

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 1976.

PROJET DE LOI

relatif aux personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile.

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JACQUES CHIRAC,
Premier Ministre,

PAR MME SIMONE VEIL,
Ministre de la Santé,

PAR M. MICHEL PONIATOWSKI,
Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur,

PAR M. JEAN LECANUET,
Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. JEAN-PIERRE FOURCADE,
Ministre de l'Economie et des Finances,

PAR M. CHRISTIAN BONNET,
Ministre de l'Agriculture,

ET PAR M. MICHEL DURAFOUR,
Ministre du Travail.

(Renvoyé à la Commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

On peut estimer approximativement à 200 000 le nombre des personnes autorisées à pratiquer la garde de mineurs à domicile et employées par des particuliers ou par des personnes morales de droit privé. La très grande majorité d'entre elles, soit environ 190 000, se voient confier les enfants directement par leurs parents tandis que les autres, au nombre d'environ 8 000, sont employées en général par des associations dans le cadre de placements familiaux à caractère social ou médico-psychologique.

Parmi les 800 000 enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'être gardés pendant la journée en raison du travail de leur mère, 300 000 sont accueillis chez des gardiennes agréées et probablement plus de 100 000 autres le sont chez des gardiennes non agréées. Ces chiffres placent la garde à domicile loin devant les autres modes d'accueil, notamment les classes maternelles (un peu plus de 200 000 places) et les crèches collectives (41 000 places).

La garde d'enfants à domicile est ainsi devenue un phénomène de masse qui conditionne les premières années d'une très large fraction des enfants.

Or, sa réglementation actuelle ne permet pas à ce mode d'accueil de développer toutes les qualités qu'on serait en droit d'en attendre et ne répond plus aux souhaits ni des familles qui font garder leurs enfants, ni des services sociaux, ni des gardiennes elles-mêmes. Cette réglementation présente, en effet, de sérieuses insuffisances en matière d'agrément, de formation et de statut professionnel.

Le Code de la santé publique, dans son article L. 169, n'exige des « autorisations et certificats » que pour la garde des enfants d'âge préscolaire et prévoit des possibilités de régimes différents selon que la garde s'exerce de jour et de nuit ou

seulement de jour. Le Code de la famille et de l'aide sociale, de son côté, prévoit (art. 67) une enquête particulière pour les enfants placés par l'Aide sociale à l'enfance. En fait, ces distinctions se sont révélées inopportunes de sorte que les directions départementales appliquent, sous le nom d'agrément, la même procédure à toutes les gardiennes et familles d'accueil.

Par ailleurs, cet article L. 169 et les articles L. 170, L. 172 et L. 173 comportent d'autres dispositions qui ne sont plus appliquées. Ce sont, d'une part, des sanctions pénales excessives par rapport aux infractions visées, et, d'autre part, des prescriptions désuètes relatives au placement chez autrui des nourrices au sein ou donneuses de lait.

Quant à la formation des gardiennes et des familles d'accueil, ni le Code de la santé publique ni celui de la famille et de l'aide sociale n'en font mention. Un certificat médical, l'enquête sociale menée auprès de la famille d'accueil puis la surveillance dont elle est l'objet étaient en effet considérés naguère comme suffisants. On sait aujourd'hui qu'il n'en est rien : s'il faut, pour élever à son domicile des enfants venant d'une autre famille, présenter certaines garanties matérielles et morales, il convient aussi d'avoir quelques notions sur les besoins de ces enfants en fonction de leur âge et, éventuellement, de leur situation particulière. Il faut aussi être attentif aux relations entre le milieu d'accueil, l'enfant et son milieu naturel car, si ce mode d'accueil présente des avantages indéniables sur le plan pratique et affectif, il s'accompagne parfois de difficultés dans ces relations. Il est clair que ni l'enquête d'agrément ni la surveillance ultérieure ne peuvent, à elles seules, répondre aux besoins des enfants et des familles dans ces domaines.

Enfin, le statut professionnel des personnes pratiquant l'accueil d'enfants à domicile n'a jamais encore été défini. Si toutes les gardiennes sont considérées comme des salariées du point de vue de la Sécurité sociale (Code de la sécurité sociale, art. L. 242, 7°), aucun texte ne définit leurs droits et leurs obligations professionnels à l'égard de ceux qui leur confient des enfants.

