



Genève, le 9 mai 2018

**Le Conseil d'Etat**

2055-2018

Commission de la sécurité sociale et  
de la santé publique du Conseil national  
(CSSS-N)  
Monsieur Thomas de Courten  
Président de la Commission  
Palais fédéral  
3003 Berne

**Concerne : 13.478 Initiative parlementaire. Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant – procédure de consultation**

Monsieur le Président,

Votre courrier du 16 février 2017, adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique, nous est bien parvenu et nous vous en remercions.

Après un examen attentif de l'avant-projet soumis et du rapport explicatif qui l'accompagne, nous vous informons que notre Conseil est favorable, sur le principe, à l'introduction d'un congé d'adoption au plan fédéral qui serait financé par l'allocation perte de gain (APG). Une telle initiative permettrait en effet de contribuer, sur le plan national, à une intégration plus optimale de l'enfant au sein de sa famille d'accueil et tendrait vers une meilleure reconnaissance des relations entre un enfant adopté et ses parents adoptifs par rapport aux liens de parenté biologique.

Cela étant, notre Conseil tient à souligner le fait que le canton de Genève a été précurseur en Suisse en instaurant une allocation de maternité, ainsi qu'une allocation d'adoption, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2001, date de l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur l'assurance-maternité, du 14 décembre 2000.

L'assurance en cas de maternité et d'adoption genevoise, qui a fait ses preuves depuis son introduction, aménage sous certains aspects une protection plus avantageuse que celle proposée par l'avant-projet de modification de la LAPG soumis. En prévoyant un congé de maternité et d'adoption de 16 semaines et des indemnités dont le plancher et le plafond sont supérieurs aux allocations prévues par la LAPG, notre législation cantonale figure au rang de modèle en la matière par rapport au reste de la Suisse.

Dès lors, s'il est heureux que le cadre légal soit complété au plan fédéral afin que les cas d'adoption soient compris dans l'assurance-maternité fédérale, nous estimons toutefois que le régime fédéral proposé pourrait aller plus loin et offrir un congé de durée similaire à celui pour cause de maternité prévu par la LAPG (soit 14 semaines). En effet, un congé d'adoption de deux semaines ne nous paraît pas tenir compte des besoins particuliers du placement d'un enfant en vue de son adoption, lequel nécessite l'accomplissement de nombreuses démarches et implique une période d'accueil destinée à fonder les bases d'une nouvelle vie de famille et à permettre l'établissement de liens de confiance indispensables à la création d'une relation saine et durable entre l'enfant et ses parents.

Il nous paraît également essentiel de souligner que la solution proposée au plan fédéral ne doit aucunement conduire à remettre en cause les régimes cantonaux plus favorables qui ont pu être instaurés conformément à l'actuel article 16h LAPG.

En ce sens, le fait que l'allocation d'adoption soit limitée au plan fédéral à l'adoption d'enfants âgés de moins de 4 ans (art. 16i, al. 1, let. a du projet) n'emporte pas notre adhésion. Il conviendrait à notre sens que cette disposition soit dûment adaptée pour permettre le versement de l'allocation en cas d'accueil d'un enfant de moins de 8 ans révolus en vue de son adoption. Si cette éventualité n'était pas retenue, nous préconisons que l'article 16m de l'avant-projet soit complété afin que les cantons puissent conserver la compétence de fixer un âge maximum de l'enfant allant au-delà de l'âge de 4 ans révolus de l'enfant, par exemple jusqu'à l'âge de 8 ans révolus, à l'instar de ce que prévoit notre législation cantonale.

Sur la base des estimations fournies à l'appui du rapport explicatif de la Commission, une extension de la durée du congé d'adoption à 14 semaines, ainsi qu'une ouverture du droit aux prestations dans les cas d'adoption d'un enfant de moins de 8 ans révolus, porterait le coût global du projet au niveau fédéral à environ 2,2 millions de francs, soit un surcoût de 2 millions de francs par rapport au projet initial. En comparaison, en 2016, les dépenses au titre de l'allocation de service ont représenté un montant de 819 millions de francs, alors que pour la même année, les dépenses engendrées par l'assurance-maternité ont, elles, été de 847 millions de francs.

Enfin, bien que le rapport qui accompagne le projet précise que l'introduction d'un congé d'adoption n'aurait aucun effet sur l'effectif du personnel de l'administration fédérale, il est à craindre qu'il en aille autrement pour les caisses chargées de sa mise en œuvre. Ces dernières devront faire face à des dépenses concernant l'adaptation de leurs programmes informatiques et/ou l'allocation de ressources humaines additionnelles pour la gestion de ces dossiers.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé.

