



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2017

Ordre du jour :

1. 6977 Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :
 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise- Rapporteur : Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'amendements parlementaires
2. Présentation de l'audit du Service central d'assistance sociale (SCAS)
3. 6822 Proposition de loi modifiant la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise afin de faciliter l'accès à la nationalité aux soldats volontaires de l'Armée
- Présentation de la proposition de loi par Monsieur Fernand Kartheiser, auteur
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten remplaçant M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Fernand Kartheiser, député (*auteur de la proposition de loi 6822*)

M. Claude Wiseler, député (*observateur*)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Catherine Olinger, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat

Mme Marie-Claude Boulanger, du Service central d'assistance sociale (SCAS)

M. Jean-Lou Kremer, M. Alessandro Longhino, Mme Marie Sermet, de la société Resultance Pragmatic Consulting

M. Christophe Li, M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Franz Fayot, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. 6977 **Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :**
1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise

Présentation d'une série de propositions d'amendements

Madame la Présidente-Rapportrice présente une série de propositions d'amendements parlementaires. Il est précisé que certains amendements sont de nature technique, alors que d'autres sont d'ordre purement rédactionnel.

Amendement 1 concernant l'article 3

Il est proposé d'amender l'article 3 comme suit :

« **Art. 3.** *Obtient la nationalité luxembourgeoise :*

1° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par un Luxembourgeois ;

2° le mineur dont l'adoptant obtient la qualité de Luxembourgeois par naturalisation, option ou recouvrement ;

3° le mineur dont le parent obtient la qualité de Luxembourgeois en application des points 1° et 2°;

*43° le mineur qui a fait l'objet d'une adoption par un apatride ayant une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et s'y trouvant en séjour régulier ; **ou***

*54° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par des personnes de nationalité étrangère qui ont une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et qui s'y trouvent en séjour régulier, à condition qu'il ait perdu sa nationalité par l'effet de l'adoption et **qu'aucune que l'application d'aucune** loi étrangère ne lui permette d'obtenir la nationalité de l'un ou l'autre de ses adoptants ou que l'attribution de ces mêmes nationalités ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés ; **ou***

5° le mineur dont le parent obtient la qualité de Luxembourgeois en application des points 1° à 4°.»

Commentaire :

Sur base de l'avis émis en date du 20 décembre 2016 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'amendement proposé vise à garantir la prise en considération non seulement de la/ les loi(s) étrangère(s), mais également de leur mise en œuvre effective par l'autorité étrangère compétente. La disposition figurant au point 3° sera transférée au point 5° et son champ d'application sera élargi.

Dès lors, une renumérotation des points 3° à 5° s'impose.

L'objectif poursuivi par l'amendement proposé est la prévention de l'apatridie.

Echange de vues

Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que l'article sous rubrique vise uniquement des mineurs qui ont la qualité de parent d'un enfant mineur.

Le représentant du Ministre de la Justice renvoie aux observations formulées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et explique qu'il s'agit d'un cas de figure qui ne se présente que très rarement au Luxembourg.

Madame la Présidente-Rapportrice souligne que les autorités communales ont déjà été confrontés dans le passé au cas de figure décrit ci-dessus. L'amendement vise à contrecarrer toute insécurité juridique en la matière.

Amendement 2 concernant l'article 5

Il est proposé d'amender l'article 5 comme suit :

« **Art. 5.** *Est Luxembourgeois:*

1° le mineur né au Grand-Duché de Luxembourg et ne pouvant pas obtenir une nationalité étrangère en raison du fait que ses parents sont apatrides;

*2° le mineur né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, à condition **qu'aucune que l'application d'aucune** loi étrangère ne lui permette d'obtenir la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents ou que l'attribution de ces nationalités étrangères ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés; ou*

3° le mineur né au Grand-Duché de Luxembourg de parents légalement inconnus; le mineur trouvé sur le territoire luxembourgeois est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né sur ce territoire. »

Commentaire :

L'amendement proposé vise à transposer la recommandation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de prendre en considération non seulement la/ les loi(s) étrangère(s), mais également leur mise en œuvre effective. La disposition reprend la formulation proposée à l'article 3, point 4°. Il s'agit de prévenir une situation d'apatridie.

Amendement 3 concernant l'article 13

Il est proposé d'amender l'article 13 comme suit :

« **Art. 13.** (1) Sont dispensés des droits d'enregistrement et de timbre:

1° les documents à produire dans le cadre des procédures de naturalisation, d'option, de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise ou de renonciation à la qualité de Luxembourgeois;

2° les arrêtés ministériels rendus en application de la présente loi;

3° le certificat de nationalité luxembourgeoise et le certificat de perte de la nationalité luxembourgeoise.

(2) Les **demandes actes valant demande** de naturalisation ainsi que les déclarations d'option, de recouvrement ou de renonciation ne sont assujettis à aucun droit d'enregistrement.

Elles Ils sont soumis aux mêmes formalités de timbre ainsi qu'aux mêmes droits de recherche et d'expédition que les actes de naissance. »

Commentaire :

L'amendement proposé constitue une précision d'ordre terminologique. L'acte dressé par l'officier de l'état civil dans le cadre de la procédure de naturalisation sera dispensé des droits d'enregistrement.

Amendement 4 concernant l'article 16

Il est proposé d'amender l'article 16 comme suit :

« **Art. 16.** (1) Le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » comprend trois modules d'une durée totale de vingt-quatre heures:

1° la durée du module sur les droits fondamentaux des citoyens est de six heures;

2° la durée du module sur les institutions étatiques et communales du Grand-Duché de Luxembourg est de douze heures;

3° la durée du module sur l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'intégration européenne est de six heures.

(2) L'examen porte sur les matières suivantes:

1° les droits fondamentaux des citoyens;

2° les institutions étatiques et communales du Grand-Duché de Luxembourg; et

3° l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'intégration européenne.

Les questionnaires peuvent comprendre des questions à choix multiple ou binaire.

(3) Le Service de la formation des adultes est chargé de l'organisation du cours et de l'examen « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »¹ dans les conditions à

déterminer par un règlement grand-ducal, qui fixe également le taux des indemnités à allouer aux personnes chargées du développement et de la tenue du cours ainsi que de l'élaboration des questions d'examen, de l'appréciation des réponses et de la surveillance des épreuves.

(4) Sur demande motivée du candidat à l'examen, le directeur du Service de la formation des adultes décide ou, en cas de besoin, adapte ou suspend, les aménagements raisonnables, visés à l'article 15, paragraphe 4.

Le directeur peut solliciter l'avis de la Commission des aménagements raisonnables.

(5) Sur demande motivée, le ministre peut dispenser le demandeur du cours et de l'examen lorsque son état de santé physique ou psychique le met dans l'impossibilité d'acquérir des connaissances dans les matières visées aux paragraphes 1^{er} et 2.

Un certificat émanant d'un médecin spécialiste doit être joint à la demande.

Le demandeur peut être entendu par le délégué du ministre.

En cas de doute, le ministre peut ordonner une expertise médicale. »

Commentaire :

L'amendement proposé prévoit la création d'une base légale en vue de l'indemnisation des différents intervenants en relation avec le cours et l'examen « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg ». Le taux des différentes indemnités sera fixé par la voie réglementaire.

Amendement 5 concernant l'article 17

Il est proposé d'amender l'article 17 comme suit :

« **Art. 17.** (1) Sur demande adressée au ministre et appuyée par des pièces justificatives, l'État rembourse, dans les conditions et jusqu'à concurrence d'un plafond à déterminer par un règlement grand-ducal, les frais d'inscription :

1° les frais d'inscription à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, visé à l'article 15; et

2° les frais d'inscription au cours de langue luxembourgeoise, visé à l'article 28, ainsi qu'aux autres cours de langue luxembourgeoise, suivis par le demandeur préalablement à la souscription d'une demande de naturalisation ou d'une déclaration d'option ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise; et

3° à d'autres cours de langue luxembourgeoise, organisés par l'Institut national des langues ou dont le programme est agréé par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions et suivis préalablement à la souscription de l'acte valant demande de naturalisation ou de la déclaration d'option ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

(2) L'inscription au cours et à l'examen « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » est gratuite.

(3) Les frais de l'expertise médicale, ordonnée par le ministre dans le cadre d'une demande en dispense, sont remboursés au demandeur par la Caisse nationale de santé ou la caisse de maladie compétente, dans les conditions déterminées par les statuts. »

Commentaire :

Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence législative, il est proposé de préciser les conditions du remboursement des frais d'inscription aux cours de langue luxembourgeoise autres que ceux visés à l'article 28.

Le remboursement de ces cours de langue luxembourgeoise est soumis aux conditions suivantes à savoir :

- les cours devront être organisés soit par l'Institut national des langues, soit par un autre organisateur en cas d'agrément ministériel du programme des cours, et
- les cours devront être suivis préalablement à l'introduction de la procédure d'acquisition ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

Amendement 6 concernant l'article 35

Il est proposé d'amender l'article 35 comme suit :

« Art. 35. (1) La procédure d'option est introduite par une déclaration à faire devant l'officier de l'état civil dans les conditions déterminées par les articles 65 et 66.

(2) Dans les cas visés aux articles 26 et 86, le mineur et ses représentants légaux doivent comparaître en personne devant l'officier de l'état civil et signer conjointement la déclaration d'option.

*La signature par procuration **n'est pas admise est interdite**.*

(3) Lorsque le dossier présenté par le candidat est incomplet, l'officier de l'état civil invite le candidat à produire, endéans les trois mois, les documents manquants.

(4) La déclaration d'option est actée par l'officier de l'état civil lorsque le candidat remplit les conditions légales et produit les documents requis dans le délai imparti.

(5) L'officier de l'état civil transmet, directement et sans délai, au ministre une copie intégrale de la déclaration d'option et les pièces justificatives.

(6) La notification de la décision portant refus d'acter la déclaration d'option est faite par l'officier de l'état civil à la personne concernée. »

Commentaire :

Dans un souci de garantir le parallélisme des formes, il est proposé d'utiliser la même formulation que celle employée à l'article 65, paragraphe 3.

Amendement 7 concernant l'article 80

Il est proposé d'amender l'article 80 comme suit :

« **Art. 80.** La résidence habituelle du candidat au Grand-Duché de Luxembourg est déterminée en application des dispositions de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. »

Commentaire :

Par l'insertion du terme « *candidat* », l'amendement proposé vise à garantir le parallélisme des formes avec le libellé de l'article 81.

Amendement 8 concernant l'article 82

Il est proposé d'amender l'article 82 comme suit :

« **Art. 82.** La période entre le jour du dépôt de la demande de protection internationale ou de la demande de reconnaissance du statut d'apatride et celui de l'octroi du statut de réfugié, ou de celui de la protection subsidiaire ou de celui d'apatride est assimilée à une résidence habituelle et à un séjour régulier au sens de la présente loi. »

Commentaire :

Cet amendement reprend une proposition faite par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il s'agit de faciliter l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par les apatrides.

Vote

Les propositions d'amendements sous rubrique recueillent l'accord favorable de la part des membres de la commission. Le représentant de la sensibilité ADR s'abstient.

Les membres de la commission expriment leur accord de transmettre directement lesdits amendements au Conseil d'Etat, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder, lors d'une prochaine réunion, à une adoption formelle d'un projet de lettre d'amendement.

2. Présentation de l'audit du Service central d'assistance sociale (SCAS)

Partie concernant la présentation d'un audit au sujet du fonctionnement du Service Central d'Assistance Sociale (dénommée ci-après « SCAS »)

Intervention de Monsieur le Ministre de la Justice

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle le contexte et la raison d'être de la démarche ayant conduit à l'élaboration d'un audit au sujet du SCAS. Ce service souffrait du fait que la direction n'a pas été assurée effectivement pendant une assez longue période, le SCAS a connu des difficultés à assurer ses missions de manière adéquate et le sentiment prévalait qu'il y existait un important manque d'effectifs. Le but de l'audit était d'abord l'analyse de l'état actuel, ensuite d'envisager l'impact qu'auraient d'éventuelles missions complémentaires auxquelles devrait faire face le SCAS. Il s'agirait dès lors d'améliorer les

moyens existants et d'adapter les moyens futurs du service. Monsieur le Ministre de la Justice a attendu la mise en place d'une nouvelle direction au SCAS avant de commanditer l'audit, ainsi que l'adoption par le Conseil de gouvernement du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant le Code d'instruction criminelle ; le Code pénal ; la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Le souci déclaré de cette démarche est d'associer le personnel du SCAS au travail d'audit.

Présentation du rapport d'audit

L'audit a été réalisé par une entreprise d'audit externe.

Un auditeur fait une présentation synthétisée du rapport final d'audit. Il précise que la démarche de travail fut de procéder service par service, associant autant les structures du SCAS que des acteurs externes en relation avec le SCAS. Il constate, que depuis la création du service en 1977, le nombre d'effectifs a considérablement augmenté. Toutefois, la situation a évolué au fil des années et se caractérise par d'importants retards concernant le traitement de dossiers, par une détérioration de la qualité du service rendu et par une ambiance interne malsaine. Le travail d'audit a commencé en été 2016. Il s'agit d'une démarche participative qui inclut à côté du personnel concerné encore des magistrats en relation avec le SCAS. Les processus de travail, les caractéristiques des tâches, la charge de travail et la répartition du travail ont fait l'objet de l'analyse. L'audit tend aussi à évaluer l'impact d'une modification de la législation qui pourrait se répercuter sur les missions du SCAS.

Le détail du rapport écrit est ensuite présenté par une collaboratrice de l'entreprise d'audit. Au départ, plusieurs constats généraux s'imposent :

- au sein du SCAS chacun s'organise comme il peut,
- la structure du personnel est caractérisée par une importante rotation ce qui mène à des problèmes de formation et surtout de recrutement,
- il existe des postes non pourvus. Depuis la mise en place d'une nouvelle direction, la situation s'améliore.

