outre quelques missions mineures, il était affecté à l'"exogène", avec le titre de "super-ambassadeur", soit un domaine que M. le Conseiller d'Etat Maudet venait de décrire comme non prioritaire.

Nombre de collaboratrices et collaborateurs ont décrit à l'expert que l'ensemble de cette communication, qu'elles/ils ont ressenti comme humiliante pour le Directeur général de la DG-DERI, les avaient mis dans un état de "sidération". Elles/Ils ont indiqué en outre à l'expert qu'elles/ils l'ont vécue notamment comme "violente", d'une "violence inouïe", comme "inacceptable", comme "incompréhensible".

M. le Conseiller d'Etat Maudet a annoncé encore à cette occasion qu'il procéderait lui-même aux entretiens d'évaluations des subordonnés, cette tâche étant retirée *de facto* au Directeur général de la DG-DERI même si M. le Conseiller d'Etat annonçait que ces évaluations auraient lieu en bonne intelligence avec celui-là. Cette annonce avait un caractère peu rassurant pour les cadres concerné.e.s dans la mesure où, celles/ceux-ci craignaient d'être évalué.e.s par un magistrat ressenti comme autoritaire, exigeant, pas toujours au fait de la nature et de l'ampleur de leur activité et capable d'humilier le Directeur général de la DG-DERI devant une quinzaine de subordonné.e.s de ce dernier. Elles/Ils comprenaient d'autant moins cette mesure que ce n'est pas dans les compétences ordinaires d'un Conseiller d'Etat de procéder aux évaluations de tous les cadres d'un département.

Cet "aplatissement" de la hiérarchie et la mise à l'écart des deux cadres les plus importants de son département ont amené M. le Conseiller d'Etat Maudet à devoir

annoncer, outre qu'il allait procéder lui-même aux entretiens d'évaluation de l'ensemble des attaché.e.s au développement économique, des adjoint.e.s scientifiques et des cadres du secrétariat général, qu'il allait s'occuper du processus de validation des vacances et d'une partie du processus de contrôle des notes de frais, par exemple. Il a en outre dû déléguer un cadre intermédiaire du secrétariat général aux séances du Collège des secrétaires généraux, entité notamment en charge des questions de transversalité de l'Etat de Genève. Le report de nombreuses charges purement bureaucratiques sur la fonction du Conseiller d'Etat et l'impossibilité évidente qu'il y avait pour lui à participer au Collège des secrétaires généraux montre bien l'inadéquation de ce modèle avec le style de direction pyramidale prévalant dans la République et canton de Genève.

C'est le lieu de remarquer que l'usage du terme "horizontalisation" de la hiérarchie est impropre au concept voulu par M. le Conseiller d'Etat Maudet. En effet, selon celui-ci, il n'y a plus d'intermédiaires entre lui-même et les agent.e.s de l'Etat qui œuvrent dans l'opérationnel. Ils lui répondent de leur activité directement. Toutes et tous sont mis au même niveau, quelles que soient les fonctions dans lesquelles elles/ils ont été engagé.e.s, sous l'autorité d'un seul chef qui ordonne et qui décide, peu importe l'acceptation du concept par les subordonnés. En réalité, il s'agit d'une hyper-verticalisation de la hiérarchie, au détriment de la conception pyramidale habituelle.

Au demeurant, en principe, le management horizontal, prôné notamment dans les start-up, favorise, dans l'intérêt de l'entreprise, le bien-être des collaborateurs et la stabilité des équipes. Il implique une adhésion pleine et entière au projet et aux objectifs de l'entreprise et un partage des idées et expériences. Il présuppose notamment que l'individualité des collaborateurs soit respectée et que les relations soient empreintes de confiance. L'autoritarisme et l'absence de recherche d'adhésion, dans la prise de décision comme dans la communication, qui caractérisent le management pratiqué par M. le Conseiller d'Etat Maudet lui sont étrangers.

g) L'expert n'exclut pas que la crise économique liée à la crise sanitaire et la taille inhabituelle du département ait pu justifier une organisation un peu différente de celle qui prévaut habituellement. Pour ce faire, il aurait sans doute fallu obtenir l'acceptation, sinon l'adhésion des deux cadres les plus importants de son département pour faire évoluer raisonnablement le mode d'organisation du DDE dans ces circonstances exceptionnelles. La crise ne justifiait en aucun cas de heurter systématiquement les

collaboratrices et collaborateurs du département, en tout état très investies dans l'accomplissement de leurs tâches, qui ne comptaient pas leurs heures.

