

N° 5517

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

portant réglementation de l'activité d'assistance parentale

* * *

(Dépôt: le 17.11.2005)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (31.10.2005)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Commentaire des articles	5
4) Texte du projet de loi	6

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisée à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

Villars-sur-Ollon, le 31 octobre 2005

*La Ministre de la Famille
et de l'Intégration,*
Marie-Josée JACOBS

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi a pour objet de réglementer l'activité d'assistance parentale en fixant notamment des conditions minimales que doivent respecter les personnes qui organisent cette prestation ou qui exercent cette activité et qui en demandent un agrément.

Les désignations de l'activité sont récentes: assistance maternelle, assistance parentale, garde d'enfants, accueil de jour à domicile, parents de jour („Tageseltern“) ... L'activité en elle-même a une bien longue histoire. En effet, depuis toujours des parents, des mères en particulier, ont été obligées de confier leurs enfants à d'autres personnes: les grands-parents, des sœurs, cousines ou nièces, des amis, des voisins, d'autres personnes disponibles. Les motifs étaient et restent multiples: raisons professionnelles, maladies, naissances, obligations administratives, achats, loisirs, vacances ...

De ce point de vue, la garde d'enfants constitue d'abord un service informel en famille, entre amis et voisins, dont il ne faudrait pas trop se formaliser. D'ailleurs la prestation n'était guère „tarifiée“, elle était gratuite, sinon elle constituait un élément parmi bien d'autres dans le flux large des „services en nature“ qu'on se prêtait mutuellement, sans trop les compter ni surtout sans les comptabiliser. Dans un contexte socio-économique en mutation rapide, la famille a évolué de façon souvent bien spectaculaire. Du point de vue de l'organisation de la parentalité, la modification la plus importante constitue, pour la mère et le père, l'obligation générale d'exercer les activités professionnelles dans un cadre extrafamilial, situé géographiquement à une distance plus ou moins importante du foyer familial.

Ainsi le nombre des familles qui se voient obligées de confier leurs enfants très régulièrement à des tierces personnes voire à des institutions est en augmentation constante. On peut dire qu'au cours des dernières décennies, malgré des investissements publics considérables, la demande a toujours dépassé l'offre des places disponibles.

L'intégration progressive des femmes de tous les âges sur le marché du travail a comme conséquence que la famille est de moins en moins en mesure de garantir 7/7 jours et 24/24 heures l'accueil, la garde, l'éducation ou les soins auxquels prétendent les enfants, les malades, les handicapés, les seniors dépendants ou les personnes en fin de vie.

Cela étant dit, il faut se garder d'évaluations rapides consistant à dénoncer la „démission“ des parents ou des familles face à leurs enfants ou à leurs membres dépendants. D'ailleurs, la flexibilisation des heures de travail, les temps partiels et les congés spéciaux permettent à de nombreux parents de mieux concilier leurs engagements familiaux et professionnels et d'assumer eux-mêmes la majeure partie des obligations éducatives.

D'autres familles, pour toutes sortes de raisons, dont des motifs financiers, n'ont pas le choix, et les parents doivent accepter tous les deux des tâches professionnelles entières. La mise au monde d'enfants devient dès lors une option qui est fonction des disponibilités d'accueil éducatif extrafamilial.

Dans ce même ordre d'idées, il y a lieu de rappeler le nombre impressionnant de familles éclatées, de couples divorcés, de familles temporairement ou définitivement monoparentales (ou, selon une terminologie récente: monoconjugales).

La demande de très nombreux parents répond aux critères suivants:

- besoin fréquent et régulier (plusieurs fois par semaine);
- accueil très flexible à des moments éventuellement très différents (cf. horaire d'un équipage d'avion; remplacement de dernière minute de collègues malades; prestation d'heures supplémentaires non prévisibles ...);
- accueil en période scolaire tout comme pendant les vacances;
- proximité géographique du lieu d'accueil par rapport au foyer familial et à l'école;
- qualité de la prestation;
- prestation à un prix abordable, adapté le cas échéant aux moyens financiers disponibles.

Au cours des trente dernières années, l'offre institutionnelle s'est développée et diversifiée. Début 2005, le Luxembourg dispose de:

- 9 internats sociofamiliaux, gérés par des organisations privées et conventionnés par le Ministère de la Famille, avec une capacité de 618 places en régime internat et 229 places en régime semi-internat;
- 2 de ces internats accueillent des écoliers de l'enseignement primaire;

- plusieurs internats scolaires, rattachés directement à des lycées publics (LCD à Mersch, LTHAH à Diekirch, LTPS dans ses antennes à Luxembourg et à Ettelbruck);
- 94 foyers de jour et crèches privés conventionnés;
- 80 foyers de jour et crèches privés non conventionnés;
- 116 maisons relais pour enfants (accueil flexible, foyer scolaire, restauration scolaire, accueil pour l'accomplissement des devoirs à domicile, activités de loisir pendant les vacances);
- 1 service national d'aide familiale (urgences, naissances, maladie des parents);
- 1 service de garde d'enfants malades à domicile.