Le service de la protection de la jeunesse est le plus important du point de vue du nombre de collaborateurs. Il représente 50 pour cent des effectifs du SCAS. Ce service est subdivisé en trois sections : la section des enquêtes, la section de l'assistance éducative et la section des prestations philanthropiques et éducatives. Cette dernière section représente une charge de travail relativement marginale.

Concernant la section des enquêtes, l'auditeur constate qu'en termes de charge de travail les entrées peuvent être traitées avec les effectifs à disposition, mais qu'il existe un important problème de retards accumulés au fil des années qu'il n'est pas possible de résorber avec les effectifs actuels. L'auditeur constate donc qu'il est nécessaire d'augmenter les effectifs de cette section. Il recommande de revoir les processus, notamment en priorisant les dossiers – ce qui a d'ailleurs déjà été entamé par la nouvelle direction du SCAS. Une autre recommandation consiste à rééquilibrer la charge de travail des collaborateurs. Il convient encore de mieux planifier les déplacements. Aussi faudrait-il mieux structurer les interactions avec le parquet.

La situation de la section de l'assistance éducative se caractérise par un nombre croissant d'enfants à encadrer. La charge de travail est importante et nécessite une augmentation des effectifs. L'auditeur recommande de travailler sur les processus et les trajets. Il propose des indicateurs de suivi des enquêtes.

Concernant le service de probation, le nombre de dossiers y est en recul. Or, le nombre d'heures consacré en moyenne au suivi des clients est trop bas par rapport aux besoins réels. L'auditeur recommande dès lors une augmentation des effectifs pour ce service. Il note de plus la disparité des charges de travail des différents collaborateurs et il recommande de définir des dossiers-types. Il recommande encore d'harmoniser les pratiques et d'identifier les dossiers sensibles. Le suivi de l'activité serait à améliorer et il convient de bien définir le rôle que doivent tenir les agents.

Pour le service des tutelles, l'auditeur note un léger accroissement du volume de l'activité. À noter : il existait déjà un important retard dans le traitement des dossiers. Ce retard fut partiellement résorbé grâce à une juge des tutelles qui a pris elle-même des dossiers en main. Mais il s'agit d'une situation qui ne peut pas durer. L'auditeur recommande de revoir les processus, spécifiquement l'interaction avec les juges, ceci en vue de déceler le cas échéant des façons de faire plus efficaces. Aussi conviendrait-il de définir des indicateurs de suivi des dossiers.

Le service d'aide aux victimes est plus particulier. Il traite des dossiers de 230 clients sur l'année. Il est difficile d'évaluer la charge de travail des collaborateurs de ce service. Une particularité tient à la répartition du budget qui est différente suivant les collaborateurs et qui est perçue comme inéquitable. L'auditeur recommande encore un plan de formation et insiste sur le besoin de faire mieux connaître l'existence et les missions de ce service. Une directive européenne accordera plus de droits aux concernés. À ce stade il est difficile d'en évaluer l'impact sur le SCAS.

Comme conclusion, l'auditeur différencie au niveau de l'organisation générale du SCAS entre la réalisation d'enquêtes, d'une part, et le suivi des dossiers, d'autre part. Il constate des retards accumulés au niveau de la réalisation d'enquêtes (services enquêtes et tutelles) et note que la charge théorique de travail est évaluée trop bas par rapport à la charge réelle pour assurer un suivi (services d'assistance éducative et de probation). Il existe donc un problème de charge de travail.

Le nombre d'effectifs au SCAS est insuffisant, ceci est aussi lié au recrutement puisqu'il existe des postes (à pourvoir) vacants. L'auditeur conclut encore au besoin de mieux définir les processus. Il souligne que l'absence de management qui existait à un certain moment vient d'être compensée par la nouvelle direction qui a su travailler sur les différents éléments critiqués et qui a déjà réussi à améliorer la situation.

Quant à l'évolution de la législation et l'éventuel impact sur les missions et les travaux du SCAS, l'auditeur relève l'introduction du juge aux affaires familiales et constate que l'impact ne se fera probablement pas tant ressentir. Quant aux législations sur la réforme pénitentiaire et l'exécution des peines, l'impact escompté sur le SCAS serait modeste, sauf en ce qui concerne la gestion et l'encadrement du dispositif des bracelets électroniques.

Quant à la loi sur la protection de la jeunesse, celle-ci induira un nombre élevé d'heures de suivi des familles qu'il conviendra d'assurer. Il en découle un besoin accru en personnel. Ce dernier point devrait constituer l'impact majeur des modifications législatives dont il conviendra de tenir compte.

Pour la suite, il conviendrait de se pencher sur la réalisation d'améliorations quantitatives et qualitatives.

Intervention de Madame la directrice du SCAS

Madame la directrice du SCAS explique qu'elle a découvert une situation catastrophique lorsqu'elle a débuté ses fonctions. Elle a fait immédiatement une analyse des forces et des

faiblesses du service en vue d'entamer un processus de changement. Elle a comme souci d'avancer dans cette démarche en y associant le personnel. Elle a réussi à diminuer le nombre de postes non pourvus, mais elle constate qu'il existe une difficulté particulière qui tient à la nature de l'examen-concours de la fonction publique. Cet examen n'est pas adapté aux besoins des profils demandés par le SCAS.

Concernant le service de la protection de la jeunesse, la directrice a eu le souci de rendre les charges de travail moins disparates. Face au problème des retards de traitement des dossiers, elle a mis en place un coordinateur et des priorités à respecter. L'ensemble du personnel a contribué à résorber les retards. Néanmoins, le service a besoin de personnel supplémentaire.

La section de l'assistance éducative est débordée. Cette section n'arrive plus qu'à fonctionner comme un organe de contrôle. Le volet du travail social y est délaissé. Il existe un besoin pressant d'augmenter le nombre d'assistants sociaux.

Le service de probation devra faire face à des modifications législatives ce qui induit un besoin croissant en personnel. Toutefois, ce service connaît une pression moindre que les autres services.

Pour la section de l'assistance éducative, la direction a élaboré des processus favorisant une meilleure collaboration, notamment aussi avec des acteurs externes. Toutefois, la manière de mener des enquêtes dans ce domaine ne correspond pas encore à ce que l'on souhaiterait.

Madame la Présidente de la Commission juridique constate, qu'il convient d'envisager à terme une nouvelle réunion avec le SCAS pour obtenir un écho des efforts entrepris.

Échange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique DP se déclare satisfait qu'un audit ait eu lieu. Il exprime ses félicitations à la directrice du SCAS pour le travail qu'elle a déjà entamé.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP demande des précisions sur les infrastructures et les ressources informatiques du service.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP souligne qu'il était grand temps qu'il soit procédé à un audit. Il demande de savoir si au niveau du recrutement, le Luxembourg offre encore les profils demandés.
- ❖ Un membre du groupe politique DP constate que les problèmes actuels du SCAS ressemblent à ceux auxquels le service devait faire face depuis sa création. Il relève le caractère particulier des professionnels qui oeuvrent dans ce milieu.
- ❖ Un membre du groupe politique « déi gréng » demande si le SCAS a déjà eu recours à l'outil du « cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques » (CAF) pour résorber ses problèmes de recrutement.
- ❖ Un membre du groupe politique DP insiste sur l'importance de concentrer des efforts sur un travail qui met en cause des enfants et des jeunes gens.

- ❖ Un membre de la sensibilité politique ADR demande de savoir si chaque enquête ordonnée par un juge soit véritablement nécessaire.
- ❖ Un membre du groupe politique CSV voudrait des informations sur le suivi de la démarche et sur sa mise en œuvre. Il constate aussi qu'il importe de réfléchir sur la manière dont s'organisent les examens-concours de la Fonction publique.

Intervention de Madame la Procureur générale d'État

Madame la Procureur générale d'État estime que la nouvelle directrice du SCAS ait déjà rendu un travail précieux. Elle se félicite aussi du recrutement externe par lequel le Parquet général a procédé pour pourvoir ce poste. Madame la Procureur générale d'État estime que cette démarche apporte une bouffée d'air frais au SCAS. Elle souligne encore que le SCAS est le premier service du pouvoir judiciaire à se soumettre à un audit, ce qui est un signe de transparence.

L'impact sur le SCAS qu'aura le juge aux affaires familiales est certes difficile à évaluer, mais il convient de s'attendre à un nombre plus élevé de dossiers.

Concernant l'équipement informatique, la justice opte pour un système centralisé, quitte à favoriser la transmission de dossiers électroniques.

Madame la Procureur générale d'État confirme que les examens-concours de la Fonction publique ne sont pas ciblés pour assurer le recrutement des assistants sociaux.

Il n'appartient pas au SCAS d'apprécier l'opportunité d'une mesure d'instruction ordonnée par un magistrat. Toutefois, il est important qu'un juge puisse avoir la possibilité de recourir à une opinion neutre.

Intervention de Madame la directrice du SCAS

Le profil recherché dans le cadre du recrutement au SCAS est celui d'assistants sociaux et de psychologues. Madame la directrice du SCAS affirme qu'il existe assez de gens au Luxembourg qui correspondent à ce profil, ce qui permet de progresser pas à pas dans le recrutement.

Le SCAS est logé dans la rue Joseph Junck où il occupe trois étages d'un bâtiment. Il serait possible de louer un quatrième étage, si le besoin se faisait sentir. L'équipement informatique est en passe d'être mis en réseau, ce qui est une chose importante.

Concernant le CAF : le SCAS en a déjà fait l'expérience et cette expérience n'était pas concluante car elle impliquait des décisions qui étaient imposées sans le concours du personnel concerné. Du coup, les équipes ne fonctionnaient plus. Madame la directrice du SCAS entend plutôt procéder en sélectionnant ce qui a bien fonctionné.

Intervention finale de Monsieur le Ministre de la Justice

Monsieur le Ministre de la Justice remercie la Chambre des Députés pour son soutien dans la démarche entamée. Il entend résoudre le problème du recrutement sur le moyen terme par le biais d'un plan pluriannuel qui permettrait de tenir compte de l'évolution et des nouvelles implications de la législation. L'organisation interne du SCAS est en train d'être

mise en place et tend à rendre le service rapidement opérationnel. Finalement, le SCAS, de par ses missions, n'est pas un facteur de coûts mais un gain pour la société.

3. 6822 Proposition de loi modifiant la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise afin de faciliter l'accès à la nationalité aux soldats volontaires de l'Armée

L'auteur de la proposition de loi sous rubrique présente les grandes lignes de sa proposition de loi et souligne que celle-ci a pour objectif de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise au bénéfice des soldats volontaires non luxembourgeois de l'Armée luxembourgeoise.

Il est proposé de réduire la durée minimale de résidence sur le territoire luxembourgeois de sept à quatre ans. Pour qu'un soldat de l'Armée puisse bénéficier d'un accès facilité à la nationalité luxembourgeoise, il faut qu'il remplisse préalablement les conditions suivantes :

- avoir résidé pendant trois ans sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg avant de pouvoir postuler pour l'Armée ;
- avoir accompli une année de bons et loyaux services à l'Armée, certifiés par un certificat délivré par l'état-major de l'Armée.

Afin de faciliter les démarches administratives du soldat volontaire souhaitant acquérir la nationalité luxembourgeoise, il est proposé de prévoir la possibilité de déposer la demande de naturalisation et les documents correspondants à l'état-major de l'Armée.

En outre, une partie des conditions exigées par la loi sur la nationalité ne sont plus spécifiquement requises pour les soldats volontaires, comme elles constituent un prérequis pour accéder au statut de volontaire de l'Armée (conditions de langues) ou font partie de l'instruction de base dans l'Armée (cours d'instruction civique luxembourgeois).

Echange de vues

- ❖ L'auteur de la proposition de loi sous rubrique renvoie aux pourparlers qui ont eu lieu entre Monsieur le Ministre de la Justice et les différents groupes et sensibilités politiques au sujet de la future loi sur la nationalité luxembourgeoise.

L'orateur est d'avis que les dispositions de sa proposition de loi ont été largement reprises au sein du projet de loi 6977 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de : 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise.

- ❖ Monsieur le Ministre de la Justice confirme que les dispositions contenues au sein de la proposition de loi sous rubrique ont été intégrées dans la future loi sur la nationalité luxembourgeoise.

L'auteur de la proposition de loi sous rubrique manifeste son intention de vouloir retirer sa proposition de loi du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

4. Divers

La Commission juridique estime qu'il serait opportun de publier les observations et recommandations formulées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur les projets de loi 6974 et 6977 en tant que document parlementaire.

Le secrétaire-administrateur,
Christophe Li

La Présidente,
Viviane Loschetter

Le secrétaire-administrateur,
Joé Spier


PARQUET GENERAL
Service Central d'Assistance Sociale

MISSION
D'ACCOMPAGNEMENT POUR
LA REALISATION D'UN AUDIT
ORGANISATIONNEL

SYNTHÈSE DES ANALYSES ET DES
CONSTATS

18 JANVIER 2017



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2017

Ordre du jour :

1. 6977 Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :
 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise- Rapporteur : Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'amendements parlementaires
2. Présentation de l'audit du Service central d'assistance sociale (SCAS)
3. 6822 Proposition de loi modifiant la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise afin de faciliter l'accès à la nationalité aux soldats volontaires de l'Armée
- Présentation de la proposition de loi par Monsieur Fernand Kartheiser, auteur
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten remplaçant M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Fernand Kartheiser, député (*auteur de la proposition de loi 6822*)

M. Claude Wiseler, député (*observateur*)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Catherine Olinger, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat

Mme Marie-Claude Boulanger, du Service central d'assistance sociale (SCAS)

M. Jean-Lou Kremer, M. Alessandro Longhino, Mme Marie Sermet, de la société Resultance Pragmatic Consulting

M. Christophe Li, M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Franz Fayot, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. 6977 **Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :**
1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise

Présentation d'une série de propositions d'amendements

Madame la Présidente-Rapportrice présente une série de propositions d'amendements parlementaires. Il est précisé que certains amendements sont de nature technique, alors que d'autres sont d'ordre purement rédactionnel.

