



Berne, 22 décembre 2023

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation
Harmonisation des prestations dans le régime des APG**

Condensé

Le régime des allocations pour perte de gain tire ses origines de la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'il a été créé pour indemniser la perte de gain des soldats mobilisés. La loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG), entrée en vigueur en 1953, ne prévoyait donc initialement que l'indemnisation pendant le service. Au fil des années, son champ d'application a été étendu et il couvre aujourd'hui également la perte de gain en cas de parentalité, de prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé ou d'adoption. Le présent projet vise à mieux harmoniser les différentes prestations et à les adapter aux évolutions de la société. Les modifications proposées peuvent être financées par les ressources actuelles des APG.

Contexte

Le projet de révision répond à divers mandats du Parlement visant à mieux coordonner les différentes prestations des APG. Il s'agit des motions Maury Pasquier (19.4270) et Marti Min Li (19.4110) « Allocation de maternité pour les indépendantes. Allocation d'exploitation », de la motion Herzog Eva (22.4019) « Allocations pour perte de gain. Pour un montant maximal journalier identique en cas de service militaire et de maternité » et de la motion Müller (22.3608) « Garantir l'allocation de prise en charge en cas d'hospitalisation d'enfants gravement malades et remédier aux lacunes dans l'exécution ».

Contenu du projet

Harmonisation des prestations

Selon le droit en vigueur, certaines prestations telles que l'allocation pour enfant, l'allocation d'exploitation et l'allocation pour frais de garde, qui sont accordées en plus des APG, ne sont versées qu'aux personnes qui font du service et non aux mères, aux pères ou épouses des mères, aux parents proches aidants ou aux parents adoptifs. Au regard du principe de l'égalité de traitement, ces différences ne se justifient plus. L'ensemble de ces allocations accessoires ont été analysées dans le cadre de cette révision, dans le but de les harmoniser. L'allocation d'exploitation pour les indépendants (art. 8 LAPG), dont ne bénéficient aujourd'hui que les personnes qui font du service, sera également accordée aux mères, aux pères ou aux épouses des mères, aux parents proches aidants et aux parents adoptifs. Il en va de même de l'allocation pour frais de garde (art. 7 LAPG). En revanche, l'allocation pour enfant est supprimée (art. 6 LAPG). Elle avait été mise en place à une époque où les allocations familiales n'existaient pas encore et sa fonction est aujourd'hui remplie par ces dernières.

Prolongation de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère

Si le nouveau-né doit être hospitalisé au moins deux semaines immédiatement après la naissance, l'allocation de maternité est prolongée. Actuellement, seule

l'hospitalisation du nouveau-né, et non celle de la mère, ouvre le droit à une prolongation. Il est prévu de supprimer cette différence de traitement de sorte que l'allocation de maternité soit prolongée tant en cas d'hospitalisation du nouveau-né que de la mère.

Allocation de prise en charge en cas d'hospitalisation de l'enfant

Il est prévu de mettre en place de nouvelles conditions d'octroi de l'allocation de prise en charge : l'allocation sera ainsi nouvellement accordée dans tous les cas où l'enfant est hospitalisé pendant au moins quatre jours. Dans de tels cas, il n'y a plus besoin d'un changement majeur de son état de santé (art. 16o, let. a, LAPG) ni d'un mauvais pronostic (art. 16o, let. b, LAPG).

Table des matières

1	Contexte	6
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.1.1	Évolution du régime des APG	6
1.1.2	Interventions parlementaires	8
1.2	Solutions étudiées et solution retenue	9
1.2.1	Solutions étudiées mais non retenues	9
1.2.2	Solution retenue	12
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	14
1.4	Classement d’interventions parlementaires	14
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	14
3	Présentation du projet	15
3.1	Réglementation proposée	15
3.1.1	Allocation d’exploitation	15
3.1.2	Autres prestations du régime des APG	16
3.1.3	Prolongation de l’allocation de maternité en cas d’hospitalisation prolongée de la mère	18
3.1.4	Allocation de prise en charge	19
3.1.5	Règles de coordination	20
3.2	Adéquation des moyens requis	21
3.3	Mise en œuvre	21
4	Commentaire des dispositions	21
4.1	Modifications de la LAPG	21
4.2	Modifications du code des obligations (CO)	32
5	Conséquences	34
5.1	Conséquences financières pour le régime des APG	34
5.1.1	Allocation d’exploitation, allocation pour enfant et allocation pour frais de garde	34
5.1.2	Prolongation de l’allocation de maternité et de l’allocation à l’autre parent en cas d’hospitalisation de la mère	34
5.1.3	Allocation de prise en charge	35
5.1.4	Conséquences financières de l’ensemble des mesures	35
5.2	Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	36
5.2.1	Allocation d’exploitation, allocation pour enfant et allocation pour frais de garde	36
5.2.2	Allocation de maternité et allocation à l’autre parent	36
5.2.3	Allocation de prise en charge	37
5.3	Conséquences économiques	37
5.4	Conséquences sur l’égalité entre femmes et hommes et sur la société	38

6	Aspects juridiques	39
6.1	Constitutionnalité	39
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	39
6.3	Forme de l'acte à adopter	40
6.4	Délégation de compétences législatives	40

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1 Évolution du régime des APG

Durant la Première Guerre mondiale, les soldats qui devaient effectuer leur service militaire ne pouvaient pas soutenir financièrement leur famille de manière suffisante. En même temps, les employeurs n’étaient obligés de maintenir le paiement du salaire qu’à court terme. De nombreuses familles se retrouvaient ainsi confrontées à des difficultés financières, ce qui entraîna des tensions sociales. Pendant l’entre-deux-guerres, les grandes entreprises et le service public introduisirent progressivement un système de compensation du salaire pour les soldats qui effectuaient leur service. Après le début de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral introduisit une allocation pour perte de salaire pour les soldats mobilisés, qui devint en 1940 le régime d’allocations pour perte de salaire et de gain (APG) et incluait également les indépendants. La loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG¹) est finalement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1953. Pendant des décennies, seules les personnes qui faisaient du service avaient droit à cette allocation.

Plusieurs années plus tard, le régime des allocations pour perte de gain a été étendu par l’introduction de l’allocation de maternité. Cette introduction était inscrite dans la Constitution depuis 1945, mais sa concrétisation s’est heurtée à de très nombreuses résistances. C’est finalement sous l’impulsion d’une initiative parlementaire déposée en 2001 (01.426 Triponez) que le congé de maternité indemnisé par le régime des allocations pour perte de gain a été créé. Pour éviter un nouvel échec, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a élaboré un projet qui se limitait à répondre simplement et efficacement au mandat constitutionnel en prévoyant des prestations politiquement acceptables pour l’époque. Le projet prévoyait ainsi un congé de maternité de 14 semaines inscrit dans le code des obligations (CO)² et indemnisé par le régime des allocations pour perte de gain (APG) à hauteur de 80 % du revenu moyen perçu avant l’accouchement. En septembre 2004, le peuple suisse accepta le projet à 55,5 % des voix et le congé de maternité entra en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Depuis, le congé de maternité, et le droit à l’allocation qui en découle, ont été quelque peu étendus. Depuis le 1^{er} juillet 2021, les mères ont ainsi droit à une prolongation du versement de l’allocation de maternité si le nouveau-né doit rester hospitalisé pendant au moins deux semaines directement après la naissance. L’allocation de maternité est prolongée du nombre de jours pendant lesquels le nouveau-né doit rester à l’hôpital, mais au maximum de 56 jours. Seules les mères qui continuent de travailler après le congé de maternité peuvent bénéficier de cette prolongation.

Depuis 2021, le régime des APG a fait l’objet de multiples adaptations, avec la création, par exemple du congé de paternité indemnisé par les APG. Ce congé tire son origine de l’initiative populaire fédérale « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille » (18.052), déposée le 4 juillet 2017, qui visait à ce que la Confédération inscrive dans la loi le droit à un congé de paternité rémunéré d’au

¹ RS 834.1

² RS 220

moins quatre semaines financé par le régime des APG. Le 21 août 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a décidé d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative populaire sous la forme d'une initiative parlementaire proposant d'instaurer un congé de paternité rémunéré de deux semaines pouvant être pris de manière flexible par le père exerçant une activité lucrative dans les six mois suivant la naissance de son enfant. Le contre-projet, adopté par le Parlement le 27 septembre 2019, a été accepté en votation populaire le 27 septembre 2020 par 60,3 % des voix. Il est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2021, les parents qui doivent interrompre ou réduire leur activité lucrative pour s'occuper d'un enfant gravement atteint dans sa santé ont la possibilité de prendre un congé de 14 semaines. Cette modification de la loi avait été adoptée dans le cadre de la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches adoptée par le Parlement le 20 décembre 2019³, qui répondait à plusieurs décisions prises par le Parlement et le Conseil fédéral ces dernières années en vue d'améliorer les conditions générales des personnes qui prodiguent assistance et soins à des proches.

D'autre part, le 1^{er} juillet 2022, sont entrées en vigueur les modifications législatives liées au mariage civil pour tous. L'épouse de la mère est, depuis cette modification, l'autre parent de l'enfant, si elle est mariée avec la mère au moment de la naissance et si l'enfant a été conçu au moyen d'un don de sperme conformément à la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur la procréation médicalement assistée⁴. (cf. art. 255a du code civil [CC]⁵). Elle a de ce fait également droit à l'allocation de paternité.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2023, les personnes qui accueillent un enfant de moins de quatre ans en vue de son adoption peuvent bénéficier d'un congé d'adoption de deux semaines, lui aussi rémunéré par le régime des APG selon les mêmes règles et principes que les autres congés existants. Ce congé répond à l'initiative parlementaire Romano (13.478) qui demandait l'introduction d'une allocation pour perte de gain en cas d'adoption d'un enfant. La Suisse ne connaissait pas en effet avant cette date de réglementation uniforme dans ce domaine. Le 14 septembre 2021, le Parlement a approuvé un congé d'adoption de deux semaines.

Enfin, la dernière modification de la LAPG, indemnités journalières supplémentaires pour le parent survivant⁶, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2024, prévoit une prolongation du congé de paternité ou du congé de maternité si un parent décède peu de temps après la naissance de l'enfant. Cette modification fait suite à l'initiative parlementaire Kessler (15.434) « Octroyer le congé de maternité au père en cas de décès de la mère ». Ainsi, si la mère décède dans les 14 semaines qui suivent la naissance de l'enfant, le père ou l'épouse de la mère se voit octroyer 98 indemnités journalières supplémentaires à prendre de manière ininterrompue dès le lendemain du décès. Parallèlement, si c'est le père ou l'épouse de la mère qui vient à décéder durant le délai-cadre de l'allocation de paternité, la mère peut bénéficier de 14 indemnités journalières supplémentaires à percevoir librement durant un délai-cadre de 6 mois

³ FF 2019 8195

⁴ RS 810.11

⁵ RS 210

⁶ FF 2023 783

qui court dès le lendemain du décès. Cette modification législative a également entraîné une série de modifications d'ordre rédactionnel. Suite à l'entrée en vigueur des modifications législatives liées au mariage civil pour tous, le « congé de paternité » devient le « congé de l'autre parent » et l'« allocation de paternité » s'intitule désormais l'« allocation à l'autre parent ».

1.1.2 Interventions parlementaires

Le projet de révision a pour objectif de mettre en œuvre diverses interventions parlementaires qui ont été transmises au Conseil fédéral et ont pour objectif d'unifier le régime des APG en supprimant les différences de traitement non justifiées.

- La motion Maury Pasquier (19.4270) « Allocation de maternité pour les indépendantes. Allocation d'exploitation », adoptée par le Conseil des États le 12 décembre 2019, puis par le Conseil national le 24 septembre 2020 et la motion Marti Min Li (19.4110), adoptée le 8 juin 2022 par le Conseil des États en tant que second conseil, chargent le Conseil fédéral d'octroyer l'allocation d'exploitation durant le congé de maternité aux femmes exerçant une activité indépendante. Les personnes effectuant un service perçoivent en effet, si elles en remplissent les conditions, des allocations accessoires à l'allocation de base. Ces allocations accessoires, dont fait partie l'allocation d'exploitation, ne sont pas versées aux autres bénéficiaires du régime des APG.
- La motion Herzog Eva (22.4019) « Allocations pour perte de gain. Pour un montant maximal journalier identique en cas de service militaire et de maternité », adoptée par le Conseil des États le 12 décembre 2022, suivi par le Conseil national le 3 mai 2023, charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de modification de loi prévoyant un montant maximal identique pour l'allocation journalière en cas de maternité et de service militaire. Dans son avis, le Conseil fédéral reconnaît que certaines prestations du régime des APG peuvent être versées aux personnes effectuant au service alors qu'elles ne sont pas octroyées aux bénéficiaires des congés indemnisés par le régime des APG. Il s'est dès lors engagé à procéder, dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Maury Pasquier (19.4270), à un examen global des prestations du régime des APG, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement.
- Enfin, avec la motion Müller (22.3608) « Garantir l'allocation de prise en charge en cas d'hospitalisation d'enfants gravement malades et remédier aux lacunes dans l'exécution », le Parlement charge le Conseil fédéral de considérer également comme gravement atteint dans sa santé tout enfant dont le traitement et la convalescence nécessitent une hospitalisation d'au moins quatre jours et dont au moins un des parents doit interrompre son activité lucrative pour s'occuper de lui. Cela permet de fixer des critères clairs et objectifs et de mettre ainsi toutes les familles d'enfants atteints dans leur santé sur un pied d'égalité. Le Conseil des États a adopté la motion le 13 septembre 2022 et le Conseil national l'a suivi le 1^{er} mars 2023.

