



Mandat politique et maternité

19.311 é lv. ct. ZG. Exercer un mandat politique en cas de maternité. Modification de la législation fédérale. / 20.313 é lv. ct. BL. Participation aux séances parlementaires pendant le congé de maternité. / 20.323 é lv. ct. LU. Femmes politiques en congé maternité/ 21.311 lv. ct. BS. Exercice du mandat parlementaire pendant le congé de maternité

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF dans le cadre de la procédure de consultation (Novembre 2022)

1. Remarque générale – La participation des femmes à la politique en général doit être encouragée

L'engagement politique des femmes est un des thèmes prioritaires de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF depuis son origine. Depuis presque 40 ans, la commission y travaille. Publications, analyses des élections sous l'angle de l'égalité, analyses de la place des femmes dans les médias avant les élections fédérales, guides pour les partis politiques, les médias et les organisations féminines afin d'avoir plus de candidates femmes sur les listes électorales, campagne « moitié-moitié » à l'occasion de la Journée internationale des femmes le 8 mars 2018, tournée de présentation d'études au sein des partis nationaux : la CFQF n'a pas ménagé ses efforts pour encourager la participation des femmes à la politique à tous les niveaux.

L'égalité des droits civiques entre femmes et hommes est garantie dans la loi. Exercer un mandat politique ne doit pas être empêché en raison du genre, a fortiori en raison de la maternité ou de l'allaitement. D'une manière générale, la CFQF salue la possibilité pour les femmes parlementaires d'exercer leurs droits et obligations politiques en tout temps. Cependant, le congé maternité est particulier, en ce sens qu'il permet à la femme qui a accouché de recouvrer sa santé dans de bonnes conditions. Cela signifie que nous approuvons l'intention de trouver une solution pour les députées concernées par une maternité, mais pas la solution proposée.

La proposition de la CIP-E introduit un assouplissement exceptionnel du congé maternité fédéral, ce que n'approuve pas la CFQF. En conséquence, la CFQF propose que la mesure, si elle est tout de même adoptée, soit limitée à dix ans (clause de limitation dans le temps) et qu'elle soit évaluée quantitativement et qualitativement huit ans après son entrée en vigueur. Il s'agira notamment de répondre aux questions suivantes :

- La nouvelle réglementation a-t-elle été utilisée ?
- Comment les parlementaires ont-elles fait recours à la nouvelle réglementation ? Ont-elles subi des pressions de quelque nature que ce soit pour le faire ?
- La nouvelle réglementation a-t-elle eu un impact sur la protection de la santé des femmes parlementaires ?

Sur la base de cette première expérience, qui devrait permettre de couvrir deux législatures, alors il conviendra d'ancrer définitivement la pratique ou de la laisser s'éteindre.

La commission est préoccupée par la préservation de la santé de la mère nouvellement accouchée, un point qui n'est pas abordé dans le projet de la CIP-E. Une activité parlementaire pendant le congé maternité ne saurait être qu'une exception temporaire et non la règle (voir le point 2). Cela signifie qu'aucune pression ne saurait être tolérée pour que les mères exercent leur activité durant le congé maternité, surtout durant les huit premières semaines (voir le point 3). Comme il n'est techniquement pas possible d'interdire aux députées de travailler, comme la loi sur le travail l'impose aux employeurs et aux femmes qui y sont soumis, il convient de réserver une période de huit semaines durant laquelle l'activité de députée n'est pas compatible avec la perception des allocations de maternité.

Compte tenu d'autres besoins en matière de conciliation entre l'activité parlementaire et la vie privée, la CFQF invite la CIP-E à privilégier l'instauration d'un système de suppléance à moyen terme au niveau fédéral (voir le point 4).

2. L'assouplissement du congé maternité pour les parlementaires doit être limité dans le temps et évalué

Pour remédier à cette situation inacceptable dont ne souffrent que les femmes parlementaires, la CIP-E propose une voie problématique : celle d'ouvrir une brèche dans la Loi fédérale sur les allocations pour perte de gains LAPG qui s'applique à toutes les femmes, afin de régler un cas particulier, soit celui des députées concernées par une maternité. Cela est assez inhabituel et mérite un examen approfondi.

