



Ce texte est une version provisoire. Des modifications rédactionnelles sont encore possibles. Seule la version publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html>

ad 13.478

Initiative parlementaire Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant

Rapport du 5 juillet 2019 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du ...

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 5 juillet 2019 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire « Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant ».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Le 12 décembre 2013, le conseiller national Marco Romano a déposé une initiative parlementaire (13.478) intitulée « Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant », qui demande que des allocations pour perte de gain soient versées en cas d'adoption d'un enfant.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a examiné l'initiative le 21 janvier 2015 et y a donné suite par 14 voix contre 10 et 1 abstention. Le 27 mars 2015, son homologue du Conseil des États (CSSS-E) s'est ralliée à cette décision par 7 voix contre 5.

Lors de ses séances du 25 février et du 7 juillet 2016, la CSSS-N a défini les grandes lignes d'un projet d'acte visant à modifier la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)¹. Par la suite, elle a chargé l'administration d'élaborer un avant-projet en se fondant sur les grandes lignes qu'elle avait définies. Les membres de la CSSS-N se sont mis d'accord, le 22 juin 2017, sur un avant-projet concret, qu'ils ont adopté par 12 voix contre 12, avec la voix prépondérante du président.

Lors de sa séance du 25 janvier 2018, la CSSS-N a approuvé le rapport explicatif et décidé d'envoyer son avant-projet en consultation. Celui-ci prévoit pour les parents qui exercent une activité lucrative un congé d'adoption de deux semaines financé par le régime des APG, à prendre dans le courant de l'année qui suit l'adoption d'un enfant de moins de 4 ans. L'adoption de l'enfant du conjoint ou du partenaire ne donne pas droit à une allocation. Pour avoir droit à une allocation, les parents ne sont pas obligés d'interrompre entièrement leur activité lucrative, il suffit qu'ils réduisent leur taux d'occupation d'au moins 20 %. Les parents adoptifs peuvent choisir à qui revient le congé et ils peuvent aussi le répartir entre eux.

La procédure de consultation a pris fin le 23 mai 2018.

Le 15 novembre 2018, la CSSS-N s'est penchée sur les résultats de la consultation et a pris acte du fait que sa proposition avait reçu un accueil controversé. Alors que certains participants à la consultation jugeaient l'allocation pour adoption inutile et refusaient par principe toute extension « inappropriée » de la politique sociale, la majorité y voyait un premier pas, mais trop timide, dans la bonne direction. Seule une petite partie des participants a approuvé le projet sans réserve. Ceux-ci considéraient que le projet était une solution pragmatique permettant de combler une lacune de la politique familiale tout en n'entraînant qu'une faible charge pour le régime des APG. À l'issue de son examen, la CSSS-N a proposé le classement de l'initiative parlementaire par 10 voix contre 10 et 1 abstention, avec la voix prépondérante du président. Le 22 mars 2019, le Conseil national a cependant refusé de classer l'initiative, par 102 voix contre 93.

¹ RS 834.1

Le 5 juillet 2019, après un nouveau débat, la CSSS-N a décidé par 12 voix contre 10 et 1 abstention d'adopter le projet d'acte et de le soumettre au Conseil national avec le rapport explicatif. Par courrier du 2 septembre 2019, elle a invité le Conseil fédéral à donner son avis sur le sujet.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Appréciation générale

Sur le fond, un congé payé à la suite d'une adoption contribue à des conditions de travail favorables aux familles et compte ainsi parmi les mesures visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, mesures auxquelles le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance.

Cette position a aussi été défendue par le Conseil fédéral dans son avis du 22 mai 2019 sur le contre-projet indirect² à l'initiative populaire « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille »³. Il a toutefois souligné dans cet avis qu'il privilégie le développement d'une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire adaptée aux besoins. Raison pour laquelle il s'est prononcé contre un congé de paternité de deux semaines rémunéré par le régime des APG.

Le Parlement n'a pas suivi les recommandations du Conseil fédéral sur un congé de paternité de deux semaines et a adopté, en vote final du 27 septembre 2019, le contre-projet indirect⁴. L'initiative populaire a été retirée conditionnellement entre-temps. Le délai référendaire du contre-projet indirect échoit le 23 janvier 2020. En l'absence de référendum, le congé de paternité de deux semaines entrera bientôt en vigueur.

La volonté du Parlement et les changements sociétaux qui sont ainsi exprimés doivent être pris en compte dans le présent dossier.

Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral estime qu'il est opportun d'introduire, en complément à l'allocation de maternité et à l'allocation de paternité, une allocation d'adoption. En effet, les défis liés à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle se posent aux parents aussi bien après l'adoption qu'après la naissance d'un enfant. L'accueil d'un enfant adopté représente pour les parents un événement décisif, comme la naissance d'un enfant, même si les défis ne sont pas identiques en tous points. Un congé après la naissance ou l'adoption d'un enfant – qu'il s'agisse d'un congé de maternité, d'un congé de paternité ou d'un congé d'adoption – doit permettre aux parents de bien démarrer leur vie de famille. Après la naissance ou l'accueil d'un enfant, les parents et l'enfant ont besoin de suffisamment de temps pour créer un lien. Les mères et les pères, en particulier lorsqu'ils deviennent parents pour la première fois, ont de nouvelles tâches à accomplir et doivent acquérir de nouvelles compétences dans leurs rapports avec leur enfant. Un congé pour les mères qui ont donné naissance à un enfant leur permet aussi de récupérer après la grossesse et l'accouchement et,

2 FF 2019 3743

3 FF 2018 3825

4 FF 2019 6501

dans la mesure où elles en font le choix, de faciliter l'allaitement au cours des premières semaines. Quant aux parents adoptifs, ils sont surtout accaparés par la création de liens avec leur enfant, en particulier lorsque l'enfant adopté est issu d'un environnement social ou d'un milieu culturel différent.

Le Conseil fédéral reconnaît les défis qui se posent aux parents adoptifs, estimant qu'ils sont comparables à ceux qui se posent aux parents après la naissance de leur enfant. Il est conscient du fait que de bonnes conditions générales auront une influence déterminante sur le développement de l'enfant. Un congé d'adoption permet aux parents d'accueil de fonder ou d'agrandir plus facilement la famille.

Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral soutient l'instauration d'un congé pour les parents adoptifs après l'accueil d'un enfant pour adoption. Régler au niveau fédéral ce type de congé permettrait de combler une lacune de la politique familiale et sociale, car une prestation minimale uniforme serait garantie aux parents adoptifs.

À cela s'ajoute le fait que le projet de la CSSS-N représente déjà un compromis. En effet, l'initiative parlementaire 13.478 du conseiller national Marco Romano, sur laquelle s'appuie le projet de la CSSS-N, demandait l'introduction d'allocations versées pendant douze semaines en cas d'adoption d'un enfant. Le projet de la CSSS-N prend en compte les préoccupations des milieux économiques. Un congé d'adoption de deux semaines est supportable et réalisable pour les PME, tant sur le plan financier qu'organisationnel. Avec des coûts annuels estimés à près de 110 000 francs pour le régime des APG (cf. ch. 2.4), il représente, sur le plan sociopolitique, une contribution acceptable à la création d'un environnement de travail favorable aux familles.

2.2 Appréciation du projet de la commission

Art. 16i, al. 1, let. d, LAPG

Le projet de la CSSS-N prévoit que la personne concernée n'a droit à l'allocation qu'en cas d'interruption de son activité lucrative ou de réduction de son taux d'occupation d'au moins 20 % dans le courant de l'année qui suit l'accueil de l'enfant (art. 16i, al. 1, let. d, LAPG). La possibilité de remplir l'une des conditions d'octroi avec une réduction du taux d'occupation a été intégrée au projet au début des délibérations parlementaires, lorsque celui-ci prévoyait encore une allocation d'adoption versée pendant douze semaines. Suite à ces délibérations, la durée de versement de l'allocation d'adoption a toutefois été réduite à deux semaines. La possibilité de remplir les conditions d'octroi avec une réduction du taux d'occupation a cependant été maintenue.

Le Conseil fédéral estime que cette condition doit être supprimée. Il convient plutôt de prévoir que le congé d'adoption puisse être pris sous la forme de semaines ou de journées, de manière analogue à ce qui est prévu pour le congé de paternité. En effet, la possibilité de prendre un congé sous la forme de journées offre plus de flexibilité que la possibilité de réduire son taux d'occupation pour un congé qui doit être pris en une seule fois. Cela permettrait en outre une coordination avec l'allocation de paternité.

Art. 16j LAPG

Cette disposition doit être adaptée à la disposition correspondante du congé de paternité.

Le délai-cadre qui, dans le projet de la CSSS-N, était réglé à l'art. 16i, al. 1, let. d, sans pour autant être qualifié ainsi, doit être mentionné à l'art. 16j, al. 1 et 2. En ce qui concerne l'allocation de paternité, le délai-cadre commence à courir et le droit à l'allocation prend effet le jour de la naissance de l'enfant. Par analogie, le délai-cadre doit commencer à courir et le droit à l'allocation doit prendre effet le jour de l'accueil de l'enfant.