Ces interventions parlementaires ont ainsi notamment pour objectif d'unifier le régime des APG en supprimant les différences de traitement dans l'octroi des allocations accessoires, ces dernières n'étant actuellement versées qu'aux personnes effectuant un service. Elles visent également à mieux prendre en considération le besoin des enfants atteints dans leur santé d'avoir leurs parents auprès d'eux lors d'un séjour à l'hôpital et à mieux tenir compte des besoins des nouveau-nés lorsque la mère est hospitalisée de manière prolongée après la naissance de l'enfant.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Comme il l'a indiqué dans son avis relatif à la motion Herzog Eva (22.4019), le Conseil fédéral reconnaît qu'il existe des différences de traitement dans le régime des APG. Il a ainsi réexaminé l'ensemble des prestations, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement. Pour atteindre cet objectif, une solution consisterait à octroyer toutes les prestations à tous les bénéficiaires des APG. Cette solution ne serait cependant pas raisonnable au regard des finances de l'assurance. En outre, il est important d'accorder une prestation aux bénéficiaires qui en ont réellement besoin. Les modifications proposées dans le cadre du présent projet de révision sont donc ciblées pour chaque prestation.

1.2.1 Solutions étudiées mais non retenues

Octroi de l'allocation d'exploitation aux personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur

La notion de « position assimilable à celle d'un employeur » est issue de l'assurance-chômage, plus particulièrement des dispositions en lien avec l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (art. 31, al. 3, let. b et c, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage, LACI⁷), et est reprise pour le droit à l'indemnité de chômage. Occupent une position assimilable à celle d'un employeur les personnes qui touchent un revenu provenant d'une activité dépendante au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁸ et exercent une influence significative sur les processus de décision de l'entreprise. Elles justifient donc de périodes de cotisation au sens de l'art. 13 LACI et le salaire qu'elles touchent constitue un gain assuré conformément à l'art. 23 LACI⁹. Tant que ces personnes n'ont pas définitivement quitté l'entreprise et abandonné leur position assimilable à celle d'un employeur, elles n'ont pas droit à l'indemnité de chômage. La jurisprudence reconnaît que le statut de personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur vise non seulement à contrer les abus avérés, mais également à couvrir le risque de versement de l'indemnité de chômage à ces personnes.

Cette notion a été développée dans et pour l'assurance-chômage afin de définir le cercle des ayants droit et d'éviter des abus, car en effet, un travailleur siégeant au

⁷ RS 837.0

⁸ RS 831.10

⁹ www.travail.swiss > Publications > Directives / Bulletins LACI / Circulaires > Bulletin LACI IC, B34a

conseil d'administration possède, en vertu de la loi, un pouvoir de décision significatif.¹⁰ Il n'existe cependant pas de cercle clairement défini des personnes appartenant à cette catégorie et la qualification d'un salarié en personne assimilable à celle d'un employeur demande un examen approfondi de la part des organes de l'assurance-chômage.¹¹

Cependant, les personnes occupant une position assimilable à celle d'un employeur au sens de l'assurance-chômage se différencient sensiblement de celles qui exercent une activité indépendante au sens de l'assurance-vieillesse et survivants.

Par conséquent, vu que la position assimilable à celle d'un employeur n'est pas un statut automatiquement reconnu dans l'assurance-chômage, que ce statut est inexistant dans l'AVS – ces personnes entrent dans la catégorie des personnes salariées – et qu'il n'implique pas forcément que cette personne doive assumer elle-même les frais fixes de l'entreprise à l'instar d'un indépendant, étendre le cercle des bénéficiaires de l'allocation d'exploitation ne se justifie pas.

Détermination d'un montant maximal journalier identique pour tous les bénéficiaires du régime des APG

Pour garantir un montant maximal journalier identique à tous les bénéficiaires du régime des APG, il faudrait leur octroyer à tous l'allocation pour enfant. Or, dans la mesure où chaque enfant donnerait droit à une allocation pour enfant, cela entraînerait de facto que tous les parents bénéficiant d'un congé indemnisé par le régime des APG auraient droit à au moins une allocation pour enfant, ce qui engendrerait des coûts considérables et n'est donc pas une solution envisageable. Cette solution correspond en partie au contenu de la motion Kiener Nellen (19.3373) « Allocations pour perte de gain. Mettre le service militaire et la maternité sur un pied d'égalité », qui a été rejetée le 8 juin 2022 par le Conseil des États en raison précisément des coûts qu'elle occasionnerait. En outre, étant donné que la quasi-totalité des bénéficiaires du régime des APG ont déjà droit à des allocations familiales, leur octroyer en plus une allocation pour enfant ne se justifie pas.

Si l'on voulait garantir la neutralité des coûts dans le cadre de cette solution, le montant de l'allocation pour enfant devrait être fixé à une somme dérisoire, à savoir une vingtaine de centimes par enfant et par jour - et encore, cela ne concernerait qu'une extension aux mères. En effet, alors que seule une minorité des personnes astreintes au service touchent des allocations pour enfant, celles-ci devraient être systématiquement versées à tous les parents en cas aussi bien de maternité, de paternité, de prise en charge que d'adoption.

Garantie de l'allocation minimale à tous les bénéficiaires du régime des APG

Les personnes qui font du service ont droit à une allocation pour perte de gain pour chaque jour soldé, indépendamment d'une perte de gain effective. Ainsi, une allocation est versée même si les jours soldés sont effectués en dehors des jours de

¹⁰ www.travail.swiss > Publications > Directives / Bulletins LACI / Circulaires > Bulletin LACI IC du SECO, B14 et les références citées

¹¹ www.travail.swiss > Publications > Directives / Bulletins LACI / Circulaires > Bulletin LACI IC du SECO, B15

travail ou si la personne qui fait du service n'exerce pas d'activité lucrative. Une allocation minimale qui s'élève actuellement à 69 francs par jour leur est versée. Une telle allocation minimale n'est pas prévue pour les allocations de maternité, à l'autre parent, de prise en charge et d'adoption versées par les APG.

En raison de la nature différente du service et des congés destinés uniquement aux personnes actives, une indemnisation différente par le biais d'une allocation minimale de service se justifie. En effet, le service est obligatoire et les personnes sont empêchées d'exercer, voire parfois d'entreprendre toute activité lucrative durant une longue période. Pour les congés indemnisés par le régime des APG, la situation est différente. Le droit à l'allocation est conditionné à l'exercice d'une activité lucrative avant la réalisation du risque assuré et constitue une perte de gain pure. Il est donc important que le parent ne soit pas mieux indemnisé durant son congé que lorsqu'il fournit sa prestation de travail.

Ajournement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère

Cette solution place la mère dans une situation analogue à celle qui prévalait avant la modification du 18 décembre 2020 prévoyant le versement d'une allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital. Avant cette modification, la mère avait la possibilité de reporter le début du droit à l'allocation de maternité, en cas d'hospitalisation prolongée de son nouveau-né, au jour où ce dernier pourrait quitter l'hôpital. Durant la période de report du versement de l'allocation de maternité, le versement du salaire reposait sur les règles contenues dans le CO. Une obligation de verser le salaire durant une période limitée est prévue à l'art. 324a CO en cas d'empêchement non fautif de travailler de l'employé. La doctrine reste en partie d'avis que cette disposition ne s'applique pas aux femmes qui ont accouché, malgré que la jurisprudence et une doctrine entretemps majoritaire le reconnaissent¹². Toutefois est-il que la durée de versement du salaire qui en découle est limitée et peut mener à des lacunes de couverture. Le cas échéant, il est possible de prévoir des solutions plus généreuses (prévues dans une convention collective de travail ou par le versement d'un revenu de substitution ou d'autres prestations), mais cela a rarement été concrétisé dans la pratique.¹³

En définitive, prévoir la possibilité de reporter ou de suspendre le versement de l'allocation de maternité n'offre pas une solution satisfaisante aux mères et constituerait un retour en arrière. Elle aurait également pour effet de faire peser l'entier de la charge financière sur les employeurs.

¹² Voir en particulier : ATF 142 II 425, consid. 5.4

¹³ Voir le message du 30 novembre 2018 relatif à la modification de la loi sur les allocations pour père de gain, FF **2019** 154

1.2.2 Solution retenue

Extension du droit à l'allocation d'exploitation

L'allocation d'exploitation n'est aujourd'hui versée qu'aux personnes qui font du service et n'a pas été reprise pour les autres congés indemnités par le régime des APG. Les mères qui travaillent en tant qu'indépendantes n'ont pas droit à ces allocations, même si elles assument également des frais d'exploitation courants pendant leur congé. C'est pourquoi il est approprié d'étendre le versement des allocations d'exploitation en cas de congé de maternité aux femmes exerçant une activité lucrative indépendante.

Lorsque la motion Maury Pasquier (19.4270) a été déposée, la LAPG ne prévoyait, outre l'allocation pour les personnes qui font du service, que l'allocation de maternité. Entre-temps ont été introduites l'allocation à l'autre parent, l'allocation de prise en charge et l'allocation d'adoption. Le Conseil fédéral considère qu'il faut éviter de nouvelles différences de traitement et que l'allocation d'exploitation devrait donc être versée pour toutes les allocations pour perte de gain.

Suppression du droit à l'allocation pour enfant

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)¹⁴ le 1^{er} janvier 2009 et les diverses extensions qui ont été apportées, l'objectif selon lequel chaque enfant donne droit à une allocation, indépendamment de la situation personnelle ou professionnelle des parents, est presque entièrement réalisé (principe « un enfant, une allocation »). Cela implique désormais qu'une personne qui effectue un service et qui a des enfants perçoit non seulement les allocations familiales au sens de la LAFam mais aussi l'allocation pour enfant au sens de la LAPG. Or, il s'agit de deux prestations visant au bout du compte le même but. Le versement d'une allocation pour enfant aux personnes astreintes au service n'est ainsi plus légitime et conduit à une surindemnisation. Par ailleurs, le fait que l'allocation pour enfant ne soit attribuée qu'aux personnes effectuant un service constitue une différence de traitement au sein du régime des APG, car cette prestation n'est pas versée dans le cadre du congé de maternité, du congé de l'autre parent, du congé de prise en charge ou du congé d'adoption.

Extension du droit à l'allocation pour frais de garde

Les personnes qui font du service ont droit à une allocation pour frais de garde. Le remboursement des frais de garde n'est toutefois pas prévu pour les autres congés indemnités dans le régime des APG. Étant donné que l'allocation pour frais de garde est maintenue pour les personnes qui font du service, il est justifié de l'étendre aux autres bénéficiaires des APG. Comme c'est le cas pour les personnes qui font du service, le remboursement des frais de garde sera selon toute vraisemblance marginal. Il n'engendre ainsi pas de coûts démesurés (cf. chap. 5.1.1), mais permet d'indemniser des situations dans lesquelles une solution de garde doit être trouvée et entraîne des coûts supplémentaires.

¹⁴ RS 836.2

Prolongation du droit à l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère

Le droit en vigueur prévoit une prolongation de la durée du versement de l'allocation de maternité si, pour des raisons médicales, le nouveau-né doit rester en milieu hospitalier ou être conduit à l'hôpital immédiatement après la naissance. Il n'existe cependant aucune règle similaire en cas d'hospitalisation prolongée de la mère. Or, la situation des mères qui doivent rester plus longtemps à l'hôpital après l'accouchement pour des raisons de santé est comparable à celle des nouveau-nés. En effet, dans les deux cas, la mère ne peut pas s'occuper du nouveau-né et ne peut pas établir de lien avec lui. Pour cette raison, il semble justifié que l'état de santé de la mère donne également droit à une prolongation du congé de maternité et du versement de l'allocation de maternité.

De manière plus générale, le nouveau-né doit pouvoir bénéficier de la présence d'un de ses parents auprès de lui durant ses premières semaines de vie, ce que la mère ne peut pas faire si elle est hospitalisée. Dans le cas d'une hospitalisation de courte durée, le père, ou l'épouse de la mère, peut prendre son congé de l'autre parent. Si l'hospitalisation dure plus de deux semaines, il est justifié de prolonger le droit à l'allocation à l'autre parent durant l'hospitalisation de la mère. Sont ici visées toutes les hospitalisations qui interviennent au cours des 14 premières semaines de vie du nouveau-né. Durant cette période, il est plus difficile de faire garder le nouveau-né par une structure d'accueil, c'est pourquoi la garde devrait être assumée par un de ses parents.

Extension du droit à l'allocation de prise en charge en cas d'hospitalisation de l'enfant

Le présent projet prévoit d'octroyer le droit à l'allocation de prise en charge pour un enfant dont le traitement et la convalescence nécessitent une hospitalisation d'au moins quatre jours et dont au moins un des parents doit interrompre son activité lucrative pour s'occuper de lui. En cas d'hospitalisation de quatre jours, il est présumé que l'atteinte à la santé de l'enfant revêt une certaine gravité et que ce dernier a donc besoin d'une prise en charge intensive par l'un de ses parents. Lorsque les conditions d'octroi sont remplies, le droit dure toute la durée de l'hospitalisation. Une fois que l'enfant peut rentrer chez lui, le droit dure au maximum trois semaines si un certificat médical atteste de la nécessité de la prise en charge par les parents.

Cette solution crée une base objective ouvrant le droit à l'allocation de prise en charge. Les critères actuels (art. 160 LAPG) continuent néanmoins de s'appliquer lors des traitements exclusivement ambulatoires ou nécessitant une hospitalisation de très courte durée. Dans ces cas, il est en effet plus difficile de fixer des critères objectifs pour juger de la gravité de l'atteinte à la santé.

En outre, les art. 324a et 329h CO, garantissent à l'employé le versement de son salaire pendant une durée limitée en cas d'empêchement de travailler dû à la prise en charge d'un enfant atteint dans sa santé. Ainsi, l'employé peut s'absenter de son travail en continuant à percevoir son salaire sur la base du CO. S'il s'avère que l'atteinte est grave ou qu'elle nécessite une hospitalisation d'au moins quatre jours, il aura droit à l'allocation de prise en charge.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n’a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020¹⁵ sur le programme de la législature 2019 à 2023 ni dans l’arrêté fédéral du 21 septembre 2020¹⁶ sur le programme de la législature 2019 à 2023. Les modifications proposées permettent néanmoins de mettre en œuvre plusieurs interventions parlementaires.