Amendement 1 concernant l'article 3

Il est proposé d'amender l'article 3 comme suit :

« **Art. 3.** *Obtient la nationalité luxembourgeoise :*

1° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par un Luxembourgeois ;

2° le mineur dont l'adoptant obtient la qualité de Luxembourgeois par naturalisation, option ou recouvrement ;

3° le mineur dont le parent obtient la qualité de Luxembourgeois en application des points 1° et 2°;

*43° le mineur qui a fait l'objet d'une adoption par un apatride ayant une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et s'y trouvant en séjour régulier ; **ou***

*54° le mineur ayant fait l'objet d'une adoption par des personnes de nationalité étrangère qui ont une résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg et qui s'y trouvent en séjour régulier, à condition qu'il ait perdu sa nationalité par l'effet de l'adoption et **qu'aucune que l'application d'aucune** loi étrangère ne lui permette d'obtenir la nationalité de l'un ou l'autre de ses adoptants ou que l'attribution de ces mêmes nationalités ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés ; **ou***

5° le mineur dont le parent obtient la qualité de Luxembourgeois en application des points 1° à 4°.»

Commentaire :

Sur base de l'avis émis en date du 20 décembre 2016 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'amendement proposé vise à garantir la prise en considération non seulement de la/ les loi(s) étrangère(s), mais également de leur mise en œuvre effective par l'autorité étrangère compétente. La disposition figurant au point 3° sera transférée au point 5° et son champ d'application sera élargi.

Dès lors, une renumérotation des points 3° à 5° s'impose.

L'objectif poursuivi par l'amendement proposé est la prévention de l'apatridie.

Echange de vues

Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que l'article sous rubrique vise uniquement des mineurs qui ont la qualité de parent d'un enfant mineur.

Le représentant du Ministre de la Justice renvoie aux observations formulées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et explique qu'il s'agit d'un cas de figure qui ne se présente que très rarement au Luxembourg.

Madame la Présidente-Rapportrice souligne que les autorités communales ont déjà été confrontés dans le passé au cas de figure décrit ci-dessus. L'amendement vise à contrecarrer toute insécurité juridique en la matière.

Amendement 2 concernant l'article 5

Il est proposé d'amender l'article 5 comme suit :

« **Art. 5. Est Luxembourgeois:**

1° le mineur né au Grand-Duché de Luxembourg et ne pouvant pas obtenir une nationalité étrangère en raison du fait que ses parents sont apatrides;

2° le mineur né au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, à condition **qu'aucune que l'application d'aucune** loi étrangère ne lui permette d'obtenir la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents ou que l'attribution de ces nationalités étrangères ne soit possible qu'en cas de résidence dans les pays concernés; ou

3° le mineur né au Grand-Duché de Luxembourg de parents légalement inconnus; le mineur trouvé sur le territoire luxembourgeois est présumé, jusqu'à preuve du contraire, être né sur ce territoire. »

Commentaire :

L'amendement proposé vise à transposer la recommandation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés de prendre en considération non seulement la/ les loi(s) étrangère(s), mais également leur mise en œuvre effective. La disposition reprend la formulation proposée à l'article 3, point 4°. Il s'agit de prévenir une situation d'apatridie.

Amendement 3 concernant l'article 13

Il est proposé d'amender l'article 13 comme suit :

« **Art. 13.** (1) Sont dispensés des droits d'enregistrement et de timbre:

1° les documents à produire dans le cadre des procédures de naturalisation, d'option, de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise ou de renonciation à la qualité de Luxembourgeois;

2° les arrêtés ministériels rendus en application de la présente loi;

3° le certificat de nationalité luxembourgeoise et le certificat de perte de la nationalité luxembourgeoise.

(2) Les **demandes actes valant demande** de naturalisation ainsi que les déclarations d'option, de recouvrement ou de renonciation ne sont assujettis à aucun droit d'enregistrement.

Elles Ils sont **soumis** aux mêmes formalités de timbre ainsi qu'aux mêmes droits de recherche et d'expédition que les actes de naissance. »

Commentaire :

L'amendement proposé constitue une précision d'ordre terminologique. L'acte dressé par l'officier de l'état civil dans le cadre de la procédure de naturalisation sera dispensé des droits d'enregistrement.

Amendement 4 concernant l'article 16

Il est proposé d'amender l'article 16 comme suit :

« **Art. 16.** (1) Le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » comprend trois modules d'une durée totale de vingt-quatre heures:

1° la durée du module sur les droits fondamentaux des citoyens est de six heures;

2° la durée du module sur les institutions étatiques et communales du Grand-Duché de Luxembourg est de douze heures;

3° la durée du module sur l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'intégration européenne est de six heures.

(2) L'examen porte sur les matières suivantes:

1° les droits fondamentaux des citoyens;

2° les institutions étatiques et communales du Grand-Duché de Luxembourg; et

3° l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'intégration européenne.

Les questionnaires peuvent comprendre des questions à choix multiple ou binaire.

(3) Le Service de la formation des adultes est chargé de l'organisation du cours et de l'examen « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »¹ dans les conditions à

déterminer par un règlement grand-ducal, qui fixe également le taux des indemnités à allouer aux personnes chargées du développement et de la tenue du cours ainsi que de l'élaboration des questions d'examen, de l'appréciation des réponses et de la surveillance des épreuves.

(4) Sur demande motivée du candidat à l'examen, le directeur du Service de la formation des adultes décide ou, en cas de besoin, adapte ou suspend, les aménagements raisonnables, visés à l'article 15, paragraphe 4.

Le directeur peut solliciter l'avis de la Commission des aménagements raisonnables.

(5) Sur demande motivée, le ministre peut dispenser le demandeur du cours et de l'examen lorsque son état de santé physique ou psychique le met dans l'impossibilité d'acquérir des connaissances dans les matières visées aux paragraphes 1^{er} et 2.

Un certificat émanant d'un médecin spécialiste doit être joint à la demande.

Le demandeur peut être entendu par le délégué du ministre.

En cas de doute, le ministre peut ordonner une expertise médicale. »

Commentaire :

L'amendement proposé prévoit la création d'une base légale en vue de l'indemnisation des différents intervenants en relation avec le cours et l'examen « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg ». Le taux des différentes indemnités sera fixé par la voie réglementaire.

Amendement 5 concernant l'article 17

Il est proposé d'amender l'article 17 comme suit :

« **Art. 17.** (1) Sur demande adressée au ministre et appuyée par des pièces justificatives, l'État rembourse, dans les conditions et jusqu'à concurrence d'un plafond à déterminer par un règlement grand-ducal, les frais d'inscription :

1° les frais d'inscription à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise, visé à l'article 15; et

2° les frais d'inscription au cours de langue luxembourgeoise, visé à l'article 28, ainsi qu'aux autres cours de langue luxembourgeoise, suivis par le demandeur préalablement à la souscription d'une demande de naturalisation ou d'une déclaration d'option ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise; et

3° à d'autres cours de langue luxembourgeoise, organisés par l'Institut national des langues ou dont le programme est agréé par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions et suivis préalablement à la souscription de l'acte valant demande de naturalisation ou de la déclaration d'option ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

(2) L'inscription au cours et à l'examen « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » est gratuite.

(3) Les frais de l'expertise médicale, ordonnée par le ministre dans le cadre d'une demande en dispense, sont remboursés au demandeur par la Caisse nationale de santé ou la caisse de maladie compétente, dans les conditions déterminées par les statuts. »

Commentaire :

Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence législative, il est proposé de préciser les conditions du remboursement des frais d'inscription aux cours de langue luxembourgeoise autres que ceux visés à l'article 28.

Le remboursement de ces cours de langue luxembourgeoise est soumis aux conditions suivantes à savoir :

- les cours devront être organisés soit par l'Institut national des langues, soit par un autre organisateur en cas d'agrément ministériel du programme des cours, et
- les cours devront être suivis préalablement à l'introduction de la procédure d'acquisition ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise.

Amendement 6 concernant l'article 35

Il est proposé d'amender l'article 35 comme suit :

*« **Art. 35.** (1) La procédure d'option est introduite par une déclaration à faire devant l'officier de l'état civil dans les conditions déterminées par les articles 65 et 66.*

(2) Dans les cas visés aux articles 26 et 86, le mineur et ses représentants légaux doivent comparaître en personne devant l'officier de l'état civil et signer conjointement la déclaration d'option.

*La signature par procuration **n'est pas admise est interdite**.*

(3) Lorsque le dossier présenté par le candidat est incomplet, l'officier de l'état civil invite le candidat à produire, endéans les trois mois, les documents manquants.

(4) La déclaration d'option est actée par l'officier de l'état civil lorsque le candidat remplit les conditions légales et produit les documents requis dans le délai imparti.

(5) L'officier de l'état civil transmet, directement et sans délai, au ministre une copie intégrale de la déclaration d'option et les pièces justificatives.

(6) La notification de la décision portant refus d'acter la déclaration d'option est faite par l'officier de l'état civil à la personne concernée. »

Commentaire :

Dans un souci de garantir le parallélisme des formes, il est proposé d'utiliser la même formulation que celle employée à l'article 65, paragraphe 3.

Amendement 7 concernant l'article 80

Il est proposé d'amender l'article 80 comme suit :

« **Art. 80.** La résidence habituelle du candidat au Grand-Duché de Luxembourg est déterminée en application des dispositions de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. »

Commentaire :

Par l'insertion du terme « *candidat* », l'amendement proposé vise à garantir le parallélisme des formes avec le libellé de l'article 81.

Amendement 8 concernant l'article 82

Il est proposé d'amender l'article 82 comme suit :

« **Art. 82.** La période entre le jour du dépôt de la demande de protection internationale ou de la demande de reconnaissance du statut d'apatride et celui de l'octroi du statut de réfugié, ou de celui de la protection subsidiaire ou de celui d'apatride est assimilée à une résidence habituelle et à un séjour régulier au sens de la présente loi. »

Commentaire :

Cet amendement reprend une proposition faite par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il s'agit de faciliter l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par les apatrides.

Vote

Les propositions d'amendements sous rubrique recueillent l'accord favorable de la part des membres de la commission. Le représentant de la sensibilité ADR s'abstient.

Les membres de la commission expriment leur accord de transmettre directement lesdits amendements au Conseil d'Etat, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder, lors d'une prochaine réunion, à une adoption formelle d'un projet de lettre d'amendement.

2. Présentation de l'audit du Service central d'assistance sociale (SCAS)

Partie concernant la présentation d'un audit au sujet du fonctionnement du Service Central d'Assistance Sociale (dénommée ci-après « SCAS »)

Intervention de Monsieur le Ministre de la Justice

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle le contexte et la raison d'être de la démarche ayant conduit à l'élaboration d'un audit au sujet du SCAS. Ce service souffrait du fait que la direction n'a pas été assurée effectivement pendant une assez longue période, le SCAS a connu des difficultés à assurer ses missions de manière adéquate et le sentiment prévalait qu'il y existait un important manque d'effectifs. Le but de l'audit était d'abord l'analyse de l'état actuel, ensuite d'envisager l'impact qu'auraient d'éventuelles missions complémentaires auxquelles devrait faire face le SCAS. Il s'agirait dès lors d'améliorer les

moyens existants et d'adapter les moyens futurs du service. Monsieur le Ministre de la Justice a attendu la mise en place d'une nouvelle direction au SCAS avant de commanditer l'audit, ainsi que l'adoption par le Conseil de gouvernement du projet de loi portant réforme de l'exécution des peines et modifiant le Code d'instruction criminelle ; le Code pénal ; la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Le souci déclaré de cette démarche est d'associer le personnel du SCAS au travail d'audit.

Présentation du rapport d'audit

L'audit a été réalisé par une entreprise d'audit externe.

Un auditeur fait une présentation synthétisée du rapport final d'audit. Il précise que la démarche de travail fut de procéder service par service, associant autant les structures du SCAS que des acteurs externes en relation avec le SCAS. Il constate, que depuis la création du service en 1977, le nombre d'effectifs a considérablement augmenté. Toutefois, la situation a évolué au fil des années et se caractérise par d'importants retards concernant le traitement de dossiers, par une détérioration de la qualité du service rendu et par une ambiance interne malsaine. Le travail d'audit a commencé en été 2016. Il s'agit d'une démarche participative qui inclut à côté du personnel concerné encore des magistrats en relation avec le SCAS. Les processus de travail, les caractéristiques des tâches, la charge de travail et la répartition du travail ont fait l'objet de l'analyse. L'audit tend aussi à évaluer l'impact d'une modification de la législation qui pourrait se répercuter sur les missions du SCAS.

Le détail du rapport écrit est ensuite présenté par une collaboratrice de l'entreprise d'audit. Au départ, plusieurs constats généraux s'imposent :

- au sein du SCAS chacun s'organise comme il peut,
- la structure du personnel est caractérisée par une importante rotation ce qui mène à des problèmes de formation et surtout de recrutement,
- il existe des postes non pourvus. Depuis la mise en place d'une nouvelle direction, la situation s'améliore.

Le service de la protection de la jeunesse est le plus important du point de vue du nombre de collaborateurs. Il représente 50 pour cent des effectifs du SCAS. Ce service est subdivisé en trois sections : la section des enquêtes, la section de l'assistance éducative et la section des prestations philanthropiques et éducatives. Cette dernière section représente une charge de travail relativement marginale.