Pour résoudre un problème d'inégalité entre femmes et hommes dans les faits, la CIP-E choisit de modifier la Loi fédérale sur les allocations pour perte de gains LAPG en y introduisant un assouplissement du congé maternité fédéral pour les seules députées. Elle crée ainsi « *intentionnellement une inégalité de traitement entre les députées et les autres mères exerçant une activité lucrative* ». Ce précédent pourrait être brandi ultérieurement afin d'obtenir, pour d'autres femmes, plus de flexibilité dans le dispositif de protection de la maternité.

Même si la commission veut « *limiter autant que possible le cercle des bénéficiaires d'une telle dérogation.* », elle admet aussi que « *Toute dérogation entraîne une inégalité de traitement entre les bénéficiaires de la dérogation et les autres mères qui exercent une activité lucrative. Si une suppléance est possible, il est difficile de justifier la différence de traitement entre les mères qui assument une charge politique prenante et celles qui exercent une activité lucrative à un taux d'occupation élevé.* ». Avec ces mots, la CIP-E admet qu'ouvrir une brèche, même limitée à un nombre restreint et délimité de bénéficiaires, constitue un risque d'ouverture ultérieure à d'autres bénéficiaires en vertu de l'égalité de traitement.

C'est pourquoi la CFQF estime qu'une clause de limitation dans le temps (Sunset-Klausel) se justifie. Si la mesure est limitée d'emblée à dix ans depuis son entrée en vigueur, elle s'éteindra toute seule. Seule une évaluation après huit ans (ou deux législatures) sera en mesure de lever les craintes. Cet assouplissement exceptionnel de la LAPG a-t-elle été utile aux parlementaires ? Ont-elles subi des pressions pour recommencer leur activité politique ? La reprise de leur activité a-t-elle eu des conséquences négatives sur leur santé ? Dans le même temps, on pourra constater si des demandes d'assouplissement du congé maternité pour d'autres groupes de femmes – invoquant cette mesure exceptionnelle – auront été formulées.

3. La santé des députées doit être protégée

La LAPG a été enrichie du « congé maternité » notamment pour tenir compte de l'interdiction totale faite aux femmes accouchées de travailler durant les 8 semaines qui suivent un accouchement (LTr art. 35a al. 3). Comme elle est obligée par la loi à ne pas travailler, la femme accouchée subissait une perte de salaire. C'est pourquoi le congé maternité fédéral a été introduit en 2005 en prévoyant 14 semaines de congé payé par les allocations de la LAPG pour toutes les femmes.

Cette interdiction de travailler durant 8 semaines répond à un besoin supérieur de protection de la santé de la femme et de son nouveau-né. Cette protection minimale doit demeurer, même si la femme souhaite reprendre son travail avant la fin du congé maternité, qu'elle soit députée ou non. Ce principe s'applique, pourrait-on dire, contre le gré de certaines femmes. Un employeur peut être poursuivi pénalement s'il emploie une femme durant cette période.

Malheureusement, la Loi sur le travail LTr ne s'applique pas aux députées. La protection de leur santé en raison de la maternité ne leur est donc pas garantie. Les femmes étant toujours nettement sous-représentées en politique, elles sont de facto soumises à de fortes pressions par leur environnement politique. Il est à craindre que la flexibilisation exceptionnelle telle que proposée par la CIP-E ne pousse les députées à reprendre leur activité très (trop) tôt, c'est-à-dire déjà durant les huit premières semaines suivant l'accouchement.

Or, ces huit semaines font l'objet d'une interdiction totale de travailler dans la LTr pour de bonnes raisons. Le SECO le souligne dans son commentaire de la loi sur le travail¹ de manière univoque : la période qui suit l'accouchement est la plus critique, elle est très astreignante pour la mère, qui doit se remettre physiquement et s'adapter à un nouveau contexte, tout en ne pouvant pas se reposer de manière optimale.

Les députées sont des femmes comme les autres et devraient bénéficier d'un minimum de protection de leur santé. De l'avis de la CFQF, quand bien même les députées ne sont pas soumises à la LTr, leur santé doit être indirectement protégée au moins durant les 8 semaines qui suivent l'accouchement, même contre leur gré et même si elles expriment le souhait de reprendre leurs activités au sein d'une commission ou d'un conseil. La seule façon de tenir compte de cet élément est d'introduire une période de 8 semaines suivant l'accouchement durant laquelle la reprise de l'activité de députée ne donne pas droit aux allocations de maternité.

