

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

visant à exercer le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale un projet de modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG), du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG) et du Code des obligations (CO) pour une prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère

et

DETERMINATION DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative S. Cala et consorts

Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère (20_INI_027)

1. INTRODUCTION

1.1. Le 23 juin 2020, le député S. Cala et consorts ont déposé l'initiative « Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère (20_INI_027) ».

L'initiant fait le constat qu'une protection en cas d'hospitalisation prolongée de la mère fait défaut dans la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG). Il relève que dans un nombre restreint de cas, des femmes se retrouvent hospitalisées pour de longues durées suite à de graves complications liées à leur grossesse. Qu'il s'agisse de pré-éclampsie, d'éclampsie, de septicémie, d'embolie ou d'hémorragie, diverses complications peuvent, dans certains cas, nécessiter une hospitalisation de plusieurs semaines. Malgré cela, le congé maternité accordé à ces femmes débute à la naissance de leur enfant.

Or, l'accueil d'un enfant quand l'accouchement se passe mal n'est pas simple. Une femme hospitalisée suite à d'importantes complications risque fort de ne pouvoir reprendre son activité professionnelle à la fin de son congé maternité. Si certaines sont au bénéfice d'une assurance perte de gain privée ou via leur employeur, ce n'est malheureusement pas le cas de nombreuses femmes, notamment celles qui ont une activité indépendante.

Cela étant, le député S. Cala « demande au Conseil d'Etat de faire usage de son droit d'initiative afin de proposer une modification de la LAPG dans le but de permettre aux femmes présentant des complications importantes suite à l'accouchement de prolonger leur congé maternité au prorata de la durée de leur hospitalisation ».

Il convient de souligner qu'une proposition similaire a été soumise au Conseil d'Etat du canton de Fribourg.

L'initiant indiquait également avoir pris contact avec des député·e·s valaisan·ne·s, neuchâtelois·es, genevois·es et jurassien·ne·s d'accord de déposer la même initiative dans leur canton respectif. Par contre, il ignore si elles ont été effectivement déposées ou non.

1.2. Le 30 novembre 2020, ladite initiative a été présentée devant la Commission thématique de la politique familiale.

La Commission thématique de la politique familiale du Grand Conseil a remis ses rapports de minorité et de majorité les 22 et 25 février 2021.

La majorité de la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette initiative par 10 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat (art. 132 LGC) pour préavis.

La minorité de la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative.

Le 9 mars 2021, le Grand Conseil a pris cette initiative en considération, par 74 oui, 50 non et 2 abstentions, et l'a transmise au Conseil d'Etat pour détermination.

2. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1. La loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service, de maternité et de paternité (LAPG ; RS 834.1), règle aux articles 16b ss le droit aux allocations de maternité. Les femmes exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation perte de gain, versée sous forme d'indemnités journalières, à hauteur de 80 % du revenu moyen obtenu avant le début du droit, et ce pendant 98 jours suivant la naissance ou jusqu'à la reprise anticipée de l'activité.

En cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né, la mère peut demander que le versement de l'allocation soit ajourné jusqu'au moment où l'enfant retourne à la maison (art. 16c, al.2).

Le début du droit peut être reporté si la mère en fait la demande et s'il est attesté par un certificat médical que le nouveau-né doit rester en milieu hospitalier durant deux semaines au moins suivant immédiatement la naissance (art 24, al.1 règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG ; RS 834.11)).

Le règlement précise que l'allocation ne peut être reportée que jusqu'au retour de l'enfant auprès de sa mère.

2. Le Conseil fédéral a adopté le 20.04.2016 le rapport « Revenu de la mère en cas d'ajournement de l'allocation de maternité suite à l'hospitalisation prolongée du nouveau-né ».

Il annonce un projet de modification de la loi, dont l'objectif est de prévoir, dans le régime des allocations pour perte de gain, une disposition qui prolonge la durée de versement de l'allocation de maternité pour les mères dont l'enfant reste hospitalisé durant au moins trois semaines juste après l'accouchement.

La modification de cette loi a été adoptée par le Parlement le 18 décembre 2020. Après échéance du délai référendaire, le Conseil fédéral a fixé au 1er juillet 2021 l'entrée en vigueur de cette disposition (cf. site internet OFAS).