Concernant la section des enquêtes, l'auditeur constate qu'en termes de charge de travail les entrées peuvent être traitées avec les effectifs à disposition, mais qu'il existe un important problème de retards accumulés au fil des années qu'il n'est pas possible de résorber avec les effectifs actuels. L'auditeur constate donc qu'il est nécessaire d'augmenter les effectifs de cette section. Il recommande de revoir les processus, notamment en priorisant les dossiers – ce qui a d'ailleurs déjà été entamé par la nouvelle direction du SCAS. Une autre recommandation consiste à rééquilibrer la charge de travail des collaborateurs. Il convient encore de mieux planifier les déplacements. Aussi faudrait-il mieux structurer les interactions avec le parquet.

La situation de la section de l'assistance éducative se caractérise par un nombre croissant d'enfants à encadrer. La charge de travail est importante et nécessite une augmentation des effectifs. L'auditeur recommande de travailler sur les processus et les trajets. Il propose des indicateurs de suivi des enquêtes.

Concernant le service de probation, le nombre de dossiers y est en recul. Or, le nombre d'heures consacré en moyenne au suivi des clients est trop bas par rapport aux besoins réels. L'auditeur recommande dès lors une augmentation des effectifs pour ce service. Il note de plus la disparité des charges de travail des différents collaborateurs et il recommande de définir des dossiers-types. Il recommande encore d'harmoniser les pratiques et d'identifier les dossiers sensibles. Le suivi de l'activité serait à améliorer et il convient de bien définir le rôle que doivent tenir les agents.

Pour le service des tutelles, l'auditeur note un léger accroissement du volume de l'activité. À noter : il existait déjà un important retard dans le traitement des dossiers. Ce retard fut partiellement résorbé grâce à une juge des tutelles qui a pris elle-même des dossiers en main. Mais il s'agit d'une situation qui ne peut pas durer. L'auditeur recommande de revoir les processus, spécifiquement l'interaction avec les juges, ceci en vue de déceler le cas échéant des façons de faire plus efficaces. Aussi conviendrait-il de définir des indicateurs de suivi des dossiers.

Le service d'aide aux victimes est plus particulier. Il traite des dossiers de 230 clients sur l'année. Il est difficile d'évaluer la charge de travail des collaborateurs de ce service. Une particularité tient à la répartition du budget qui est différente suivant les collaborateurs et qui est perçue comme inéquitable. L'auditeur recommande encore un plan de formation et insiste sur le besoin de faire mieux connaître l'existence et les missions de ce service. Une directive européenne accordera plus de droits aux concernés. À ce stade il est difficile d'en évaluer l'impact sur le SCAS.

Comme conclusion, l'auditeur différencie au niveau de l'organisation générale du SCAS entre la réalisation d'enquêtes, d'une part, et le suivi des dossiers, d'autre part. Il constate des retards accumulés au niveau de la réalisation d'enquêtes (services enquêtes et tutelles) et note que la charge théorique de travail est évaluée trop bas par rapport à la charge réelle pour assurer un suivi (services d'assistance éducative et de probation). Il existe donc un problème de charge de travail.

Le nombre d'effectifs au SCAS est insuffisant, ceci est aussi lié au recrutement puisqu'il existe des postes (à pourvoir) vacants. L'auditeur conclut encore au besoin de mieux définir les processus. Il souligne que l'absence de management qui existait à un certain moment vient d'être compensée par la nouvelle direction qui a su travailler sur les différents éléments critiqués et qui a déjà réussi à améliorer la situation.

Quant à l'évolution de la législation et l'éventuel impact sur les missions et les travaux du SCAS, l'auditeur relève l'introduction du juge aux affaires familiales et constate que l'impact ne se fera probablement pas tant ressentir. Quant aux législations sur la réforme pénitentiaire et l'exécution des peines, l'impact escompté sur le SCAS serait modeste, sauf en ce qui concerne la gestion et l'encadrement du dispositif des bracelets électroniques.

Quant à la loi sur la protection de la jeunesse, celle-ci induira un nombre élevé d'heures de suivi des familles qu'il conviendra d'assurer. Il en découle un besoin accru en personnel. Ce dernier point devrait constituer l'impact majeur des modifications législatives dont il conviendra de tenir compte.

Pour la suite, il conviendrait de se pencher sur la réalisation d'améliorations quantitatives et qualitatives.

Intervention de Madame la directrice du SCAS

Madame la directrice du SCAS explique qu'elle a découvert une situation catastrophique lorsqu'elle a débuté ses fonctions. Elle a fait immédiatement une analyse des forces et des

faiblesses du service en vue d'entamer un processus de changement. Elle a comme souci d'avancer dans cette démarche en y associant le personnel. Elle a réussi à diminuer le nombre de postes non pourvus, mais elle constate qu'il existe une difficulté particulière qui tient à la nature de l'examen-concours de la fonction publique. Cet examen n'est pas adapté aux besoins des profils demandés par le SCAS.

Concernant le service de la protection de la jeunesse, la directrice a eu le souci de rendre les charges de travail moins disparates. Face au problème des retards de traitement des dossiers, elle a mis en place un coordinateur et des priorités à respecter. L'ensemble du personnel a contribué à résorber les retards. Néanmoins, le service a besoin de personnel supplémentaire.

La section de l'assistance éducative est débordée. Cette section n'arrive plus qu'à fonctionner comme un organe de contrôle. Le volet du travail social y est délaissé. Il existe un besoin pressant d'augmenter le nombre d'assistants sociaux.

Le service de probation devra faire face à des modifications législatives ce qui induit un besoin croissant en personnel. Toutefois, ce service connaît une pression moindre que les autres services.

Pour la section de l'assistance éducative, la direction a élaboré des processus favorisant une meilleure collaboration, notamment aussi avec des acteurs externes. Toutefois, la manière de mener des enquêtes dans ce domaine ne correspond pas encore à ce que l'on souhaiterait.

Madame la Présidente de la Commission juridique constate, qu'il convient d'envisager à terme une nouvelle réunion avec le SCAS pour obtenir un écho des efforts entrepris.

Échange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique DP se déclare satisfait qu'un audit ait eu lieu. Il exprime ses félicitations à la directrice du SCAS pour le travail qu'elle a déjà entamé.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP demande des précisions sur les infrastructures et les ressources informatiques du service.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP souligne qu'il était grand temps qu'il soit procédé à un audit. Il demande de savoir si au niveau du recrutement, le Luxembourg offre encore les profils demandés.
- ❖ Un membre du groupe politique DP constate que les problèmes actuels du SCAS ressemblent à ceux auxquels le service devait faire face depuis sa création. Il relève le caractère particulier des professionnels qui oeuvrent dans ce milieu.
- ❖ Un membre du groupe politique « déi gréng » demande si le SCAS a déjà eu recours à l'outil du « cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques » (CAF) pour résorber ses problèmes de recrutement.
- ❖ Un membre du groupe politique DP insiste sur l'importance de concentrer des efforts sur un travail qui met en cause des enfants et des jeunes gens.

- ❖ Un membre de la sensibilité politique ADR demande de savoir si chaque enquête ordonnée par un juge soit véritablement nécessaire.
- ❖ Un membre du groupe politique CSV voudrait des informations sur le suivi de la démarche et sur sa mise en œuvre. Il constate aussi qu'il importe de réfléchir sur la manière dont s'organisent les examens-concours de la Fonction publique.

Intervention de Madame la Procureur générale d'État

Madame la Procureur générale d'État estime que la nouvelle directrice du SCAS ait déjà rendu un travail précieux. Elle se félicite aussi du recrutement externe par lequel le Parquet général a procédé pour pourvoir ce poste. Madame la Procureur générale d'État estime que cette démarche apporte une bouffée d'air frais au SCAS. Elle souligne encore que le SCAS est le premier service du pouvoir judiciaire à se soumettre à un audit, ce qui est un signe de transparence.

L'impact sur le SCAS qu'aura le juge aux affaires familiales est certes difficile à évaluer, mais il convient de s'attendre à un nombre plus élevé de dossiers.

Concernant l'équipement informatique, la justice opte pour un système centralisé, quitte à favoriser la transmission de dossiers électroniques.

Madame la Procureur générale d'État confirme que les examens-concours de la Fonction publique ne sont pas ciblés pour assurer le recrutement des assistants sociaux.

Il n'appartient pas au SCAS d'apprécier l'opportunité d'une mesure d'instruction ordonnée par un magistrat. Toutefois, il est important qu'un juge puisse avoir la possibilité de recourir à une opinion neutre.

Intervention de Madame la directrice du SCAS

Le profil recherché dans le cadre du recrutement au SCAS est celui d'assistants sociaux et de psychologues. Madame la directrice du SCAS affirme qu'il existe assez de gens au Luxembourg qui correspondent à ce profil, ce qui permet de progresser pas à pas dans le recrutement.

Le SCAS est logé dans la rue Joseph Junck où il occupe trois étages d'un bâtiment. Il serait possible de louer un quatrième étage, si le besoin se faisait sentir. L'équipement informatique est en passe d'être mis en réseau, ce qui est une chose importante.

Concernant le CAF : le SCAS en a déjà fait l'expérience et cette expérience n'était pas concluante car elle impliquait des décisions qui étaient imposées sans le concours du personnel concerné. Du coup, les équipes ne fonctionnaient plus. Madame la directrice du SCAS entend plutôt procéder en sélectionnant ce qui a bien fonctionné.

Intervention finale de Monsieur le Ministre de la Justice

Monsieur le Ministre de la Justice remercie la Chambre des Députés pour son soutien dans la démarche entamée. Il entend résoudre le problème du recrutement sur le moyen terme par le biais d'un plan pluriannuel qui permettrait de tenir compte de l'évolution et des nouvelles implications de la législation. L'organisation interne du SCAS est en train d'être

mise en place et tend à rendre le service rapidement opérationnel. Finalement, le SCAS, de par ses missions, n'est pas un facteur de coûts mais un gain pour la société.

3. 6822 Proposition de loi modifiant la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise afin de faciliter l'accès à la nationalité aux soldats volontaires de l'Armée

L'auteur de la proposition de loi sous rubrique présente les grandes lignes de sa proposition de loi et souligne que celle-ci a pour objectif de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise au bénéfice des soldats volontaires non luxembourgeois de l'Armée luxembourgeoise.

Il est proposé de réduire la durée minimale de résidence sur le territoire luxembourgeois de sept à quatre ans. Pour qu'un soldat de l'Armée puisse bénéficier d'un accès facilité à la nationalité luxembourgeoise, il faut qu'il remplisse préalablement les conditions suivantes :

- avoir résidé pendant trois ans sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg avant de pouvoir postuler pour l'Armée ;
- avoir accompli une année de bons et loyaux services à l'Armée, certifiés par un certificat délivré par l'état-major de l'Armée.

Afin de faciliter les démarches administratives du soldat volontaire souhaitant acquérir la nationalité luxembourgeoise, il est proposé de prévoir la possibilité de déposer la demande de naturalisation et les documents correspondants à l'état-major de l'Armée.

En outre, une partie des conditions exigées par la loi sur la nationalité ne sont plus spécifiquement requises pour les soldats volontaires, comme elles constituent un prérequis pour accéder au statut de volontaire de l'Armée (conditions de langues) ou font partie de l'instruction de base dans l'Armée (cours d'instruction civique luxembourgeois).

Echange de vues

- ❖ L'auteur de la proposition de loi sous rubrique renvoie aux pourparlers qui ont eu lieu entre Monsieur le Ministre de la Justice et les différents groupes et sensibilités politiques au sujet de la future loi sur la nationalité luxembourgeoise.

L'orateur est d'avis que les dispositions de sa proposition de loi ont été largement reprises au sein du projet de loi 6977 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de : 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise.

- ❖ Monsieur le Ministre de la Justice confirme que les dispositions contenues au sein de la proposition de loi sous rubrique ont été intégrées dans la future loi sur la nationalité luxembourgeoise.

