

N° 5428

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROPOSITION DE LOI**portant réglementation de l'activité d'assistant maternel**

* * *

*Dépôt (M. Claude Meisch) et transmission à la
Conférence des Présidents (4.1.2005)**Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat
et au Gouvernement (18.1.2005)***SOMMAIRE:**

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Exposé des motifs..... | 1 |
| 2) Texte de la proposition de loi | 4 |
| 3) Commentaire des articles | 6 |

*

EXPOSE DES MOTIFS**REMARQUES LIMINAIRES**

L'évolution de la société et des modes de vie et de travail a fait en sorte que la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle devient de plus en plus difficile de nos jours. Nombreuses sont en effet les familles au sein desquelles les deux parents exercent une activité professionnelle et ne peuvent assurer la garde de leurs enfants durant toute la journée. Mais les familles monoparentales sont également de plus en plus nombreuses, leur part dans l'ensemble des ménages ayant progressé de 5,9% en 1985 à 7,2% en 1999.¹

La plupart du temps, les concernés n'ont d'autre choix que de faire appel à des tiers pour la garde de leurs enfants. Les parents s'en remettent donc aux crèches publiques et privées, mais aussi à d'autres membres de la famille. Or, l'offre de places en crèche s'avère insuffisante. Au 31.12.2003, le secteur des structures d'accueil de jour pour enfants dans le secteur conventionné et non conventionné proposait 5.035 places au total. S'y ajoutent 303 places dans les structures d'accueil d'entreprise agréées. Or, malgré l'augmentation des places offertes, le service d'information info-crèches du Ministère de la Famille renseigne qu'au 1.11.2003, 1.485 demandes de parents demeuraient insatisfaites.²

Par ailleurs, tous les parents n'ont pas la chance de pouvoir confier leurs enfants à d'autres membres de la famille. En pratique, ce manque d'alternatives conduit bien souvent à confier les enfants à des proches ou à des voisins, voire à des personnes offrant un service de garde d'enfants à domicile ou d'assistance maternelle.

Or, cette activité de „Dagesmamm/Dagespapp“ ou d'„assistant maternel“ ne bénéficie pas au Luxembourg d'un cadre légal spécifique. Aujourd'hui, ce sont les services de placement familial

¹ Structures familiales des ménages et solidarités familiales au Grand-Duché de Luxembourg entre 1985 et 1999 – Monique Borsenberger, CEPS/INSTEAD – Mathias Kuepie, CEPS/Instead in: Bulletin Population et Emploi No 6, décembre 2003.

² Rapport annuel 2003 du Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale et de la Jeunesse.

conventionnés (Service de Placement Familial (SPLAFA), Service Fir ons Kanner (FOK), Centre de Placement Familial Croix-Rouge et Service Dageselteren) qui font l'intermédiaire entre les parents ou tuteurs et les assistants maternels. Ces services de placement sont soumis à l'agrément gouvernemental suivant les dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les „Dageselteren“ ne peuvent exercer leur activité que si elles sont inscrites sur la liste d'un service de placement agréé, qui soumet en règle générale les candidats à une formation. On estime à 500 le nombre d'assistants maternels inscrits sur les listes des services de placement familial³. Les „Dageselteren“ accueillant plus de trois enfants sont généralement considérés comme des indépendants.

Il existe toutefois un nombre indéterminé de „Dageselteren“ non inscrits sur la liste des services de placement familial, donc non assujettis à un régime réglementé et ne bénéficiant donc pas forcément d'une formation adéquate ni d'une protection sociale ou de la part des assurances. Par ailleurs, si cette activité génère des revenus réguliers, non seulement les administrations de l'emploi et de la sécurité sociale, mais aussi l'administration des impôts devraient en avoir connaissance.

La présente proposition de loi vise à réglementer l'activité de l'assistant maternel de façon à donner un maximum de sécurité aux enfants, parents et „Dageselteren“ en imposant aux acteurs un minimum de contraintes.

*

LES EXEMPLES A L'ETRANGER

La présente proposition de loi s'inspire des législations française, allemande et belge, mais aussi de projets et d'expériences menées au Grand-Duché.

Les assistants maternels français disposent d'un statut professionnel depuis le 17 mai 1977 revu le 12 juillet 1992. Actuellement, un projet de loi pour une nouvelle révision de la profession d'assistant maternel se trouve en élaboration. Sous le régime français, les parents demandeurs des services d'un assistant maternel deviennent employeurs, avec toutes les obligations en résultant. Les assistants maternels français sont rémunérés d'après un barème fixe.