Concernant l'assistance parentale, les auteurs du projet de loi ne disposent pas de données permettant d'évaluer – ne fût-ce que sommairement – le nombre des personnes exerçant cette activité ou le nombre d'enfants concernés. Depuis 1989, dans le cadre de l'activité de placement familial, des assistants parentaux, encadrés par des services de placement familial, ont introduit des demandes pour bénéficier d'un agrément. Au 1er mai 2005, 39 personnes bénéficient d'un agrément; 33 en collaborant avec un service de placement familial (SPLAFA, „Fir ons Kanner“ ou AFP). Quelque 200 personnes, vis-à-vis de ces services, déclarent leur disponibilité pour accueillir à titre exceptionnel des enfants.

Les responsables au sein des services compétents du Ministère de la Famille ont cherché à savoir pourquoi de très nombreuses gardiennes, apparemment, ne recourent à la possibilité ni de collaborer avec un service de placement familial, ni de demander un agrément. Les hypothèses suivantes ont été avancées:

- les personnes concernées ne sont pas renseignées;
- elles veulent éviter d'engager des frais supplémentaires (cotisations sociales);
- elles désirent garder certains avantages (supplément RMG);
- elles n'ont pas l'intention de déclarer leurs revenus effectifs;
- elles refusent tout contrôle externe par principe;
- elles sont conscientes d'exercer dans de mauvaises conditions et redoutent que des contrôles externes mettent fin à leur activité.

En février 2005, CEPS/INSTEAD (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques) a publié les résultats d'une enquête, réalisée en 2003 dans le cadre de l'étude longitudinale PSELL (Panel Socio-Economique Liewen zu Lëtzebuerg). L'enquête, réalisée par Blandine LEJALLE, porte sur le mode de garde des jeunes enfants (LEJALLE Blandine, Mode de garde des jeunes enfants: entre souhait et réalité ..., dans Vivre au Luxembourg PSELL – 3/2003, No 6, CEPS/INSTEAD, février 2005).

D'après le CEPS, au Luxembourg, un enfant sur trois est régulièrement – au moins deux fois par semaine – confié à d'autres personnes que ses parents. Voici la répartition des enfants ayant besoin d'être gardés selon le mode de garde:

- 35%: grands-parents
- 26%: crèches, garderies, foyers de jour
- 24%: gardiennes ou assistants parentaux
- 7%: amis, voisins, famille
- 8%: autres modes ou sans réponse

Il faut prévoir que la demande de recourir à des modes de garde formels (en dehors des réseaux familial ou amical) augmentera dans les années à venir:

- La politique de l'emploi encouragera davantage les femmes à rejoindre le marché du travail.
- L'évolution de l'organisation de la vie familiale tout comme la conscience de la fragilité des liens affectifs renforcent la tendance des mères et des pères à ne pas abandonner leurs carrières professionnelles pour des raisons familiales.
- Le nombre des grand-mères disponibles pour participer aux missions éducatives diminuera progressivement. Les femmes de 45 à 65 ans soit exerceront elles-mêmes des activités professionnelles, soit souhaitent cultiver des ambitions personnelles après le départ à la retraite.

Les responsables politiques sont conscients de ce que le volet de l'accueil éducatif extrafamilial constitue une priorité de la politique familiale. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner la réorgani-

sation et l'extension des structures d'accueil sans hébergement. L'intention déclarée consiste à offrir dans la grande majorité des communes et dans chaque quartier de toute grande agglomération au moins une „maison relais pour enfants“ qui assure un accueil flexible du matin au soir, cinq ou même six jours par semaine, de préférence pendant toutes les semaines de l'année.

Dans la chaîne des différentes structures, l'assistance parentale constitue un maillon indispensable et dont l'envergure ne va point diminuer:

- Elle assure une flexibilité que nul autre service ne pourra proposer.
- Elle échappe, en partie du moins, aux contraintes liées à l'organisation des institutions.
- Elle exerce une fonction de tampon dans l'équilibre entre la demande effective et l'offre (institutionnelle) du moment.
- Elle garantit aux enfants une ambiance de foyer et d'intimité.
- Elle confronte l'enfant à une seule personne externe et non à toute une équipe d'intervenants.
- Elle fait une place large aux arrangements négociés entre parents et personnes externes. Elle se passe de la majeure partie des dispositions légales et réglementaires des interventions publiques requises au niveau des institutions.

