



## **Avant-projet de loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches**

### **Réponse à la consultation de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (septembre 2018)**

#### **1 Considérations de fond**

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF salue et soutient l'avant-projet de loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches. Elle présente quelques propositions visant à préciser le texte afin qu'il offre la meilleure sécurité juridique possible.

Comme l'écrit lui-même le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, le maintien du taux d'activité professionnelle au plus haut niveau est un facteur déterminant pour le développement économique de la Suisse. Comme les tâches d'assistance au sein de la famille sont assumées en majeure partie par des femmes, l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches contribue non seulement à maintenir un taux d'activité professionnelle élevé parmi la main d'œuvre qualifiée, mais aussi à faire progresser l'égalité entre femmes et hommes.

Les nouveautés contenues dans l'avant-projet restent modestes. Beaucoup des réglementations proposées sont déjà appliquées par les employeurs, comme le montre l'analyse d'impact de la réglementation. Il n'y a donc pas lieu de penser qu'elles auront un effet boomerang, entraînant une discrimination statistique envers les personnes ayant la plus forte probabilité de prendre en charge des proches (p. ex. en raison de leur âge, de leur sexe ou de leur situation familiale) et dont les chances de trouver un emploi diminueraient du fait des nouvelles normes. Au contraire, les modifications prévues offrent une sécurité juridique qui bénéficiera à la fois aux aidants qui exercent une activité lucrative et à leurs employeurs, et donc à la société dans son entier.

La prise en charge des personnes ayant besoin de soins ou d'assistance est une tâche qui incombe à l'ensemble de la société. Il ne faut donc pas la considérer exclusivement comme l'affaire privée des proches concernés.

Selon la CFQF, il faudra envisager dans un deuxième temps d'étendre les allocations de prise en charge à d'autres catégories de proches. En effet, vu le nombre important de proches aidants (35% de la population résidante permanente entre 15 et 64 ans, soit 1,9 million de personnes) et le vieillissement démographique, la conciliation entre activité professionnelle et assistance de proches ne doit pas être laissée uniquement à la discrétion et à la charge des employeurs. L'absentéisme, l'épuisement physique et psychique sont actuellement une réalité pour beaucoup de proches aidants. Si les employeurs doivent régler eux-mêmes le problème au cas par cas, cela créera des inégalités de traitement et aura un coût important pour les entreprises qui, du fait du départ de personnel faute de possibilités de

conciliation, perdront des compétences et devront faire face à des coûts de fluctuation supplémentaires.

La CFQF tient à mettre en exergue cette citation du rapport explicatif, qui lui paraît essentielle : « La société ne devrait pas exercer de pression sur les membres d'une famille pour qu'ils soignent et accompagnent le plus possible leurs proches. Pour les personnes qui sont néanmoins disposées à assumer cette prise en charge, il convient d'introduire des mesures leur permettant d'assumer au mieux leurs tâches d'assistance s'ils exercent une activité professionnelle. »

La CFQF attend du Conseil fédéral qu'il œuvre pour faire largement connaître les modifications introduites dans la loi. En effet, il est important de sensibiliser la population et les employeurs à la question si l'on veut améliorer la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches.

## 2 Absences professionnelles de courte durée

La CFQF salue le maintien du paiement du salaire lorsque la présence d'un proche est requise auprès d'un enfant malade ou accidenté, mais aussi d'un membre de la parenté ou d'un proche dans le même cas, sans dépasser trois jours par cas (art. 329g CO). L'inscription dans la loi de cette pratique déjà en usage dans bon nombre d'entreprises instaure une sécurité juridique et, ce qui n'est pas négligeable, aide à faire face au vieillissement de la population alors que le taux d'activité professionnelle des femmes augmente. L'analyse d'impact de la réglementation montre que les coûts supplémentaires induits sont faibles par rapport au coût total des absences de courte durée.

**La CFQF propose toutefois que la durée maximale puisse être portée à cinq jours dans des circonstances exceptionnelles, comme par exemple une récurrence grave. De plus, les personnes ayant seules la garde de leurs enfants doivent bénéficier de cinq jours de congé de manière générale lorsque leurs enfants tombent malade ou sont victimes d'un accident, pour autant qu'il n'y ait pas de deuxième parent pouvant faire valoir son droit au congé de trois jours.**

La CFQF se félicite que les notions de « membres de la parenté exigeant des soins » et de « proches » figurant dans la loi sur le travail (art. 36, al. 1, LTr) soient reprises dans le nouvel art. 329g CO car cela permet de tenir compte des diverses situations familiales que l'on rencontre dans la réalité et des relations de solidarité entre amis. Il est important en outre que les absences pour cause de prise en charge ne soient pas déduites du contingent de congés au sens de l'art. 324a CO car les proches aidants n'ont pas moins besoin de repos.

