



Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG)

Rallonger la durée de l'allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital

Rapport sur les résultats de la consultation

Berne, le 30.11.2018

Contenu

1	Contexte et contenu du projet	3
2	Vue d'ensemble de la consultation	3
3	Résultats détaillés	4
3.1	Cantons.....	4
3.2	Partis politiques.....	5
3.3	Associations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne.....	6
3.4	Associations faïtières nationales de l'économie.....	6
3.5	Autres associations de l'économie	6
3.6	Organisations et milieux intéressés	7
4	Anhang / Annexe / Allegato	8

1 Contexte et contenu du projet

Le 2 mars 2018, le Conseil fédéral a adopté et mis en consultation l'avant-projet de modification de la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG ; RS 834.1) qui vise la prolongation de l'allocation de maternité pour les mères dont le nouveau-né est hospitalisé durant plus de trois semaines après sa naissance.

La présente modification répond à la motion 16.3631 « Rallonger la durée de l'allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital » de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États, adoptée par les deux Chambres, et qui charge le Conseil fédéral de prévoir dans la LAPG une disposition permettant de prolonger la durée du versement de l'allocation de maternité pour les mères dont le nouveau-né reste hospitalisé durant plus de trois semaines après l'accouchement. La motion demande de limiter cette possibilité aux femmes qui poursuivent une activité lucrative après le congé de maternité.

Selon le droit en vigueur, les mères dont l'enfant reste hospitalisé immédiatement après la naissance pendant plus de trois semaines peuvent demander un report du versement de l'allocation de maternité et, partant, de leur congé de maternité. Pour ces femmes se pose alors la question du versement du salaire durant ce laps de temps. La situation juridique actuelle manque de prévisibilité et d'uniformité. En effet, ni la LAPG ni aucune autre assurance sociale ou privée ne prévoient de prestation à même de garantir une couverture suffisante durant le report. En outre, le droit au salaire en cas d'empêchement de travailler selon l'art. 324a, al. 2 du Code des obligations (CO) est limité à trois semaines durant la première année de service et dépend ensuite de la libre appréciation des juges, ce qui donne lieu à des incertitudes et à des lacunes dans certains cas.

Afin de parer à cette situation peu satisfaisante, il est proposé de prolonger la durée du versement de l'allocation de maternité dans la LAPG de 56 jours, soit de 98 à 154 jours, et de limiter cette possibilité aux femmes qui continuent de travailler après le congé de maternité. La durée minimale d'hospitalisation de trois semaines est maintenue. Par ailleurs, des adaptations sont effectuées dans le CO afin que le congé de maternité et la protection contre le licenciement soient prolongés dans la même mesure que le droit à l'allocation.

Cette adaptation permet d'indemniser totalement la perte de gain dans environ 80 % des cas où l'hospitalisation est prolongée et de couvrir en outre la période d'interdiction de travailler durant les huit semaines qui suivent l'accouchement. Elle n'engendre pas de frais supplémentaires dans la mesure où les 5,9 millions de francs par an qu'elle occasionne peuvent être financés par les recettes actuelles du régime des APG.

2 Vue d'ensemble de la consultation

La consultation s'est déroulée du 2 mars au 12 juin 2018. Ont été invités les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les organisations faïtières nationales de l'économie, les autorités et institutions apparentées ainsi que d'autres organisations et organes d'exécution, soit un total de 63 destinataires. Les participants à la consultation se sont exprimés librement sur le projet de loi et le rapport explicatif, aucune question ne leur ayant été posée. En retour, 54 participants invités ou spontanés ont pris position sur l'avant-projet (parmi eux, deux ont explicitement renoncé à se prononcer).

Le tableau ci-dessous représente l'ensemble des avis.

	Destinataires	Nombre de participants invités	Nombre d'avis et de retours ¹ (y c. courriers renonçant explicitement à prendre position)
1	Cantons	27 ²	26
2	Partis politiques	13	5
3	Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	3	2
4	Associations faïtières nationales de l'économie	8	4
5	Autres organisations de l'économie	-	4
6	Autres organisations apparentées, organes d'exécution, institutions d'assurance	12	13
	Total	63	54

Le projet a été très bien accueilli. Tous les participants soutiennent et encouragent les modifications légales proposées, à l'exception de l'**UDC** et de l'**USAM** qui y sont fermement opposés.