Au vu de cette argumentation, il faut s'interroger sur la nécessité de légiférer. Le risque éventuel consiste à bloquer un système informel qui pourtant semble faire ses preuves.

Les arguments suivants, aux yeux des auteurs du projet, justifient leur initiative:

1. La loi contribuera à protéger les usagers, c'est-à-dire les enfants concernés. Le contrôle de l'honorabilité des prestataires et des infrastructures est destiné à vérifier si le dispositif répond à des normes minimales de sécurité physique et morale. La formation initiale et continue permettra au prestataire d'évaluer son expérience, de connaître et de respecter les principes inhérents à la convention relative aux droits de l'enfant.
2. La loi protégera le prestataire en lui offrant certains instruments: la formation, le contrôle de l'honorabilité des adultes vivant avec lui, l'affiliation à la sécurité sociale et la souscription à une assurance responsabilité civile professionnelle. Ainsi l'agrément n'est pas seulement lié à des contraintes, mais peut constituer une certification de qualité minimale.
3. La loi permettra de visualiser l'offre effective et garantit aux parents un choix plus conscient (cf. répertoire prévu à l'article 6).

L'article 1er a pour objet de définir et de délimiter l'activité d'assistance parentale. A ce propos, il faut souligner deux préoccupations essentielles.

Les auteurs du projet de loi ne visent que l'exercice formel – c'est-à-dire: régulier et rémunéré – de l'assistance parentale. Ne sont pas visés les services de garde que les citoyens se rendent gratuitement au sein de leurs réseaux familiaux, amicaux et de voisinage. Ne sont pas visés non plus des services de garderie occasionnels, organisés à l'occasion de manifestations diverses, même si une contribution financière est demandée.

L'assistance parentale ne se confond pas avec le placement familial, même s'il y a des ressemblances et qu'une même famille peut exercer les deux activités:

- L'assistance parentale constitue un accueil de jour *ou* de nuit. L'enfant, en semaine tout comme le week-end, continue à vivre au foyer de ses parents.
- Dans l'assistance éducative, les parents restent les principaux interlocuteurs et éducateurs de leurs enfants. Ils délèguent – librement et sans aucune contrainte – une partie de leurs fonctions à des éducateurs externes. Ils choisissent le moment de mettre fin au mandat.
- Les frais, en principe, incombent globalement aux parents.

Les auteurs du projet de loi ont choisi l'option de ne pas réglementer ni le statut, ni les conditions de travail, ni la rémunération des assistants parentaux. Ceux-ci peuvent exercer soit à titre libéral soit comme employé d'un particulier ou d'un organisme.

Dans son orientation, le projet de loi prend en considération l'avis du Comité du Travail Féminin du 22 avril 2005 „Parents de jour – Créer un statut pour un emploi de transition“.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er définit l'activité d'assistance parentale. Il la caractérise comme un service rendu aux parents. Ceux-ci sont obligés de recourir à des intervenants externes pour concilier leurs obligations familiales et professionnelles. L'intervention de l'assistant/e parental/e est complémentaire par rapport à l'action éducative des parents.

L'assistance parentale est caractérisée comme un engagement formel: rémunération, agrément, contrat ... En cela elle se différencie des services éducatifs informels que peuvent se rendre mutuellement les familles, les amis ou les voisins.

L'article 1er délimite l'assistance parentale par rapport au placement familial (cf. exposé des motifs).

Etant donné que l'assistant/e parental/e ne travaille pas en équipe, le nombre d'enfants accueillis simultanément reste limité à cinq. Il y a lieu de considérer que cinq enfants, accueillis simultanément, peuvent appartenir à des classes d'âges différentes et être originaires de familles différentes.

Articles 2 à 6

L'assistant/e parental/e peut demander un agrément délivré par le Ministère de la Famille.

Parallèlement aux dispositions de la loi dite ASFT du 8 septembre 1998, le Ministre est tenu d'apprécier

- l'honorabilité du requérant (cf. article 3)
- sa formation initiale et continue (cf. article 4)
- les infrastructures au sein desquelles est exercée l'activité d'assistance parentale (cf. article 6).

L'honorabilité n'est pas appréciée par rapport au seul requérant, mais également par rapport aux autres adultes qui peuvent vivre avec lui en communauté domestique et qui sont forcément présents pendant les plages d'accueil éducatif (cf. articles 2 et 3).