1.4 Classement d’interventions parlementaires

Peuvent être classées les interventions parlementaires suivantes :

- La motion Maury Pasquier (19.4270) « Allocation de maternité pour les indépendantes. Allocation d’exploitation » ainsi que la motion Martin Min Li (19.4110) au contenu identique. Le présent projet prévoit d’étendre l’octroi de l’allocation d’exploitation à tous les congés indemnisés par le régime des APG, répondant ainsi à la demande de verser l’allocation d’exploitation aux mères pendant le congé de maternité.
- La motion Herzog Eva (22.4019) « Allocations pour perte de gain. Indemnités journalières égales pour le service militaire et la maternité » ainsi que la motion Bertschy Kathrin (22.3778) dont le contenu est identique. Les deux motions chargent le Conseil fédéral de prévoir le même montant maximal d’indemnités journalières pour la maternité et le service militaire. Les modifications proposées ici permettent d’éliminer les différences de traitement dans le régime des APG, de sorte que l’objectif visé par ces deux motions est atteint.
- La motion Müller (22.3608) « Garantir l’allocation de prise en charge en cas d’hospitalisation d’enfants gravement malades et remédier aux lacunes dans l’exécution » donne le mandat au Conseil fédéral de modifier les conditions d’octroi de l’allocation de prise en charge prévues par la LAPG. Ces modifications sont concrétisées dans le présent projet.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En matière sociale, l’Union européenne (UE) doit soutenir et compléter l’action des États membres notamment dans le domaine de l’égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail. C’est dans ce contexte que l’UE a adopté en 2019 la directive concernant l’équilibre

¹⁵ FF 2020 1709

¹⁶ FF 2020 8087

entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants¹⁷. Cette directive enjoint aux États membres de l'UE d'introduire, si ce n'est pas déjà le cas, en particulier un congé de paternité et un congé parental rémunérés ainsi qu'un congé d'aidant. Les États membres sont libres d'aménager comme ils l'entendent ces congés, sous réserve de respecter les conditions minimales fixées par la directive, ayant principalement trait au cercle des bénéficiaires, à la durée des congés et éventuellement à la hauteur de la rémunération. Le présent projet ne peut dès lors être comparé au droit européen, qui ne prescrit rien sur les questions spécifiques abordées en l'espèce. On peut toutefois relever que les propositions de modification vont dans le sens général du droit de l'UE, dès lors qu'elles tendent principalement à supprimer des inégalités qui existent entre les hommes et les femmes.

S'agissant par ailleurs de la prolongation de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation de la mère, le droit de l'UE applicable en l'espèce¹⁸ n'aborde pas non plus cette question spécifique. Il se borne en la matière à prescrire un congé de maternité d'au moins quatorze semaines continues (dont deux semaines obligatoires), réparties avant ou après l'accouchement. Les États membres sont chargés d'en régler les modalités.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

3.1.1 Allocation d'exploitation

Selon le droit en vigueur ont droit à l'allocation d'exploitation, à moins qu'elles ne retirent d'une activité salariée un revenu supérieur à celui de leur activité indépendante, les personnes qui font du service et qui dirigent une entreprise en qualité de propriétaires, de fermiers ou d'usufruitiers, ou qui participent activement à la direction d'une entreprise comme associés d'une société en nom collectif, associés indéfiniment responsables d'une société en commandite ou membres d'une autre communauté de personnes visant un but lucratif et ne possédant pas la personnalité juridique (art. 8, al. 1, LAPG). Ont également droit à l'allocation d'exploitation les personnes qui font du service et qui travaillent dans une exploitation agricole comme membres de la famille de l'exploitant s'il faut engager un remplaçant pendant qu'elles accomplissent un service d'une certaine durée (art. 8, al. 2, LAPG).

L'allocation d'exploitation vise à restituer aux indépendants une partie de leurs frais fixes (par ex. loyer commercial, salaires des collaborateurs) pendant la perte de gain. Les indépendants qui font du service et supportent des frais d'exploitation courants parce qu'ils ne peuvent pas s'occuper de l'entreprise pendant leur service, ont aujourd'hui droit à une allocation d'exploitation journalière égale à 27 % (75 francs) du montant maximal de l'allocation totale, qui permet de couvrir de manière

¹⁷ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, JO L 188 du 12.7.2019, p. 79

¹⁸ Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, JO L 348 du 28.11.1992, p. 1

forfaitaire les frais encourus. Les mères qui travaillent en tant qu'indépendantes et sont absentes de leur entreprise pendant leur congé de maternité supportent les mêmes frais que les personnes qui font du service. Il est donc justifié de prévoir également une allocation d'exploitation pour ces mères.

Les parents qui prennent en charge un enfant gravement atteint dans sa santé en raison d'une maladie ou d'un accident peuvent être confrontés aux mêmes difficultés. Contrairement au congé de maternité, le congé de prise en charge peut être pris de manière flexible sous forme de jours isolés et répartis entre les parents. Néanmoins, il peut durer 14 semaines comme le congé de maternité. Comme pour la maternité, l'absence prolongée de l'indépendant dans l'entreprise peut entraîner des frais. Par conséquent, la présente modification prévoit également d'étendre le droit aux parents qui prennent en charge un enfant gravement atteint dans sa santé, même si la motion Maury Pasquier (19.4270) ne le demande pas.

L'allocation d'exploitation doit également être versée pendant le congé de l'autre parent et le congé d'adoption. Certes, ces congés ne durent que deux semaines et peuvent être pris de manière flexible sous forme de jours isolés. Cependant, l'allocation d'exploitation est aujourd'hui versée aux personnes qui font du service indépendamment de la durée de celui-ci, ainsi que pour les formations J+S, c'est-à-dire pour un service de quelques jours. Il n'existerait donc pas de durée minimale d'absence. Pour ne pas créer d'autres différences de traitement, le Conseil fédéral estime donc judicieux d'appliquer les règles relatives à l'allocation d'exploitation également pendant le congé de l'autre parent et le congé d'adoption.

La modification proposée garantit que les mères, les pères ou les épouses des mères, les parents proches aidants et les parents adoptifs ont droit à l'allocation d'exploitation aux mêmes conditions que les personnes qui effectuent un service.

3.1.2 Autres prestations du régime des APG

3.1.2.1 Allocation pour enfant

Le droit en vigueur octroie une allocation pour enfant aux personnes qui font du service pour chaque enfant qui n'a pas encore accompli sa 18^{ème} année, ou sa 25^e année si l'enfant fait un apprentissage ou des études. Cette allocation a été créée à l'entrée en vigueur de la LAPG, alors que les allocations familiales n'existaient pas encore, afin que l'indemnisation tienne compte des enfants à charge de la personne astreinte au service. Elle s'élève à 22 francs par jour et par enfant (état 2023) et s'ajoute à l'allocation de base. Ensemble, l'allocation de base et les allocations pour enfant ne peuvent dépasser 275 francs par jour, soit le montant maximal de l'allocation pour perte de gain.

La LAFam est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Diverses révisions ayant pour but d'étendre le droit aux allocations familiales et tendant à réaliser le principe « un enfant, une allocation » ont suivi. Les allocations familiales visent à compenser, en partie, les coûts résultant de la prise en charge d'un ou de plusieurs enfants. Elles comprennent l'allocation pour enfant, l'allocation de formation ainsi que l'allocation de naissance et l'allocation d'adoption.

L'allocation pour enfant de la LAPG et les allocations familiales de la LAFam poursuivent donc le même but. Or, il s'avère qu'une personne qui effectue un service et qui a des enfants touche non seulement les allocations familiales mais aussi l'allocation pour enfant. La même situation est donc indemnisée deux fois, par des régimes différents, ce qui n'est plus légitime. Pour cette raison, il convient de supprimer les allocations pour enfant dans les APG et de ne l'accorder ainsi à aucun bénéficiaire du régime des APG.

Par la même occasion, cela permet d'éliminer une différence de traitement dans l'indemnisation des bénéficiaires du régime des APG. En effet, l'allocation pour enfant n'est pas octroyée aux autres bénéficiaires.

Étant donné que l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre « allocation de base » et « allocation totale ». Le pourcentage des différentes allocations sera adapté conformément au nouveau montant maximal, pour que les montants correspondent au moins aux montants fixés au 1^{er} janvier 2023 dans le cadre de l'adaptation du montant maximal.

3.1.2.2 Allocation pour frais de garde

Selon le droit en vigueur, les personnes qui font du service et qui vivent en ménage commun avec un ou plusieurs enfants de moins de 16 ans ont droit à une allocation pour frais de garde si elles établissent que des coûts supplémentaires pour de tels frais sont occasionnés par l'accomplissement d'une période de service de deux jours consécutifs au moins (art. 7, al. 1, LAPG). Le Conseil fédéral fixe le montant maximal de l'allocation et règle les modalités (art. 7, al. 2, LAPG). Donnent droit à l'allocation les enfants de la personne qui fait du service, ainsi que les enfants recueillis par la personne qui fait du service dont elle assume gratuitement et durablement les frais d'entretien et d'éducation (art. 6, al. 2, LAPG). Les coûts effectifs sont remboursés s'ils dépassent 20 francs par jour mais jusqu'à 75 francs par jour de service au maximum (art. 13 de l'ordonnance du 24 novembre 2004 sur les allocations pour perte de gain [OAPG]¹⁹).

Le but de l'allocation pour frais de garde est de participer aux coûts supplémentaires relatifs à la garde des enfants occasionnés par le service. À l'avenir, l'allocation pour frais de garde remboursera uniquement les frais pour la prise en charge extrafamiliale.

La personne qui fait du service obtient une allocation pour frais de garde car ce service l'empêche de s'occuper de ses enfants. Pour les autres congés, cette allocation est octroyée lorsque le parent concerné ne peut plus s'occuper des enfants pour des raisons de santé et doit donc avoir recours à l'accueil extrafamilial pour enfants.

Dans le cas d'un parent qui bénéficie d'un congé indemnisé par le régime des APG, les situations dans lesquelles des coûts supplémentaires relatifs à la garde des enfants sont avérés devraient être rares. En effet, le but des congés en question est justement d'être auprès de l'enfant. Dans certaines situations particulières toutefois, des frais de garde devraient être remboursés.

¹⁹ RS 834.11

On pense par exemple à la mère, qui, pendant son congé de maternité, est atteinte dans sa santé, voire doit être hospitalisée, et ne peut donc pas s'occuper du nouveau-né. Elle se retrouve donc dans une situation comparable à celle d'une personne effectuant un service : elle n'est plus en mesure de garder son enfant et doit trouver des solutions de garde, soit pour son nouveau-né, soit pour ses autres enfants, ce qui risque d'engendrer des coûts supplémentaires. L'octroi d'une allocation pour frais de garde se justifie donc. Cela vaut aussi pour le père, l'épouse de la mère, les proches aidants et les parents adoptifs. Leur état de santé et le bien-être de l'enfant rendent l'accueil extrafamilial pour enfants inévitable.

Il faut aussi noter que la présente modification prévoit la prolongation du congé de l'autre parent en cas d'hospitalisation prolongée de la mère durant les 14 semaines qui suivent la naissance de l'enfant (cf. ch. 3.1.3). Cette réglementation a pour but de pallier au mieux les difficultés qu'il y a à confier la garde d'un nouveau-né à une tierce personne.

3.1.3 Prolongation de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère

La LAPG sera adaptée de manière à ce que l'allocation de maternité soit versée plus longtemps en cas d'hospitalisation prolongée de la mère après l'accouchement. Le Conseil fédéral souhaite traiter de la même manière l'hospitalisation prolongée de la mère et du nouveau-né.

Le versement de l'allocation sera prolongé de 56 jours au plus, comme c'est déjà le cas pour l'hospitalisation prolongée du nouveau-né. Il ne s'agit pas uniquement des jours ouvrables, mais bien de tous les jours de la semaine, jours fériés et week-end compris. Si la mère doit être hospitalisée au moins deux semaines et que l'hospitalisation débute dans les deux semaines suivant l'accouchement, le droit à l'allocation est prolongé du nombre de jours équivalents à la durée du séjour à l'hôpital, mais de 56 jours au plus. Le délai de 14 jours court à partir du jour de la naissance.

L'accouchement à l'hôpital, l'accouchement à domicile ou dans une maison de naissance donneront tous trois droit à la prolongation de l'allocation, à condition que la mère doive se rendre à l'hôpital dans les deux semaines suivant l'accouchement. De même, lorsque la mère doit rester à l'hôpital immédiatement après l'accouchement ou lorsqu'elle doit se rendre à l'hôpital dans les deux semaines après l'accouchement, son allocation de maternité sera prolongée.

Le délai de deux semaines s'appliquera à l'avenir aussi au nouveau-né, de sorte que les deux cas de figure seront pris en compte la même manière. Cela signifie que l'hospitalisation du nouveau-né doit débiter dans les deux semaines suivant l'accouchement pour que l'allocation de maternité puisse être prolongée.

Comme c'est le cas aujourd'hui en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né, seules les mères qui continuent de travailler après le congé de maternité pourront bénéficier de la prolongation. Cette condition reste inchangée et s'appliquera également lorsque le congé de maternité est prolongé en raison de l'hospitalisation de la mère.

Enfin, il reste la question de la prise en charge du nouveau-né en cas d'hospitalisation de la mère durant les 14 semaines qui suivent la naissance. En effet, il est difficile de faire garder des enfants de cet âge – il s'agit là de bébés d'à peine quelques mois qui ont besoin de la présence d'un de leurs parents au moins. Lorsque la mère doit être hospitalisée, il lui est impossible d'assurer cette présence et de prodiguer les soins nécessaires à son nouveau-né. Il faut donc prolonger le droit au congé de l'autre parent.

Ainsi, lorsque la mère est hospitalisée plus de deux semaines dans les 14 semaines qui suivent la naissance de l'enfant, et non pas uniquement dans les deux semaines qui suivent l'accouchement, le congé de l'autre parent est prolongé de la durée de l'hospitalisation, mais au maximum jusqu'au 97^{ème} jour qui suit la naissance de l'enfant, soit au plus 84 indemnités journalières supplémentaires. On peut en effet considérer que les deux premières semaines d'hospitalisation sont couvertes par le congé de l'autre parent et prolonger ce dernier permet de couvrir le reste de l'hospitalisation. Le congé de l'autre parent ainsi prolongé doit être pris de manière ininterrompue dès le 15^e jour d'hospitalisation. Cette réglementation garantit que le nouveau-né bénéficiera de la présence continue d'au moins un de ses parents durant ses premières semaines de vie. Au-delà de la 14^e semaine qui suit la naissance, la prise en charge de l'enfant peut être assurée par les solutions de garde usuelles.