En Allemagne, la base légale pour l'assistance maternelle est le §23 SGB VIII du „Kinder- und Jugendhilfegesetz“. Il revient aux parents de définir leur relation de travail avec les assistants maternels et de négocier leur rémunération.

En Belgique, les assistants maternels exerçant cette activité à titre principal ont le statut d'indépendant alors qu'existent des „bourses“ d'assistants maternels dans lesquelles peuvent s'inscrire – sous certaines conditions – des personnes exerçant en parallèle d'autres activités. Les assistants maternels belges touchent pour leurs prestations un forfait journalier.

Les auteurs de la présente proposition de loi ont analysé ces différents systèmes et opté pour un modèle alliant à la fois la sécurité pour les enfants, les assistants maternels et les parents ou tuteurs et présentant des solutions flexibles et rapides afin de permettre aux parents de trouver rapidement un assistant maternel. Le Ministère ayant dans ses attributions la Famille sera en charge de la qualification et du contrôle des assistants maternels, mais veillera aussi à ériger un système facilitant l'entrée en contact des parents avec le ou les assistants maternels disponibles dans leur voisinage. Une „bourse“ d'assistants maternels („Tagesmütter/Tagesväterbörse“) sera ainsi créée au niveau national sous l'égide du Ministère ayant dans ses attributions la famille.

Les assistants maternels auront soit le statut d'indépendants lorsqu'ils exercent cette activité à temps plein. Mais tout assistant maternel agréé pourra également exercer cette activité à titre accessoire ou alors comme personnel de maison. Les parents négocieront les honoraires des assistants maternels directement avec eux.

Les auteurs de la présente proposition de loi sont par ailleurs convaincus que la définition d'un cadre légal pour l'activité d'assistant maternel ouvrira une voie de réinsertion dans la vie professionnelle pour certaines mères en particulier. Ainsi, les auteurs partagent la philosophie du projet pilote FOGAflex (Formation et qualification de gardiennes de jour et modes de gardes flexibles) faisant partie du

³ „En route vers l'égalité entre femmes et hommes?“ – dialogue thématique, publication de la Chambre des Employés Privés, octobre 2004.

programme européen d'inclusion sociale européen EQUAL – axe „(ré)conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle“. Pour mémoire, FOGAflex est cofinancé par le Fonds Social Européen et le Ministère du Travail luxembourgeois et a comme visées: primo, la création de structures flexibles de garde de la petite enfance, permettant à des personnes de faire garder leurs enfants et d'accéder ainsi au marché du travail ainsi que l'emploi et deuxièmement l'emploi dans ces structures de garde de „personnes rentrantes“, non qualifiées, auxquelles est proposée une formation et donc une chance de réintégrer le marché de l'emploi et de développer leurs capacités.

La régulation de l'activité d'assistant maternel pourra contribuer à l'accroissement du taux d'emploi féminin au Luxembourg. Suivant les objectifs arrêtés au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 ce taux – qui s'élevait à 51,8% fin 2002 au Grand-Duché – devrait atteindre les 60% jusqu'en 2010.

*

OBJECTIFS

La présente proposition de loi vise donc à donner un cadre légal minimal à l'activité d'assistant maternel („Dagesmamm/Dagespapp“) afin de:

- a. permettre aux parents ou tuteurs d'enfants âgés entre 0 et 13 ans une alternative flexible à la crèche et de contribuer ainsi à une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.
- b. donner un statut aux personnes désirant pratiquer l'activité d'assistant maternel contre rémunération et donc la possibilité de se conformer aux exigences légales en ce qui concerne les obligations fiscales et de sécurité sociale, tout en bénéficiant d'une formation centrée sur les besoins de l'enfant débouchant sur un agrément.
- c. ériger une „bourse“ d'assistants maternels agréés facilitant la mise en relation des parents ou tuteurs d'enfants et des assistants maternels agréés.
- d. créer des emplois supplémentaires et offrir une voie supplémentaire de réinsertion professionnelle en particulier pour les femmes désireuses de rentrer dans la vie professionnelle.

Les auteurs de la présente proposition de loi ont veillé à réduire au minimum les démarches administratives obligatoires tant pour les parents ou tuteurs que pour les assistants maternels.

Enfin, les auteurs sont convaincus que l'impact sur les finances de l'Etat de la présente proposition de loi sera limité, étant donné que les coûts de mise en place d'un répertoire informatique d'assistants maternels, d'un site Internet, d'une formation et du contrôle des agréments peut se baser sur des ressources ou des expériences déjà existantes.