A contrario, il paraît incohérent et défavorable à la sécurité juridique que la même formulation n'ait pas été reprise à l'art 36, al. 3, LTr, qui régit l'octroi de congés dans les mêmes cas.

**La CFQF propose donc d'harmoniser les formulations du Code des obligations et de la loi sur le travail dans un souci de clarté et afin d'éliminer les contradictions.** Cela favorisera en particulier la mise à profit de cette possibilité par les hommes, qui sont plus nombreux dans les secteurs régis par la loi sur le travail, ce qui est important du point de vue de l'égalité.

### 3 Congé et allocation de prise en charge

La CFQF salue la nouvelle possibilité offerte aux parents d'enfants gravement atteints dans leur santé d'interrompre leur activité professionnelle pendant une durée limitée tout en étant rémunérés. L'allocation prévue apportera un grand soulagement aux familles concernées et instaure une sécurité juridique dans les situations où employeurs et parents sont obligés de trouver des solutions. De plus, l'analyse d'impact de la réglementation montre que les coûts induits seront limités car le nombre de familles concernées n'est pas très grand.

**Pour ces raisons, la CFQF ne voit pas ce qui justifie de limiter le congé de prise en charge à 14 semaines (pour les deux parents réunis), une durée qui reste totalement insuffisante dans certains cas.** Cette limitation est inutilement rigoureuse pour les quelques familles confrontées à la maladie grave de longue durée d'un enfant. Plutôt que d'imposer une limite dans le temps, il semble plus approprié ici de vérifier si l'atteinte grave à la santé de l'enfant se prolonge. De plus, il faut veiller à ce que la réglementation choisie place les enfants en situation de handicap à égalité avec les autres enfants.

Par ailleurs, la formulation de l'art. 329h, al. 2, CO, qui fixe la durée maximale du congé pour chaque parent tout en instaurant une interchangeabilité entre eux, conduit à une insécurité juridique. Le texte n'indique pas clairement comment la protection contre le licenciement est régie, ni dans quelle mesure l'employeur doit donner son accord à un échange. **Du point de vue de la CFQF, le congé de prise en charge doit impérativement être formulé comme un droit individuel, d'autant que l'entreprise ne peut pas savoir quel droit l'autre parent a déjà fait valoir.**

La CFQF estime que rien ne s'oppose à prévoir un congé de prise en charge plus long parce que peu de parents auront la nécessité d'en faire usage. **La commission propose un droit individuel de 26 semaines pour chaque parent, qui est doublé pour les parents ayant seuls la garde d'enfants gravement atteints dans leur santé, pour autant qu'il n'y ait pas de deuxième parent pouvant faire valoir un droit au congé de prise en charge.**

La CFQF préconise que le congé de prise en charge puisse être pris non seulement par tranches d'une semaine mais aussi, en concertation avec l'employeur, sous la forme d'une réduction du taux d'occupation pendant un nombre de semaines augmenté au pro rata.

Cette solution peut être avantageuse pour les deux parties et le calcul du droit au congé en pourcentage du taux d'occupation ne pose pas de problème. Il est en outre important pour les familles recomposées de prévoir un droit au congé de prise en charge en faveur des beaux-parents, par analogie avec les parents nourriciers, dont le Conseil fédéral peut régler les modalités de détail par voie d'ordonnance.

La CFQF est favorable en particulier à ce que le maintien du salaire soit garanti par le régime des allocations pour perte de gain (APG) et non pas par chaque employeur car une telle obligation poserait vraisemblablement des problèmes aux entreprises, surtout aux plus petites. La possibilité de prendre le congé de manière flexible, semaine par semaine, est propice à l'égalité car il permet aux parents de se relayer (s'ils travaillent tous les deux), d'autant que la loi prévoit en principe un partage par moitié. La protection contre le licenciement est fondamentale pour que les parents concernés fassent effectivement usage de leur droit.

**La CFQF profite de l'occasion pour souligner qu'il faut étendre la possibilité d'obtenir une allocation pour la prise en charge de proches à d'autres catégories de personnes gravement atteintes dans leur santé (comme les enfants majeurs, les conjoints et con-**

**jointes et les partenaires).** Plusieurs pays connaissent déjà des allocations couvrant les absences professionnelles de longue durée pour prendre un proche en charge ou lui dispenser des soins (p. ex. Allemagne, Belgique), comme le montrent des études comparatives récentes. La Suisse devrait s'employer à étudier ce sujet important.