Le présent rapport résume les résultats de la consultation. Toutes les réponses reçues peuvent être consultées aux adresses suivantes : www.ofas.admin.ch > Publications & services > Législation en préparation > Procédures de consultation > Procédures terminées ou www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées.

Dans le cadre de cette consultation, **Travail.Suisse**, **CFQF** et **FPS** ont saisi l'occasion de se prononcer sur le rapport du Conseil fédéral concernant le postulat 15.3793 Maury Pasquier « Interruptions de travail avant l'accouchement et congé prénatal ». Ces considérations ne sont pas reprises dans le cadre du présent rapport. Les avis peuvent toutefois être consultés dans le lien mentionné ci-dessus.

3 Résultats détaillés

3.1 Cantons

Tous les cantons sans exception sont d'accord avec les modifications proposées dans leur ensemble.

ZH, LU, UR, BS, TG, FR, VS, TI et **JU** approuvent purement et simplement le projet, estimant qu'il vise à combler une lacune dans un cadre raisonnable et qu'il renforce la sécurité juridique par une application uniforme du droit dans les situations d'hospitalisation prolongée du nouveau-né pour les mères qui apportent la preuve qu'elles reprendront leur activité professionnelle. **ZH, OW, ZG** et **SG** approuvent la clarification proposée dans le droit des obligations selon laquelle, en cas d'hospitalisation du nouveau-né, la durée du congé de maternité est adaptée en fonction de la prolongation de la durée du versement de l'allocation de maternité. Les modifications apportées dans le droit du travail fournissent de surcroît des réponses à des questions laissées ouvertes jusqu'à présent. En outre, **SZ, SO, NW, GL, ZG, BL** et **GR** relèvent que la proposition n'introduit pas une nouvelle prestation, mais qu'elle étend la durée de versement l'allocation de maternité existante dans une situation ciblée. Ainsi sont écartés les aléas et incertitudes qui accompagnent, inévitablement l'introduction d'une nouvelle prestation. Ces cantons (ainsi que **BL** et **NE**) constatent également que, pour les employeurs, il n'en résultera pratiquement pas de travail administratif supplémentaire, mais plutôt un allègement sur le plan financier. En ce qui concernant les caisses de compensation AVS, les adaptations rendues nécessaires par la modification de loi seront modestes et ne devraient pas non plus entraîner de coûts supplémentaires.

¹ Participants invités et spontanés.

² Y compris la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), qui n'a pas pris position.

Certains cantons soulignent toutefois la persistance de lacunes. **GR** s'interroge sur l'utilité et la nécessité de lier la durée du congé de maternité visé à l'art. 329f, al. 2, p-CO au versement de l'allocation de maternité ou à la prolongation de celui-ci ; ce canton estime que l'on pourrait tout aussi bien régler la prolongation du congé dans le droit des obligations, le cas échéant comme un congé sans solde jusqu'au terme du séjour à l'hôpital. **SG** relève que l'avant-projet ne règle pas le droit des femmes qui exercent une activité lucrative, mais ne remplissent pas les conditions visées à l'art. 16b LAPG et qui, par conséquent, n'ont pas droit à l'allocation de maternité. Or la doctrine et la jurisprudence reconnaissent manifestement qu'elles ont droit, dans le cadre de l'art. 324a CO, au maintien du paiement de leur salaire, du moins pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement, période durant laquelle il leur est interdit de travailler en vertu du droit du travail.

D'autres cantons (**SZ, SO, OW, GL, BL, SH, AR, AI, SG, GR, ZG** et **NE**) insistent sur la nécessité de préciser certaines dispositions au niveau de la loi ou de l'ordonnance concernant la preuve de la reprise de l'activité (taux d'activité, attestations, contrats), les délais dans lesquels la mère devra exercer son droit à la prolongation, le cas des mères au chômage, les éventuels changements d'avis après l'accouchement et l'extinction du droit (art. 16c, al. 3, let. b, et 4, et art 16d p-LAPG). **BE** fait remarquer qu'il sera probablement simple de prouver et de vérifier la durée de l'hospitalisation du nouveau-né (première condition), mais souvent impossible à la mère (et à son employeur) d'apporter la preuve qu'elle avait l'intention de reprendre une activité lucrative, tout autant qu'aux caisses de compensation de vérifier de manière fiable cette seconde condition. Les caisses de compensation se fieront en règle générale aux indications fournies par les mères (et parfois par leurs employeurs) lorsque leur vérification n'entraînera pas de grand retard dans le paiement des allocations. **SZ, SO, OW, GL, AI, AR, SH** et **GR** proposent de fixer un délai approprié ainsi qu'une disposition précisant le genre de documents faisant office de preuve, comme la copie du contrat de travail ou une attestation de l'employeur.

