



Signataires : Amanda Gavilanes, Caroline Marti, Jean-Charles Rielle, Badia Luthi, Romain de Sainte Marie, Grégoire Carasso, Jocelyne Haller, Youniss Mussa, Thomas Wenger, Boris Calame

Date de dépôt : 31 août 2022

Projet de loi

modifiant la loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption (LAMat) (J 5 07) (*Prolongation de l'allocation cantonale de maternité en cas d'hospitalisation du nouveau-né*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption, du 21 avril 2005, est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

² En cas d'hospitalisation du nouveau-né, le droit à l'allocation est prolongé d'une durée équivalente à celle de l'hospitalisation si les conditions prévues à l'article 16c, alinéa 3, lettres a et b, de la loi fédérale sont réunies.

Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ A compter du premier jour suivant l'extinction du droit à l'allocation fédérale, l'allocation cantonale n'est versée que dans la mesure où, ajoutée aux prestations énumérées ci-dessous, elle ne dépasse pas le montant défini à l'article 10, alinéa 1, de la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En décembre 2020, le Parlement fédéral a voté une modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG) – modification entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021 – afin de corriger la situation problématique dans laquelle se trouvaient jusqu’alors les femmes dont le nouveau-né devait être hospitalisé à la naissance de manière prolongée, soit pendant plus de trois semaines.

En effet, dans une telle situation, la mère pouvait décider de repousser son congé maternité afin que celui-ci ne débute qu’à compter du retour à la maison de l’enfant. Cela lui permettait de bénéficier dès ce moment d’un congé « plein », non amputé des semaines pendant lesquelles le nouveau-né avait dû être pris en charge à l’hôpital. Toutefois, repousser de la sorte le début du congé maternité, et donc du versement des allocations maternité fédérale et cantonale, impliquait pour un certain nombre de mères de se retrouver sans revenu pendant la période transitoire suivant la naissance de leur enfant et précédant son retour au domicile (dans le cas notamment où l’employeur décidait d’interrompre le versement du salaire pendant cette période). De plus, la protection contre les licenciements dont bénéficient les mères en vertu de l’article 336c du code suisse des obligations (CO) restait, elle, effective uniquement pendant les 16 semaines suivant l’accouchement, sans report possible.

Si la problématique de la perte du revenu pendant la période transitoire du séjour du nouveau-né à l’hôpital avait pu être partiellement corrigée à Genève pour les mères salariées (à la faveur d’une décision de la Cour d’appel de la juridiction des prud’hommes faisant jurisprudence¹), les mères indépendantes ou employeurs restaient, elles, jusqu’à l’été dernier, encore exposées à un fort risque de précarisation en cas de complications nécessitant l’hospitalisation prolongée de leur nouveau-né.

C’est pour parer à ces situations douloureuses qui viennent « ajouter du malheur au malheur », et pour permettre aux mères de rester au chevet de leur nouveau-né sans craindre pour leur autonomie financière, que les membres du Parlement fédéral ont adopté une modification de la LAPG en juillet dernier.

¹ CAPH/184/2008 : <https://justice.ge.ch/apps/decis/fr/caph/show/1863076>

Modification de la législation fédérale

La nouvelle législation prévoit désormais, en cas d'hospitalisation du nouveau-né, une *prolongation* (plutôt qu'un report) du versement de l'allocation maternité fédérale. Plus précisément, dans sa nouvelle teneur, l'article 16c alinéa 3 LAPG² stipule :

« 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. »*

Cette disposition porte ainsi la durée légale maximum de versement de l'allocation fédérale – et donc du congé (cf. article 329f CO) – à 154 jours (98+56), soit 22 semaines.

En ce qui concerne le montant de l'allocation, celui-ci est fixé à l'article 16f, alinéa 1, LAPG, lequel stipule notamment que *« le montant maximal s'élève à 196 francs par jour »*. L'allocation correspondant à 80% du revenu moyen de l'activité avant l'accouchement, ce plafond est atteint par un revenu annuel de 88 200 francs (ou 7350 francs par mois hors 13^e). Au-delà, les montants acquis ne donnent droit à aucune indemnisation supplémentaire.

Limites de la nouvelle loi : le cas des grands prématurés

Si la modification légale précitée est à saluer et constitue un réel progrès pour les mères dont le nourrisson né à terme doit être hospitalisé, une difficulté majeure demeure néanmoins pour celles qui mettent au monde de (très) grands prématurés (i.e. moins de 32 (respectivement 28) semaines de grossesse). En effet, ainsi limité à 56 jours au maximum, le prolongement du versement de l'allocation fédérale s'avère bien souvent insuffisant pour couvrir à la fois la période d'hospitalisation du nouveau-né et celle suivant son retour au foyer, dont il n'est pas rare qu'il n'intervienne que plusieurs mois après l'accouchement.