3.1.4 Allocation de prise en charge

Selon le droit en vigueur, l'allocation de prise en charge est destinée aux parents dont l'enfant mineur est gravement atteint dans sa santé et qui a, de ce fait, un grand besoin d'assistance et de soins. Selon l'art. 160 LAPG, un enfant est gravement atteint dans sa santé lorsque sont remplies les conditions suivantes :

- il a subi un changement majeur de son état physique ou psychique ;
- l'évolution ou l'issue de ce changement est difficilement prévisible, ou qu'il faut s'attendre à ce qu'il conduise à une atteinte à la santé durable ou croissante ou au décès ;
- une prise en charge accrue par les parents est nécessaire ;
- au moins l'un des parents interrompt son activité lucrative pour prendre en charge l'enfant.

Un handicap ou une infirmité congénitale ne sont pas considérés en soi comme une atteinte grave à la santé au sens de la loi dans la mesure où ils ne présupposent pas de changement majeur de l'état de santé de l'enfant. C'est la raison pour laquelle ils n'ouvrent pas droit à une allocation de prise en charge lorsque l'état de santé de l'enfant est stable. Les parents d'un enfant en situation de handicap ou atteint d'une infirmité congénitale ne peuvent donc avoir droit à l'allocation de prise en charge qu'à condition que l'état de santé de l'enfant s'aggrave nettement, c'est-à-dire si les critères susmentionnés sont remplis. En cas d'hospitalisation due à un handicap ou à une infirmité congénitale, le droit à l'allocation de prise en charge pourra être octroyé pour

autant que les conditions de l'art. 160^{bis} P-LAPG soient remplies, autrement dit que l'hospitalisation ait duré au moins quatre jours.

L'allocation de prise en charge continuera à indemniser la perte de gain résultant d'un congé pris en lien avec une grave atteinte à la santé de l'enfant. Le présent projet prévoit néanmoins d'élargir le droit aux cas dans lesquels l'enfant doit être hospitalisé pendant au moins quatre jours consécutifs et qu'au moins un des parents doit interrompre son activité lucrative pour prendre en charge l'enfant. Dans ce cas, le droit au congé n'est pas de 98 indemnités journalières, mais se limite à la durée de l'hospitalisation et de la convalescence qui suit. La durée de la convalescence doit être attestée par un certificat médical et le congé afférent ne peut pas durer plus de trois semaines. Chaque cas d'hospitalisation ouvre un nouveau droit à l'allocation et au congé de prise en charge, même s'il y en a plusieurs dans une année.

Il est possible qu'un enfant soit dans un premier temps hospitalisé et qu'il s'avère ensuite que son atteinte à la santé est grave au sens de l'art. 160 LAPG. Dans ces cas et pour autant que les conditions du droit soient remplies, les parents auront tout d'abord droit à l'allocation de prise en charge pour l'enfant hospitalisé (art. 16n et 160^{bis} P-LAPG). Ce droit sera par la suite modifié en une allocation de prise en charge pour l'enfant gravement atteint dans sa santé (art. 16n et 16o LAPG). Concrètement, cela signifie que le délai-cadre de 18 mois (art. 16p, al. 1 et 2, LAPG) et le décompte des 98 indemnités journalières (art. 16q, al. 2, LAPG) débutent dès le moment où l'atteinte grave à la santé entraîne la première interruption du travail d'un des parents.

3.1.5 Règles de coordination

La mère ne peut toucher l'allocation de prise en charge pendant qu'elle perçoit l'allocation de maternité, car celle-ci prime (art. 16g, al. 1, let. f, LAPG). Mais aucune règle de priorité n'avait été fixée pour l'allocation de paternité, qui n'était pas en vigueur au moment des débats parlementaires sur l'allocation de prise en charge. Les commentaires relatifs à l'art. 16m LAPG précisaient toutefois que l'allocation de paternité exclut généralement le versement d'indemnités journalières d'autres assurances sociales (Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États du 15 avril 2019, page 3319²⁰).

Il faut encore préciser que, tout comme à l'art. 16g LAPG, qui concerne le congé de maternité, le congé d'adoption ne nécessite pas de règle de coordination spécifique. En effet, le droit à un congé d'adoption ne concernera jamais le même enfant que le droit à un congé de maternité ou de l'autre parent. La mère adoptive ne pourra cependant prendre son congé d'adoption qu'après avoir pris son congé de maternité de manière ininterrompue. Quant à l'autre parent adoptif (le père ou l'épouse de la mère), il pourra prendre ses congés de l'autre parent et d'adoption de manière flexible, dans le respect des délais-cadres de chacun de ces congés. À noter encore que l'ayant droit ne peut percevoir qu'une seule allocation pour un même jour de congé.

²⁰ FF 2019 3309

3.2 Adéquation des moyens requis

Le projet ne prévoit pas de nouvelles tâches légales qui incomberaient à la Confédération ni de conséquences financières pour la Confédération.

Le présent projet a pour objectif d'éliminer les différences de traitement résultant de prestations octroyées uniquement à certains ayants droit dans le régime des APG. Les mesures prévues à cette fin entraîneront une augmentation des dépenses du régime des APG, qui ne nécessite néanmoins pas d'augmentation du taux de cotisation. Le ch. 5.1 donne des informations détaillées sur les conséquences financières du projet.

3.3 Mise en œuvre

Les organes d'exécution seront les caisses de compensation. Le présent projet vise à étendre certaines prestations à d'autres catégories d'ayant droit, ce qui nécessite notamment une adaptation des processus de travail, une nouvelle programmation des logiciels de calcul, de nouveaux formulaires ainsi que l'adaptation de certains formulaires existants, des mémentos et des registres. Par conséquent, un laps de temps suffisant pour les travaux de mise en œuvre sera nécessaire une fois le projet adopté.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Modifications de la LAPG

Titre précédant l'art. 1a

Le terme « allocation en cas de service », utilisé dans le titre I en français, est repris et quelque peu modifié pour déterminer l'allocation versée. En allemand, c'est le terme « Dienstentschädigung » qui sera utilisé et en italien « indennità per chi presta servizio ».

Art. 4 Allocation de service

Modification d'ordre rédactionnel : dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre « allocation de base » et « allocation totale ». En effet, l'allocation totale, qui comprend l'allocation de base et l'allocation pour enfant, n'existera plus. Le terme « allocation de service » utilisé dans le titre I est ainsi repris pour désigner l'allocation versée. Matériellement, la disposition reste inchangée.

Art. 6

Cette disposition réglait jusqu'à présent le droit à l'allocation pour enfant pour les personnes qui effectuaient un service. À l'avenir, le régime des APG ne versera plus d'allocation pour enfant, raison pour laquelle cette disposition doit être abrogée (cf. chap. **Error! Reference source not found.** et 3.1.2).

Art. 7, al. 1 et 1^{bis}

Al. 1 : le renvoi à l'art. 6 est supprimé dans la mesure où cet article est abrogé. Donnent tout d'abord droit à l'allocation pour frais de garde, les enfants de la personne qui fait du service. L'allocation pour frais de garde est versée exclusivement en cas de frais supplémentaires pour l'accueil institutionnel extrafamilial survenant durant la période de service. L'accueil institutionnel comprend les structures d'accueil privées ou publiques prenant en charge des enfants avant ou pendant leur scolarité obligatoire (crèches, garderies, accueil parascolaire, unités d'accueil pour écoliers, école à horaire continu et structures pour enfants d'âge mixte). L'accueil dans une famille de jour est également considéré comme un accueil institutionnel à condition qu'il soit organisé (par ex. affilié à des réseaux ou des associations). Les frais d'accueil non institutionnel, c'est-à-dire l'accueil extrafamilial pour enfants assuré par des particuliers qui ne sont pas affiliés à une organisation, ne sont pas reconnus.

Al. 1^{bis} : donnent également droit à l'allocation pour frais de garde les enfants recueillis par la personne qui fait du service, dont elle assume gratuitement et durablement les frais d'entretien et d'éducation.

Art. 9 Allocation de service durant l'école de recrues et les périodes de service qui lui sont assimilées

Il s'agit uniquement de modifications d'ordre rédactionnel. Les dispositions restent matériellement inchangées.

Dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre « allocation de base » et « allocation totale ». En effet, l'allocation totale comprend l'allocation de base et l'allocation pour enfant. Le terme « allocation de service » utilisé dans le titre I est ainsi repris pour désigner l'allocation versée.

À l'al. 1 et 2^{bis} à 4, le pourcentage de l'allocation doit également être redéfini conformément au montant maximal déterminé à l'art. 16, al. 4, P-LAPG, pour que les montants correspondent au moins aux montants fixés au 1^{er} janvier 2023 dans le cadre de l'adaptation du montant maximal.

À l'al. 2, les allocations pour enfant étant supprimées, il faut dorénavant renvoyer aux enfants selon l'art. 7, al. 1^{bis}, P-LAPG, qui reprend la limitation d'âge auparavant contenue dans l'art. 6, al. 1.

Art. 10 Allocation de service durant les autres périodes de service

Modification d'ordre rédactionnel : dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre « allocation de base » et « allocation totale ». En effet, l'allocation totale comprend l'allocation de base et l'allocation pour enfant. Le terme « allocation de service » utilisé dans le titre I est ainsi repris pour désigner l'allocation versée. La disposition reste matériellement inchangée.

En outre, le renvoi de l'al. 1 est complété afin d'englober également l'al. 4 de l'art. 16. Actuellement, il ne renvoie qu'aux al. 1 à 3 qui fixent les montants minimaux. Or, le

montant maximal s'applique également. Cette modification correspond à ce qui est déjà appliqué et n'entraîne donc pas de changement de pratique.

Art. 10a, titre

Allocation de service entre deux services

Le titre de cette disposition doit être adapté. Il s'agit d'une modification d'ordre rédactionnel. La disposition reste matériellement inchangée. Dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre « allocation de base » et « allocation totale ». Le terme « allocation de service » utilisé dans le titre I est ainsi repris pour désigner l'allocation versée.

Art. 13

Cette disposition règle le montant de l'allocation pour enfant. Cette dernière étant supprimée par la présente modification, l'art. 13 doit être abrogé.

Art. 15 Allocation d'exploitation

Dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'est plus possible de faire référence à l'allocation totale pour déterminer le montant de l'allocation d'exploitation. En outre, le pourcentage de l'allocation d'exploitation doit être redéfini conformément au montant maximal déterminé à l'art. 16, al. 4, P-LAPG, de manière à ce que le montant de l'allocation d'exploitation corresponde au moins au montant qui est en vigueur depuis l'adaptation du montant maximum du 1^{er} janvier 2023.

Art. 16 Montants minimal et maximal

Al. 1 à 3 : modification d'ordre rédactionnel : dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre l'allocation de base et l'allocation totale et il est désormais question de l'allocation de service. Avec la suppression de l'allocation pour enfant, la distinction entre les personnes sans enfant qui font du service et celles avec enfant qui font du service ne se justifie plus. Les lettres a à c sont donc biffées. Les montants définis dans cet article ont ainsi pour but de définir l'allocation minimale devant être versée aux personnes effectuant un service dans le cas où aucune activité lucrative n'est exercée ou lorsque le 80 % du revenu réalisé avant le service est inférieur à ces montants minimaux. Le pourcentage de l'allocation est redéfini selon le montant maximal fixé à l'art. 16, al. 4, P-LAPG et adapté dans chaque alinéa. Le montant doit au moins être égal au montant en vigueur depuis l'adaptation du montant maximal au 1^{er} janvier 2023.

Al. 4 : cet alinéa définit le montant maximal de l'allocation. Il reste identique à celui qui prévalait pour l'allocation de base. Ce montant sert également de référence pour déterminer le montant des autres allocations, comme c'était auparavant le cas du montant maximum de l'allocation totale défini à l'art. 16a. La règle de l'art. 16a, al. 2, relative à l'adaptation par le Conseil fédéral du montant maximum est reprise dans cet alinéa.

Al. 5 : l'actuel al. 5 est supprimé. Il prévoyait que l'allocation totale soit réduite dans la mesure où elle dépasse le revenu moyen acquis avant le service ou le montant maximal prévu à l'art. 16a, mais uniquement jusqu'à concurrence des montants minimaux prévus aux al. 1 à 3. L'allocation totale n'existant plus, cette règle devient obsolète. En effet, l'art. 10 prévoit que l'allocation journalière s'élève à 80 % du revenu moyen acquis avant le service, sous réserve de l'art. 16, al. 1 à 3. Il n'y a ainsi pas de risque de surindemnisation et les montants minimums sont également déjà garantis. L'alinéa doit donc être abrogé. L'al. 5 reprendra l'actuel al. 6 qui doit toutefois être adapté. Dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre l'allocation de base et l'allocation totale. En effet, l'allocation totale comprend l'allocation de base et l'allocation pour enfant. Le terme « allocation de service » utilisé dans le titre I est ainsi repris pour désigner l'allocation versée. Les références à l'allocation totale doivent donc être supprimées. Pour le reste, la disposition reste inchangée, à savoir que l'allocation d'exploitation et l'allocation pour frais de garde s'ajoutent à l'allocation de service.

Al. 6 : le contenu de cet alinéa est désormais dans l'al. 5.

Art. 16a

Dans la mesure où l'allocation pour enfant est supprimée, il n'y a plus lieu de faire la différence entre l'allocation de base et l'allocation totale. Le montant maximal de l'allocation est dorénavant fixé à l'art. 16, al. 4, P-LAPG. L'art. 16a qui déterminait le montant de l'allocation totale doit donc être abrogé. En outre, l'al. 2 qui prévoyait l'adaptation par le Conseil fédéral du montant maximum est déplacé à l'art. 16, al. 4, P-LAPG.

Art. 16c, al. 3, phrase introductive, let. a, et 5

Al. 3 : cette disposition est complétée afin que le versement de l'allocation de maternité soit également prolongé de 56 jours si la mère doit rester hospitalisée plus longtemps, c'est-à-dire pendant au moins deux semaines, après la naissance de l'enfant.