Ainsi, faute d'une législation à laquelle les parties pourraient se référer, la garde des enfants donne lieu à de nombreux litiges difficiles à régler. Il en résulte un climat de confusion, voire un malaise, qui retentit sur les enfants car il affecte la qualité et la stabilité des placements.

Le présent projet de loi doit permettre des progrès importants dans ces trois domaines.

Il consacre tout d'abord la notion d'agrément qui s'est affirmée dans la pratique et lui donne une portée générale quels que soient le mode de garde et l'âge des mineurs dès lors que la gardienne souhaite en faire une activité habituelle et rémunératrice.

Il supprime les sanctions prévues aux articles L. 169 et L. 173 afin que des pénalités mieux adaptées y soient substituées par voie réglementaire.

Il abroge les articles L. 170 et L. 172 dont les prescriptions, relatives au placement des nourrices au sein et des donneuses de lait, n'ont plus d'utilité.

L'agrément n'étant plus limité à la garde des enfants d'âge préscolaire, il n'y a pas lieu de le maintenir dans le Code de la santé publique (Livre II, titre premier : Protection maternelle et infantile).

C'est donc un article 123-1 introduit dans le Code de la famille et de l'aide sociale qui remplacera l'ensemble des dispositions susvisées. Le décret prévu pour son application sera l'occasion de simplifier la procédure d'agrément et de l'orienter davantage sur des préoccupations éducatives. Bien entendu, l'institution d'une procédure unique d'agrément ne signifie pas l'application de critères identiques dans tous les cas. Il devra donc être tenu compte, à cet égard, de l'âge des mineurs et des circonstances des placements.

L'article 123-1 pose également le principe d'actions de formation. Il confirme ainsi des initiatives de nombreuses directions départementales de l'action sanitaire et sociale qui ont entrepris avec succès des actions dans ce sens.

Cette formation est indépendante du droit à la formation professionnelle permanente figurant dans la suite du projet. En effet, elle ne constitue pas un droit individuel subordonné à certaines conditions d'emploi et d'ancienneté. Elle doit au contraire donner à toute famille d'accueil, avant ou après son agrément, la possibilité d'être soutenue par les services médico-sociaux dans sa tâche éducative. Elle sera principalement organisée dans le cadre des circonscriptions d'action sanitaire et sociale et uti-

lisera aussi bien des réunions périodiques que les visites habituelles au domicile des familles d'accueil. Elle devra désormais être considérée comme une partie essentielle de l'éducation sanitaire que finance déjà le budget de la protection maternelle et infantile.

Les articles 123-2 et 123-3 visent à écarter ou à réduire deux risques : d'une part une assurance systématique couvrira le risque financier, parfois considérable, qui pèse sur la gardienne dans le cas d'un dommage subi par un enfant ou provoqué par lui ; d'autre part, un contrat de placement sera signé chaque fois qu'un service public ou privé confiera un enfant en placement permanent. La signature de ce contrat donnera l'occasion de bien préciser les objectifs et les conditions propres à chaque placement, notamment par rapport à la famille naturelle de l'enfant. Elle devrait ainsi éviter certains malentendus pouvant avoir ultérieurement des conséquences très fâcheuses pour toutes les parties.

Le reste du présent projet définit le statut professionnel des gardiennes travaillant pour des particuliers ou pour des personnes morales de droit privé.

Il repose sur la constatation, désormais invoquée par la majorité des intéressés — familles, gardiennes et services sociaux — que la garde d'enfants présente, bien qu'elle s'exerce à domicile, les caractéristiques d'une activité de type salarié. En effet, chaque gardienne n'a qu'un seul ou un très petit nombre d'employeurs, elle reste normalement à son service durant des mois, voire plusieurs années, elle doit être déclarée par lui à la sécurité sociale ; enfin, et surtout, elle est effectivement soumise à son contrôle, qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'un particulier qui vient à son domicile deux fois par jour, lui donne des directives, pour les soins à donner, lui remet les fournitures et, souvent, les aliments nécessaires à l'enfant. Cette situation est d'ailleurs normale, car il convient que les parents ou le service qui placent l'enfant continuent d'exercer toutes leurs responsabilités à son égard.