L'auteur de la proposition de loi sous rubrique manifeste son intention de vouloir retirer sa proposition de loi du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

4. Divers

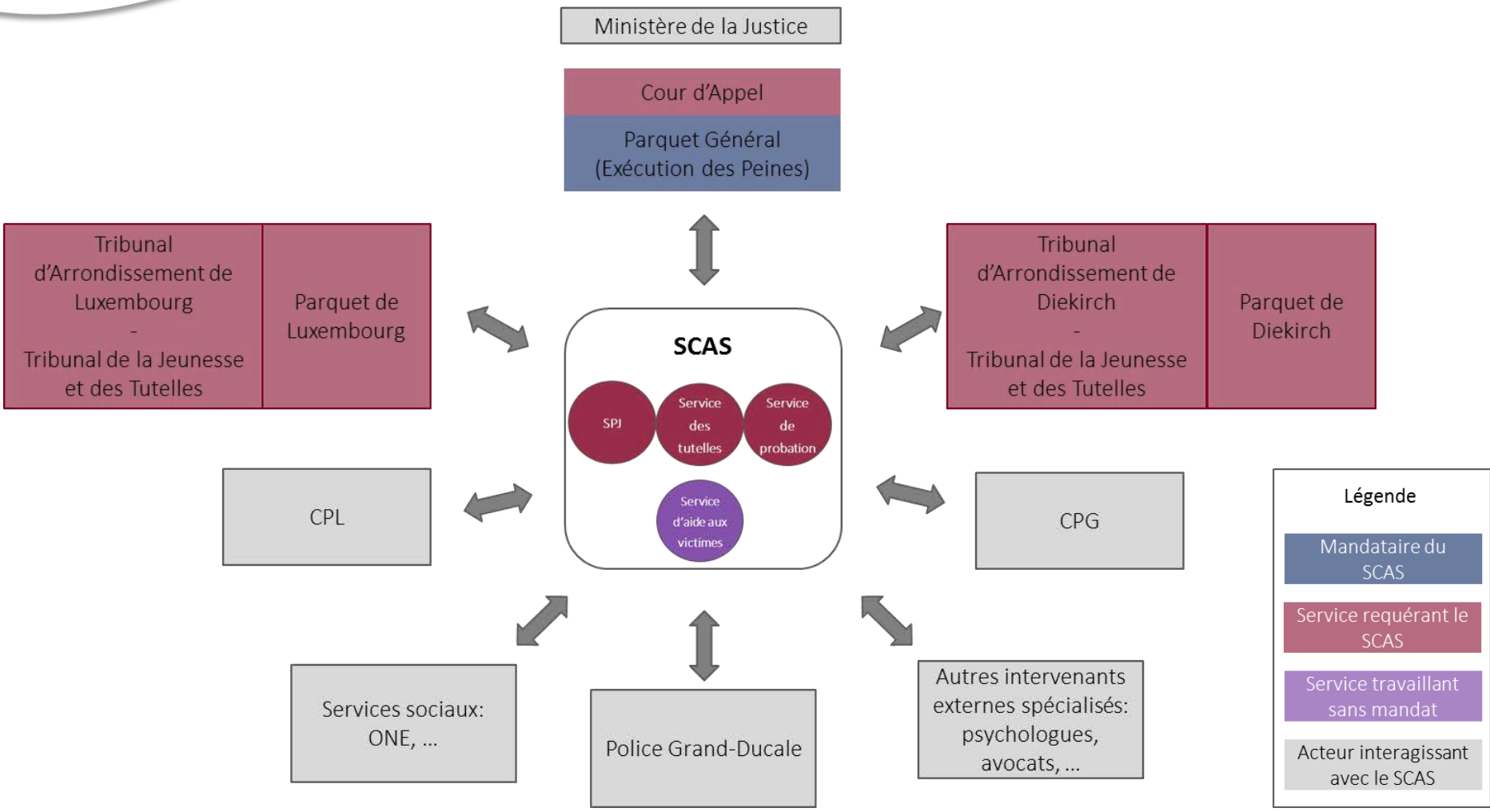
La Commission juridique estime qu'il serait opportun de publier les observations et recommandations formulées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur les projets de loi 6974 et 6977 en tant que document parlementaire.

Le secrétaire-administrateur,
Christophe Li

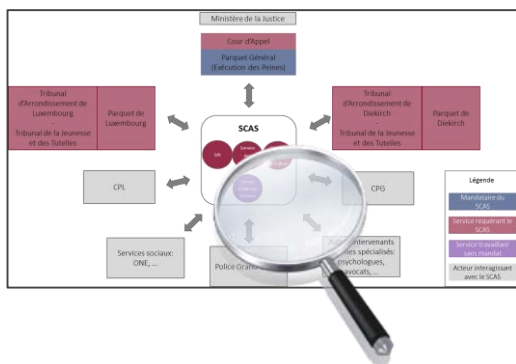
La Présidente,
Viviane Loschetter

Le secrétaire-administrateur,
Joé Spier

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes



➔ **Le SCAS interagit aussi bien avec des acteurs des juridictions et de l'administration judiciaire qu'avec des acteurs externes, tels que la police ou encore des associations telles que l'ONE**



Le Service Central d'Assistance Sociale (SCAS), prévu à l'article 77 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, est le service psycho-social du Parquet Général. Il regroupe l'ensemble des « services chargés d'enquêtes sociales et d'assistance à des personnes sous surveillance judiciaire ».

Travaillant sous mandat judiciaire et sous contrôle du Procureur général d'Etat ou de son délégué, le SCAS reçoit ses missions des juridictions et de l'administration judiciaire, sauf dans le cas de l'aide aux victimes où il peut être directement saisi par la victime d'une infraction.

Sources: legilux.lu & les rapports d'activités du SCAS

Faits marquants depuis la création du SCAS :

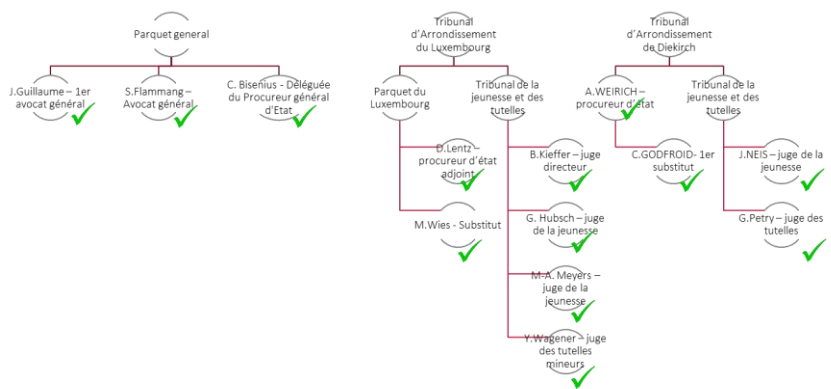
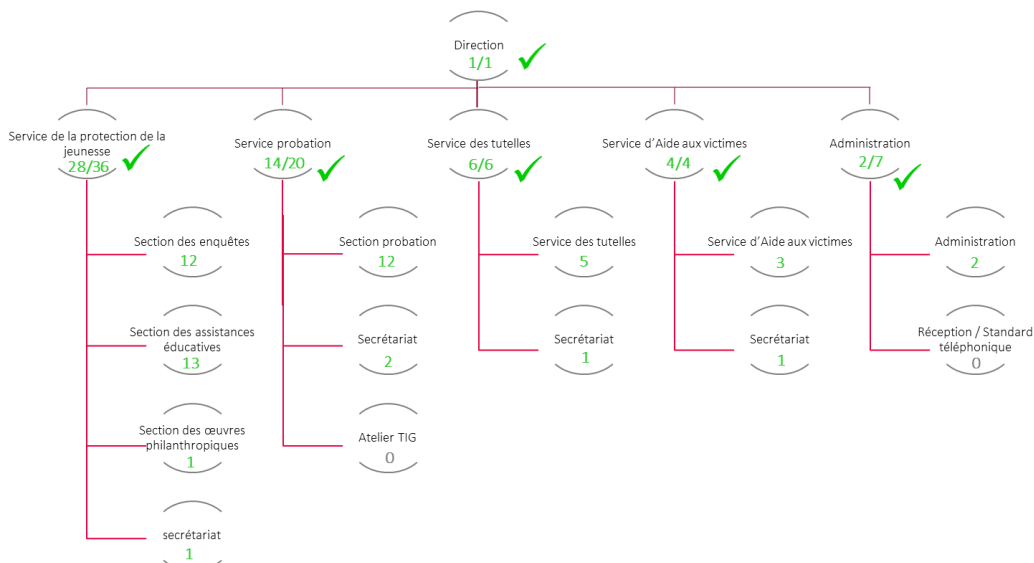
- **Croissance importante** : passage de 20 collaborateurs en 1977 à 77 collaborateurs au mois de juin 2016
- **Processus** de travail, méthodes et outils (notamment informatiques) peu intégrés et **peu standardisés**
- Caractère sensible du **domaine d'intervention** du SCAS, renforçant encore ces divergences
- **Délais de traitement** des dossiers (enquêtes et suivis)
- Risque de dégradation de la **qualité du service** fourni au justiciable
- Absence d'un **directeur** pendant près d'un an
- **Ambiance générale** dégradée
- Evolution du **cadre réglementaire** (projets de lois)

L'objectif de l'audit organisationnel était d'identifier les changements à effectuer au sein du SCAS pour que celui-ci puisse assurer sa mission actuelle et future

Procureur Général d'Etat ✓

SCAS

Magistrats des parquets et tribunaux



Note: Effectif au moment des entretiens

Plus de 80 entretiens réalisés :

- 73% du personnel du SCAS (55 personnes)
- 13 magistrats des parquets et tribunaux de Luxembourg et Diekirch

Interviews Collaborateurs

- Analyse de l'organisation et des différentes tâches
- Relevé des difficultés et contraintes
- Analyse des volumes traités
- Outils de gestion utilisés
- Recherche d'exemples concrets et chiffres clés
- Relevé des pistes d'amélioration



Analyse et Validation

- Analyse des documents et des données reçus
- Echantillonnage des dossiers
- Validation des hypothèses avec les différents intervenants
- Sessions de travail de partage des constats et des idées d'amélioration
- Approche constructive et participative



Recommandations

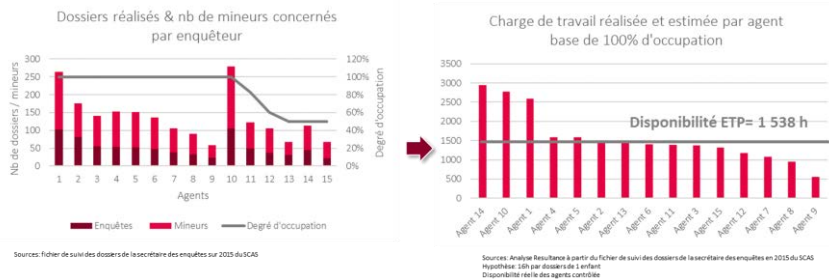
- Attention portée sur le futur
- Identification des actions nécessaires à prioriser
- Détermination des facteurs clés de succès



Une démarche collaborative en 3 étapes

3 Analyse de la répartition de la charge de travail

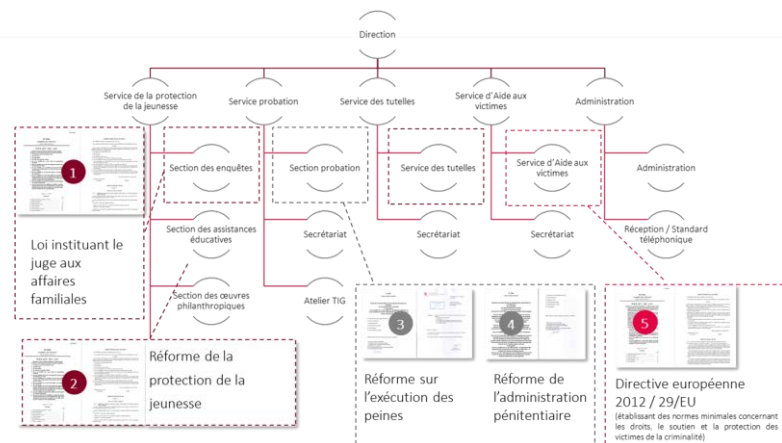
Pour chaque service ou section, une analyse de la répartition de la charge de travail entre les agents a été effectuée afin d'identifier les actions nécessaires pour une adéquation charge sur capacité optimale.



- Dans la plupart des services, des différences importantes sont observées. La charge de travail devra être répartie équitablement entre les agents afin d'utiliser au mieux les ETP disponibles.

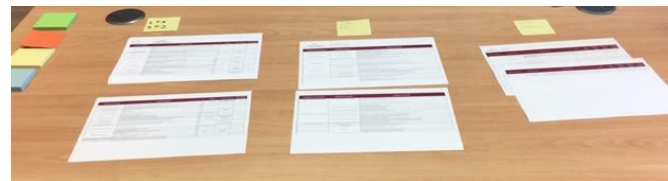
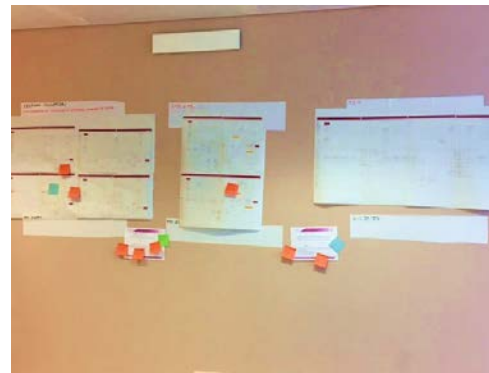
4 Evolution future

- 5 changements législatifs risquent d'impacter l'ensemble des services du SCAS dans les années à venir.
- Ces évolutions ont été prises en considération, dans la mesure du possible, afin d'établir une prévision sur le besoin en effectifs du SCAS dans le futur.



Semaine portes ouvertes du 27 octobre au 4 novembre 2016 :

Le but : partager les constats relevés lors des interviews avec les différents intervenants, valider les modes de fonctionnement et permettre aux collaborateurs de s'exprimer, donner des idées et des bonnes pratiques, réagir aux constats et processus présentés.



- 58 « post-it » relevés
- Plus de 30 personnes sont venues participer

Analyse des entretiens : constats et pistes d'amélioration

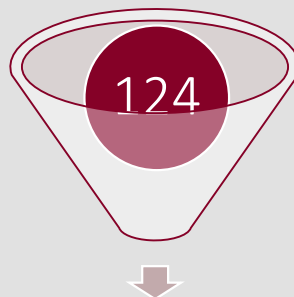
971 constats suite aux entretiens

Date	Commentaires	Sujet	Type de données
25/07/2016	avant il y avait un groupe de spécialistes pour traiter les cas compliqués. Service fermé pour cause de retard de l'ensemble des dossier du service enquête. Ne reste plus que Sacha	Organisation	Information
25/07/2016	Processus du groupe 0-4 fonctionne différemment. 1 trie les dossiers et les distribue en fonction des priorités. Pas plus de 4 dossiers par personne en même temps.	Processus	Information
23/07/2016	Tas circuit avec délais fixe / tas prioritaire avec enfant à naître / pas plus de 2 enquêtes en même temps. Ex semaine dernière: 2 enquêtes + 2 urgences mais n'a pas rédigé les rapports. En cours. Rapport d'évaluation en moyenne plus rapide que rapport.	Organisation	Best practice
25/07/2016	Les urgences ne sont pas traitées par les mi temps car délais trop court.	Organisation	Best practice
25/07/2016	Le cas n'est pas tj au courant de tous ce qui s'est passé dans un dossier, les informations du parquet ne sont pas nécessairement transmis => probl pour définir l'urgence + si mx rapport de	Processus	Point d'attention
25/07/2016	Points positifs: flexibilité des congés et gestion du temps de travail	Organisation	Information
25/07/2016	Il y avait des améliorations mis en place après le CAF, mais elles n'ont pas été continué après un moment	Organisation	Information
25/07/2016	Rapports standardisé, suivi avec fichier excel		
23/07/2016	Le parquet demande parfois évaluation et assistance pendant une enquête ou une évolution, mais est-ce la mission du service? Pas clair pour les agents et le cas en soi. Clair rôle et définition est	Mission	Information
23/07/2016	Il manque des lignes de conduit, des notes internes pour des démarches comme location de voiture, maladies... etc certains	Organisation	Piste d'amélioration

Sur l'organisation, le fonctionnement, les missions et responsabilités, la charge de travail...