Bien que l'ouverture de l'allocation de prise en charge aux parents dont le ou la partenaire n'a pas d'activité professionnelle puisse paraître contre-intuitive du point de vue de l'égalité, elle est accueillie très favorablement par la CFQF. En effet, d'après l'enquête suisse sur la structure des salaires de l'Office fédéral de la statistique OFS, seules 23% des familles pratiquent un partage du travail traditionnel (homme actif professionnellement à temps plein, femme sans activité professionnelle) et, dans cette catégorie, une minorité de 35% a un seul enfant si bien qu'en théorie la mère pourrait assumer les tâches de prise en charge. Mais la CFQF estime qu'il n'y a pas de raison d'imposer à la mère ce travail de prise en charge non rémunéré qui, de fait, l'empêche de revenir à la vie active. Comme il y a peu de familles dans cette situation, les coûts induits devraient rester faibles.

**La CFQF propose en outre d'évaluer les résultats des recherches en cours sur les difficultés financières des proches aidants afin d'éviter un chevauchement entre l'allocation de prise en charge et les prestations de l'AI, notamment le supplément pour soins intenses (SSI).** Des éléments donnent à penser que les parents d'enfants atteints d'une infirmité congénitale grave ne devraient pas être exclus du cercle des bénéficiaires de l'allocation de prise en charge. Il en va de même des parents dont l'enfant touche un SSI. La commission propose donc de comptabiliser le SSI et de le compléter si l'allocation de prise en charge est plus élevée. Les parents pourraient avoir un droit non renouvelable, comme le suggère l'analyse d'impact de la réglementation.

#### **4 Extension des bonifications pour tâches d'assistance de l'AVS**

Il est prévu d'étendre le droit aux proches de personnes au bénéfice d'une allocation pour impotence légère ainsi qu'aux couples vivant en concubinage. La CFQF salue expressément ces deux extensions. La première est importante car elle concerne un grand nombre de personnes atteintes de démence. Or, la prise en charge de ces personnes peut être très lourde même si elles ne sont que légèrement handicapées dans les activités quotidiennes dont il est tenu compte pour mesurer le degré d'impotence. L'extension aux couples non mariés prend acte d'une réalité de plus en plus fréquente. En revanche, il paraît peu judicieux d'exiger cinq ans de ménage commun au minimum pour octroyer le droit à la bonification.

**La CFQF propose de ramener ce délai à deux ans et de prendre en compte les communautés de vie sans délai de carence lorsqu'il y a des enfants communs. En outre, les partenaires enregistrés devraient être mentionnés en plus des partenaires faisant ménage commun.**

**Les personnes qui prennent en charge des enfants et qui dispensent des soins à d'autres proches doivent pouvoir cumuler les droits aux bonifications pour tâches éducatives et aux bonifications pour tâches d'assistance. En outre, le critère de distance de 30 km (ou 1 heure de trajet) ne correspond plus à la réalité actuelle. Il faut profiter de la présente réforme pour le biffer purement et simplement.**

## 5 Prises de position sur les articles

Compte tenu de ce qui précède, la CFQF prend position comme suit sur les différents articles du projet de loi.

### Absences professionnelles de courte durée

**Art. 329g CO :** *d'accord*, mais en prévoyant une disposition complémentaire permettant d'étendre le congé à cinq jours dans des circonstances exceptionnelles et pour les personnes ayant seules la garde d'un enfant malade ou victime d'un accident.

**Une disposition analogue doit être introduite à l'art. 36, al. 3, LTr.**

**La CFQF propose d'adapter comme suit l'art. 36, al. 3, LTr :**

« L'employeur doit, sur présentation d'un certificat médical, donner congé aux travailleurs ayant des responsabilités familiales, pour le temps nécessaire à la garde d'un enfant, d'un membre de la parenté ou d'un proche malade ou victime d'un accident, jusqu'à concurrence de trois jours. » Il faut en outre inscrire ici la même disposition complémentaire permettant d'étendre le congé à cinq jours dans des circonstances exceptionnelles et pour les personnes ayant seules la garde d'un enfant malade ou victime d'un accident.

### Congé et allocation de prise en charge

Les dispositions concernant le partage du congé (art. 329h, al. 2, CO) et de l'allocation (art. 16k, al. 4, LAPG) entre les parents d'enfants gravement atteints dans leur santé ont une formulation qui prête à confusion. En outre, l'expression « la moitié des indemnités journalières » est floue : signifie-t-elle qu'il y a une péréquation entre les parents qui ont des revenus inégaux ?

**Ainsi, l'art. 329h, al. 2, CO aurait la teneur suivante :**

« Si les deux parents travaillent, chacun d'eux a droit à un congé de prise en charge de ~~7 semaines au plus~~ 26 semaines. Ce droit est doublé pour les parents ayant seuls la garde d'enfants gravement atteints dans leur santé. ~~Ils peuvent convenir de se partager le congé de manière différente.~~ »

**Art. 16k, al. 4, LAPG :** *biffer*

« ~~Lorsque les deux parents exercent une activité lucrative, chacun d'eux a droit au plus à la moitié des indemnités journalières. Ils peuvent convenir de se partager les indemnités de manière différente.~~ »

**Art. 16g LAPG :** *d'accord*

**Art. 16i LAPG**

**Al. 1 :** *d'accord*, mais **la CFQF propose d'étendre le droit à l'allocation aux parents d'enfants atteints d'une infirmité congénitale.**

**Adaptation de l'art. 16i, al. 1, let. a, LAPG :**

« Ont droit à l'allocation de prise en charge les personnes qui remplissent les conditions suivantes : elles sont les parents d'un enfant mineur gravement atteint dans sa santé en raison d'une maladie, d'une infirmité congénitale ou d'un accident. »

**Al. 2 :** *d'accord*

Al. 3 : *d'accord*, mais la CFQF propose de formuler différemment la distinction par rapport au SSI.