Il convient donc de traduire cette réalité en reconnaissant aux personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile des droits analogues à ceux des autres salariés. Le texte présenté ici vise à leur rendre applicables certaines dispositions du Code du travail, c'est-à-dire un salaire minimum, les dispositions relatives aux conventions collectives, au paiement du salaire, à l'aide aux travailleurs

sans emploi, à la représentation des salariés, au droit syndical, au règlement des conflits du travail et à la formation professionnelle continue.

Il prévoit naturellement des règles spécifiques pour tenir compte de la nature particulière de leur activité. C'est ainsi, par exemple, que les règles relatives à la durée du travail, aux repos et aux congés ne leur seront pas applicables. Il s'attache, enfin, à distinguer, chaque fois que cela s'impose, entre les différentes situations : garde à la journée ou permanente, pour le compte d'un particulier ou d'une personne morale.

Un équilibre a ainsi été recherché entre les préoccupations légitimes des diverses parties, avec le souci de servir, en définitive, l'intérêt des enfants.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre de l'Agriculture, du Ministre du Travail et du Ministre de la Santé,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre de la Santé qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Il est ajouté au chapitre III du titre II du Code de la famille et de l'aide sociale une section IV ainsi rédigée :

« Section IV. — *Personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile.*

« Art. 123-1. — Peuvent seules accueillir habituellement des mineurs à leur domicile moyennant rémunération les personnes qui sont agréées à cet effet.

« Des actions de formation destinées à les aider dans leur tâche éducative sont organisées pour ces personnes au titre de la protection maternelle et infantile.

« Un décret détermine les modalités d'application du présent article en fonction notamment de l'âge du mineur et des circonstances du placement. Il fixe les éléments d'appréciation d'ordre sanitaire et éducatif au vu desquels l'agrément est accordé, refusé ou retiré.

« *Art. 123-2.* — Les personnes mentionnées à l'article précédent et employées par des particuliers doivent obligatoirement s'assurer pour les dommages que les enfants gardés pourraient provoquer et pour ceux dont ils pourraient être victimes. Leurs employeurs sont tenus, avant de leur confier un enfant, de vérifier qu'elles ont bien satisfait à cette obligation.

« Les personnes mentionnées à l'article précédent et employées par des personnes morales de droit public ou de droit privé sont obligatoirement assurées contre les mêmes risques par les soins desdites personnes morales.

« *Art. 123-3.* — Lorsque les personnes mentionnées à l'article 123-1 sont employées par des personnes morales de droit public ou de droit privé, il est passé entre elles et leur employeur, pour chaque mineur confié en garde permanente, un contrat de placement distinct du contrat de travail.

« Ce contrat précise notamment le rôle de la famille d'accueil et celui du service ou organisme employeur à l'égard du mineur et de sa famille.

« Si la personne qui pratique l'accueil à domicile est mariée et demeure avec son conjoint, le contrat de placement doit être également signé par celui-ci.

« *Art. 123-4.* — Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables lorsque les personnes pratiquant l'accueil de mineurs ont avec ceux-ci un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au sixième degré inclus.

« Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes dignes de confiance mentionnées à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et à l'article 375-3 du Code civil. »

Art. 2.

L'intitulé du titre septième du Livre septième du Code du travail est complété par les mots « personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile » et il est ajouté à ce titre un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« PERSONNES PRATIQUANT L'ACCUEIL DE MINEURS A DOMICILE

« Section première. — *Dispositions générales.*

« *Art. L. 773-1.* — Relèvent des dispositions du présent chapitre, sous réserve qu'elles soient titulaires de l'agrément prévu à l'article 123-1 du Code de la famille et de l'aide sociale, les personnes qui accueillent habituellement à leur domicile, moyennant rémunération, des mineurs qui leur sont confiés par des particuliers ou par des personnes morales de droit privé.