Le droit à la prolongation prend naissance lorsque le nouveau-né ou la mère sont hospitalisés pendant au moins deux semaines. La durée de chaque hospitalisation n'est pas cumulée, ce qui signifie que lorsque la mère et le nouveau-né doivent tous les deux être hospitalisés de manière prolongée, on examine séparément si le délai de deux semaines est respecté.

Lorsque les deux hospitalisations, celle de la mère et celle du nouveau-né, donnent droit à la prolongation du versement de l'allocation de maternité, elles ne sont pas cumulées. Le versement de l'allocation est prolongé du nombre de jours correspondant à la durée de l'hospitalisation la plus longue, mais au maximum 56 jours. Il en va de même en cas de chevauchement des hospitalisations. Si par contre les hospitalisations prolongées de la mère et du nouveau-né donnent droit à la prolongation et se succèdent, leur nombre de jours est cumulé dans le calcul du nombre d'indemnités journalières, qui sont plafonnées à 56. Ces dispositions seront intégrées dans l'ordonnance (voir al. 4).

Les conditions matérielles de la prolongation du versement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né sont énumérées aux let. a et b. Elles s'appliqueront aussi à la mère. La let. a est complétée en conséquence.

Let a : la mère doit être réadmise à l'hôpital directement après l'accouchement ou dans les deux semaines après l'accouchement, sans que le motif de la réadmission doive être lié à l'accouchement. Ce délai de deux semaines s'appliquera aussi au nouveau-né. Ainsi, l'expression « immédiatement après sa naissance » utilisée actuellement est concrétisée et permet de prendre en considération les cas où les complications interviennent un peu plus tardivement. La durée d'hospitalisation doit être d'au moins deux semaines, comme c'est déjà le cas pour la prolongation du versement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né. Les exigences relatives aux justificatifs nécessaires seront réglées par voie d'ordonnance, comme c'est le cas actuellement pour l'hospitalisation du nouveau-né.

Al. 5 : cette disposition donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les modalités au niveau de l'ordonnance lorsque le nouveau-né et la mère doivent tous deux rester plus longtemps à l'hôpital après l'accouchement.

Art. 16d, al. 2

La fin du droit lié à la prolongation de l'hospitalisation de la mère est calquée sur celle de l'hospitalisation du nouveau-né et la disposition est complétée en ce sens. Le droit à l'allocation de maternité est prolongé du nombre de jours effectifs d'hospitalisation de la mère ou du nouveau-né, si l'hospitalisation dure au moins deux semaines. Le droit à l'allocation est prolongé de 56 jours au plus.

Art. 16f Montant maximal

Al. 1 : le montant maximal de l'allocation versée aux personnes qui font du service est fixé à l'art. 16, al. 4. Il n'est plus exprimé en un pourcentage de l'allocation totale dans la mesure où celle-ci n'existe plus. Le montant de l'allocation maximale est le même pour toutes les prestations versées par le régime des APG, c'est pourquoi il est renvoyé à la disposition légale qui le fixe.

Al. 2 : la règle contenue dans l'al. 2, qui prévoit que l'allocation est réduite si elle dépasse le montant maximal, est déjà contenue à l'art. 16, al. 4, auquel il est renvoyé dans l'al. 1. Elle peut donc être biffée ici. À la place, une disposition prévoyant le versement de l'allocation d'exploitation et de l'allocation pour frais de garde en plus de l'allocation de maternité doit être instaurée. En effet, par analogie à ce qui prévaut pour les personnes qui font du service, ces prestations nouvellement octroyées aux mères durant le congé de maternité ne sont pas incluses dans le montant maximal de l'art. 16, al. 5.

Art. 16^{bis} Allocation pour frais de garde

La disposition reprend celle de l'art. 7.

Al. 1 : comme pour les personnes qui effectuent un service, les mères qui ont le droit à l'allocation de maternité et qui vivent en ménage commun avec un ou plusieurs

enfants de moins de 16 ans (y compris leur nouveau-né) ont droit à une allocation pour frais de garde si elles établissent que des coûts supplémentaires pour de tels frais sont occasionnés durant deux jours consécutifs au moins durant la période couverte par le congé de maternité lorsqu'elles n'ont pas pu, pour des raisons de santé, assurer pleinement la prise en charge nécessaire au bien de l'enfant. Sont ici visés les coûts supplémentaires découlant du fait que la mère ne peut s'occuper de ses enfants pour des raisons de santé. Comme pour les personnes qui font du service, l'allocation pour frais de garde rembourse uniquement les frais de la prise en charge extrafamiliale (cf. commentaire de l'art. 7).

Il n'est pas nécessaire que la mère ait droit au congé de maternité selon le CO. La référence au congé de maternité selon le CO permet uniquement de délimiter la période durant laquelle les coûts supplémentaires doivent survenir. Ce qui est déterminant, c'est que la mère ait droit à l'allocation de maternité selon la LAPG. Ainsi, les mères qui sont au chômage ou en incapacité de travail et qui ont droit à l'allocation de maternité peuvent percevoir l'allocation pour frais de garde si les conditions sont remplies.

Al. 2 : cette définition est identique à celle qui s'applique aux personnes qui effectuent un service (cf. art. 7, al. 1^{bis}).

Al. 3 : comme pour les personnes qui effectuent un service, le Conseil fédéral fixe le montant maximal de l'allocation (cf. ch. 6.4).

Art. 16^{ter} Allocation d'exploitation

Al. 1 et 2 : les mères qui supportent les frais d'une exploitation et dont la majeure partie du revenu provient d'une activité lucrative indépendante doivent avoir droit à l'allocation d'exploitation au même titre que les personnes qui font du service. Cela concerne les mères qui dirigent une entreprise en qualité de propriétaires, de fermières ou d'usufruitières, ou comme associées d'une société en nom collectif, associées indéfiniment responsables d'une société en commandite ou membres d'une autre communauté de personnes visant un but lucratif et ne possédant pas la personnalité juridique (par ex. société simple, communauté héréditaire).

L'allocation d'exploitation est également versée aux membres de la famille travaillant à titre principal dans l'exploitation agricole. Sont considérés comme membres de la famille les parents de l'exploitant en ligne directe, ascendante ou descendante et leur conjoint ainsi que les gendres ou les brus de l'exploitant, qui, selon toute vraisemblance, reprendront l'entreprise pour l'exploiter personnellement (art. 1a, al. 2, let. a et b, de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture [LFA]²¹), pour autant qu'elles aient, avant le congé de maternité, exercé leur activité principale dans l'exploitation agricole.

Il y a exploitation ou entreprise lorsque la personne exerçant une activité indépendante dispose de locaux, de biens-fonds, d'installations particulières, de machines ou d'un stock important de marchandises ou lorsque l'exploitation ou l'entreprise occupe durablement une ou plusieurs personnes. Les locaux, les biens-fonds, les installations

²¹ RS 836.1

particulières, les machines ou le stock doivent être nécessaires à l'exercice de la profession et utilisés exclusivement ou principalement à cet effet.

Le Conseil fédéral se voit accorder la compétence de fixer les prescriptions détaillées (cf. également ch. 6.4). De même que les personnes qui font du service et qui travaillent dans une exploitation agricole, les mères visées à l'al. 2 doivent être remplacées, en cas d'absence ininterrompue d'au moins 12 jours, pendant au moins 10 jours par un auxiliaire dont le salaire en espèces s'élève au moins à 75 francs par jour en moyenne.

Al. 3 : l'art. 15 LAPG s'applique par analogie au montant de l'allocation d'exploitation. Celle-ci s'élève à 34 % du montant maximal de l'indemnité journalière fixée à l'art. 16, al. 4, qui est actuellement de 220 francs par jour.

Art. 16g, al. 1, let. f

Les dispositions en vigueur excluent le versement d'une allocation de prise en charge à la mère, au père ou à l'épouse de la mère si une allocation de maternité est octroyée pour le même enfant. À l'avenir, le père ou l'épouse de la mère auront également droit à l'allocation de prise en charge pendant le congé de maternité.

Art. 16k, al. 5 et 6

Lorsque la mère est hospitalisée pendant plus de deux semaines, l'autre parent peut prolonger son congé à partir du 15^{ème} jour d'hospitalisation. Le nombre d'indemnités journalières est augmenté du nombre de jours d'hospitalisation, mais de 84 jours au maximum. Ainsi, les 14 premiers jours d'hospitalisation n'augmentent pas le nombre d'indemnités journalières. Autrement dit, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul du nombre d'indemnités journalières. Il s'agit de permettre à l'autre parent d'assurer une présence continue auprès de l'enfant durant les premiers mois de sa vie, comme sa mère l'aurait fait si elle n'avait pas été hospitalisée. Il faut donc que les indemnités journalières soient perçues de manière ininterrompue. De la même façon que pour l'allocation de maternité, le droit à la prolongation du congé prend fin lorsque l'autre parent reprend l'exercice de son activité lucrative, même partiellement. Le droit s'éteint également une fois la totalité des indemnités journalières perçues, au décès de l'autre parent, au décès de l'enfant ou si la filiation s'éteint.

Art. 16l, al. 3 et 4

Ces alinéas sont le pendant de ceux de l'art. 16f, voir les commentaires correspondants.

Art. 16l^{bis} Allocation pour frais de garde

Cet article est le pendant de l'art. 16f^{bis}, voir les commentaires correspondants. L'allocation est octroyée pendant la période couverte par le congé de 14 jours de l'autre parent (art. 329g) et pendant celle couverte par la prolongation de ce congé si la mère décède (art. 329g^{bis} CO) ou est hospitalisée pendant au moins deux semaines consécutives après la naissance de l'enfant (art. 329g, al. 2 et 3, P-CO).

Art. 16^{ter} Allocation d'exploitation

Cet article est le pendant de l'art. 16^{ter}, voir les commentaires correspondants.

Art. 16m, al. 1, let. f

L'allocation de maternité prime l'allocation de prise en charge (Art. 16g, al. 1, let. f, LAPG). La mère ne peut donc pas percevoir une allocation de prise en charge pour un nouveau-né gravement atteint dans sa santé lorsqu'elle perçoit déjà une allocation de maternité. L'allocation de prise en charge peut toutefois prendre la relève de l'allocation de maternité. Elle peut également être octroyée au cours du congé de maternité, mais uniquement au père ou à l'épouse de la mère.

Cette disposition n'existe pas pour le congé de paternité, qui n'était pas encore en vigueur au moment du débat parlementaire sur l'allocation de prise en charge. Elle vient donc compléter l'art. 16m LAPG. Pendant leur congé, le père ou l'épouse de la mère seront soumis aux mêmes règles que la mère qui perçoit une allocation de maternité. En clair, cela signifie qu'après le congé de maternité, seule la mère peut percevoir une allocation de prise en charge pour le même enfant pendant que le père ou l'épouse de la mère perçoit l'allocation à l'autre parent. Cette règle vise à éviter qu'une même personne perçoive deux allocations différentes du régime des APG pour un même jour.

Art. 16m^{bis} Rapport avec les réglementations cantonales

Les cantons doivent avoir la possibilité d'octroyer des allocations plus généreuses à l'autre parent, comme ils le font déjà pour l'allocation de maternité et l'allocation d'adoption.

Titre précédant l'art. 16n

Actuellement, les parents ont droit à l'allocation de prise en charge uniquement si leur enfant est gravement atteint dans sa santé, qu'il s'agisse de maladie ou d'un accident. À l'avenir, ce droit existera aussi lorsque l'enfant est hospitalisé. Le titre de la section IIIc est donc modifié en conséquence.

Art. 16n, al. 1, phrase introductive, et al. 2

Al. 1 : actuellement, les parents ont droit à l'allocation de prise en charge uniquement si leur enfant est gravement atteint dans sa santé, qu'il s'agisse de maladie ou d'un accident. À l'avenir, ce droit existera aussi lorsque l'enfant est hospitalisé. La phrase introductive de l'al. 1 est donc modifiée en conséquence.

Al. 2 : outre les cas de maladie et d'accident, le droit à l'allocation prendra également naissance lorsqu'un enfant est hospitalisé.

Art. 16o^{bis} Enfant hospitalisé

Cette disposition régit les conditions du droit à l'allocation lorsqu'un enfant est hospitalisé.

Al. 1 : le droit à l'allocation dépend de la durée de l'hospitalisation. Le type d'atteinte à la santé ne joue aucun rôle, dès le moment où l'enfant est hospitalisé pendant quatre jours consécutifs au moins. Cela vaut également pour les enfants qui doivent être hospitalisés à cause d'un handicap ou d'une infirmité congénitale.

Al. 2 : suite à une naissance en milieu hospitalier, la mère et le nouveau-né restent en général hospitalisés entre trois et cinq jours. S'il s'agit d'une naissance prématurée, le nouveau-né sera, selon les circonstances, hospitalisé pour une plus longue durée. De telles hospitalisations "usuelles", qui ont lieu directement après la naissance et de manière ininterrompue, n'ouvrent pas le droit à l'allocation de prise en charge et ce indépendamment de la durée de l'hospitalisation. En effet, dans ces cas, l'hospitalisation est causée par la naissance. Or, le congé de maternité est justement là pour permettre à la mère de s'occuper du nouveau-né suite à sa naissance. Ce congé est par ailleurs prolongé lorsque l'enfant est hospitalisé plus de deux semaines.

Art. 16p, al. 1 et 5

Al. 1 : le délai-cadre de 18 mois ne s'applique que dans le cas d'une allocation de prise en charge pour un enfant gravement atteint dans sa santé (art. 16o). Il ne s'applique pas pour la prise en charge d'un enfant hospitalisé (art. 16o^{bis}), car dans ces cas les indemnités journalières doivent être perçues pendant la durée de l'hospitalisation et de la convalescence.

Al. 5 : selon la réglementation en vigueur, le droit ne prend pas fin si l'enfant devient majeur durant le délai-cadre. Cela vaut également si l'enfant devient majeur pendant la durée de l'hospitalisation ou de la convalescence.