Les conditions du droit et le calcul de l'allocation de maternité restent les mêmes que celles en vigueur actuellement ; toutefois, seules les mères qui prévoient d'exercer de nouveau une activité lucrative après l'accouchement auront le droit de bénéficier de la prolongation du versement en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né. Le versement de l'allocation est limité à 56 jours d'indemnités supplémentaires ce qui correspond aux huit semaines d'interdiction de travailler après l'accouchement prévues par la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce. La durée du droit à l'allocation de maternité passe dans ce cas de 98 jours à 154 jours consécutifs. (art. 16 c, al.2-4) *[En cas d'hospitalisation du nouveau-né, la durée du versement est prolongée d'une durée équivalente à celle de l'hospitalisation, mais de 56 jours au plus, si les conditions suivantes sont réunies : a. le nouveau-né est hospitalisé de façon ininterrompue durant deux semaines au moins immédiatement après sa naissance ; b. la mère apporte la preuve qu'au moment de l'accouchement elle prévoyait de reprendre une activité lucrative à la fin de son congé de maternité.]*

En outre, les adaptations nécessaires sont effectuées dans le Code des obligations (art. 329f, al.2 et 336c, al.1, let c CO) : le congé de maternité et la protection contre le licenciement en temps inopportun sont prolongés dans la même mesure que le droit à l'allocation.

3. Les arguments du Conseil fédéral dans son Message du 3.11.2018 - Allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital (FF 2019, 141), sont applicables dans l'analyse de la demande du député S. Cala.

Le Conseil fédéral relevait « que seul l'état de santé de l'enfant permet l'ajournement et non celui de la mère, même si une hospitalisation prolongée de cette dernière a les mêmes conséquences, à savoir l'impossibilité de s'occuper du nouveau-né. Mais dans ce cas-là, l'allocation de maternité à laquelle la mère a droit exclut le versement des indemnités journalières d'autres assurances sociales (assurance-invalidité ou accident par exemple). Lorsque le droit à l'allocation de maternité est échu, ce sont les autres assurances qui prennent le relais si la mère est encore en incapacité de travail ».

Il rappelait également « le droit au salaire fondé sur l'art. 324a du code des obligations (CO), relatif à l'empêchement de travailler, est plafonné à trois semaines pendant la première année de service ».

Le Conseil fédéral constatait de plus que l'option la mieux à même d'éviter les inégalités de traitement, qui serait aussi la moins coûteuse et qui ne place pas le paiement du salaire à la seule charge des employeurs, consisterait à prévoir, dans la LAPG, une prolongation du droit à l'allocation de maternité, actuellement limitée à 98 jours.

Par ailleurs, « les femmes qui décident d'arrêter de travailler après la naissance de leur enfant n'ont pas besoin d'une prolongation de la durée du versement de l'allocation de maternité puisque rien ne les empêchera de rester auprès de leur enfant au-delà du délai de quatorze semaines » (p.148 Message précité).

Concernant la durée de la prolongation, le Conseil fédéral relevait également (p.160) « Or, il n'est pas souhaitable de prolonger le versement de l'allocation de maternité et de prévoir un droit au congé sans limite dans le temps. Il est donc nécessaire de fixer une période adéquate qui permette de couvrir la grande majorité des cas. Une prise en charge complète dans tous les cas n'est pas légitime, car des hospitalisations prolongées peuvent aller jusqu'à une année, voire au-delà, et on peut s'attendre à ce qu'une autre solution soit trouvée pour ces situations très difficiles. En outre, accorder des prestations d'assurances sociales sans fixer de terme irait à l'encontre du régime des APG ».

Ces considérations peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à la demande de prolongation des APG suite à l'hospitalisation de la mère.

4. Le nombre de femmes concernées par la modification proposée par le député S. Cala n'a pas été évalué au niveau Suisse - l'on ignore donc les coûts, soit les répercussions sur une éventuelle augmentation des cotisations à l'APG. L'initiative relève uniquement que les cas sont peu nombreux.