L'abattement fiscal résultant du paiement des services d'un assistant maternel agréé remplaçant dans ce cas l'abattement résultant du paiement des services d'une crèche, l'impact financier au niveau des recettes publiques devrait également être limité.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

TITRE 1

Définition et mission

Art. 1er. Est considéré comme assistant maternel la personne prenant en charge régulièrement et contre rémunération des enfants mineurs entre 0 et 13 ans sur demande du/des parent(s) ou du tuteur, respectivement d'un service de placement familial.

L'assistant maternel joue un rôle complémentaire à celui du/des parent(s) ou du tuteur. Il est chargé de garder, d'élever et d'éveiller au mieux les enfants qui lui sont confiés et doit veiller à garantir la sécurité de l'enfant, l'hygiène corporelle et mentale, concourir à l'éveil intellectuel, affectif et éducatif de l'enfant et établir de bonnes relations avec le(s) parent(s) ou le tuteur.

Il existe différents types d'assistants maternels:

- l'assistant maternel exerçant cette activité à titre principal comme indépendant.
- l'assistant maternel exerçant cette activité à titre principal employé au domicile d'une personne.
- l'assistant maternel exerçant cette activité à titre accessoire.

TITRE 2

Conditions de base et qualification

Art. 2. Toute personne souhaitant exercer l'activité d'assistant maternel agréé doit répondre aux conditions d'honorabilité.

Est considérée comme ne remplissant pas les conditions d'honorabilité toute personne ayant subi une condamnation pour avoir commis un délit à l'égard d'un mineur ou un crime, de même que toute personne qui a été dessaisie de la garde d'un enfant du fait de son incapacité à subvenir à son éducation au cours des dix dernières années.

La demande d'une personne impliquée dans une affaire en cours d'instruction concernant un délit à l'égard d'un enfant mineur ou un crime est tenue en suspens jusqu'au jugement respectivement jusqu'au classement de l'affaire.

Art. 3. Toute personne souhaitant exercer l'activité d'assistant maternel agréé doit démontrer son aptitude à pouvoir remplir sa mission de manière professionnelle.

Il est créé à cet effet un certificat reconnu par le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle sanctionnant une formation pratique et théorique habilitant le demandeur à un travail professionnel avec des enfants mineurs. Le contenu et la durée de cette formation sont fixés par règlement grand-ducal. L'organisation de la formation incombe au Ministre ayant la Famille dans ses attributions, respectivement à des organisations mandatées par lui.

Les personnes disposant de diplômes ou de certificats luxembourgeois ou étrangers reconnus équivalents par le Ministre ayant dans ses attributions l'Education nationale et la Formation professionnelle dans le domaine pédagogique, psychologique, social, médical et des professions de santé peuvent être dispensés par le Ministre ayant dans ses attributions la Famille de suivre la formation pratique et théorique obligatoire.

Art. 4. Toute personne souhaitant exercer l'activité d'assistant maternel agréé est obligée de souscrire à une assurance responsabilité civile professionnelle.

Art. 5. Est créé un agrément non obligatoire propre à l'activité d'assistant maternel. L'agrément est accordé par le Ministre ayant dans ses attributions la Famille aux demandeurs remplissant les exigences formulées aux Art. 2, Art. 3 et Art. 4 de la présente proposition de loi.

L'agrément est accordé au demandeur en nom personnel. Il est accordé pour une durée de deux ans et est renouvelable sur demande de l'assistant maternel concerné. La forme et le contenu de l'agrément sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 6. L'agrément peut être retiré par le Ministre ayant la Famille dans ses attributions si l'assistant maternel vient à manquer aux conditions fixées par les Art. 2, Art. 3 et Art. 4 de la présente proposition de loi.

TITRE 3

De la „bourse“ d'assistants maternels agréés

Art. 7. Est créé auprès du Ministère ayant la Famille dans ses attributions un répertoire informatique des assistants maternels agréés. Ce répertoire est constamment tenu à jour par l'administration. Il est communiqué aux communes et aux services de placement familial. Il est librement disponible pour les personnes requérant les services d'un assistant maternel agréé.

Art. 8. Est mis en place un site Internet public consacré à l'offre d'assistants maternels agréés.

TITRE 4

De la relation de travail

Art. 9. L'assistant maternel agréé exerçant cette activité à titre principal a le statut d'un indépendant s'il n'est pas lié par un contrat de travail au sens de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. L'agrément vaut autorisation d'établissement.