D'après les stipulations de l'article 5, le requérant s'engage formellement à respecter les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant (ONU, 1989). La Convention que le Luxembourg a ratifiée le 20 décembre 1993, constitue une référence pédagogique indispensable pour orienter et pour évaluer la mission de l'assistant/e parental/e.

Article 7

Est institué un répertoire des assistants parentaux agréés, qui est tenu par le Ministère de la Famille. Ce répertoire rend service tant aux assistants parentaux qu'aux parents désireux de recourir à leur service.

Article 8

L'article 8 institue une formation spécifique aux fonctions d'assistance parentale. Sont précisées les principales caractéristiques de cette formation qui ne requiert qu'un investissement modeste. Il y a lieu de souligner qu'actuellement, la très grande majorité des gardiennes ne disposent d'aucune formation. A noter que le Comité du Travail Féminin, dans son avis du 22 avril 2005, appuie fortement une telle initiative.

Le certificat aux fonctions d'assistance parentale est délivré aux personnes qui certifient leur participation à une formation reconnue équivalente.

En précisant que les détenteurs du certificat aux fonctions d'assistance parentale sont admissibles à la formation aux fonctions d'aide sociofamiliale, les auteurs du projet de loi expriment leur ambition de motiver les assistants parentaux à prolonger leur formation et à acquérir une qualification professionnelle plus solide.

Article 9

Sans en préciser ni le contenu ni la forme, les auteurs du projet de loi introduisent l'obligation d'un contrat entre l'assistant/e parental/e et les parents. Les deux parties sont ainsi exhortés à se lier mutuel-

lement dans le cadre d'un engagement formel, négocié à l'avance et définissant des droits et des devoirs réciproques.

Suivant les besoins, le Ministère de la Famille délivrera un contrat-type (ex. contrat d'ouvrage pour gardiennage) aux parents et assistant/e parental/e.

Article 10

L'article 10 modifie les dispositions fiscales en vigueur relatives à la déduction des frais de garde d'enfants. Citons à ce propos l'avis du Comité du Travail Féminin du 22 avril 2005:

„La création d'un statut de parent de jour devrait mener à l'adaptation de la législation fiscale relative à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfants dans le sens que les sommes exposées pour des personnes travaillant comme parents de jour indépendants ou parents de jour salariés, soient considérées comme frais de garde d'enfant susceptibles de bénéficier de cet abattement forfaitaire.“

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er.– L'activité d'assistance parentale constitue un accueil éducatif d'un ou de plusieurs enfants, en principe de jour ou de nuit, assuré régulièrement et contre rémunération, sur demande d'un des parents, des tuteurs ou autres représentants légaux, d'un service de placement familial ou d'une maison relais pour enfants. L'activité d'assistance parentale peut comprendre des périodes d'accueil de jour et de nuit n'excédant pas trois semaines consécutives pour l'usager concerné.

L'activité d'assistance parentale est exercée

- soit au domicile des parents de l'usager,
- soit au domicile de la personne exerçant l'activité d'assistance parentale, appelée „assistant/e parental/e“ par la suite,
- soit dans les locaux d'une maison relais pour enfants,
- soit dans d'autres locaux aménagés à cette fin.

L'assistance parentale, en fonction de l'âge des enfants, des jours et des heures d'accueil, comprend les activités suivantes:

- l'accueil des usagers, en principe en dehors des heures de classe, pour des plages horaires à définir par le gestionnaire;
- la restauration des usagers comprenant les repas principaux et des collations intermédiaires;
- la surveillance des usagers, des prestations d'animation et des activités à caractère socio-éducatif;
- l'accompagnement des usagers pour la réalisation des devoirs à domicile;
- l'accueil et la surveillance d'enfants malades;
- la surveillance pendant le repos et le sommeil.

Dans le cadre de l'activité d'assistance parentale, le nombre d'enfants accueillis simultanément par l'assistant/e parental/e est limité à cinq.

Sur demande motivée du gestionnaire ou de l'assistant/e parental/e, des dérogations peuvent être accordées par le ministre ayant dans ses attributions la famille, appelé „ministre“ ci-après.

Art. 2.– En vue d'exercer l'activité d'assistance parentale l'assistant/e parental/e peut demander un agrément écrit du ministre.

L'agrément est accordé pour une durée de deux ans au plus et est renouvelable.