Effectivement, dans le canton de Vaud, les situations sont relativement rares :

Fréquence des séjours de plus de 2 et de plus de 3 semaines, pour un accouchement en hôpital, VD, 2017 et 2018					
	2017	2018	2017	2018	
Séjours de 14 jours et plus	119	103	1.3%	1.1%	
Séjours de 21 jours et plus	78	58	0.8%	0.6%	

3. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

En réponse à l'initiative S. Cala, le Conseil d'Etat propose de soumettre une modification de la LAPG, du RAPG et du Code des obligations réglant la prolongation du droit aux APG en cas d'hospitalisation de plus de deux semaines de la mère après l'accouchement.

Afin de disposer d'une réglementation applicable de manière coordonnée entre l'hospitalisation prolongée du nouveau-né et de la mère, il est proposé d'octroyer des APG prolongées de 56 jours au plus à l'instar de ce qui est prévu en cas d'hospitalisation du nouveau-né, et de compléter le Code des obligations (prolongation du congé de maternité), ainsi que le RAPG. Le droit s'éteint dans tous les cas à la fin du 154^{ème} jour après l'accouchement. Il s'éteint avant si la mère recommence à travailler ou décède.

Il est rappelé par ailleurs que l'exercice du droit dont disposent les cantons de déposer une initiative au Parlement fédéral découle de l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Selon la loi sur l'Assemblée fédérale, il peut s'agir d'un projet d'acte de niveau constitutionnel ou législatif rédigé ou de la proposition que l'Assemblée élabore un tel projet (article 115). Le Parlement fédéral est tenu de l'examiner mais peut prendre la décision de rejeter l'initiative cantonale, sans consultation populaire.

4. PROPOSITION DE MODIFICATION

- Octroyer des APG prolongées de 56 jours au plus à l’instar de ce qui est prévu en cas d’hospitalisation du nouveau-né ;
- Compléter le Code des obligations (prolongation du congé de maternité) ;
- Compléter le RAPG ;
- Préciser dans un commentaire que l’art. 29, al.1 bis RAPG sera également applicable en cas d’hospitalisation de la mère.

5. CONSEQUENCES

5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Initiative visant à modifier le droit fédéral.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Protection des données

Néant.

5.14 Autres

Néant.

6. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de prendre acte de la présente détermination en réponse à l'initiative S. Cala et consorts - Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère
- et
- d'adopter le projet le décret visant à exercer le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale un projet de modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG), du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG) et du Code des obligations (CO) pour une prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère.

PROJET DE DÉCRET

visant à exercer le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale un projet de modification la loi du 25 août 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale,

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise,

vu la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service, de maternité et de paternité

décète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale S. Cala et consorts - Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère - et propose la révision partielle de la LAPG, du RAPG et du Code des obligations selon le texte figurant en annexe.

Art. 2

¹ Le canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre f de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.

Annexes

1. Initiative S. Cala et consorts - Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation prolongée de la mère- modifications légales

Initiative S. Cala et consorts - Prolongation du congé maternité en cas d'hospitalisation
prolongée de la mère- modifications légales

Annexe

Art. 16c, LAPG

³ En cas d'hospitalisation du nouveau-né ou de la mère, la durée du versement est prolongée d'une durée équivalente à celle de l'hospitalisation, mais de 56 jours au plus, si les conditions suivantes sont réunies :

a. la mère ou le nouveau-né, sont hospitalisés de façon ininterrompue durant deux semaines au moins immédiatement après la naissance ;

b. la mère apporte la preuve qu'au moment de l'accouchement elle prévoyait de reprendre une activité lucrative à la fin de son congé de maternité.

Art. 16d LAPG

² En cas d'hospitalisation du nouveau-né ou de la mère, il s'éteint à la fin de la prolongation prévue à l'art. 16, al.3.

Modification du règlement du 24 novembre 2004 sur les allocations pour perte de gain

Art. 24 RAPG: Titre : Durée du versement de l'allocation de maternité en cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né ou de la mère (art. 16c, al. 3 LAPG)

La preuve que le nouveau-né ou la mère doivent rester en milieu hospitalier de manière ininterrompue durant deux semaines au moins suivant immédiatement la naissance doit être fournie au moyen d'un certificat médical.

Modification du Code des obligations

Art. 329f CO

² En cas d'hospitalisation du nouveau-né ou de la mère, le congé de maternité est prolongé d'une durée équivalente à la prolongation de la durée du versement de l'allocation de maternité.