L'al. 3 doit énumérer les cas dans lesquels le droit s'éteint. Dans le projet de la CSSS-N, les let. a, b et c sont réglées aux art. 16i, al. 1, let. d, et 16k, al. 1 et 2, let. b. En termes de contenu, seule la let. d de l'al. 3 serait nouvelle : le droit à l'allocation doit également s'éteindre en cas de décès de l'enfant. Cela créerait de nouveau une analogie avec l'allocation de paternité.

Art. 16k LAPG

Les al. 1 et 2 doivent régler ce qui était prévu aux art. 16k, al. 1, et 16l, al. 1, du projet de la CSSS-N.

Les al. 3 et 4 doivent de nouveau créer l'analogie avec l'allocation de paternité. Afin que la flexibilité nécessaire soit garantie aux parents adoptifs, ces derniers doivent avoir la possibilité de prendre le congé sous la forme de semaines ou de journées. Un congé pris sous la forme de journées peut aussi s'avérer judicieux pour l'employeur.

Art. 16l LAPG

Les al. 1 à 3 sont réglés à l'art. 16l, al. 2, let. a, et 3, du projet de la CSSS-N.

Un al. 4 est créé afin d'indiquer clairement que les revenus des parents ne sont pas additionnés en cas de partage du congé. Il précise que, dans ce cas, on procède à un calcul séparé basé sur les revenus de chacun des parents.

Art. 20 LAPG

Le droit à l'allocation ne doit pas impérativement être invoqué immédiatement après que le congé ait été pris. Il en va de même aujourd'hui pour l'allocation de maternité. L'art. 20, al. 1, let. c, doit donc être précisé dans ce sens.. Il sera ainsi clair que la demande d'allocation peut aussi être déposée après que le congé d'adoption a été pris. La demande devrait toutefois être déposée au plus tard cinq ans après la fin du droit à l'allocation. L'art. 16j, al. 3, est déterminant pour l'extinction du droit à l'allocation.

Art. 329b, al. 3, let. b, CO

La formulation utilisée dans le projet de la CSSS-N fait naître l'impression que les vacances ne peuvent être raccourcies que dans le seul cas où les parents adoptifs prennent un congé d'adoption compensé par le régime des APG. Cela crée ainsi, à tort, l'impression que les vacances peuvent être réduites lorsque la personne concernée prend un congé d'adoption sans avoir droit à une allocation pour perte de gain.

Lorsqu'une travailleuse prend un congé de maternité ou qu'un travailleur prend un congé de paternité, les vacances ne peuvent pas être réduites. Cela doit également être le cas lorsqu'un parent prend un congé d'adoption. La modification de l'art. 329b, al. 3, let. b, CO garantit que les vacances ne peuvent pas être raccourcies lorsqu'un congé d'adoption est pris, et cela indépendamment de l'existence d'un droit à l'allocation d'adoption.

Art. 329g, al. 2 à 4, CO

La modification des al. 2 et 3 est nécessaire parce que l'art. 16i, al. 1, let. d (réduction du taux d'occupation), doit être supprimé.

Si la possibilité de prendre le congé sous la forme de journées est introduite, il faut également ajouter un al. 4 qui la prévoit expressément.

Art. 8, al. 3, 1^{re} phrase, LPP

Si le salaire diminue par suite de maternité, le salaire coordonné est maintenu au moins pour la durée du congé de maternité. La personne assurée peut toutefois demander la réduction du salaire coordonné. Cela crée en outre une analogie avec l'allocation de paternité.

Art. 16, al. 3, LAA

S'il existe un droit à une allocation d'adoption dans le cadre du régime des APG, une indemnité journalière de l'assurance-accidents ne peut pas être allouée en même temps. Il en va de même actuellement pour le droit à l'allocation de maternité. Cela crée en outre une analogie avec l'allocation de paternité.

Art. 10, al. 4, LFA

Pendant le congé d'adoption, le droit aux allocations familiales doit être maintenu tout comme pendant le congé de maternité. Cela crée en outre une analogie avec l'allocation de paternité.

2.3 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Le régime des APG est financé par les cotisations des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative. La Confédération ne participe pas à son financement. Ce n'est donc qu'en sa qualité d'employeur que l'administration fédérale serait touchée par l'introduction d'une allocation d'adoption. Étant donné que le présent projet ne nécessite pas de relèvement du taux de cotisation APG et que, en vertu du droit en vigueur (art. 17a, al. 4, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁵ en relation avec l'art. 61 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération⁶), la Confédération en tant qu'employeur prévoit déjà le maintien du versement du salaire pendant les deux mois qui suivent une adoption, le projet n'a aucune

⁵ RS 172.220.1

⁶ RS 172.220.111.3

conséquence financière pour la Confédération et pourrait même réduire légèrement ses dépenses. Il n'a pas non plus de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération.