Pour **VD** et **GE**, il ne se justifie pas de conditionner l'octroi de l'allocation à la reprise de l'activité lucrative à l'issue du congé de maternité, dans la mesure où la législation actuelle ne prévoit pas une telle condition pour l'octroi de l'allocation de maternité. Les deux cantons préconisent par conséquent la suppression de l'art. 16c, al. 3, let. b, p-LAPG. **GE** observe en outre la complexité de la mise en œuvre de cette condition pour les caisses de compensation.

3.2 Partis politiques

Tous les partis politiques qui ont pris position sont d'accord avec le projet à l'exception de l'**UDC** qui s'y oppose. Le **BDP**, le **PDC** et le **PLR** saluent et approuvent la proposition du fait qu'elle s'inscrit dans un cadre très clair et bien délimité, ce qui permet d'éviter une hausse des dépenses des APG et d'alléger la charge des employeurs. Ils saluent le fait que la proposition soit limitée aux femmes actives qui reprennent une activité à la suite du congé de maternité.

Le **PBD** considère notamment qu'il est plus avantageux de régler la prolongation de l'allocation de maternité dans la LAPG que d'inscrire dans le CO une obligation de continuer à verser le salaire, et que cette solution allège aussi la charge des employeurs.

Pour l'**UDC**, qui rejette la modification sous la forme proposée, il s'agit d'une extension injustifiée des prestations qui créera des incitations indésirables. Les bases légales et les prestations actuelles suffisent. Il n'est donc pas nécessaire d'agir. L'**UDC** estime que, dans les rares cas où se produit une telle situation, il appartient à la mère de trouver une solution avec son employeur.

Le **PSS** estime que la limitation de l'allocation aux femmes qui continuent de travailler après le congé de maternité n'est guère sensée dans la mesure où cette règle, difficilement vérifiable, pourrait facilement être contournée (démission par après). D'autre part, il rappelle que les femmes sont encore pénalisées sur le marché du travail du fait, notamment, d'une politique suisse déficiente dans le domaine de la conciliation vie familiale et activité professionnelle (inexistence d'un congé de paternité ou d'un congé parental payé, pénurie des places d'accueil extrascolaire, notamment). Ainsi, les jeunes mères

sont bien souvent contraintes de renoncer à l'exercice d'une activité lucrative après l'accouchement, ce qui prétérite gravement la suite de leur parcours professionnel. S'agissant de la durée de la prolongation de 56 jours, le **PSS** la trouve insuffisante et propose une période de prolongation de 98 jours. Il souhaite enfin que des solutions soient également proposées pour couvrir les cas plus lourds ou ceux qui exigent une hospitalisation ultérieure, éventuellement dans le cadre d'un congé pour les proches aidants.

3.3 Associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne

ACS et **UVS** ont renoncé explicitement à s'exprimer sur l'objet.

3.4 Associations faitières nationales de l'économie

Les associations faitières de l'économie (**UPS**, **USS** et **Travail.Suisse**) soutiennent le projet, contrairement à l'**USAM** qui y est fermement opposée.

L'**USAM** considère en effet qu'il s'agit d'une extension de prestation dont les coûts supplémentaires seront probablement loin d'être négligeables. L'**USAM** relève par ailleurs qu'il sera impossible aux mères de prouver qu'elles avaient déjà décidé au moment de l'accouchement de reprendre leur activité au terme de leur congé de maternité. Si une prolongation de l'allocation de maternité est demandée, elle devrait être strictement limitée aux mères qui peuvent prouver, sur la base d'un contrat de travail valable, qu'elles n'ont pas envisagé d'abandonner leur activité professionnelle.