La personne désirant exercer l'assistance maternelle comme activité accessoire doit être affiliée à la sécurité sociale. Elle ne peut exercer l'activité d'assistant maternel en situation de congé de maladie ou de congé parental.

Art. 10. Un contrat-type est conclu entre la personne responsable de l'enfant et l'assistant maternel agréé. Le contenu et l'aspect du contrat-type sont définis par règlement grand-ducal. Le contrat-type n'est pas nécessaire entre l'assistant maternel lié par un contrat de travail au sens de la loi du 24 mai 1989 et son employeur.

Pour être valable, ledit contrat-type doit être contresigné par les deux parties. Il peut être dénoncé à tout moment par un des signataires. L'aspect et le contenu du contrat-type sont fixés par règlement grand-ducal.

TITRE 5

Aides

Art. 11. La personne affectant une partie de ses ressources aux services d'un assistant maternel agréé qui n'est pas parent avec elle jusqu'au troisième degré, a droit à un abattement fiscal. Les modalités et la hauteur de cet abattement sont fixées par règlement grand-ducal.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er:

Cet article définit la mission de l'assistant maternel. Dans l'esprit des auteurs de la présente proposition, l'activité d'assistant maternel dépasse la mission de simple garde d'enfants. Il s'agit plutôt de l'accompagnement de l'éveil au monde d'un enfant. L'assistant maternel est une personne de référence pour le jeune enfant, souvent au même titre que les parents ou le tuteur. C'est pourquoi les bonnes relations entre ces derniers et l'assistant maternel sont extrêmement importantes.

La limite d'âge pour les enfants correspond à leur entrée en enseignement secondaire. En effet, à partir de 13 ans, les jeunes adultes devraient être suffisamment autonomes pour se passer d'un assistant maternel.

Les personnes désirant exercer l'activité d'assistant maternel l'exercent à plein temps, en tant qu'indépendant ou salarié ou encore comme activité accessoire. L'obtention d'un agrément facilite l'accès au statut d'indépendant, l'agrément valant autorisation d'établissement. Des personnes peuvent parfaitement décider d'employer un assistant maternel agréé pour s'occuper de leurs enfants. A ce moment, un contrat de travail au sens de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail est dressé.

Les personnes désirant exercer l'activité d'assistant maternel agréé en tant qu'activité accessoire uniquement, c'est-à-dire à temps partiel, doivent évidemment être couvertes par la sécurité sociale. Elles le sont en règle générale de par leur activité principale.

Bien qu'il soit beaucoup plus courant que l'assistant maternel soit une femme, les hommes ont bien évidemment le droit d'exercer cette activité.

Les auteurs de la présente proposition de loi n'ont pas voulu insérer de limite dans le nombre d'enfants pouvant être accueillis par un assistant maternel. Toutefois, si l'assistant maternel souhaite garder plus de 3 enfants simultanément, il y a lieu – pour l'instant – de se référer à la loi dite „ASFT“ du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Article 2:

Il est évident que l'auteur d'un délit envers un enfant ou d'un crime ou une personne dessaisie de la garde d'un enfant du fait de son incapacité à subvenir à son éducation ne peut exercer l'activité d'assistant maternel.

Article 3:

S'il est communément admis qu'il suffit d'avoir été mère ou père pour savoir comment participer à l'éveil d'un enfant, les auteurs de la présente proposition de loi préfèrent cependant se distancier de cette généralisation. D'abord, parce que l'argument précité est sans fondement, ensuite parce que l'activité d'assistant maternel doit être ouverte à toute personne remplissant les conditions de base pour exercer une telle activité.

C'est pourquoi les prétendants à l'agrément sont obligés de suivre une formation – dont le contenu sera élaboré par des spécialistes en matière d'éveil du jeune enfant – afin de s'approprier les connaissances de base afin de pouvoir remplir l'activité d'assistant maternel de manière professionnelle. Des formations de ce type sont déjà en place dans certaines communes ou sont organisées par certaines associations. Ces initiatives précieuses, la plupart du temps fruits de l'engagement profond de certaines personnes, ne sont pas à délaissier, mais simplement à encadrer par le Ministère ayant dans ses attributions la Famille, parce que la formation est une des bases pour l'obtention de l'agrément d'assistant maternel. Le Ministère ayant dans ses attributions la Famille se concertera avec les milieux expérimentés en matière de formation pour la garde d'enfants et avec le Ministère ayant dans ses attributions l'Education Nationale et la Formation Professionnelle.