L'introduction d'une allocation d'adoption pourrait avoir de modestes conséquences financières pour les cantons qui, en tant qu'employeurs, prévoient une solution plus généreuse pour les congés d'adoption que le régime des APG.

On peut supposer que l'introduction d'une allocation d'adoption n'aurait pas de conséquences sur l'état du personnel des cantons. En effet, il suffirait de reprendre un système administratif déjà en place et bien rodé – le régime des APG – en étendant son champ d'application aux parents adoptifs.

Comme c'est le cas aujourd'hui pour l'allocation de maternité, le versement de l'allocation d'adoption serait effectué par les caisses de compensation. Pour qu'elles puissent déterminer le montant de l'allocation, les employeurs seraient tenus de leur fournir des indications sur le salaire perçu et le congé pris. Compte tenu du petit nombre d'adoptions (cf. ch. 2.4), la charge administrative pour les organes d'exécution et les employeurs n'augmenterait que de manière insignifiante.

2.4 Conséquences financières pour le régime des APG

En Suisse, le nombre d'adoptions a constamment diminué au fil du temps. En 2011, 221 enfants de moins de 4 ans avaient été adoptés. Ce chiffre est tombé à 82 en 2016, puis à 58 en 2018. Sur ces 58 enfants adoptés de moins de 4 ans, 5 l'ont été par le conjoint d'un de leurs parents. Plusieurs raisons expliquent cette évolution. Depuis longtemps déjà, le nombre d'enfants suisses déclarés adoptables diminue constamment (parce que les mères célibataires bénéficient d'un meilleur soutien). Simultanément, le *boom* des adoptions à l'étranger a pris fin (parce que les obstacles sont plus nombreux depuis 2003 avec la conclusion de la convention de La Haye⁷). En outre, la médecine reproductive a fait de grands progrès, ce qui permet à davantage de couples de devenir directement parents. Il est donc peu probable que le nombre d'adoptions autres que celles de l'enfant du partenaire ou du conjoint reparte à la hausse. Il pourrait tout au plus augmenter légèrement si les couples de même sexe avaient désormais accès à l'adoption⁸. Le seul type d'adoption dont le nombre augmente actuellement est l'adoption d'un enfant du partenaire ou du conjoint, ce qui s'explique par la révision du droit de l'adoption (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018). Depuis lors, une personne peut non seulement adopter l'enfant du conjoint, mais également celui de son partenaire enregistré ou de la personne avec laquelle elle mène de fait une vie de couple. Cette augmentation n'aura cependant aucune incidence sur le présent projet, puisque celui-ci ne prévoit pas d'ouvrir un droit à l'allocation dans le cas de l'adoption par le partenaire ou le conjoint.

Si l'on se base sur les chiffres de 2018 avec 53 adoptions d'enfants de moins de 4 ans (après déduction des enfants adoptés par le conjoint de l'un des parents), un congé de

⁷ RS 0.211.221.311

⁸ Projet iv. pa. 13.468 « Mariage civil pour tous »

deux semaines financé par le régime des APG coûterait près de 110 000 francs par an. Cela représenterait une faible charge supplémentaire pour le régime des APG.

L'allocation de paternité adoptée par le Parlement en vote final le 27 septembre 2019 engendrera des coûts supplémentaires annuels de 230 millions de francs pour le régime des APG et nécessitera un relèvement du taux de cotisation aux APG de 0,45 % aujourd'hui à 0,5 %. Si, outre l'allocation de paternité, une allocation d'adoption était introduite, les recettes du régime des APG seraient encore tout juste à même d'en couvrir les frais.

Cela dit, d'autres projets législatifs ont été lancés, à l'initiative du Parlement ou du Conseil fédéral, qui pourraient entraîner des coûts supplémentaires dans le domaine des APG :

- Le message relatif à la modification de la LAPG, qui prévoit d'étendre la durée de l'allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital, a été transmis au Parlement le 30 novembre 2018⁹. Les dépenses dues à un versement prolongé de l'allocation de maternité sont estimées à six millions de francs pour l'année 2022.
- Le message relatif à l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches¹⁰ a été adopté en mai 2019 à l'intention du Parlement. Il prévoit notamment l'instauration d'un congé de prise en charge d'une durée maximale de quatorze semaines, financé par le régime des APG, permettant de s'occuper d'un enfant gravement atteint dans sa santé. Les coûts d'un congé de ce type sont estimés à 70 millions de francs pour l'année 2022. Les délibérations parlementaires sont en cours. Ce projet ne prévoit pas, pour l'instant, de relever le taux de cotisation aux APG.