Pour l'**USS** et **Travail.Suisse**, le projet ne va pas suffisamment loin. Ces deux associations sont d'avis que d'autres lacunes doivent encore être comblées. L'**USS** signale en particulier les situations où le nouveau-né est hospitalisé durant plus de 56 jours ou celles où l'enfant doit être à nouveau hospitalisé après un séjour à la maison. Elle estime que la durée de 56 jours proposée a été choisie de manière arbitraire sur la base d'une statistique et que la prolongation devrait au moins correspondre à la durée actuelle de l'allocation de maternité, soit 98 jours. L'**USS** et **Travail.Suisse** mentionnent qu'il est nécessaire de corriger la restriction pour les mères dont l'enfant doit être hospitalisé d'urgence dans les jours qui suivent le retour à la maison si l'hospitalisation survient dans les sept jours qui suivent la naissance.

L'**UPS**, l'**USS** et **Travail.Suisse** proposent de supprimer la condition relative à la reprise de l'activité lucrative après le congé de maternité en raison de la complexité de sa mise en œuvre. L'examen des conditions requises représenterait une charge administrative inutile, peu judicieuse et disproportionnée par rapport au but de la disposition, qui, de plus, peut aisément être contournée par le biais d'un congé donné ultérieurement si la mère change d'avis. Pour **Travail.Suisse**, dans une telle situation, il n'est pas adéquat d'importuner la mère avec des démarches pareilles auprès de son employeur alors que sa présence est requise auprès de l'enfant, sans compter que cette condition impose aussi des tâches administratives supplémentaires aux employeurs. Les caisses de compensation pourront par la suite vérifier la reprise de l'activité sur la base des cotisations versées.

3.5 Autres associations de l'économie

GastroSuisse, la **SEC**, la **FER** et le **CP** sont favorables à la prolongation du droit à l'allocation et soutiennent le projet qui remédie de façon cohérente à une situation insatisfaisante. Cette solution a le mérite de partager équitablement les coûts supplémentaires par les cotisations paritaires des employeurs et des travailleurs, et elle a l'avantage de ne pas être exclusivement à la charge de l'employeur, le libérant d'une éventuelle obligation de verser le salaire durant cette période. Le **CP** et la **SEC** saluent les modifications relatives à la prolongation du congé de maternité et à la protection contre le licenciement dans le Code des obligations qui assurent la cohérence du nouveau système.

GastroSuisse et la **FER** approuvent la prolongation du congé de maternité qui permet d'aligner le CO sur la nouvelle disposition.

Ces deux associations estiment par contre que la prolongation de la période de protection contre le licenciement dans le CO n'est pas nécessaire, la protection prévue par la loi en cas de maternité étant déjà suffisante. **GastroSuisse**, la **FER** et la **SEC** relèvent en outre que la vérification concernant la reprise de l'activité au terme du congé de maternité (art. 16, al. 3, let. b, p-LAPG) est difficile à mettre en pratique. D'une part, parce qu'elle relève de l'intention de la mère au moment de l'accouchement qui est un élément subjectif et, d'autre part, en raison des lourdeurs administratives liées à sa mise en œuvre. **GastroSuisse** met en évidence le caractère disproportionné de la disposition qui met la mère sous pression à un moment inopportun. **GastroSuisse** et la **FER** proposent de renoncer à cette condition. Pour la **SEC**, la prolongation de l'allocation de maternité doit être octroyée à toutes les mères, indépendamment du fait qu'elles reprennent ou non une activité lucrative.

La **SEC** souligne par ailleurs que les hospitalisations de plus de 56 jours restent non réglées et que ces situations appellent une solution.

3.6 Organisations et milieux intéressés

Toutes les organisations et les milieux intéressés³ qui ont pris position soutiennent le projet dans son ensemble. Elles approuvent la proposition, du fait qu'elle couvre largement la plupart des cas d'hospitalisation prolongée.

La **CCCC** souligne la nécessité de préciser au niveau de l'ordonnance les conditions relatives aux preuves de la reprise de l'activité (contrat de travail, attestation de l'employeur) et au délai dans lequel la mère devra exercer son droit à la prolongation.