Alternative minimale : Il convient d'ajouter la restriction suivante à l'article 16d, al. 3 LAPG dans les deux propositions (majorité et minorité) :

Art. 16d, al. 3

3 Il s'éteint de manière anticipée si la mère reprend une activité lucrative ou si elle décède; il ne s'éteint toutefois pas de manière anticipée si la mère participe, en tant que députée et après une période de 8 semaines suivant l'accouchement, à des séances plénières du Parlement fédéral ou d'un parlement cantonal ou communal.

¹ SECO. [Commentaire de la loi sur le travail. LTr Art. 35 a.](#)

Minorité (Caroni, Bauer, Chiesa, Minder)

Il s'éteint de manière anticipée si la mère reprend une activité lucrative ou si elle décède; il ne s'éteint toutefois pas de manière anticipée si la mère participe, en tant que députée et après une période de 8 semaines suivant l'accouchement, à des séances d'un parlement ou d'une commission parlementaire au niveau fédéral, cantonal ou communal pour lesquelles une suppléance n'est pas prévue.

Toutefois, cette solution n'est pas la meilleure. L'alternative à cette modification de la LAPG est de créer un système de suppléance qui n'existe pas au niveau fédéral (ni dans certains cantons et communes) sauf pour les séances de commission (à quelques exceptions près). La CIP-E en conclut que la situation actuelle est insatisfaisante, mais la réflexion sur un système de suppléance s'arrête là. En l'occurrence, une suppléance de durée minimale de plusieurs mois est à même de garantir la protection de la santé des députées (voir point 6, Proposition 2).

La CFQF propose par conséquent à la CIP-E de préférer la voie de l'instauration d'un système de suppléance d'une durée minimale de 2 à 3 mois au niveau fédéral pour les deux conseils par la voie juridique adaptée ; les cantons et les communes sont compétents pour leur propre organisation.

Si la voie de la modification de la LAPG est maintenue par la commission, la CFQF se prononce pour la minorité Caroni, parce qu'elle décrète tout système de suppléance existant comme prioritaire.

4. Un système de suppléance répond aussi à d'autres besoins

Un système de suppléance pour les député.e.s permettrait de répondre à d'autres besoins actuels, comme par exemple pour un congé parental, une absence pour donner des soins et assister ses proches lorsqu'ils sont très malades ou en fin de vie, ou en cas de maladie grave de l'élu.e qui nécessiterait un traitement intensif durant plusieurs mois (contre certaines formes de cancer par exemple). Pouvoir se faire remplacer durant plusieurs mois permet aussi de réaliser une formation ou une spécialisation de son métier à l'étranger. N'oublions pas que l'activité parlementaire est une activité de milice qui nécessite que les personnes puissent continuer d'exercer leur métier en parallèle. Pouvoir s'absenter plusieurs mois en étant remplacé.e est un argument important pour convaincre des personnes de s'engager au niveau de la politique fédérale, des personnes qui y renoncent en raison de leur carrière professionnelle ou académique en pleine évolution.

5. Introduire un système de suppléance à moyen terme

En 2019, le Bureau du CN a répondu au Postulat Kälin (Po. 18.4370 Kälin²) avec l'argument qu'il serait nécessaire de modifier la Constitution fédérale pour régler la question de la suppléance. Il cite l'article 149 qui détermine le nombre de députés et constate que cet article ne mentionne pas de système de suppléance. Le même argument est repris par votre commission

² [Postula Kälin 18.4370](#). Parlementaires absents pour cause de maternité, de paternité ou de longue maladie. Prévoir un système de suppléance.

en 2021, dans son rapport à l'initiative parlementaire Fiala 19.492³. Le régime de suppléance, comme le connaissent certains cantons et communes, ne serait possible au niveau fédéral que si on modifie la Constitution (Cst) et la Loi sur les droits politiques LDP.