2.5 Conclusion

Le Conseil fédéral estime que les décisions les plus récentes du Parlement doivent être prises en compte et qu'il est opportun d'introduire, en complément à l'allocation de maternité et à l'allocation de paternité, une allocation d'adoption. Un congé payé à la suite d'une adoption représente une contribution à des conditions de travail favorables aux familles et fait ainsi partie des mesures qui permettent de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral se prononce en faveur d'un congé d'adoption de deux semaines, rémunéré par le régime des APG.

⁹ FF 2019 141

¹⁰ FF 2019 3941

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'entrer en matière sur le projet et d'approuver la proposition de la majorité de la commission. Il soumet en outre les propositions suivantes¹¹ :

Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG)¹²

Art. 16i, al. 1, let. d

¹ ...

d. *biffer*

Art. 16j Délai-cadre, début et extinction du droit

¹ L'allocation d'adoption peut être perçue dans un délai-cadre d'une année.

² Le délai-cadre commence à courir et le droit à l'allocation prend effet le jour de l'accueil de l'enfant.

³ Le droit à l'allocation s'éteint :

- a. au terme du délai-cadre ;
- b. après perception du nombre maximal d'indemnités journalières ;
- c. si l'ayant droit décède, ou
- d. si l'enfant décède.

Art. 16k Forme de l'allocation et nombre d'indemnités journalières

¹ L'allocation est versée sous la forme d'indemnités journalières pour les jours de congé pris.

² L'ayant droit a droit à un maximum de quatorze indemnités journalières.

³ Si le congé est pris sous la forme de semaines, l'ayant droit touche sept indemnités journalières par semaine.

⁴ Si le congé est pris sous la forme de journées, l'ayant droit touche deux indemnités journalières supplémentaires pour cinq jours indemnisés.

Art. 16l Montant et calcul de l'allocation

¹ L'indemnité journalière est égale à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant le début du droit à l'allocation.

² Pour déterminer le montant du revenu, l'art. 11, al. 1, est applicable par analogie.

¹¹ Les propositions se fondent sur le droit en vigueur. A l'heure actuelle, une coordination avec la modification de la loi sur les allocations pour perte de gain adoptée par l'Assemblée fédérale le 27 septembre 2019 (FF 2019 6501) paraît nécessaire.

¹² RS 834.1

³ Pour le montant maximal, l'art. 16f est applicable par analogie.

⁴ Si les parents se partagent le congé d'adoption, l'allocation est calculée séparément pour chaque parent.

Art. 20, al. 1, let. c, LAPG

¹ ...

c. en cas d'adoption, cinq ans après la fin du droit visé à l'art. 16j, al 3.

Code des obligations¹³

Art. 329b, al. 3, let. b

³ ...

b. d'une travailleuse ou d'un travailleur qui a pris un congé d'adoption au sens de l'art. 329g.

Art. 329g, al. 2 à 4

² Le congé d'adoption doit être pris pendant la première année qui suit l'accueil de l'enfant.

³ Il peut être pris par un seul parent ou partagé entre les deux. Les deux parents ne peuvent pas prendre le congé simultanément.

⁴ Le congé d'adoption peut être pris sous la forme de journées ou de semaines.

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité¹⁴

Art. 8, al. 3, 1^{re} phrase

³ Si le salaire annuel diminue temporairement par suite de maladie, d'accident, de chômage, de maternité, d'adoption ou d'autres circonstances semblables, le salaire coordonné est maintenu au moins pour la durée de l'obligation légale de l'employeur de verser le salaire prévu à l'art. 324a du code des obligations (CO)¹⁵, du congé de maternité prévu à l'art. 329f CO ou du congé d'adoption prévu à l'art. 329g CO. ...

Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents¹⁶

¹³ RS 220

¹⁴ RS 831.40

¹⁵ RS 220

¹⁶ RS 832.20

Art. 16, al. 3

³ L'indemnité journalière de l'assurance-accidents n'est pas allouée s'il existe un droit à une indemnité journalière de l'assurance-invalidité ou à une allocation de maternité ou d'adoption selon la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain¹⁷.

Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture¹⁸*Art. 10, al. 4*

⁴ Le droit aux allocations familiales est maintenu durant le congé de maternité prévu à l'art. 329f du code des obligations (CO)¹⁹ et durant le congé d'adoption prévu à l'art. 329g CO.

¹⁷ RS 834.1

¹⁸ RS 836.1

¹⁹ RS 220