Art. 16q, al. 2 et 2^{bis}

Al. 2 : lorsque l'enfant est gravement atteint dans sa santé, les parents auront droit, comme aujourd'hui, à 98 indemnités journalières au maximum à prendre dans un délai-cadre de 18 mois.

Al. 2^{bis} : lorsque l'enfant est hospitalisé pendant quatre jours consécutifs au moins au sens de l'art. 16o^{bis}, le nombre d'indemnités journalières est égal à celui des jours d'hospitalisation. Une fois l'enfant rentré à la maison, le droit porte sur les jours de convalescence attestés par un médecin, mais ne peut excéder 21 jours. Chaque jour ne donne droit qu'à une seule indemnité. Autrement dit, si les parents se partagent le congé, ils ne peuvent toucher qu'une indemnité par jour d'hospitalisation resp. de convalescence.

Art. 16r, al. 3, 4 et 5

Al. 3 et 4 : ces alinéas correspondent à ceux de l'art. 16f, à l'exception de l'allocation pour frais de garde qui n'est pas octroyée durant le congé de prise en charge ; voir les commentaires correspondants.

Al. 5 : cette disposition concrétise une règle déjà appliquée dans la pratique, à savoir que l'allocation est calculée séparément pour chaque ayant droit. En effet, si deux

parents se partagent le congé de prise en charge, ils seront indemnisés chacun en fonction du revenu qu'il percevait avant le début du droit à l'allocation.

Art. 16^{bis} Allocation pour frais de garde

Cet article est le pendant de l'art. 16^{bis}, voir les commentaires correspondants.

Art. 16^{ter} Allocation d'exploitation

Cet article est le pendant de l'art. 16^{ter}, voir les commentaires correspondants.

Art. 16s, titre, al. 1 phrase introductive, let. e, al. 2 phrase introductive
Primauté de l'allocation de prise en charge

Modification d'ordre rédactionnel : la disposition est modifiée afin de reprendre la formulation des art. 16g et 16m. En effet, matériellement ces trois dispositions signifient la même chose, il est donc judicieux d'utiliser la même formulation.

La let. e ne figurait pas dans l'al. 1, elle a donc été ajoutée. En effet, comme pour les autres allocations versées par le régime des APG, l'allocation de prise en charge prime le versement de l'allocation de service.

Art. 16s^{bis} Rapport avec les réglementations cantonales

Les cantons doivent avoir la possibilité d'octroyer des allocations de prise en charge plus généreuses, comme ils le font déjà pour l'allocation de maternité et l'allocation d'adoption.

Art. 16t, al. 1^{bis}

L'introduction dans la LAPG d'une allocation d'adoption ne prévoyait pas de droit aux prestations pour les parents au chômage ou en incapacité de travail, contrairement aux autres congés réglementés par la loi. La présente modification vise ainsi à harmoniser le droit aux prestations pour l'ensemble des risques assurés et à combler cette lacune.

Art. 16w, al. 3, et 3^{bis}

La présente modification vise à harmoniser le droit aux prestations pour l'ensemble des risques assurés. Ces alinéas sont le pendant de ceux de l'art. 16f, voir les commentaires correspondants.

Art. 16w^{bis} Allocation pour frais de garde

Cet article est le pendant de l'art. 16^{bis}, voir les commentaires correspondants.

Art. 16w^{ter} Allocation d'exploitation

Cet article est le pendant de l'art. 16^{bis}, voir les commentaires correspondants.

Art. 16^{quater} Primauté de l'allocation d'adoption

Al. 1, let. a à d : conformément à l'art. 68 LPGA, sous réserve de surindemnisation, les indemnités journalières et les rentes des différentes assurances sociales sont cumulées. De ce point de vue, il n'est donc pas nécessaire de créer une réglementation spécifique pour l'allocation d'adoption. Cependant, la LPGA ne régleme pas le cumul des indemnités journalières allouées par différentes assurances sociales. Il faut donc préciser ce point dans les lois *ad hoc*. La LAPG régira donc la relation entre allocation d'adoption et versement des autres indemnités journalières, comme elle le fait pour l'allocation de maternité, l'allocation à l'autre parent et l'allocation de prise en charge. Concrètement, il sera en principe exclu de percevoir à la fois une allocation d'adoption et des indemnités journalières d'autres assurances sociales.

Al. 1, let. e : cette disposition précise les modalités de perception d'indemnités journalières au sein de la même assurance. La LAPG régira donc la relation entre allocation d'adoption et versement des autres indemnités journalières, comme elle le fait pour l'allocation de maternité et l'allocation à l'autre parent. Aucune indemnité journalière du régime des APG n'est en principe versée pendant un congé d'adoption. Une règle de priorité a donc été introduite à l'art. 16^{quater}. Chaque jour de perception ne donne droit qu'à une indemnité journalière du régime des APG, en l'occurrence, celle du congé d'adoption.

Al. 1, let. f : pendant le congé d'adoption, les parents adoptifs seront soumis aux mêmes règles que la mère pendant le congé de maternité et que le père ou l'épouse de la mère pendant le congé de l'autre parent. Il s'ensuit que l'autre parent ne pourra percevoir une allocation de prise en charge pour l'enfant pour lequel le premier parent perçoit une allocation d'adoption. Il est important de souligner que seul les jours pour lesquels l'allocation est effectivement payée sont concernés.

Al. 2 : comme l'allocation de maternité, l'allocation à l'autre parent et l'allocation de prise en charge, l'allocation d'adoption, qui prend la forme d'une garantie des droits acquis, correspond au montant des indemnités journalières versées jusque-là pour l'allocation de maternité, par l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage, l'assurance militaire, l'assurance maladie selon la LAMal ou l'assurance-accidents selon la LAA. Cette garantie ne s'applique cependant pas aux indemnités journalières en cas de maladie versées par une assurance facultative d'indemnités journalières selon la loi sur le contrat d'assurance (LCA).

Art. 16x, deuxième phrase

L'actuel art. 16x permet aux cantons de prévoir une allocation d'adoption plus élevée ou versée pour une plus longue durée. Certains cantons, tout en faisant usage de cette possibilité, prévoient également une allocation d'adoption destinée aux personnes qui accueillent un enfant de plus de 4 ans en vue de l'adopter. Dans la mesure où l'actuel art. 16x n'a pas pour but de restreindre les réglementations plus généreuses des cantons, celui-ci est adapté de manière à combler cette lacune et permettre aux cantons de prévoir une allocation pour les personnes qui accueillent un enfant de plus de quatre ans en vue de son adoption.

Dispositions transitoires de la modification du ...

Al. 1 : Les personnes qui font du service au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification conservent leur droit à l'allocation pour enfant jusqu'à la fin de la période de service en cours. S'il s'agit de militaires ayant droit à l'APG entre deux services conformément à l'art. 1a, al. 1^{bis}, LAPG, le droit à l'allocation pour enfant persiste jusqu'à la fin de la période d'interruption entre les deux périodes de service.

Al. 2 et 3 : le droit à l'allocation pour frais de garde et à l'allocation d'exploitation s'applique à tous les congés en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification. L'allocation est toutefois versée au plus tôt à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification et exclusivement pour la période non encore écoulée, c'est-à-dire pour les jours de congé non encore perçus.

Al. 4 : les dispositions qui réglementent la prolongation du versement de l'allocation de maternité ou de l'allocation à l'autre parent en cas d'hospitalisation prolongée de la mère (art. 16c, al. 3, et 16k, al. 5 et 6) s'appliquent également lorsque l'enfant est né dans les 98 jours qui précèdent l'entrée en vigueur de la présente modification. L'allocation est toutefois versée au plus tôt à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification et exclusivement pour la période d'hospitalisation non encore écoulée.

Exemple : la mère doit être hospitalisée dans les deux semaines qui suivent la naissance et se trouve encore à l'hôpital au moment de l'entrée en vigueur. Si son hospitalisation dure au moins deux semaines, elle a droit à la prolongation. Dans ce cas-ci, la durée est prolongée du nombre de jours d'hospitalisation écoulés depuis l'entrée en vigueur de la modification, mais au plus 56 jours. La date de la naissance de l'enfant ou du début de l'hospitalisation de la mère est déterminante.

La disposition relative à l'allocation de prise en charge (art. 16o^{bis}) s'applique également lorsque l'hospitalisation a commencé avant l'entrée en vigueur de la présente modification. L'allocation est toutefois versée au plus tôt à partir de l'entrée en vigueur de la présente modification et exclusivement pour la période non encore écoulée.

4.2 Modifications du code des obligations (CO)

Art. 329f, al. 2

L'art. 329fCO est modifié de façon à prolonger le congé de maternité de la durée de l'allocation de maternité lorsque la mère est hospitalisée après la naissance au sens de l'art. 16c, al. 3, P-LAPG.

Art. 329g 5. Congé de l'autre parent a. En général

Al. 1 : cet alinéa n'est pas modifié et est repris tel quel du droit en vigueur.

Al. 1^{bis} : cette disposition règle la prolongation du congé de l'autre parent en cas d'hospitalisation prolongée de la mère après l'accouchement. Pour que ce congé soit

prolongé de la durée de l'hospitalisation de la mère, mais au plus de 12 semaines, il faut que celle-ci soit hospitalisée de manière ininterrompue pendant au moins deux semaines à compter de la naissance de l'enfant ou pendant les 14 semaines qui suivent. Dans la mesure où le père ou l'épouse de la mère peut prendre son congé de l'autre parent au sens de l'al. 1 durant les deux premières semaines de l'hospitalisation de la mère, le droit à la prolongation du congé naît dès la troisième semaine d'hospitalisation.

Al. 2 : il est précisé que le délai-cadre ne vaut que pour le congé au sens de l'al. 1.

Al. 3 : cet alinéa est complété avec la règle prévoyant que la prolongation du congé en cas d'hospitalisation de la mère doit être prise en bloc.

Art. 329i, titre marginal, al. 1, 1^{bis}, 2, première phrase, 2^{bis} et 3, première phrase

7. Congé pour la prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé en raison d'une maladie ou d'un accident ou qui est hospitalisé

Le titre est complété car la disposition règle dorénavant également le congé de prise en charge d'un enfant hospitalisé.

Al. 1 : cette disposition reprend le droit en vigueur et précise qu'il s'agit des atteintes graves à la santé au sens de l'art. 160 LAPG.

Al. 1^{bis} : comme la durée du droit au congé de prise en charge n'est pas la même selon que le congé est fondé sur l'hospitalisation de l'enfant ou sur une atteinte grave à la santé, l'al. 1^{bis} contient la règle spécifique aux cas fondés sur une hospitalisation. En outre, les dispositions relatives au délai-cadre et aux modalités de prise du congé de prise en charge en cas d'atteinte grave à la santé de l'enfant ne s'appliquent pas lorsque celui-ci est hospitalisé.

Al. 2 : le délai-cadre ne vaut que pour le congé de prise en charge selon l'al. 1, l'al. 2 est précisé en conséquence.

Al. 2^{bis} : dans le congé de prise en charge selon l'al. 1^{bis}, il y a aussi des cas dans lesquels les parents ne doivent pas rester chaque jour auprès de leur enfant hospitalisé ; c'est pourquoi le congé peut être pris de manière flexible. Les jours de congé doivent néanmoins être pris durant l'hospitalisation et la convalescence. Ceux qui ne sont pas pris à ce moment-là ne sont pas reportés.

Al. 3 : les parents ont droit chacun à la moitié du congé, autant dans le congé selon l'al. 1 que dans le congé selon l'al. 1^{bis}. Des accords dérogatoires sont toujours possibles, comme le prévoit le droit en vigueur.

Art. 336c, al. 1, let. c^{bis}

La disposition est complétée avec la prolongation du congé de l'autre parent selon l'art. 329g, al. 2, CO. La prolongation est octroyée en cas d'hospitalisation prolongée de la mère. La protection contre le licenciement doit être garantie dans ce cas.

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières pour le régime des APG

5.1.1 Allocation d'exploitation, allocation pour enfant et allocation pour frais de garde

Étendre le droit à l'allocation d'exploitation aux mères, pères ou épouses de la mère, parents proches aidants et parents adoptifs qui sont indépendants engendrera des coûts supplémentaires de près de 20 millions de francs en 2030 pour le régime des APG, ce qui correspond à un taux de cotisation de 0,0041 %. Cette extension concerne environ 4300 personnes. Le tableau 3 en annexe présente les coûts estimés de cette modification.

L'allocation pour enfant, actuellement versée uniquement aux personnes qui font du service, sera supprimée. Ces allocations représentent quelque 2 millions de francs pour 2030, les supprimer permettrait donc de réduire d'autant les dépenses du régime des APG, ce qui correspond à un taux de cotisation de 0,0005 % (cf. tableau 3 en annexe). En 2022, cette allocation a été versée à quelque 22 000 personnes effectuant un service (11 %).

Étendre le droit à l'allocation pour frais de garde aux mères, pères ou épouses de la mère, parents proches aidants et parents adoptifs engendrera des coûts supplémentaires de près de 1 million de francs en 2030 pour le régime des APG, ce qui correspond à un taux de cotisation de 0,0002 % (cf. tableau 3 en annexe). Près de 350 personnes supplémentaires auront droit à cette allocation.

5.1.2 Prolongation de l'allocation de maternité et de l'allocation à l'autre parent en cas d'hospitalisation de la mère

Entre 2012 et 2021, en moyenne 750 femmes par année ont dû être hospitalisées plus de 14 jours au moment de l'accouchement. La durée moyenne d'hospitalisation était d'environ 32 jours (Statistique médicale des hôpitaux, 2020). Il n'est toutefois pas possible d'établir plus précisément si ces hospitalisations suivaient la naissance et, le cas échéant, de combien de jours. Les chiffres qui suivent représentent donc des maximaux. Les coûts engendrés par la prolongation, qui ne peut excéder 56 jours, du versement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère après l'accouchement, pourraient atteindre 3 millions de francs au maximum en 2030, soit un taux de cotisation de 0,0007 % (cf. tableau 3 en annexe). Toutefois, pour les motifs énoncés ci-avant, les coûts réels devraient être plus bas.