L'agrément est accordé, refusé, renouvelé ou retiré en fonction des stipulations des articles 3 à 6 ci-après, concernant l'honorabilité du requérant et des autres adultes régulièrement présents dans les locaux dans lesquels est exercée l'activité d'assistance parentale, la formation du requérant, son engagement formel à respecter les droits de l'enfant ainsi que, le cas échéant, les infrastructures au domicile de l'assistant/e parental/e ou dans les locaux aménagés spécialement au vu de l'exercice de l'activité

d'assistance parentale. En plus, le requérant doit attester de son affiliation personnelle à la sécurité sociale et de sa souscription à une assurance responsabilité civile professionnelle.

Art. 3.– L'honorabilité du requérant et des adultes visés à l'alinéa 3 de l'article 2 ci-avant s'apprécie sur base des antécédents judiciaires.

Art. 4.– Le requérant dispose de la qualification professionnelle requise s'il répond aux conditions suivantes:

1. Il fait valoir une formation initiale. Sont considérés répondre à cette condition
 - les professions dans les domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif,
 - les professions de santé et de soins,
 - l'auxiliaire économe,
 - le détenteur du certificat aux fonctions d'aide sociofamiliale,
 - le détenteur du certificat aux fonctions d'assistance parentale,
 - la personne en voie de formation pour une des qualifications professionnelles énumérées ci-dessus,
 - le détenteur d'un certificat d'aptitude technique et professionnelle, s'il certifie avoir participé à au moins cent heures de formation continue dans le domaine socio-éducatif, reconnue par le ministre.

Les personnes exerçant l'activité d'assistance parentale au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent obtenir un agrément limité dans le temps à condition de s'inscrire à la formation aux fonctions d'assistance parentale.

2. Il suit régulièrement et pendant 20 heures par an au moins des séances de formation continue ou de supervision.
3. Il doit attester qu'il comprend et arrive à s'exprimer dans au moins une des langues usuelles au Luxembourg.

Art. 5.– Le requérant s'engage formellement à respecter les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989. Il veille notamment à promouvoir le respect mutuel, la non-discrimination, la non-violence et la participation active.

Art. 6.– Au cas où l'assistant/e parental/e agréé/e accueille des usagers à son propre domicile ou dans des locaux aménagés à cette fin, les infrastructures doivent répondre aux normes minimales suivantes:

- Elles respectent les normes usuelles de salubrité et de sécurité.
- Elles disposent de locaux appropriés servant à la restauration, au repos, à l'animation et à l'accomplissement des devoirs à domicile.
- La surface totale minimale du ou des locaux servant à la restauration est de 2 m² par usager présent.
- Les usagers disposent d'au moins un WC, d'au moins un lavabo à eau froide et chaude ainsi que d'une salle de bains équipée d'une baignoire ou d'une douche.

Art. 7.– Le ministre tient le répertoire des assistants parentaux agréés, précisant les nom et prénom, adresse de contact, qualification de base, connaissances linguistiques, infrastructures agréées et capacité d'accueil maximale.

Le répertoire est mis à jour au moins une fois par semestre. Il est accessible au grand public.

Art. 8.– Il est institué une formation aux fonctions d'assistance parentale qui est organisée conjointement par les ministres ayant dans leurs attributions respectives la famille et la formation professionnelle.

La formation est dispensée en cours d'emploi et comprend au moins cent heures de cours et de séminaires.

Les contenus comprennent obligatoirement des initiations aux droits de l'enfant, à la psychologie de l'enfant, à la pédagogie, à l'animation, aux premiers secours, à l'hygiène et à la sécurité.

Le détenteur du certificat aux fonctions d'assistance parentale est admissible à la formation aux fonctions d'aide sociofamiliale.

Les conditions d'accès, les modalités de formation, la validation des acquis et la certification sont précisées par voie de règlement grand-ducal.

Le certificat aux fonctions d'assistance parentale est délivré aux personnes qui certifient leur participation à des formations reconnues équivalentes par les ministres ayant dans leurs attributions respectives la famille et la formation professionnelle.

Art. 9.— Un contrat est conclu entre la personne responsable de l'enfant et le gestionnaire. Pour être valable, le contrat doit être contresigné par les deux parties. Il peut être dénoncé à tout moment par un des signataires.

Le contenu et la forme peuvent être précisés par voie de règlement grand-ducal.

Art. 10.— L'alinéa (3) de l'article 2 du règlement grand-ducal du 31 décembre 1998 portant exécution de l'article 127, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant) est complété dans sa 1^{ère} ligne par les mots „pour l'activité d'assistance parentale telle qu'elle est réglementée par la loi du xx.xx. 2005 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale,“, intercalés entre les mots „sommes exposées“ et „pour les personnes accueillant“.