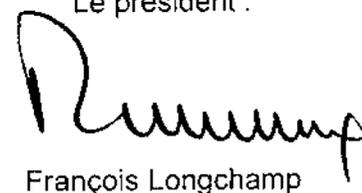
En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

  
Anja Wyden-Guelpa

Le président :

  
François Longchamp

Annexe mentionnée

Copie à : (via mail) sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

OFAS  
Domaine Famille, générations et société  
Secteur Questions familiales  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne

# Procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG) visant à introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant

## Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

---

### Commentaires des modifications de la LAPG et du CO

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après se concentre uniquement sur les modifications des actes et dispositions légales suscitant des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnés.

#### I. Modifications de la LAPG

##### **Article 16i, alinéa 1, lettre a**

A teneur de cette disposition, le droit à l'allocation d'adoption n'est possible qu'en cas d'accueil d'un enfant de moins de 4 ans en vue de son adoption.

Nous n'approuvons pas la restriction de l'allocation aux adoptions des seuls enfants de moins de 4 ans, ce qui constituerait pour notre canton une régression par rapport au dispositif social appliqué à Genève depuis de nombreuses années.

A cet égard, il convient de rappeler que le canton de Genève a été précurseur en Suisse en instaurant tant une allocation de maternité qu'une allocation d'adoption, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, date de l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur l'assurance-maternité, du 14 décembre 2000.

Ce droit à une allocation d'adoption a été maintenu à Genève lors de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> juillet 2005, de la loi du 21 avril 2005 instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption (LAMat – J 5 07) qui est intervenue simultanément à celle de l'assurance-maternité fédérale, par le biais de l'introduction des articles 16b et suivants LAPG.

La LAMat actuelle se fonde ainsi sur les compétences réservées aux cantons par l'article 16h LAPG, lequel leur permet non seulement de prévoir l'octroi d'une allocation de maternité plus élevée ou de plus longue durée, mais également d'instaurer une allocation d'adoption.

Sur cette base, la loi genevoise permet actuellement le versement d'une allocation d'adoption pendant 16 semaines pour l'un des parents en cas d'adoption d'un enfant âgé de moins de 8 ans révolus (art. 1, let. b et art. 7 à 9 LAMat).

Cette divergence importante entre l'avant-projet et notre droit cantonal dans la fixation de l'âge-limite de l'enfant nous conduit à proposer qu'il soit précisé, sous la lettre a de l'article 16i de l'avant-projet, que l'accueil d'un « *enfant de moins de 8 ans* » peut donner droit à l'allocation.

Dans l'éventualité où cette proposition d'adaptation de la lettre a de l'article 16i de l'avant-projet n'était pas retenue, nous suggérons que le nouvel article 16m LAPG soit complété afin que les cantons puissent conserver la possibilité de fixer un âge maximum de l'enfant adopté allant au-delà de l'âge de 4 ans, et partant, puissent envisager, à l'instar du canton de Genève, de verser des allocations en cas d'adoption d'un enfant âgé de moins de 8 ans révolus par exemple.

Pour le surplus, nous nous permettons donc de vous renvoyer au commentaire que nous formulons en lien avec le nouvel article 16m de l'avant-projet.

### **Article 16i, alinéa 1, lettre d et alinéa 3**

A teneur de cette disposition, il n'est pas indispensable d'interrompre complètement son activité professionnelle, raison pour laquelle une réduction du taux d'occupation de 20% est rendue possible (al. 1, let. d). En outre, l'avant-projet permet aux parents de se partager le congé d'adoption, chacun des parents ayant alors droit à l'allocation pendant sa part du congé (al. 3).

En dépit du fait que ces nouvelles modalités contribuent à une meilleure égalité hommes-femmes, il n'en demeure pas moins que leur mise en œuvre apparaît particulièrement complexe et fastidieuse pour les organes d'application, ce notamment en raison des diverses variantes susceptibles d'être envisagées, particulièrement lors d'une adoption conjointe.

En effet, tant la réduction du taux d'activité selon le choix de la personne que l'évolution de ce taux durant la période de 2 semaines devront être attestées auprès de la caisse afin que cette dernière puisse procéder au calcul de l'allocation d'adoption selon les modalités de l'article 16i, alinéa 2, de l'avant-projet.