Une telle formation pourrait être dispensée en cours du soir ou par séminaires. Le volet pratique pourrait être un stage dans une crèche.

Article 4:

L'assurance civile professionnelle assure la protection de l'assistant maternel contre les conséquences financières pouvant résulter d'un accident survenant à un enfant qui lui a été confié.

Article 5:

Seules les personnes répondant aux obligations de base pour exercer l'activité d'assistant maternel ont droit à l'agrément. Les parents ou tuteurs sont donc assurés que l'assistant maternel agréé dispose des compétences de base pour assurer le soin, la garde et l'éveil de l'enfant de manière professionnelle.

Les auteurs de la présente proposition de loi n'ont pas souhaité rendre obligatoire l'agrément afin que des personnes n'assurant que très occasionnellement la garde d'enfants („babysitters“) ou alors les personnes exerçant déjà l'activité d'assistance maternelle ne soient pas d'office dans l'illégalité.

Les avantages de l'agrément sont certains: il est l'emblème de la compétence du titulaire, et vaut autorisation d'établissement. Par ailleurs, il représente un gage de confiance pour les parents ou tuteurs. Autre avantage: les titulaires sont enregistrés dans une base de données à disposition des demandeurs, ce qui permet à l'assistant maternel une mise en contact facile avec les demandeurs de ses services.

La demande de l'agrément doit être faite au service de supervision des garderies du Ministère ayant dans ses attributions la famille. Un règlement grand-ducal sera nécessaire pour fixer l'aspect et le contenu de cet agrément.

Article 6:

Sans commentaire.

Article 7:

Le Ministère ayant dans ses attributions la Famille sera l'interlocuteur pour parents ou tuteurs et assistants maternels et assurera la gestion d'un répertoire des assistants maternels agréés. L'assistant maternel offrant un service de proximité, les parents ou tuteurs doivent avoir accès à la liste des assistants maternels dans leurs communes.

Article 8:

Dans un contexte „eLuxembourg“, la mise en place d'un site Internet où les parents ou tuteurs retrouvent au moins les coordonnées des assistants maternels disponibles dans leur voisinage faciliterait évidemment la mise en rapport des demandeurs de services et des assistants maternels. Le site pourrait aussi comporter des informations sur les dispositions légales concernant l'assistant maternel ainsi que la demande d'agrément et le contrat-type prévu à l'article 13 de la présente proposition de loi sous forme de fichier téléchargeable.

Article 9:

L'agrément d'assistant maternel valant autorisation d'établissement, la personne désirant exercer l'activité d'assistant maternel à titre d'indépendant devra cependant entreprendre les démarches administratives nécessaires à l'obtention de ce statut.

Bien évidemment, l'assistant maternel agréé pourra aussi se trouver dans une relation professionnelle reposant sur un contrat de travail conformément à la loi sur le contrat de travail du 24 mai 1989.

Les personnes désirant exercer l'assistance maternelle à titre accessoire sont en règle générale affiliées à la sécurité sociale à travers leur activité principale. Le congé de maladie étant destiné à se soigner et le congé parental à élever ses propres enfants, il est abusif d'en profiter pour exercer l'activité d'assistant maternel. En revanche, rien ne s'oppose à ce que les assistants maternels agréés exerçant à titre accessoire mettent à profit leur congé légal pour accueillir des enfants.

Article 10:

Les auteurs de la présente proposition de loi misent sur la simplicité des relations de travail entre les assistants maternels et leurs clients. Les auteurs ont dès lors opté pour la mise en place d'un contrat-type entre les deux parties au détriment de la signature d'un contrat de travail au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Convention de prise en charge et de gardiennage, négociée librement entre les parents et l'institution.

L'aspect et le contenu de ce contrat-type seront fixés par règlement grand-ducal. Il importe cependant que les missions précises des assistants maternels y soient fixées, de même que le nombre des

enfants à garder et que les demandeurs du service approuvent par écrit l'environnement dans lequel l'assistant maternel agréé exercera son activité.

Article 11:

Les parents ou tuteurs ayant recours aux services d'un assistant maternel auront droit à un abattement fiscal. Afin qu'ils puissent bénéficier de ce droit, une modification du règlement grand-ducal du 11 août 2001 modifiant le 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'enfants) s'impose. Ce règlement grand-ducal devra dès lors être amendé. Afin de ne pas produire une source d'abus, les auteurs du projet de loi excluent du bénéfice de l'abattement fiscal les contribuables confiant leur(s) enfant(s) à des parents jusqu'au troisième degré, même contre rémunération.