La **CFQF**, **FPS** et **SKF** proposent de ne pas limiter la prolongation uniquement aux mères qui reprennent une activité lucrative après le congé, mais de l'étendre à toutes les femmes qui ont droit à l'allocation de maternité, indépendamment du fait qu'elles reprennent ou non une activité professionnelle après le congé. Elles proposent par conséquent de supprimer cette condition. Elles saluent le fait que la proposition couvre largement la plupart des cas où l'hospitalisation est prolongée, mais elles relèvent la nécessité d'une intervention politique pour régler les cas d'hospitalisation de plus de 56 jours ainsi que les situations concernant les nouveau-nés qui doivent de nouveau être hospitalisés peu après le retour à la maison.

Frauenzentrale et la **FSSF** estiment que la condition de l'immédiateté entre la naissance et l'hospitalisation (art. 16c, al. 3, let. a, p-LAPG) est trop restrictive, du fait que les mères quittent l'hôpital dans les 48 à 98 heures qui suivent la naissance et qu'un problème de santé peut survenir ensuite. La **FSSP** propose de modifier la disposition en posant comme condition que le nouveau-né soit hospitalisé durant trois semaines pendant les 56 jours qui suivent la naissance. **Frauenzentrale** propose quant à elle une durée minimale d'hospitalisation d'une semaine durant les 56 jours suivant la naissance et d'indemniser les femmes dès cette première semaine.

³ Voir liste Annexe point 6.

4 Anhang / Annexe / Allegato

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste des participants à la consultation et abréviations

Elenco dei partecipanti alla consultazione e abbreviazioni

1. Kantone Cantons Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes-Extérieures / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea Campagna
BS	Basel Stadt / Bâle-Ville / Basilea Città
FR	Fribourg / Freiburg / Friburgo
GE	Genève / Genf / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuchâtel / Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwytz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Valais / Wallis / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

2. Politische Parteien Partis politiques Partiti

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP
PBD	Parti bourgeois-démocratique
PBD	Partito borghese democratico
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
PDC	Parti démocrate-chrétien
PPD	Partito popolare democratico
FDP	Die Liberalen
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PLR	I Liberali Radicali

SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PSS	Parti socialiste suisse
PSS	Partito socialista svizzero
UDC	Union démocratique du centre
UDC	Union démocratique du centre
UDC	Unione democratica di centro

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Berggebiete
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne
Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

SGemV	Schweizerischer Gemeindeverband
ACS	Association des communes suisses
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses
UCS	Unione delle città svizzere

4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft
Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national
Associazioni mantello nazionali dell'economia

SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
UPS	Union patronale suisse
USI	Unione svizzera degli imprenditori
SGB	Schweiz. Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
USS	Unione sindacale svizzera
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisse des arts et métiers
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
Travail.Suisse	Travail.Suisse

5. Andere Verbände der Wirtschaft
Autres associations de l'économie
Altri associazioni dell'economia

CP	Centre Patronal
FER	Fédération des entreprises romandes
KFMV	Kaufmännischer Verband Schweiz
SEC	Société des employés de commerce suisse
SIC	Società impiegati commercio Ticino
GastroSuisse	Gastgewerblicher Arbeitgeberverband der Schweiz Association patronale de l'hôtellerie-restauration suisse Associazione padronale della ristorazione e dell'albergheria svizzera

6. Organisationen und interessierte Kreise
Organisations et milieux intéressés
Organizzazioni e ambienti interessati

KKAK	Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
CCCC	Conférence des caisses cantonales de compensation
CCCC	Conferenza delle casse cantonali di compensazione
EKF	Eidg. Kommission für Frauenfragen
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
CFQF	Commissione federale per le questioni femminili

EFS FPS	Evangelische Frauen Schweiz Femmes protestantes en Suisse
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund Ligue suisse des femmes catholiques Unione svizzera delle donne cattoliche
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
IVSK COAI CUAI	IV-Stellen-Konferenz Conférence des offices AI Conferenza degli uffici AI
Santé sexuelle	Sexuelle Gesundheit Schweiz Santé sexuelle suisse Salute sessuale Svizzera
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte Fédération des médecins suisses Federazione dei medici svizzeri
SODEKA CDAS CDOS	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
EKFF COFF COFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen Commission fédérale de coordination des questions familiales Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
H+	Die Spitäler der Schweiz Les hôpitaux suisses Gli Ospedali Svizzeri
SHV FSSF FSL	Schweizerischer Hebammenverband Fédération suisse des sages-femmes Federazione svizzera delle levatrici
Frauenzentrale	Frauenzentrale Zürich