**Adaptation de l'art 16j, al. 3, LAPG :**

« ~~Aucune allocation n'est versée~~ Lorsqu'il existe un droit au supplément pour soins intenses au sens de l'art. 42<sup>ter</sup> de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, celui-ci est déduit de l'allocation de prise en charge. »

Al. 4, let. a : comme pour les parents nourriciers, il faut prévoir une réglementation concernant les beaux-parents.

Al. 4, let. b : *d'accord*

Al. 4, let. c : *d'accord*, mais il est particulièrement important aux yeux de la CFQF que l'accompagnement soutenu inclue aussi les phases où cet accompagnement se limite à assurer une présence (p. ex. pendant une hospitalisation de longue durée) et où les actes concrets de prise en charge et de soin ne peuvent être dispensés que par des professionnelles et des professionnels. En outre, il ne faudrait pas que les enfants en situation de handicap soient défavorisés par rapport aux autres enfants.

**Art. 16j LAPG**

Al. 1 : *d'accord*, mais la CFQF estime qu'il est particulièrement important de combiner cette disposition avec une protection contre le licenciement (à l'art. 336c, al. 1, let. c<sup>bis</sup>, CO ; voir plus bas).

Al. 2 à 4 : *d'accord*

**Art. 16k LAPG**

Al. 1 : *d'accord*

Adaptation de l'al. 2 :

« Dans les limites du délai-cadre, 98 indemnités journalières pleines au plus peuvent être versées. »

Ajout à l'al. 3 :

« En accord avec l'employeur, l'horaire de travail peut aussi être diminué pendant cette période. Dans ce cas, les indemnités journalières sont réduites au pro rata. Le droit à 98 indemnités journalières au total reste acquis. »

Al. 4 : *biffer*

**Art. 16l LAPG : d'accord**

**Art. 16m LAPG : d'accord**

**Art. 20, al. 1, LAPG : d'accord**

**Art. 329b, al. 3, let. c, CO : d'accord**

**Art. 329h CO**

Al. 1 : *d'accord*, mais il faut garantir l'égalité de traitement des enfants en situation de handicap, par exemple en mentionnant expressément l'infirmité congénitale.

Al. 2 : voir plus haut

Al. 3 : *d'accord*, mais il faut compléter la disposition pour permettre de prendre le congé au pro rata du temps partiel, par analogie avec l'art. 16k, al. 3, LAPG.

Al. 4 : *d'accord*, mais la CFQF juge important que l'employeur doive uniquement être informé et que son consentement ne soit pas requis (hormis lorsque la solution prévoit un temps partiel).

**Art. 336c, al. 1, CO :** *d'accord*, mais il faut vérifier si la formulation choisie garantit bien – et c'est très important – que la protection contre le licenciement s'applique dès le début et non pas seulement après que le travailleur ou la travailleuse a fait valoir son droit à un congé de prise en charge.

**Art. 362, al. 1 :** *d'accord*

**Art. 8, al. 3, LAVS :** *d'accord*

**Art. 10, al. 4, de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture :** *d'accord*

## **Extension des bonifications pour tâches d'assistance prévues par l'AVS**

### **Adaptation de l'art. 29<sup>septies</sup>, al. 1, LAVS :**

« Les assurés qui prennent en charge des parents de ligne ascendante ou descendante ou des frères et sœurs au bénéfice d'une allocation pour impotent de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-accidents obligatoire ou de l'assurance militaire ont droit à une bonification pour tâches d'assistance, ~~à condition qu'ils puissent se déplacer facilement auprès de la personne prise en charge.~~ Ils doivent faire valoir ce droit par écrit chaque année. Sont assimilés aux parents le conjoint, le partenaire enregistré, les beaux-parents, les enfants d'un autre lit ainsi que le partenaire avec qui l'assuré fait ménage commun depuis au moins ~~cinq~~ deux ans sans interruption ou a des enfants communs. »

Il faut en outre rajouter la possibilité de cumuler les droits aux bonifications pour tâches éducatives et aux bonifications pour tâches d'assistance lorsque la personne assurée fournit des prestations qui ouvrent des droits dans ces deux domaines.

*Traduction : Catherine Kugler*