« *Art. L. 773-2.* — Sont applicables aux personnes relevant du présent chapitre, les dispositions suivantes du présent Code :

« — Livre premier, titre III (Conventions collectives) ;

« — Livre premier, titre IV : chapitre préliminaire (Egalité de rémunération entre hommes et femmes), chapitre III (Paiement du salaire), chapitre V (Saisie-arrêt et cession de rémunérations dues par un employeur), chapitre VI (Salaire de la femme mariée) ;

« — Livre III, titre V, chapitre premier, section I (Allocation d'aide publique) et section II (Allocation d'assurance) ;

« — Livre IV, titre premier (Les syndicats professionnels), titre II (Les délégués du personnel) et titre III (Les comités d'entreprise) ;

« — Livre V (Conflit du travail) ;

« — Livre IX, à l'exception du titre VII : Formation professionnelle continue.

« *Art. L. 773-3.* — Sans préjudice des sommes et des fournitures qui leur sont remises pour l'entretien des enfants, les personnes visées au présent chapitre perçoivent une rémunération dont le montant minimal, par enfant présent et par unité de temps, est déterminé par décret. Cette rémunération est versée au moins une fois par mois.

« Art. L. 773-4. — Les sommes et les fournitures destinées à l'entretien d'un enfant ne sont versées que pour les journées où cet enfant est présent dans sa famille d'accueil ou reste à la charge effective de celle-ci.

« Art. L. 773-5. — En cas d'absence d'un enfant, les personnes relevant du présent chapitre ont droit, pour chaque journée où, d'après les conventions passées ou, à défaut, les usages en vigueur, l'enfant aurait normalement dû leur être confié, à une indemnité compensatrice dont le montant minimal est fixé par décret.

« Toutefois cette indemnité n'est pas due :

« — lorsque le retrait de l'enfant est intervenu à la demande de la personne pratiquant l'accueil ou se trouve justifié par un motif tenant à cette personne ou à sa famille ;

« — lorsque le retrait est dû à une maladie de l'enfant ou à une circonstance contraignante pour l'employeur.

« Art. L. 773-6. — Les personnes relevant du présent chapitre perçoivent une indemnité représentative de congé payé égale au douzième de la rémunération perçue en application des articles L. 773-3 et L. 773-10 du présent code.

« Art. 773-7. — L'employeur qui décide de ne plus confier d'enfant à une personne relevant du présent chapitre, qu'il employait depuis trois mois au moins doit notifier à l'intéressée sa décision par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La date de présentation de la lettre recommandée fixe le point de départ du délai-congé éventuellement dû en vertu de l'article L. 773-8 ou L. 773-13 ci-après. L'inobservation de ce délai-congé donne lieu au versement d'une indemnité compensatrice.

« Section deuxième. — *Dispositions spéciales aux personnes employées par des particuliers.*

« Art. L. 773-8. — Dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, les personnes relevant de la présente section qui justifient auprès du même employeur d'une ancienneté d'au moins trois mois ont droit, sauf motif grave, à un préavis de quinze jours avant le retrait d'un enfant qui leur était confié.

« Art. L. 773-9. — Dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, la décision, par une personne mentionnée à la présente

section, de ne plus garder un enfant qui lui était confié depuis au moins trois mois est subordonnée à un préavis de quinze jours, à moins que l'employeur n'accepte d'abrégé cette durée.

« L'inobservation de ces conditions constitue une rupture abusive qui ouvre droit, au profit de l'employeur, à des dommages-intérêts.

« Section troisième. — *Dispositions spéciales aux personnes employées par des personnes morales de droit privé.*

« *Art. L. 773-10.* — Le décret prévu à l'article L. 773-4 précise les cas dans lesquels la rémunération est majorée pour tenir compte de sujétions exceptionnelles entraînées éventuellement par des handicaps, maladies ou inadaptations, ainsi que le montant minimum de cette majoration.

« *Art. L. 773-11.* — Lorsqu'elles accueillent des mineurs qui résident chez elles à titre permanent, les personnes relevant de la présente section ne peuvent s'en séparer à l'occasion de repos hebdomadaires, jours fériés, congés annuels, congés prévus pour les femmes en couche ou congés de formation, sans l'accord préalable de leur employeur.

« La décision de celui-ci est fondée sur la situation de chaque enfant, en fonction, notamment, de ses besoins psychologiques et affectifs et des possibilités de remise à sa famille naturelle. Elle tient compte aussi, dans la mesure du possible, des souhaits de la famille d'accueil.