124 Best Practices & pistes d'amélioration

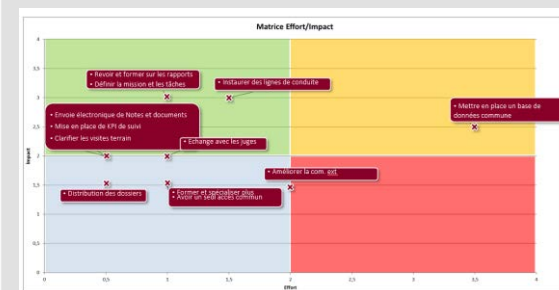
→ 22 idées principales



22 Idées

Priorisation des pistes d'amélioration

→ Matrice Gains / Efforts



- De nombreux constats et pistes d'amélioration ont été relevés suite aux interviews
- Ces pistes d'amélioration ont ensuite été priorisées en fonction de l'effort nécessaire et des impacts potentiels

Nos analyses et conclusions ont été formalisées dans un rapport qui a été remis au Ministère de la Justice

Le dossier remis contient :

- Une introduction au contexte et à la méthodologie Resultance
- Une analyse du SCAS générale :
 - Synthèse
 - Constats généraux
 - Chiffres clés
- Une analyse des 6 services / sections :
 - Chiffres clés
 - Charge de travail et disponibilité
 - Constats et pistes d'amélioration
 - Recommandation et évolution
- Une conclusion générale



- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

LES LIMITES DE L'ANALYSE

1. Les effectifs 2. L'absentéisme 3. Les volumes

Point d'attention :
Pour ces 3 exemples de récupération de données, les fichiers proviennent du secrétariat du SCAS. Ces fichiers sont manuels et donc potentiellement source d'erreur humaine. Ils ne sont pas mis à jour régulièrement et ce.

Constats lors des entretiens : « Vous n'avez peut-être question à y a 3 mois, j'avais une liste de points à vous donner, aujourd'hui ça va mieux »

- ✓ Lors des entretiens on a pu constater une nette amélioration de l'ambiance générale suite au changement de direction : amélioration de la communication, de la transparence et de l'écoute au niveau de la direction
- ✓ Des changements allant dans le sens d'une meilleure organisation et d'une meilleure efficacité ont par ailleurs déjà été engagés.

→ Sur les constats effectués, plus de 50% font déjà l'objet d'un suivi

Les changements récents implémentés par la directrice et les retours des collaborateurs démontrent que le SCAS est aujourd'hui prêt au changement

Le SCAS est aujourd'hui composé d'une direction et de 5 services principaux présentant des sous-sections. Afin de relayer les messages de la direction aux différentes équipes, le poste de Coordinateur a été créé au 2^e semestre 2016.

Caducité du :

- Être le représentant de l'équipe
- Être le point de contact entre les équipes et la direction
- Diriger les réunions d'équipes
- Être disponible pour les collaborateurs en cas de besoin sur les dossiers en cours
- Coordonner les formations
- Coordonner l'encadrement des nouveaux arrivants, des stagiaires

Selon la maturité des équipes, le poste de coordinateur est plus ou moins développé. Ainsi, dans le service de la probation, un des coordinateurs assure certaines responsabilités comme la gestion des congés.

À long terme, une fois la nouvelle organisation stabilisée, les coordinateurs devront certainement assurer des responsabilités de management d'équipe.

L'organisation du SCAS est en plein changement, certains rôles et responsabilités doivent encore être affinis

EVOLUTION DU DIMENSIONNEMENT DES ÉQUIPES

Evolution des effectifs 2013-2016

En nombre absolu d'effectifs qui baisse en 2016 (-12)

Evolution en équivalent temps plein moyen 2014-2016

Le Service de probation a vu une baisse considérable de ses ETP depuis 2014 (-47%)

L'effectif du SCAS est à la baisse sur le 1^{er} semestre 2016 (-3 ETP). Cette baisse concerne

RÉPARTITION DE L'ABSENTÉISME DANS L'ORGANISATION

Absentéisme SCAS 2015
Distribution (non corrigée médiane)

A titre comparatif, il faut se préoccuper que les chiffres de l'absentéisme pour les malades avec certificat médical et qu'ils se comparent à la moyenne nationale des employés privés des administrations publiques et de l'enseignement en obtient le meilleur résultat.

2015	Absentéisme SCAS	Moyenne nationale administrations publiques enseignement
77 personnes	0,9%	0,9%
77 personnes	3,8%	3,8%

Un absentéisme faible, la majeure partie du SCAS se concentre autour de la moyenne

Constats quant à l'organisation en général du SCAS :

- peu de procédures,
- peu d'outils de gestion,
- peu de suivi de l'activité,
- très peu de management.

Le SCAS n'a pas de méthode propre pour assurer sa mission qui dépend alors du bon vouloir et du professionnalisme de son personnel.

Une situation qui évolue depuis peu avec des changements récents insufflés par l'arrivée de la nouvelle direction dont la création du poste de coordinateur.

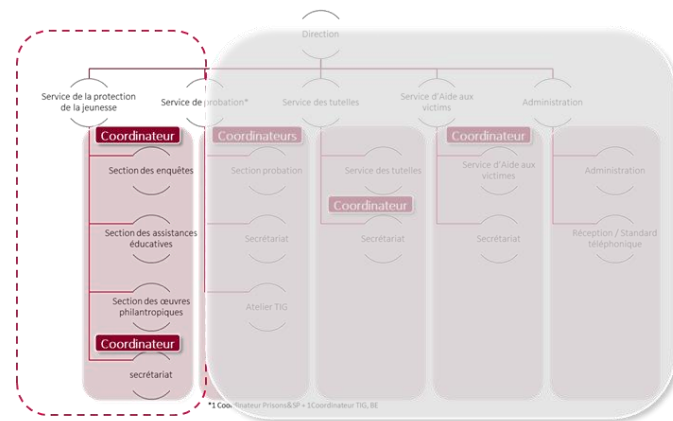
Cette organisation devra continuer à évoluer afin de supporter la direction qui devra faire face à de nombreux challenges, dont notamment les changements législatifs à venir.

Un autre défi sera certainement la gestion du personnel. En effet, ces dernières années on constate une baisse des effectifs au SCAS que les difficultés de recrutement ne devrait pas arranger. Afin de pallier les besoins urgents, 5 nouveaux postes ont été créés fin 2015, dont 4 restent à pourvoir à ce jour. La rotation des équipes est importante, et combinée avec une population plutôt jeune et féminine, ainsi qu'une augmentation de personnes à régime horaire partiel. Le besoin de formations se fait ressentir de façon générale.

La nouvelle direction sera donc amenée à mettre en place une organisation flexible permettant de répondre aux besoins de l'activité.

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

- Il s'agit du service le plus important du SCAS et regroupe 30 personnes (50% de l'effectif total du 1er semestre 2016).
- Il est composé de 3 sections, dont deux principales, à savoir la **Section des Enquêtes** et la **Section des Assurances Éducatives**. La **Section des Œuvres Philanthropiques** n'occupe qu'une personne.

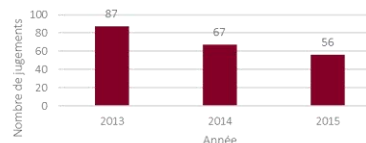


La section des œuvres philanthropiques est actuellement composée d'une seule personne à temps plein. Compte tenu de la taille du service et de l'impact pour le SCAS il n'y a pas eu d'analyse de charge.

La section des Œuvres Philanthropiques

- Compte tenu de la taille du service et de l'impact pour le SCAS il n'y a pas eu d'analyse de charge détaillée.
- Au cours des trois dernières années le nombre de jugements a baissé de 36% pour atteindre 56 dossiers en 2015.

Evolution du nombre de jugements 2013-2015



Source: Rapport d'activité 2015

Interview synthesis			
Date	Thème	Statut	Notes
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information
20170304	Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille. Impact de la mesure de protection de la jeunesse sur le mineur et sa famille.	Open	Information

Source: document Resultance construit à l'aide des interviews des collaborateurs

Evolution du nombre de dossiers

- Au cours des trois dernières années le nombre de jugements a baissé de 36% pour atteindre 56 en 2015

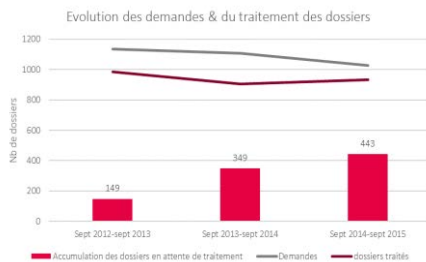
Relevé lors des entretiens:

- Lorsque le mineur atteint ses 18 ans il n'existe plus de base légale pour lui faire faire ses prestations éducatives
- Actuellement le parquet ne peut que difficilement inciter le mineur à prêter ses heures
 - À cela s'ajoutent des délais importants pour les jugements ce qui implique une durée réduite pour l'exécution des prestations avant que le mineur n'atteigne ses 18 ans



La réalisation des prestations éducatives peut être déliée au moment où le mineur atteint ses 18 ans

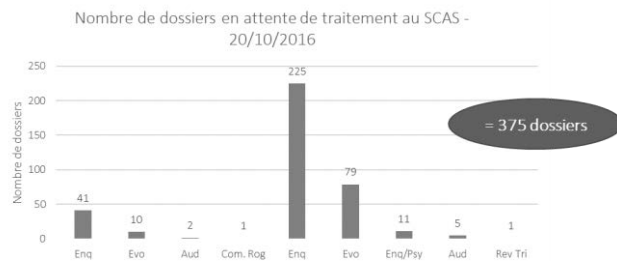
Traitement des dossiers



Augmentation des retards dans le traitement des dossiers malgré une demande stable



Volumétrie existante : un retard important



- 833 dossiers se trouvent actuellement au SCAS
- 375 enquêtes sociales en attente de traitement (équivalent de 41 semaines de demandes entrantes)
- A effectifs constants, il faudrait environ 2 ans pour résorber ce retard

Charge de travail: des effectifs suffisants pour absorber la charge courante



- À volumétrie constante du nombre d'enquêtes demandées (chiffres de 2015 comme référence), la charge de travail liée au nombre de dossiers entrants par an est donc d'environ **18 853 h**
 - Les effectifs au 30 juin 2016 au service des enquêtes sont de 19,2 ETP ce qui correspond à environ **29 536 heures disponibles pour les enquêtes**.
 - A taux d'activité constant (75%), il faut 25 214 h pour traiter la charge de travail annuelle. **Il reste donc 4 322 h** (ressources disponibles non occupées)
 - Il existe aujourd'hui **375 dossiers** en attente de prise en charge par un agent du SCAS dont:
 - 266 enquêtes → 266 x 21 h = 5 580h
 - 109 rapports d'évolution ou autres → 109 x 15h = 1 679 h
 - ➔ En tenant compte du taux d'activité actuel, cela correspond à un volume d'environ **9 709 heures** qui sont nécessaires pour traiter ces dossiers (5 580+ 1 679) / 0,748
- Conclusion:** à volume de nouvelles enquêtes constant, il faudrait:
- 2 années pour résorber les dossiers en attente avec les effectifs actuels
 - 1,5 années pour résorber les dossiers en attente avec 1 ETP en plus
 - 1 année pour résorber les dossiers en attente avec 3 ETP en plus

L'équipe existante est suffisante pour absorber la charge de travail courante théorique de la section (19,2 ETP en juin 2016 pour un besoin de 16,4 ETP)

- **L'absence de management et de règles claires (processus) du passé, qui permettaient aux collaborateurs de prioriser eux-mêmes leurs dossiers et d'organiser leur travail, a entraîné des délais importants au niveau de certains dossiers (jusqu'à 800 jours de retard)**
- **Les interactions avec le parquet et les différents tribunaux devront être revues, notamment en termes de communication sur l'évolution des dossiers en cours**

Recommandations principales :

- 1 **Revoir le processus** de réalisation d'une enquête afin de gagner en efficacité. Ce chantier a déjà été entamé par la direction tout comme la revue du processus de distribution des dossiers dans cette section.
- 2 **Equilibrer la charge de travail** entre les agents afin de garantir un niveau de service optimum. Le gain estimé est aussi bien quantitatif (gain d'efficacité) que qualitatif (ambiance de l'équipe).
- 3 **Analyser la planification des déplacements** afin d'évaluer les gains potentiels de temps par une meilleure organisation et / ou par la mise à disposition d'un espace de travail dans les cantons éloignés.
- 4 **Structurer les différentes interactions avec le parquet et les tribunaux** afin d'améliorer la circulation de l'information : réunions de travail ou retour sur la prise en charge d'un dossier par mail par exemple.