L'article de la Constitution cité par le rapport de votre commission détermine le nombre de député.e.s élu.e.s au Conseil national (« ¹ Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple. »). Au-delà du nombre de députés, cet article indique surtout comment choisir les suppléants. En effet, selon cet article, les électrices et électeurs ont droit à ce que ce soient les personnes qu'elles et ils ont élues, et uniquement celles-là, siègent au Parlement. Il convient par conséquent de choisir les suppléants parmi les viennent-ensuite des listes électorales, comme c'est le cas pour remplacer définitivement un.e élu.e qui abandonne son mandat ou décède en cours de législature. Il n'y aurait ainsi aucun risque de créer une seconde catégorie de député.e.s.

La CFQF suggère à la CIP-E de demander un avis de droit pour savoir quels textes légaux devraient être adaptés pour introduire un véritable système de suppléance à moyen terme, dans le respect de l'article 149 al. 1 de la Constitution fédérale (voir point 6, Proposition 1). En outre, il faudrait trouver une solution applicable pour le Conseil des États, dont l'élection est réglée par les cantons (cf. art. 150, al. 3, Cst.).

6. Conclusion et propositions

Créer une exception et flexibiliser le congé maternité pour les députées leur permettra certes d'exercer leur mandat politique sans être « pénalisées ». A ce point positif s'oppose la nécessité d'un minimum de protection de la santé après un accouchement, à garantir même contre le gré des premières concernées.

Cette modification de la LAPG crée de facto une inégalité de traitement entre les femmes, mais créé aussi un précédent potentiellement préjudiciable à terme à toutes les femmes. Cela risque de mettre en péril des acquis en matière de protection sociale. C'est pourquoi il convient de limiter cet assouplissement, s'il est maintenu par la CIP-E, aux seules députées d'une part, et aussi dans le temps d'autre part.

L'introduction d'un véritable système de suppléance, via une modification de la Constitution et/ou des lois concernées, est à même de répondre à différents besoins, dans un objectif de conciliation de la vie professionnelle, politique et privée, ainsi qu'en respectant l'égalité de traitement entre toutes les femmes, tout en garantissant la préservation de la santé des députées devenues mères durant leur mandat. Un tel système permet à d'autres personnes de pouvoir s'absenter à moyen terme et reprendre le cours de leur mandat politique pour lequel il ou elle a été élu.e.

Compte tenu de ce qui précède, la CFQF formule les propositions suivantes :

1. La CFQF invite la CIP-E à entreprendre les travaux nécessaires pour introduire un système de suppléance au niveau fédéral. La CIP-E demande un avis de droit pour savoir quels

³ [Rapport de la Commission des institutions politiques du 15 avril 2021](#) à l'initiative parlementaire Fiala 19.492. Système de milice sous pression. Trouver des solutions viables.

textes il est nécessaire de modifier pour créer un système de suppléance et garantir la préservation de la santé des députées après un accouchement.

2. La CFQF suggère que les points suivants figurent dans ce système de suppléance :
 - Suppléance possible pour les séances plénières ainsi que pour les séances de commission, sauf exceptions telles que prévues aux articles 18 du Règlement du Conseil national et 14 du Règlement du Conseil des Etats (commissions de gestion et d'enquêtes parlementaires) ;
 - Suppléance de 2 à 3 mois au minimum possible pour des raisons personnelles ou professionnelles ;
 - Pour de telles absences, le parti de la personne à remplacer propose une personne non élue de sa liste électorale aux dernières élections fédérales. Pour les élections au Parlement (Conseil des Etats), il faudrait trouver une solution applicable. La nomination est faite par le Bureau, ou pour les absences de plus de 6 mois, soumise au vote du plenum (Conseil national ou Conseil des Etats).
3. Si la voie de la modification de la LAPG est maintenue par la commission, la CFQF propose d'adopter la proposition de la minorité Caroni et avec cet ajout : « et après une période de 8 semaines suivant l'accouchement » à l'article 16d, al. 3 LAPG (pour la proposition de majorité ainsi que de celle de la minorité) :

Art. 16d, al. 3

³ Il s'éteint de manière anticipée si la mère reprend une activité lucrative ou si elle décède ; il ne s'éteint toutefois pas de manière anticipée si la mère participe, en tant que députée et après une période de 8 semaines suivant l'accouchement, à des séances plénières du Parlement fédéral ou d'un parlement cantonal ou communal.