« *Art. L. 773-12.* — Par dérogation aux dispositions de l'article 773-5 les personnes mentionnées à l'article précédent ont droit au maintien de leur rémunération et de l'indemnité de congé payé pendant les deux premières journées d'absence d'un mineur.

« Lorsque leur employeur n'est momentanément en mesure de leur confier aucun enfant elles ont droit à l'indemnité journalière prévue audit article 773-5, sous réserve de l'engagement d'accueillir immédiatement les mineurs présentés par l'employeur dans la limite d'un nombre maximum convenu avec lui. Cette disposition n'est applicable ni durant la période d'essai de trois mois, ni au-delà de trois mois après le départ du dernier enfant gardé.

« L'inobservation, par l'intéressée, de l'engagement ci-dessus constitue une résiliation abusive du contrat qui ouvre droit à des dommages-intérêts.

« *Art. L. 773-13.* — En cas de licenciement pour un motif autre qu'une faute grave les personnes relevant de la présente section ont droit :

« 1° à un délai-congé de quinze jours si elles justifient, au service du même employeur, d'une ancienneté comprise entre trois et six mois ;

« 2° à un délai-congé d'un mois si elles justifient d'une ancienneté comprise entre six mois et moins de deux ans ;

« 3° à un délai-congé de deux mois si elles justifient d'une ancienneté d'au moins deux ans.

« *Art. L. 773-14.* — Après l'expiration de la période d'essai de trois mois, la résiliation du contrat à l'initiative d'une personne relevant de la présente section est subordonnée à un préavis de quinze jours, à moins que l'employeur n'accepte d'abrèger cette durée. A partir d'une ancienneté de six mois, ce délai est porté à un mois, à moins que l'employeur n'accepte d'abrèger cette durée.

« La décision, par l'intéressée, de ne plus garder un enfant qui lui était confié, est soumise aux mêmes conditions.

« L'inobservation de celles-ci constitue une résiliation abusive qui ouvre droit, au profit de l'organisme employeur, à des dommages-intérêts.

« *Art. L. 773-15.* — En cas de licenciement pour un motif autre qu'une faute grave, les personnes visées à la présente section justifiant d'une ancienneté d'au moins deux ans au service du même employeur ont droit à une indemnité qui ne se confond pas avec l'indemnité compensatrice prévue à l'article L. 773-7 ci-dessus.

« Le montant minimal de cette indemnité de licenciement est fixé par décret d'après la moyenne mensuelle des sommes que l'intéressée a perçues au cours des six derniers mois.

Art. 3.

Les articles L. 131-1, L. 143-5, L. 351-10, L. 420-1 du Code du travail sont complétés comme suit :

Article L. 131-1. — Après les mots : « les travailleurs à domicile », sont insérés les mots suivants : « les personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile ».

Article L. 143-5 (2^e alinéa). Après les mots : « qui occupent des employés de maison », sont ajoutés les mots suivants : « ou des personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile ».

Article L. 351-10. — Le troisième alinéa de cet article est complété par la phrase suivante : « Elles ne s'appliquent pas non plus aux personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile employées par des particuliers ni à ces derniers ».

Article L. 420-1 (2^e alinéa). Après les mots : « les travailleurs à domicile », sont insérés les mots : « et les personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile ».

Art. 4.

Les articles L. 169, L. 170, L. 172, L. 173 et L. 175 du Code de la santé publique sont abrogés.

Art. 5.

La présente loi entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la publication au *Journal officiel* du dernier des décrets d'application qu'elle prévoit et au plus tard le 1^{er} juillet 1977.

Fait à Paris, le 7 avril 1976.

Par le Premier Ministre :

Signé : JACQUES CHIRAC.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur,
Signé : MICHEL PONIATOWSKI.

Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
Signé : JEAN LECANUET.

Le Ministre de l'Economie et des Finances,
Signé : JEAN-PIERRE FOURCADE.

Le ministre de l'Agriculture,
Signé : CHRISTIAN BONNET.

Le Ministre du Travail,
Signé : MICHEL DURAFOUR.

Le Ministre de la Santé,
Signé : SIMONE VEIL.