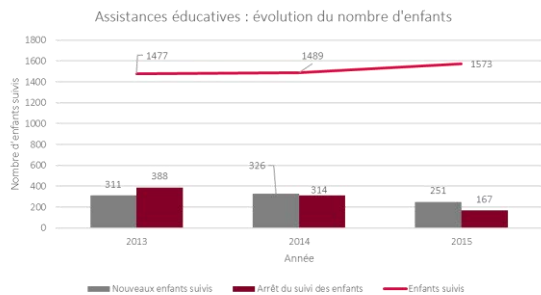
Gain potentiel :

D'après les pistes d'optimisation identifiées (partie constats et pistes d'amélioration), la mise en place de ces actions entrainerait un **gain d'efficacité** correspondant pour la section des enquêtes à **1,2 équivalents temps plein**. Ces actions permettraient donc de résorber plus rapidement les dossiers des enquêtes qui sont en attente de traitement.



Les pistes d'amélioration identifiées permettraient de dégager des effectifs pouvant traiter une partie des dossiers en attente

Nombre de dossiers (entrées & sorties)



Sources: Statistiques 2015 - Rapport d'activité du SCAS
Année judiciaire 2014-2015

Le nombre d'enfants à suivre a légèrement augmenté ces dernières années (+5% de 2013 à 2015)



Charge de travail : un manque d'effectif pour réaliser les missions

Référence: Année 2015

Charge de travail théorique**

- 17*h de suivi par enfant
- 83 enfants par agent

*Chiffres arrondis
**Ces chiffres sont qualitatifs et homogènes

Charge de travail actuelle

- 12*h de suivi par enfant
- 117 enfants par agent

*Chiffres arrondis

Différence entre prestation réelle et théorique:

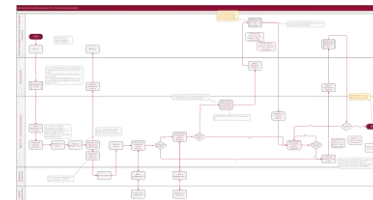
- La différence est de 5 heures par enfant
- Calcul sur 2015:

$$1\,573 \text{ Enfants avec } 5 \text{ h de suivi de plus} = 1573 * 5 \text{ h} \\ = +/- 8\,100 \text{ h additionnelles}$$

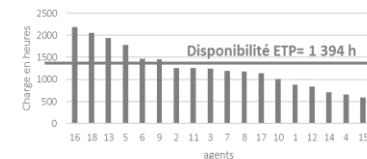
$$1 \text{ ETP à } 1394 \text{ h de disponibilité} \rightarrow 8\,100 \text{ h} / 1394 \text{ h} \\ = +/- 5,8 \text{ ETP additionnels}$$

- La charge de travail estimée est trop importante par rapport aux effectifs existants. Chaque agent suit en moyenne 117 enfants par an et passe 12 heures par an pour le faire, contre une charge de travail calculée de 17 heures.
- Il y a aujourd'hui un **besoin de 5,8 ETP** supplémentaires afin de pouvoir assurer la charge de travail totale.

Des processus de suivi divergents qui entraînent en partie une répartition inégale de la charge de travail



Charge de travail réalisée et estimée par agent
base de 100% d'occupation



La charge de travail est répartie de façon inégale entre le personnel (il existe des rapports de 1 à 4)

- Chaque collaborateur définit les démarches et l'assistance en fonction de ce qu'il estime nécessaire et du temps qui lui est imparti
- 5,8 ETP supplémentaires sont nécessaires afin de permettre aux agents de réaliser l'ensemble de leurs missions

Recommandations principales :

- 1** Repenser le processus de suivi afin d'homogénéiser le travail et la qualité du suivi des assistances éducatives. La direction a déjà initiée des actions allant dans ce sens.
- 2** Répartir la charge de travail équitablement entre les agents afin d'optimiser le niveau de service rendu. Cette répartition permettra d'améliorer les relations au sein de l'équipe et de gagner en efficacité.
- 3** Analyser les différents trajets des collaborateurs pour optimiser leur temps de déplacement. La question d'un espace de travail dans les cantons éloignés pourra être envisagée.
- 4** Mettre en place des outils de suivi de l'activité pour pouvoir implémenter les 3 points précédents.
- 5** Structurer les interactions avec les autres services externes afin d'améliorer le suivi du dossier : responsabilisation, coordination, délégation.

Gain potentiel :

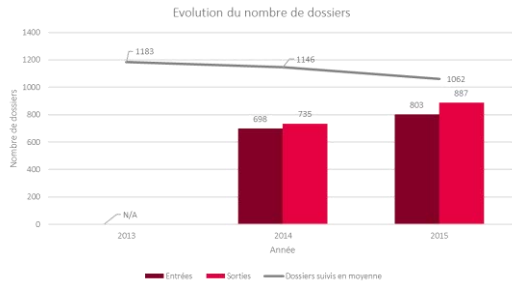
D'après les pistes d'optimisation identifiées (partie constats et pistes d'amélioration), la mise en place de ces actions entraînerait **un gain d'efficacité** correspondant pour la section des assistances éducatives de **1,4 équivalents temps plein**.



Les pistes d'amélioration identifiées permettraient de réduire le besoin en effectifs de 1,4 ETP

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

Nombre de dossiers suivis



Le nombre moyen de dossiers suivis par le service probation a baissé de 10% entre 2013 et 2015.



Charge de travail : un manque d'effectif pour réaliser les missions

Charge de travail théorique**

- 20h* de suivi par client
- 76 dossiers par agent

*chiffres arrondés
**vale au suivi qualitatif et homogène

Prestations réelles

- 16h* de suivi par client
- 93 dossiers par agent

*chiffres arrondés

Différence entre prestation réelle et théorique:

- La différence est de 4 heures de suivi par client
- Calcul sur 2015:

$$1\ 225\ clients\ avec\ 4\ h\ de\ suivi\ de\ plus = 1225 * 4h = +/- 4\ 600h\ additionnel$$

$$1\ ETP\ à\ 1512h\ de\ disponibilité \rightarrow 4\ 600h / 1512h = +/- 3\ ETP\ additionnel$$

- Un agent a consacré en moyenne 16 heures au suivi d'un client **ce qui ne suffit pas** pour couvrir les tâches actuelles d'un agent de probation, qui correspondent à une charge de travail estimée de 20 heures/client.
- L'effectif nécessaire pour couvrir ces tâches est de 16,2 ETP (contre 13,2 ETP moyens en 2015)

Des processus de suivi divergents selon le type de dossier

Références:

« (1) Für die Betreuung von durchschnittlich 85 Schützlingen, neben den für Außerungen nach § 15 erforderlichen Erhebungen soll ein Vollzeitäquivalent Sozialarbeit zur Verfügung stehen. Ein ehrenamtlicher Bewährungshelfer soll in der Regel nicht mehr als fünf Schützlinge betreuen. Hierauf ist bei der Auswahl Bedacht zu nehmen. »



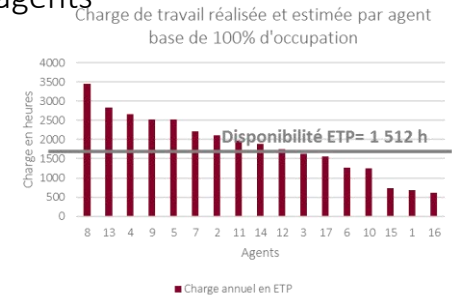
• Un rapport sur les recommandations et constats de la conférence « Conférence de consensus sur la prévention de la récidive » a été remis au premier ministre français en 2013
• Celui-ci se base sur des analyses réalisées par la American Probation & Parole Association qui estime le nombre maximum de dossiers à suivre pour un agent selon le type de dossier (ordre mentionné dans le tableau joint)

Risque du dossier	# de dossier par agents
Élevé (haut risque)	20
Moyen à élevé	50
Faible risque	200



"The bill limits the number of cases that employees of the state office of Probation and Parole could carry to a maximum of 90 cases." (Rick Nelson, 2013)

Ce qui peut expliquer en partie des différences de charge de travail de 1 à 4 entre certains agents



3 ETP supplémentaires sont nécessaires afin de permettre aux agents de réaliser l'ensemble de leurs missions

Recommandations principales :

- 1 Définir le processus de suivi afin d'harmoniser les pratiques ce qui aura pour effet d'accroître l'efficacité du service.
- 2 Définir de manière détaillée les différents types de dossiers existants et y associer des missions spécifiques pour l'agent, en tenant compte de la politique en vigueur. Ces missions représenteront donc une charge de travail par dossier qu'il faudra répartir équitablement entre les agents.
- 3 Analyser les déplacements afin d'évaluer les gains potentiels de temps par une meilleure organisation; les nombreux déplacements au CPL et CPG constituant une part importante de la charge de travail.
- 4 Mettre en place des outils de suivi de l'activité afin de pouvoir mettre en application les mesures précédentes.
- 5 Clarifier les rôles et responsabilités des différents protagonistes (notamment entre le SCAS et le personnel des centres pénitenciers).

Gain potentiel :

D'après les pistes d'optimisation identifiées (partie constats et pistes d'amélioration), la mise en place de ces actions entraînerait un **gain d'efficacité** pour le service de probation de **0,8 équivalent temps plein**.

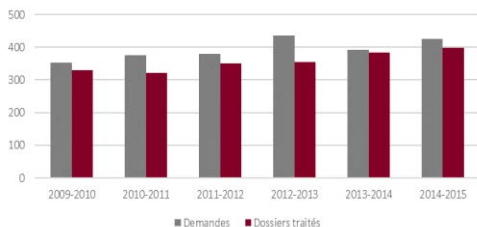


Les pistes d'amélioration identifiées permettraient de réduire le besoin en effectif de 0,8 ETP

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

Nombre de dossiers traités

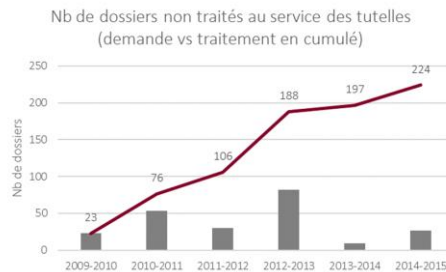
Evolution des entrées- sorties
Dossiers Tutelles



La demande au service des tutelles est en légère augmentation ces dernières années notamment avec la reprise des tutelles mineurs (+21% entre les années judiciaires 2009-2010 et 2014-2015).



Volumétrie existante : un retard existant



- Il existe un écart entre le nombre de dossiers réalisés et le nombre d'enquêtes demandées (224 dossiers en attente cumulés entre les années judiciaires 2009-2010 et 2014-2015 soit près de 8 mois de retard).
- Des actions ont été lancées du côté des mandataires, avec notamment la prise en charge de certaines enquêtes, ce qui a permis de réduire le nombre de dossiers en attente.

Charge de travail : un manque d'effectif pour réaliser les missions dans les délais

Référence: Année 2015

Prestations réelles

- 21h pour traiter un dossier
- 9 331h* de charge de travail totale

*Chiffres arrondés

Charge de travail théorique*

- 24h pour traiter un dossier
- 10 755h* de charge de travail totale

*Chiffres arrondés

453 dossiers avec 3 h de plus = 453*3h
= +/- 1 424h* additionnel

1 ETP à 1538h de disponibilité → 1 424h/1538h
= +/- 1 ETP additionnel

Le calcul de la **charge de travail** confirme un besoin en personnel pour satisfaire la demande de 7 ETP (+2 ETP vs juin 2016) pour traiter la charge de travail usuelle et de 0,5 ETP pour résorber le retard de dossiers en attente.

2 ETP supplémentaires sont nécessaires afin de permettre aux agents de réaliser l'ensemble de leurs missions

Principales recommandations concernant le service des tutelles :

- 1 **Revoir le processus de réalisation d'une enquête** en étroite collaboration avec les magistrats pour confronter leurs méthodes d'enquêtes à celles réalisées par le SCAS. L'objectif étant d'identifier les meilleures pratiques à suivre. Une fois le processus détaillé, celui-ci devra être appliqué par l'ensemble des agents du service des tutelles, ce qui permettrait de gagner en efficacité.
- 2 **Mettre en place des indicateurs de suivi de l'activité** (nombre d'intervenants, nombre de visites par exemple) afin d'affiner les hypothèses de charge de travail et ainsi définir la dimension cible de l'équipe des tutelles.

Gain potentiel :

D'après les pistes d'optimisation identifiées (partie constats et pistes d'amélioration), la mise en place de ces actions entraînerait un **gain d'efficacité** pour le service des tutelles correspondant à **0,5 équivalent temps plein**. Ces actions permettraient donc de résorber les dossiers du service des tutelles qui sont en attente de traitement.



Les pistes d'amélioration identifiées permettraient de résorber les dossiers en attente de traitement au sein du service des tutelles

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - **Service d'Aide aux Victimes**
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

Nombre de dossiers suivis



La demande des 4 dernières années reste stable avec environ 230 clients dont 45% de nouveaux cas chaque année.



Charge de travail : un besoin en effectif estimé

Charge de travail théorique*

- 7 945h pour la totalité des activités du service

*Lilie au suivi qualitatif homogène

Charge de travail actuelle

- 3 230h pour la totalité des activités du service

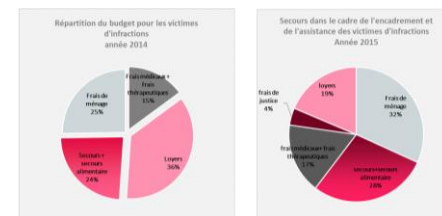
Différence entre prestation réelle et théorique:

- La différence est de 4715 heures pour le service
- Calcul sur 2015:

**1 ETP a 1538h de disponibilité → 4715h/1538h
= +/- 3 ETP additionnels**

- Le service disposait de 2,1 ETP en moyenne sur l'année 2015, ce qui représente environ 110 clients par ETP soit 14 heures environ de temps disponible par client. Le temps passé par client est cependant très différent d'un cas à l'autre en fonction des besoins et du traumatisme subi par la victime.
- Le peu de chiffres sur ce service ne nous permet aujourd'hui que d'estimer une charge de travail approximative, qui correspondrait à 5,1 ETP soit +3 ETP par rapport à la moyenne de l'année 2015.