3. a) Il arrivait en outre fréquemment à M. le Conseiller d'Etat Maudet d'imposer des délais très courts, cas échéant impossibles à tenir, à ses subordonné.e.s pour effectuer des tâches nouvelles qui se superposaient à celles déjà existantes. Cette pratique de mise sous pression des collaboratrices et collaborateurs a aussi participé à l'augmentation du stress des collaboratrices et collaborateurs directement actives et actifs dans l'exécution des missions du DDE.

b) Il en va de même de la pratique d'envoyer très systématiquement des courriels, au contenu par ailleurs souvent sec et critique, pendant le temps de repos des collaboratrices et collaborateurs, soit jusqu'à minuit ou dès 04h30 et pendant les week-ends. Certes, M. le Conseiller d'Etat Maudet explique qu'il pratiquait de la sorte car il a besoin de peu d'heures de sommeil et qu'ainsi il liquide les problèmes quand il y pense, mais qu'il ne s'attendait pas à des réponses sur le champ. Il précise cependant de manière contradictoire qu'il parlait de l'idée que ses subordonné.e.s auraient vu ses courriels avant les séances du lundi matin, ce qui impliquait que ces courriels soient lus le dimanche et qu'ils fassent l'objet de réflexion pendant le week-end.

Si l'on peut admettre l'envoi de messages pendant les heures de repos si cela est justifié par l'urgence, cela ne saurait être admis comme mode ordinaire de communication sauf à empêcher les collaboratrices et collaborateurs de bénéficier de repos ou de préserver leur vie privée, conjugale ou familiale. Quoi qu'il en soit, un chef, tel M. le Conseiller d'Etat Maudet, ne peut se prévaloir de ce qu'il n'attend pas de réponse à ses courriels pendant le temps de repos de ses subordonné.e.s s'il ne les a pas clairement informé.e.s de cela.

Cela étant, il est douteux que cette pratique courante d'envois de courriels durant la nuit et les week-ends, courriels dont il était attendu *de facto* à tout le moins qu'il en soit pris connaissance, soit admissible du point de vue des règles en matière de protection de la personnalité des agent.e.s de l'Etat et notamment de celles ayant trait à la garantie du repos et à la préservation de la vie de famille (art. 2A al. 1 lettre d LPAC).

En résumé, nonobstant les grandes qualités effectivement reconnues à M. le Conseiller d'Etat Maudet (capacité d'analyse et de synthèse, énergie, dynamisme, force de travail), sa décision personnelle de rester en fonction nonobstant l'enquête pénale, celle du Conseil d'Etat de confier à ce collègue un micro-département, le caractère autoritaire de ce magistrat, ses exigences, la déficience répétée de sa gouvernance à l'égard de ses

subordonné.e.s dans la recherche d'acceptation de ses très nombreuses décisions et leur communication, mais aussi la mise à l'écart abrupte des cadres supérieurs du DDE, l'attribution de tâches non fonctionnelles avec la formation et l'expérience professionnelle des collaboratrices et collaborateurs, les attributions dans des domaines nouveaux, les tâches à accomplir dans des délais objectivement trop courts, le non-respect du temps de repos des collaboratrices et collaborateurs par l'envoi nocturne et durant le week-ends de courriels, la surcharge de travail et la pression ayant amené plusieurs collaboratrices en arrêt le travail pour des raisons de santé en 2019 et, enfin, l'extraordinaire surcroît de travail liée à la crise économique sont des éléments, pris ensemble, qui ont généré mal-être, stress, souffrances, angoisse ou peur chez quelques cadres du secrétariat général et la plupart des collaboratrices et collaborateurs de la DG-DERI, sous réserve peut-être de certain.e.s des collaboratrices et collaborateurs engagé.e.s en 2020. Tous ces éléments ont conduit à l'état de crise d'octobre 2020 au sein du DDE.

III. Recommandations

Ces constats ont amené l'expert à formuler plusieurs recommandations au Conseil d'Etat ainsi que cela lui était demandé.

Parmi celles-ci, la première recommandation est la suivante:

Renoncer à intégrer le personnel du DDE, en particulier celui de la DG-DERI, dans un département dont M. le Conseiller d'Etat Maudet soit le titulaire. On ne peut en effet envisager raisonnablement, du point de vue de la qualité minimale des relations humaines interpersonnelles, voire de celui de la protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs de cette entité, que celles/ceux-ci soient à nouveau dirigé.e.s par M. le Conseiller d'Etat Maudet compte tenu des difficultés décrites dans la présente expertise, mais aussi de la plainte pénale déposée contre X par M. le Conseiller d'Etat Maudet en décembre 2020 à la suite des "rapports de diagnostic" de Mme Donzé.

L'expert a formulé encore d'autres recommandations, dont l'une a notamment trait à l'opportunité d'un examen de la capacité du DDE à faire face à la charge de travail entraînée par la politique de soutien à l'économie genevoise en lien avec la crise sanitaire même s'il semble que le Conseil d'Etat aurait maintenant pris des mesures.

La publication de ce rapport, y compris sa synthèse, relève du mandat, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 8 mars 2021