En outre, si les parents choisissent de partager le congé d'adoption, le fait que chacun des parents ait droit à l'allocation pendant sa part du congé impliquera que chaque caisse auprès de laquelle les parents cotisent sera concernée, l'une à la suite de l'autre, pour examiner les conditions du droit à l'allocation d'adoption, contrôler le taux de l'activité, calculer le montant de l'allocation et effectuer son versement.

Bien que la même caisse puisse être compétente pour les deux parents qui se partageraient le congé d'adoption, la caisse concernée devra tout de même instruire deux situations d'assurance distinctes, ce qui se traduira par une charge supplémentaire pour elle.

Compte tenu du faible nombre de bénéficiaires concernés et de la courte durée d'indemnisation envisagée au plan fédéral, de telles modalités sont de nature à entraîner une charge disproportionnée pour l'ensemble des caisses.

### **Article 16m**

Comme évoqué ci-dessus (cf. commentaire relatif à l'art. 16i, al. 1, let. a supra), dans l'hypothèse où l'article 16i, alinéa 1, lettre a n'était pas adapté dans le sens d'une élévation de l'âge de l'enfant donnant droit à l'allocation en cas d'adoption, nous proposons que le nouvel article 16m LAPG soit complété afin que la fixation de l'âge maximum de l'enfant adopté demeure de la compétence des cantons.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, le canton de Genève a notamment instauré l'octroi d'une allocation d'adoption permettant d'accorder des prestations aux futurs parents adoptifs en cas d'adoption d'un enfant de moins de 8 ans révolus. Or, le fait de réserver le versement de l'allocation d'adoption aux seuls cas d'adoption d'un enfant de moins de 4 ans limiterait excessivement la marge de manœuvre du canton par rapport au dispositif social actuellement en vigueur à Genève. Partant, nous sommes d'avis que les cantons devraient pouvoir conserver la compétence de fixer un âge maximum de l'enfant allant au-delà de l'âge de 4 ans minimum, par exemple jusqu'à l'âge de 8 ans révolus, comme tel est le cas actuellement selon la législation genevoise (art. 7, al. 1, let. a, LAMat – J 5 07), voire même jusqu'à l'âge de 12 ans.

En effet, l'adoption d'enfants plus âgés peut nécessiter de la part des parents adoptifs le même niveau d'attention que pour des enfants moins âgés. Les premiers moments

passés en famille constituent des moments-clés dans la construction de la relation entre les parents et l'enfant adopté. Ce processus peut s'avérer plus complexe en raison des séparations que l'enfant a pu vivre dans le passé. Une élévation de l'âge pris en compte serait également en cohérence avec le contexte actuel de l'adoption internationale, qui révèle que les enfants adoptés sont parfois plus âgés qu'auparavant.

## II. Modifications du code des obligations (CO)

### **Article 329b, al. 3, let. a**

La formulation de l'actuel article 329b, alinéa 3 CO dans sa version en langue française nous paraît plus claire, raison pour laquelle nous proposons que la lettre a soit formulée comme suit :

«<sup>3</sup> L'employeur ne peut pas non plus réduire la durée des vacances :

- a. d'une travailleuse si, en raison d'une grossesse, elle est empêchée de travailler pendant deux mois au plus, ou si elle a bénéficié d'une allocation de maternité au sens des art. 16b à 16h de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG) ; ».

### **Article 329g CO**

Le nouvel article 329g CO proposé, qui prévoit que tout travailleur ou toute travailleuse qui accueille un enfant en vue d'une adoption a droit à un congé d'adoption de deux semaines, ne tient pas compte du fait que les cantons auront, comme tel est déjà le cas aujourd'hui, le droit de prévoir l'octroi d'une allocation d'adoption non seulement plus élevée, mais également de plus longue durée.

Par conséquent, cette disposition nous paraît devoir être adaptée s'agissant de la durée du congé d'adoption à accorder par les employeurs pour tenir compte de la compétence déléguée aux cantons par le nouvel article 16m LAPG de prévoir un congé de plus longue durée. A notre sens, le congé d'adoption devrait ainsi être accordé par l'employeur non seulement lorsque les conditions de l'article 16i LAPG sont remplies, mais également lorsque ce congé est indemnisé par les régimes cantonaux qui ont choisi d'aller au-delà du régime des APG, en vertu de la compétence qui est déléguée aux cantons par le législateur fédéral par le biais de l'article 16m de l'avant-projet.

\* \* \*