Processus à améliorer : La répartition du budget



L'aide financière n'est pas harmonisée au sein du service.

3 ETP supplémentaires sont nécessaires afin de permettre aux agents de réaliser l'ensemble de leurs missions

Principales recommandations concernant le service d'aide aux victimes :

- 1 **Définir un plan de formation** afin de garantir une prise en charge de qualité des victimes. Celui-ci doit en particulier prévoir les modalités d'encadrement et de formations pour les nouveaux collaborateurs du service.
- 2 **Développer la relation** du service d'aide aux victimes **avec les différents intervenants** (parquet, police...) afin de communiquer au mieux auprès des victimes. En effet, un des objectifs de ce service est de s'assurer que toutes les victimes d'infractions pénales soient informées de leurs droits en matière d'aide ainsi que des organismes qui les assurent.
- 3 **Mettre en place des indicateurs de suivi de l'activité** en vue de préciser les besoins en personnel de ce service (par exemple type de suivi par client ou nombre de consultations).
- 4 **Définir une politique de distribution** du budget pour garantir un partage équitable du montant disponible pour l'ensemble des victimes et en fonction du préjudice subi.

Gain potentiel :

Les gains dans ce service seront principalement qualitatifs : augmentation du niveau de service, équité dans le suivi des victimes.

Evolution du service d'aide aux victimes à venir :

- La directive européenne (2012/29/EU) établit des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Son application pourrait entraîner une augmentation du nombre de victimes sollicitant l'aide du SCAS.
- La communication croissante du service envers le public devrait également entraîner un nombre plus important de demandes.



Les besoins en personnel du service d'aide aux victimes seront à suivre régulièrement au vu des évolutions à venir

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
- Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

Il est possible de regrouper l'ensemble des activités des collaborateurs du SCAS en 2 tâches principales :

- **La réalisation d'enquêtes**
- **Le suivi de dossiers**

Selon le type de tâche, les **constats** sont les mêmes dans les différents services :

- **Réalisation des enquêtes** : accumulation des dossiers en attente de traitement ces dernières années.
- **Suivi des dossiers** : la charge de travail théorique calculée est supérieure à la disponibilité réelle des équipes

Il existe donc une problématique concernant la **charge de travail** au SCAS. Plusieurs causes ont été identifiées :

- **Un nombre d'effectifs insuffisant** : le nombre d'heures disponibles pour réaliser la charge de travail est insuffisant
- **Un problème de recrutement** : 3 postes d'assistants sociaux sont restés vacants en moyenne sur l'année 2015. Le premier des défis consistera donc à stabiliser l'organisation, tout en mettant en place un plan de recrutement dynamique.
- **Absence de processus définis** : chaque collaborateur a ses propres méthodes de travail (perte d'efficacité).
- **Absence de management** durant l'année 2015, ce qui n'a fait qu'amplifier les divergences. L'activité n'ayant pas été suivie de près, certains dossiers ont été « oubliés » et l'ambiance de travail s'est dégradée.

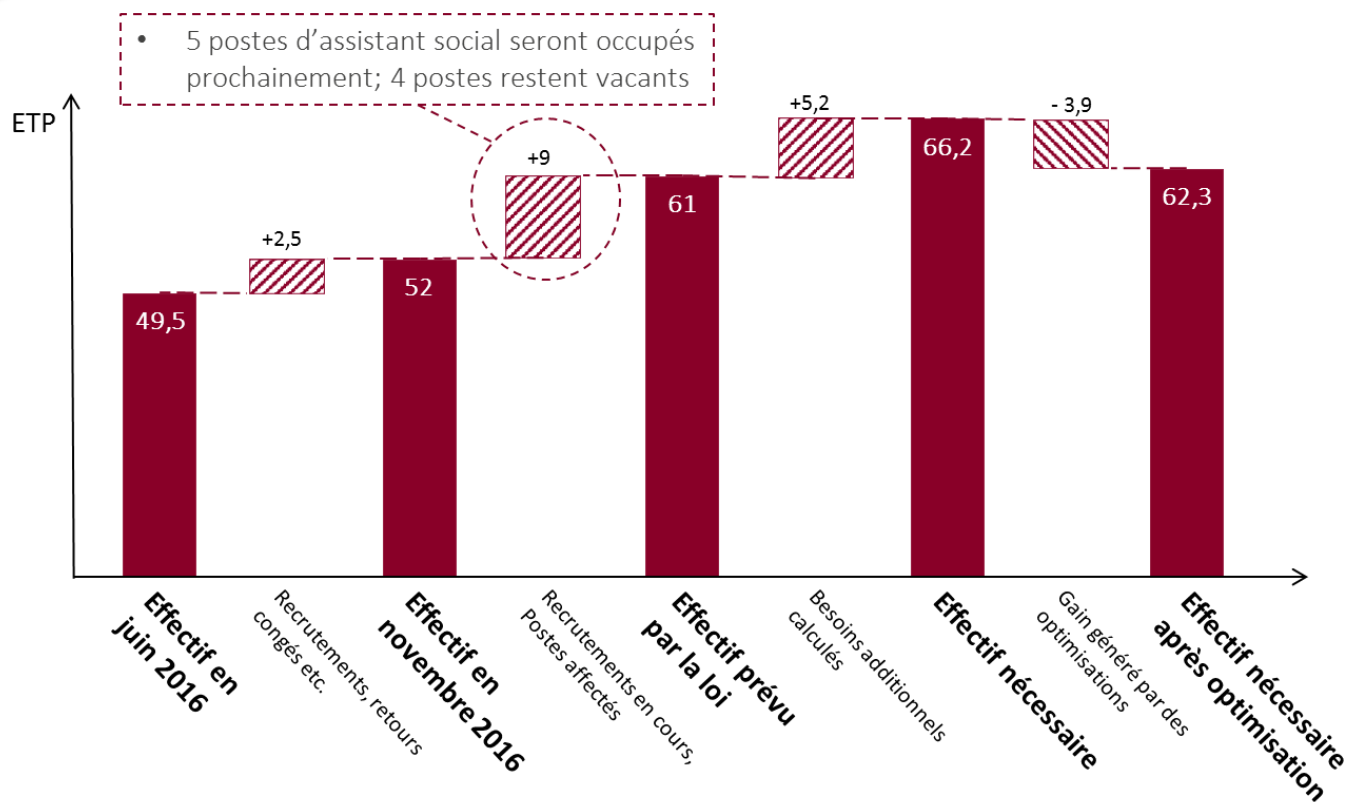
Une situation qui s'améliore cependant avec le changement de direction récent. **De nombreux chantiers identifiés dans cet audit ont déjà été entamés par la nouvelle direction et les premiers résultats se font ressentir.**

- Meilleure ambiance entre les collaborateurs
- Meilleure visibilité des dossiers
- Augmentation de la communication avec les différents intervenants
- Changements organisationnels dans certains services avec un suivi de l'activité par objectifs.

- Introduction et démarche de travail
- Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions

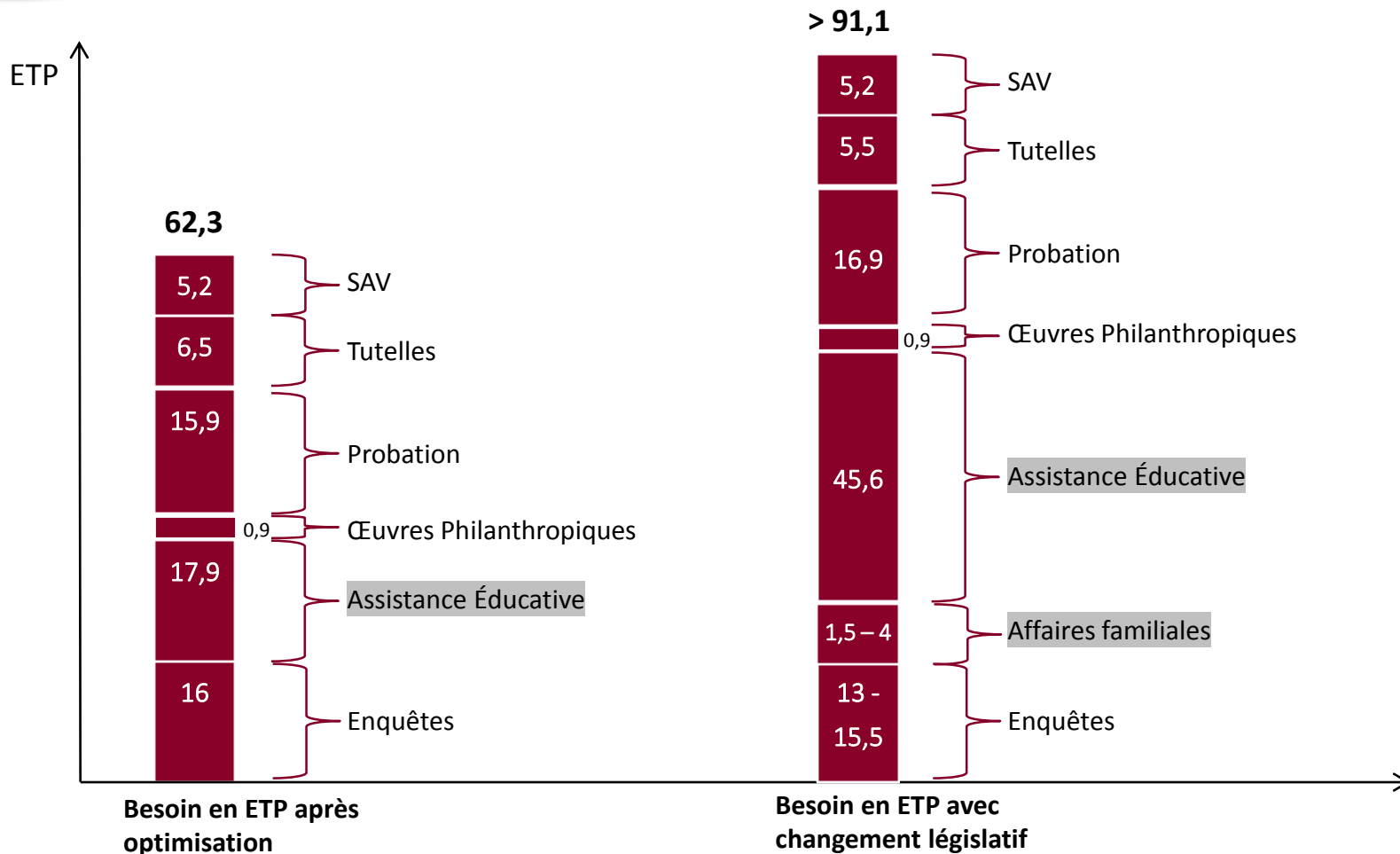
• Synthèse de l'évolution des effectifs

• Prochaines étapes



Il faut rajouter à ces chiffres entre 1,5 et 3,5 ETP pour traiter la charge de dossiers en attente de traitement, selon les délais de traitement souhaités.

- La loi prévoit aujourd'hui un effectif de 61 ETP pour le SCAS
- L'effectif nécessaire pour absorber la totalité de la charge de travail est de 66,2 ETP, c'est-à-dire un besoin supplémentaire de 5,2 ETP
- 3,9 ETP pourront être économisés à terme à travers l'optimisation des modes de fonctionnement, ramenant le besoin total à 1,3 ETP supplémentaires



Si les modifications législatives actuellement en discussion sont retenues, le SCAS verrait augmenter son besoin en effectif d'environ +29 ETP (+46%)

- Introduction et démarche de travail
 - Constats et recommandations
 - Généraux
 - Service de Protection de la Jeunesse
 - Section des Œuvres Philanthropiques
 - Section des Enquêtes
 - Section des Assistances éducatives
 - Service de Probation
 - Service des Tutelles
 - Service d'Aide aux Victimes
 - Synthèse et conclusions
 - Synthèse de l'évolution des effectifs
- Prochaines étapes

Au regard de ces derniers éléments, **nous recommandons de poursuivre la dynamique de changement** qui s'est instaurée au SCAS en travaillant autour de 4 chantiers :

- La formalisation des processus et leur optimisation
- La mise en place d'indicateurs de suivi de l'activité
- La redéfinition des rôles et responsabilités des collaborateurs en tenant compte de la réforme de la fonction publique
- La définition d'un processus structuré de communication envers les différents intervenants

En parallèle, **nous recommandons d'augmenter les effectifs du SCAS** au regard des différents besoins mis en avant dans cette présentation.

Ces changements vont entraîner des améliorations à plusieurs niveaux :

Améliorations quantitatives :

- Réduire les délais de traitement des dossiers (services des enquêtes et des tutelles)
- Réduire les temps de traitement des dossiers
- S'adapter à des variations de charge de travail (nouvelles lois)

Améliorations qualitatives :

- Uniformiser les processus
- Apporter de la visibilité sur la charge de travail par service et par personne (équité)
- Clarifier / définir les attentes des différents intervenants
- S'aligner avec le niveau de service donné par les intervenants
- Clarifier les missions et responsabilités de chacun
- Donner des objectifs en accord avec la stratégie de la direction
- Donner de la visibilité sur la charge de travail en cours

Merci de votre attention



QUESTIONS ?



REPONSES !