On estime que pour ces 750 cas, une allocation est également octroyée à l'autre parent. Bien sûr, ces allocations sont aussi versées lorsque l'hospitalisation ne suit pas immédiatement la naissance, mais cela représente un nombre restreint de cas supplémentaires. Comme ces 750 cas sont une estimation haute, le nombre des pères ou épouses des mères bénéficiaires ne devrait pas lui être supérieur. Si l'on se base sur la même durée moyenne d'hospitalisation, le père ou l'épouse de la mère aurait droit à 18 indemnités journalières supplémentaires environ. Les coûts de l'allocation octroyée à l'autre parent lorsque la mère doit être hospitalisée plus de deux semaines

s'élèvent ainsi à quelque 2 millions de francs en 2030, ce qui correspond à un taux de cotisation de 0,0004 % (cf. tableau 3 en annexe).

5.1.3 Allocation de prise en charge

La nouvelle réglementation prévoit l'octroi d'une allocation de prise en charge à partir du quatrième jour d'hospitalisation d'un enfant mineur. Pour calculer les conséquences financières, on suppose qu'un congé de 98 jours indemnisés pour atteinte grave à la santé est octroyé lorsque l'hospitalisation dure au moins 21 jours. Ces cas ne sont donc pas pris en compte ici. Dans le cas où l'enfant doit rester jusqu'à vingt jours à l'hôpital, une période de convalescence de durée égale à la durée de l'hospitalisation est prise en considération.

Selon les dernières statistiques, près de 20 000 enfants doivent être hospitalisés quatre jours au moins chaque année. Le calcul se base en outre sur un taux journalier moyen de 153 francs et part du principe que l'ensemble des 20 000 cas donne lieu à un congé de prise en charge.

Compte tenu de ces critères, les coûts supplémentaires générés par l'octroi de l'allocation de prise en charge lorsque l'enfant est hospitalisé au moins quatre jours consécutifs sont estimés à quelques 85 millions de francs en 2030, ce qui correspond à un taux de cotisation de 0,0175 % (cf. tableau 3 en annexe).

Tableau 5-1

Nombre de patients entre 3 mois et 17 ans, par durée d'hospitalisation

	4-9 jours	10-15 jours	16-21 jours	> 21 jours
Nombre de cas par jour	12 948	2531	996	3283

Source : Statistique médicale des hôpitaux 2023

5.1.4 Conséquences financières de l'ensemble des mesures

Le tableau 5-2 ci-dessous présente les conséquences financières du projet sur le régime des APG. Il porte sur l'année 2030, mais se base sur les prix de 2023. Les montants sont arrondis au million de francs. Les tableaux présentant le budget des APG selon le droit en vigueur (tableau 1), avec l'harmonisation des prestations dans le régime des APG (tableau 2) et avec la vue d'ensemble chronologique des conséquences financières des mesures prévues par le présent projet (tableau 3) figurent en annexe.

Tableau 5-2

Conséquence des mesures de l'harmonisation des prestations dans le régime des APG en 2030

Montants en millions de francs, aux prix de 2023

Mesures	Modification des dépenses	Taux de cotisation en %
Allocation d'exploitation	20	0,0041
Allocation pour enfant	- 2	- 0,0005
Allocation pour frais de garde	1	0,0002
Adaptation montant maximal	6	0,0013
Prolongation de l'allocation de maternité	3	0,0007
Prolongation de l'allocation à l'autre parent	2	0,0004
Allocation de prise en charge	85	0,0175
Total	116	0,0238

Les coûts générés par les modifications de la LAPG proposées peuvent être couverts par les ressources actuelles, sans source de financement additionnel.

5.2 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

5.2.1 Allocation d'exploitation, allocation pour enfant et allocation pour frais de garde

L'octroi de l'allocation d'exploitation et de l'allocation pour frais de garde aux mères, pères ou épouses de la mère, parents qui assument la garde d'un enfant ou parents adoptifs qui sont indépendants n'a pas de conséquences financières, car ces allocations sont prises en charge par le régime des APG. La Confédération, les cantons et les communes, en leur qualité d'employeur, ne sont pas concernés par ces mesures.

5.2.2 Allocation de maternité et allocation à l'autre parent

La prolongation du versement de l'allocation de maternité et de l'allocation à l'autre parent a des conséquences financières et juridiques restreintes pour la Confédération, les cantons et les communes. En tant qu'employeurs, ils devront adapter les dispositions relatives à ces allocations dans leur règlement du personnel. Pour la Confédération, cela signifie allonger de 16 à 24 semaines au maximum la durée du congé de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère après l'accouchement, à l'instar de ce qui existe déjà pour une hospitalisation prolongée du nouveau-né. L'art. 60b, al. 1, de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la

Confédération (OPers)²² prévoit un congé de 20 jours ouvrés, mais aucun motif de fin du droit. Il faut donc modifier cette ordonnance en conséquence. Cette modification a de faibles conséquences financières, puisque le salaire garanti à 100 % est partiellement pris en charge par la LAPG. La prolongation de l'allocation à l'autre parent signifie en outre que l'employeur ne devra plus assumer seul les coûts de cette absence.

5.2.3 Allocation de prise en charge

L'extension des conditions du droit au congé de prise en charge a des conséquences financières restreintes. Si la Confédération, les cantons et les communes, en leur qualité d'employeur, continuent de verser 100 % du salaire pendant le congé de prise en charge et adoptent la réglementation prévue dans le présent projet, ils supporteront la différence par rapport aux allocations pour perte de gain (sachant que le régime des APG compense 80 % du salaire, mais au max. 220 francs par jour). Les modifications du congé de prise en charge n'ont pas de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération. Même chose pour les cantons, qui disposent déjà d'un système administratif bien rodé.

En fonction du droit du travail applicable, certains employés des administrations cantonales ou d'autres institutions pourraient bénéficier de la nouvelle réglementation. On peut en outre supposer que l'extension des conditions du droit à la prestation prévue par la LAPG se traduise par des économies du fait de la suppression de prestations sociales ou de soutien. Mais au vu du faible nombre de cas, la différence devrait être négligeable.

5.3 Conséquences économiques

L'octroi de l'allocation d'exploitation et de l'allocation pour frais de garde aux mères, pères ou épouses des mères, parents proches aidants ou parents adoptifs qui sont indépendants peut être financé avec les ressources actuelles du régime des APG, tout comme la prolongation de l'allocation de maternité et de l'allocation à l'autre parent en cas d'hospitalisation prolongée de la mère. Ces modifications n'entraîneront donc pas d'augmentation des charges sociales pour les entreprises et pourraient même avoir un effet positif sur l'économie, en particulier pour les indépendants, dont les frais fixes seront mieux pris en compte.

Prolonger l'allocation de maternité signifie certes que les femmes seront absentes plus longtemps de leur poste de travail, ce qui engendrera des coûts supplémentaires. Mais ces derniers seront compensés par le fait que la prolongation du congé est indemnisée à 80 %. La prolongation de l'allocation à l'autre parent devrait également avoir un effet positif, puisqu'il est déjà fréquent que, dans ces circonstances, ce parent s'absente de son travail, soit qu'il prenne congé ou qu'il soit empêché de travailler sans faute de sa part, pour s'occuper de l'enfant tandis que la mère doit rester plus longtemps à l'hôpital après l'accouchement. Cette prolongation devrait donc soulager

²² RS 172.220.111.3

l'employeur, qui ne sera plus seul à assumer l'ensemble des coûts. De plus, le nombre de cas devrait rester faible.

Grâce aux nouvelles conditions d'octroi, davantage de familles devraient avoir droit au congé de prise en charge. La valeur objective de quatre jours devrait en outre aider les familles concernées et leurs employeurs à déterminer si les conditions du droit à la prestation sont remplies, ce qui se traduit par une meilleure sécurité juridique et un versement plus rapide des indemnités journalières. Les conséquences économiques de ces modifications sont donc au plus marginales. En outre, le fait d'octroyer également un congé de prise en charge en cas d'hospitalisation de l'enfant soulagera les entreprises, puisque les parents d'un enfant hospitalisé sont amenés à s'absenter du travail. Avec la modification proposée, cette absence serait compensée par un congé indemnisé par le régime des APG à hauteur de 80 % du salaire.

5.4 Conséquences sur l'égalité entre femmes et hommes et sur la société

Les allocations de maternité, à l'autre parent, de prise en charge et d'adoption sont basées sur les mêmes règles et principes que l'allocation de base pour les personnes qui font du service, à savoir que l'allocation correspond à 80 % du revenu réalisé immédiatement avant la survenance du risque assuré. Le montant maximal de l'allocation de base s'élève actuellement à 220 francs par jour. Il n'y a donc pas de différence de traitement à ce niveau-là.

Des prestations accessoires sont accordées à certaines conditions (allocations pour enfant, allocations pour frais de garde ou allocations d'exploitation) aux personnes qui font du service, en majorité des hommes. La somme de l'allocation de base et de l'allocation pour enfant est plafonnée à 275 francs par jour. Ces allocations ne sont pas octroyées aux bénéficiaires de congés indemnisés par le régime des APG.

Les modifications des conditions d'octroi des diverses allocations visent à mettre toutes les catégories de bénéficiaires, hommes et femmes, sur un pied d'égalité et à supprimer toute différence de traitement entre les congés indemnisés par le régime des APG.

La prolongation du congé de maternité et du congé de l'autre parent améliorera la situation des parents lorsque la mère doit être hospitalisée pour une plus longue période après l'accouchement. L'autre parent pourra ainsi s'occuper de l'enfant sans devoir prendre des jours de congé ou de congé non payé, avec le risque de ne percevoir aucun salaire pendant un certain temps. Cette modification profitera aussi aux employeurs, qui ne devront plus assumer seuls les coûts occasionnés par l'absence de leur employé.

L'octroi de l'allocation de prise en charge en cas d'hospitalisation de l'enfant permettra également aux parents et à leur employeur de bénéficier d'une situation claire et d'une indemnisation uniforme.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les modifications de la LAPG qui introduisent une assurance-maternité se fondent sur l'art. 116, al. 3 et 4, Cst.²³ Cette disposition ne définit ni le type, ni l'étendue des prestations d'assurance octroyées en cas de maternité, offrant ainsi au législateur une grande marge de manœuvre. Le mandat constitutionnel couvre dès lors une large gamme de prestations possibles, dont les prestations allouées en cas de parentalité, d'adoption et de prise en charge. Les modifications du CO se fondent sur l'art. 122 Cst.

La LAPG est subordonnée à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)²⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Toutes les modifications prévues dans le cadre du présent projet sont compatibles avec cette dernière.

La modification législative proposée est conforme à la Cst.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation. Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002 de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes²⁵, la Suisse participe à cette coordination. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent les modalités de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE²⁶) révisée, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

Les allocations d'exploitation complètent l'allocation de maternité, à l'autre parent, de prise en charge et d'adoption. Les prestations allouées en cas de maternité et l'allocation pour perte de gain octroyée aux parents d'enfants gravement atteints dans leur santé peuvent, en fonction de leurs modalités, être qualifiées dans le contexte international, soit d'allocations familiales, soit d'allocations de maternité. L'aménagement de ces prestations doit toutefois tenir compte des engagements internationaux qui lient la Suisse dans ce domaine. En vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que de la Convention AELE révisée, la Suisse applique les règlements (CE) n^{os} 883/2004 (R 883/2004)²⁷ et 987/2009²⁸. Ceux-ci portent aussi sur les prestations familiales et de maternité comprises dans le champ d'application

²³ RS 101

²⁴ RS 830.1

²⁵ RS 0.142.112.681

²⁶ RS 0.632.31

²⁷ RS 0.831.109.268.1

²⁸ RS 0.831.109.268.11

de la LAPG (art. 28a LAPG). Aux termes du règlement n° 883/2004, la Suisse est néanmoins tenue de traiter les ressortissants d'un État de l'UE ou de l'AELE de la même manière que les citoyens suisses (art. 4 R 883/2004). Les allocations de prise en charge et de maternité sont donc également versées aux ressortissants de l'UE ou de l'AELE qui remplissent les conditions d'octroi en tenant compte, le cas échéant, des périodes d'assurance correspondantes accomplies dans un État de l'UE ou de l'AELE (art. 6 R 883/2004). Les ressortissants de l'UE ou de l'AELE qui résident dans un État membre ont également droit à ces allocations (art. 7 R 883/2004). Les explications *supra* s'appliquent également aux allocations d'exploitation qui complètent soit l'allocation de maternité, soit l'allocation de prise en charge. Les dispositions de la présente modification sont compatibles avec les prescriptions relatives à la coordination.

Seule la Convention (n° 183) de l'OIT sur la protection de la maternité²⁹ est susceptible de contenir des normes obligatoires pour la Suisse dans le contexte de ce projet, plus précisément de son volet ayant trait à la prolongation de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation de la mère. Or, cette convention ne prévoit rien sur ce point spécifique. Aucune convention internationale ratifiée par la Suisse ne prévoit de normes pour les autres modifications envisagées. Toutefois, l'harmonisation des différents régimes pour perte de gain contribue à une meilleure égalité entre hommes et femmes, ce qui va notamment dans le sens des obligations découlant de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³⁰. Le présent projet n'enfreint donc aucune des obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

L'acte prend la forme d'une loi fédérale ordinaire au sens de l'art. 164 Cst.

6.4 Délégation de compétences législatives

Le projet attribue au Conseil fédéral les compétences suivantes :

- réglementer le droit à la prolongation de l'allocation de maternité lorsque le nouveau-né et sa mère doivent être hospitalisés après la naissance ;
- fixer le montant maximal de l'allocation pour frais de garde
- réglementer le droit aux allocations d'exploitation octroyées aux membres de la famille qui travaillent dans une exploitation agricole, par analogie avec les personnes qui font du service. Le Conseil fédéral se voit également attribuer la compétence de fixer les modalités d'octroi de l'allocation d'exploitation aux indépendants pour les différents congés ;
- réglementer le droit à l'allocation d'adoption des personnes qui n'étaient pas obligatoirement assurées durant les neuf mois précédant l'accueil de l'enfant

²⁹ RS **0.822.728.3**

³⁰ RS **0.108**

en vue de son adoption ou qui ne remplissent pas les conditions générales en raison d'une incapacité de travail ou d'une période de chômage.

Annexe 1 : Budget selon le droit en vigueur

Perspectives financières de l'APG selon le droit en vigueur

Montants en millions de francs / aux prix de 2023 (1)

Situation: décompte définitif 2022

Année	Dépenses							Recettes	Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat du fonds APG		Indicateurs									
	Service	Maternité	Paternité	Prise en charge	Adoption	Total dépenses	Total recettes					Résultat de répartition	Produit des placements	Résultat d'exploitation	Capital	dont liquidités	BS Service en % salaires AVS	BS Maternité en % salaires AVS	BS Paternité en % salaires AVS	BS Prise en charge en % salaires AVS	BS Adoption en % salaires AVS	Total BS en % salaires AVS	Liquidités en % des dépenses
2022	761	947	160	7		1 875	2 092	217	- 184	33	1 615	1 405	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	75.0				
2023	813	6.8 1 017	7.4 173	8.6 14	98.9 0.1	2 017 7.6	2 189 4.7	172	63	235	1 850	1 631	0.19	0.23	0.04	0.00	0.00	0.46	80.9				
2024	804	-1.1 1 027	1.0 176	1.7 17	23.7 0.1	0.7 2 024 0.4	2 220 1.4	196	32	227	2 077	1 855	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	91.6				
2025	802	-0.2 1 040	1.3 179	1.8 18	6.1 0.1	1.0 2 040 0.8	2 256 1.6	217	38	254	2 331	2 106	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	103.2				
2026	800	-0.2 1 051	1.1 182	1.6 18	1.0 0.1	0.8 2 052 0.6	2 288 1.4	236	43	279	2 610	2 382	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	116.1				
2027	798	-0.3 1 060	0.8 185	1.3 18	0.8 0.1	0.6 2 061 0.4	2 315 1.2	254	49	303	2 913	2 682	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	130.1				
2028	800	0.3 1 072	1.1 188	1.6 18	1.2 0.1	1.0 2 078 0.8	2 351 1.5	273	55	328	3 241	3 006	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	144.7				
2029	803	0.4 1 083	1.1 191	1.6 19	1.2 0.1	1.1 2 086 0.9	2 387 1.5	291	62	353	3 594	3 355	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	160.1				
2030	856	6.5 1 136	4.9 201	5.5 20	5.1 0.1	1.2 2 213 5.6	2 424 1.5	211	67	278	3 872	3 630	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	164.0				
2031	860	0.4 1 148	1.0 204	1.6 20	1.2 0.1	1.2 2 232 0.9	2 461 1.5	229	73	302	4 174	3 928	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	176.0				
2032	865	0.6 1 160	1.0 207	1.5 20	1.2 0.1	1.2 2 252 0.9	2 499 1.6	247	79	326	4 500	4 251	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	188.7				
2033	870	0.5 1 171	1.0 210	1.5 20	1.2 0.1	1.2 2 272 0.9	2 538 1.6	267	86	352	4 853	4 599	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	202.4				

Explications

- (1) Décompte annuel aux prix courants
- (2) Variation annuelle en pourcent
- (3) Entrée en vigueur au 01.01.2023
- (4) BS: Taux de cotisation



Hypothèses concernant l'évolution économique du 20.09.2023, en %:

OFAS, 11.10.2023

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Indice des salaires (ISS)	2.2	2.2	2.0	1.7	1.5
Renchérissement	2.2	1.9	1.1	1.0	1.0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2020 Office fédéral de la statistique OFS

Annexe 2 : Budget avec l'harmonisation des prestations dans le régime des APG

Perspectives financières avec harmonisations des prestations dans le régime des APG

Rapport explicatif

Montants en millions de francs / aux prix de 2023 (1)

Situation: décompte définitif 2022

Année	Dépenses						Recettes	Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	Etat du fonds APG		Indicateurs						
	Service	Maternité	Paternité	Prise en charge	Adoption	Total dépenses					Total recettes	Résultat de répartition	Produit des placements	Résultat d'exploitation	Capital	dont liquidités	BS Service en % salaires AVS	BS Maternité en % salaires AVS	BS Paternité en % salaires AVS
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)						(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	
2022	761	947	160	7		1 875	2 092	217	- 184	33	1 615	1 405	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	75.0
2023	813	6.8 1 017	7.4 173	8.6 14	98.9 0.1	2 017 7.6	2 189 4.7	172	63	235	1 850	1 631	0.19	0.23	0.04	0.00	0.00	0.46	80.9
2024	804	-1.1 1 027	1.0 176	1.7 17	23.7 0.1	0.7 2 025 0.4	2 220 1.4	196	32	227	2 077	1 855	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	91.6
2025	802	-0.2 1 040	1.3 180	1.8 18	6.1 0.1	1.0 2 040 0.8	2 256 1.6	216	38	254	2 331	2 105	0.18	0.23	0.04	0.00	0.00	0.45	103.2
2026	800	-0.2 1 051	1.1 182	1.6 18	1.0 0.1	0.8 2 052 0.6	2 288 1.4	236	43	279	2 610	2 381	0.17	0.23	0.04	0.00	0.00	0.44	116.0
2027	797	-0.4 1 075	2.2 191	4.8 100	454.2 0.1	2.0 2 164 5.4	2 315 1.2	152	47	199	2 809	2 577	0.17	0.23	0.04	0.02	0.00	0.46	119.1
2028	799	0.3 1 088	1.2 194	1.6 102	1.8 0.1	1.0 2 184 0.9	2 351 1.5	167	51	218	3 027	2 792	0.17	0.23	0.04	0.02	0.00	0.46	127.8
2029	803	0.4 1 099	1.0 197	1.6 104	1.9 0.1	1.1 2 203 0.9	2 387 1.5	184	56	239	3 266	3 028	0.17	0.23	0.04	0.02	0.00	0.46	137.4
2030	860	7.1 1 154	5.0 208	5.6 106	1.9 0.1	1.3 2 329 5.7	2 424 1.5	95	59	154	3 421	3 178	0.18	0.24	0.04	0.02	0.00	0.48	136.5
2031	863	0.4 1 166	1.0 211	1.5 108	1.8 0.1	1.1 2 349 0.9	2 461 1.5	113	62	175	3 596	3 349	0.17	0.24	0.04	0.02	0.00	0.47	142.6
2032	868	0.5 1 178	1.0 214	1.5 110	1.6 0.1	1.2 2 370 0.9	2 499 1.6	130	66	196	3 791	3 541	0.17	0.23	0.04	0.02	0.00	0.46	149.4
2033	871	0.4 1 189	1.0 218	1.4 112	1.6 0.1	1.1 2 390 0.9	2 538 1.6	149	70	218	4 010	3 756	0.17	0.23	0.04	0.02	0.00	0.46	157.2

Explications

- (1) Décompte annuel aux prix courants
- (2) Variation annuelle en pourcent
- (3) Entrée en vigueur au 01.01.2023
- (4) BS: Taux de cotisation



Hypothèses concernant l'évolution économique du 20.09.2023, en %:

OFAS, 24.10.2023

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Indice des salaires (ISS)	2.2	2.2	2.0	1.7	1.5
Renchérissement	2.2	1.9	1.1	1.0	1.0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2020 Office fédéral de la statistique OFS

Annexe 3 : Mesures de l'harmonisation des prestations dans le régime des APG

Conséquences financières avec harmonisations des prestations dans le régime des APG

Rapport explicatif

Montants en millions de francs / aux prix de 2023

Situation: décompte définitif 2022

Année	Allocations d'exploitation pour parents indépendants		Allocation pour enfant Service		Allocation pour frais de garde pour parents		Adaptation du montant maximal		Prolongation du congé de maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère		Prolongation du congé de l'autre parent en cas d'hospitalisation prolongée de la mère		Congé de prise en charge en cas d'hospitalisation de l'enfant		Modification dépenses	Modification recettes	Effet total	Somme des taux de contribution
	Dépenses	Taux de cotisation	Dépenses	Taux de cotisation	Dépenses	Taux de cotisation	Dépenses	Taux de cotisation	Dépenses	Taux de cotisation	Dépenses	Taux de cotisation	Dépenses	Taux de cotisation	Solde de toutes les mesures	Solde de toutes les mesures	Recettes - Dépenses	Taux de cotisation
	1)		2)		3)		4)		5)		6)		7)					
2022	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0	0	0,00000
2023	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0	0	0,00000
2024	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0	0	0,00000
2025	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0	0	0,00000
2026	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0,00000	0	0	0	0,00000
2027	16	0,00348	-2	-0,00048	1	0,00023	1	0,00026	3	0,00066	2	0,00041	81	0,01745	102	0	-102	0,02201
2028	18	0,00381	-2	-0,00046	1	0,00023	1	0,00028	3	0,00066	2	0,00041	83	0,01752	106	0	-106	0,02245
2029	18	0,00373	-2	-0,00045	1	0,00023	1	0,00028	3	0,00066	2	0,00041	84	0,01761	108	0	-108	0,02247
2030	20	0,00409	-2	-0,00050	1	0,00023	6	0,00130	3	0,00069	2	0,00043	85	0,01753	116	0	-116	0,02377
2031	20	0,00400	-2	-0,00049	1	0,00023	6	0,00114	3	0,00069	2	0,00043	87	0,01760	117	0	-117	0,02360
2032	20	0,00391	-2	-0,00048	1	0,00023	5	0,00099	3	0,00069	2	0,00043	88	0,01764	117	0	-117	0,02341
2033	19	0,00382	-2	-0,00047	1	0,00023	4	0,00081	4	0,00069	2	0,00043	90	0,01767	118	0	-118	0,02317

Explications

- 1) selon la mo. Maury Pasquier 19.4270 - Allocations de maternité pour les indépendantes. Allocation d'exploitation
- 2) modification de la LAPG dans le cadre de la mo. Bertschy 22.3778 - APG. Indemnités journalières égales pour le service militaire et maternité
- 3) modification de la LAPG dans le cadre de la mo. Bertschy 22.3778 - APG. Indemnités journalières égales pour le service militaire et maternité
- 4) modification de la LAPG dans le cadre de la mo. Bertschy 22.3778 - APG. Indemnités journalières égales pour le service militaire et maternité
- 5) selon la mo. 23.3015 CSSS-E - Prendre en considération de façon appropriée dans le congé et l'allocation de maternité l'hospitalisation de longue durée des mères juste après l'accouchement
- 6) modification de la LAPG dans le cadre de la motion CSSS-E 23.3015 - Prendre en considération de façon appropriée dans le congé et l'allocation de maternité l'hospitalisation de longue durée des mères juste après l'accouchement
- 7) selon la mo. Müller 22.3608 - Garantir l'allocation de prise en charge en cas d'hospitalisation d'enfants gravement malades et remédier aux lacunes dans l'exécution

OFAS, 24.10.2023

Annexe 4 : Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour
P. 34 : : Étendre le droit à l'allocation d'exploitation (...) engendrera des coûts supplémentaires de près de <u>20 millions</u> de francs en 2030 pour le régime des APG, ce qui correspond à un taux de cotisation de <u>0,0041 %</u> . Cette extension concerne environ <u>4300 personnes</u> .	<i>Selon le registre des APG, (état octobre 2023), 4300 indépendant-e-s au plus perçoivent une allocation d'exploitation.</i> <i>Les mères pendant 98 jours, l'autre parent pendant 14 jours.</i>	20.10.2023
P. 34 : Ces allocations représentent quelques <u>2 millions</u> de francs pour 2030, les supprimer permettrait donc de réduire d'autant les dépenses du régime des APG, ce qui correspond à un taux de cotisation de 0,0005 %.	Economies des coûts actuels et des coûts actuellement prévus pour les allocations familiales dans les perspectives financières de l'APG du 28.09.2023	28.09.2023
P. 34 : En 2022, cette allocation a été versée à quelque <u>22 000 personnes</u> effectuant un service (<u>11 %</u>).	<i>Selon le registre des APG (état octobre 2023)</i>	20.10.2023
P. 34 : Étendre le droit à l'allocation pour frais de garde (...) engendrera des coûts supplémentaires de près de <u>1 million</u> de francs en 2030 pour le régime des APG, ce qui correspond à un taux de cotisation de <u>0,0002 %</u> . Près de 350 personnes supplémentaires auront droit à cette allocation	<i>Il est supposé qu'en moyenne quelques 3000 francs d'indemnisation par cas seront versés.</i> <i>Selon le registre de l'APG (état octobre 2023)</i>	20.10.2023
P. 34 : Entre 2012 et 2021, en moyenne 750 femmes par année ont dû être hospitalisées plus de 14 jours au moment de	<i>Statistique médicale des hôpitaux 2020</i>	28.09.2020

<p>l'accouchement. La durée moyenne d'hospitalisation était d'environ 32 jours.</p> <p>Les coûts engendrés (...) pourraient atteindre <u>3 millions</u> de francs au maximum en 2030, soit un taux de cotisation de <u>0,0007 %</u>.</p> <p>Les coûts de l'allocation octroyée à l'autre parent (...) s'élèvent ainsi à quelque <u>2 millions</u> de francs en 2030, ce qui correspond à un taux de cotisation de <u>0,0004 %</u>.</p>		
<p>P. 35 : Selon les dernières statistiques, près de 20 000 enfants doivent être hospitalisés quatre jours au moins chaque année.</p> <p>Les coûts supplémentaires (...) sont estimés à quelques <u>85 millions</u> de francs en 2030, ce qui correspond à un taux de cotisation de <u>0,0175 %</u>.</p> <p><u>Tableau 5-1</u></p>	<p><i>Statistique médicale des hôpitaux 2023</i></p>	<p>28.09.2023</p>
<p>P. 36 : <u>Tableau 5-2</u></p>	<p><i>Le nombre de personnes concernées a été projeté pour les années à venir à l'aide du scénario de l'évolution de la population. Résultats du scénario de référence (OFS, 2020).</i></p> <p><i>L'évolution des salaires et des prix, pris en compte dans les calculs se basent sur les prévisions conjoncturelles du SECO (28.09.2023)</i></p>	<p>28.09.2023</p>