Alors que les grands prématurés sont précisément ceux qui nécessitent les plus grands soins et qu'ils devraient pouvoir bénéficier de toute l'attention de

² Etat au 1^{er} janvier 2022.

leurs parents, leurs mères sont parfois contraintes de reprendre leur activité professionnelle quelques jours seulement après la sortie de l'hôpital – ou, à défaut, doivent subir le stress supplémentaire d'une détérioration, parfois durable, de leur situation professionnelle et financière. La presse s'est récemment fait l'écho de ces mères qui, peu nombreuses, sont restées dans l'angle mort de la nouvelle législation³.

Lacunes de la législation genevoise

A la problématique qui vient d'être décrite s'ajoute qu'en l'absence de modification de la législation genevoise suite aux changements intervenus au plan fédéral, le droit cantonal est aujourd'hui lacunaire et son application engendre des inégalités de traitement difficilement justifiables.

En effet, en vertu de la loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption (LAMat), du 21 avril 2005, les mères ont droit pendant 112 jours à une allocation cantonale égale à 80% de leur gain assuré, mais ne pouvant dépasser le montant maximal déterminant pour l'assurance-accidents obligatoire (art. 10, al. 3 LAMat). A ce jour et depuis le 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la dernière réévaluation par le Conseil fédéral, ce montant maximal s'élève à 148 200 francs par an⁴.

Du montant de l'allocation cantonale doivent être déduits les montants et indemnités journalières touchés en vertu de la loi fédérale, de sorte que pendant les 14 premières semaines du congé, durant lesquelles l'allocation fédérale est ordinairement versée, seules les mères dont le revenu annuel est supérieur à 88 200 francs bénéficient en principe d'un complément cantonal. Au cours de la quinzième et de la seizième semaine, en revanche, toutes les mères sont indemnisées par l'allocation cantonale seule, jusqu'à concurrence du montant maximal précité.

Cette situation type est celle prévalant dans le cas d'un congé maternité « ordinaire ». Cependant, en cas d'hospitalisation du nouveau-né et de prolongation du congé au sens de la nouvelle loi fédérale, les mères dont le montant du gain assuré donne lieu au versement d'un complément cantonal ne bénéficient d'une pleine indemnisation que jusqu'au terme de la seizième semaine de congé. En effet, la loi cantonale n'ayant pas été adaptée, si le

³ Voir par exemple : <https://www.tdg.ch/meres-de-prematures-elles-denoncent-un-retour-au-travail-trop-rapide-529264453384>

⁴ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-55178.html>

congé se poursuit au-delà (possiblement jusqu'à 22 semaines), la mère ne peut plus prétendre au versement d'une allocation cantonale⁵.

Proposition de modification légale et commentaire article par article

Le présent projet de loi entend corriger les deux lacunes principales évoquées ci-dessus, soit d'une part l'absence de prolongation possible dans le dispositif cantonal d'indemnisation et d'autre part la durée trop courte de versement pour les mères de grands prématurés.

Pour ce faire, il est proposé d'introduire, par analogie avec le vote fédéral, un nouvel alinéa à l'article 5 de la loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption (LAMat), du 21 avril 2005. Cet article, sous chapitre II « Allocation maternité », en règle les conditions, la durée et le montant maximal.

La formulation retenue reprend presque à l'identique celle de la nouvelle disposition fédérale (cf. article 16c, alinéa 3 LAPG), à la différence notable de la limite de 56 jours qui est volontairement écartée – et ce afin de garantir une pleine et entière prolongation de la durée de versement de l'allocation, soit tout au long de la période d'hospitalisation du nouveau-né.

Quant à la modification suggérée à l'article 6, alinéa 1, il s'agit d'une simple adaptation « mécanique » découlant de cette extension. Plus précisément, elle consiste à remplacer la formule « *Entre le 99^e et le 112^e jour suivant l'octroi du droit aux allocations fédérales...* » par celle, plus large, de : « *A compter du premier jour suivant l'extinction du droit à l'allocation fédérale...* ». De la sorte, la disposition se réfère toujours à la période pendant laquelle seul le droit à une allocation cantonale subsiste, mais sans en présager la durée. Elle intègre dès lors l'éventualité d'une prolongation dont la durée maximale n'est pas fixée dans la loi.

Finalement, l'entrée en vigueur immédiate de la loi (soit le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle) doit permettre l'octroi de la prolongation visée à l'article 5, alinéa 3, à toute mère dont le nouveau-né est hospitalisé à cette date et qui remplit les conditions fixées à l'article 16c, alinéa 3, lettres a et b de la loi fédérale.

⁵ Exception notable, le règlement du personnel du pouvoir judiciaire (RPPJ), du 5 novembre 2020, prévoit en son article 64 (nouvelle teneur au 1^{er} janvier 2022) : « *En cas d'hospitalisation de l'enfant d'une durée de 2 semaines consécutives au moins survenant dans les 3 mois suivant l'accouchement, attestée par certificat médical, le congé maternité est prolongé d'une durée équivalente à l'hospitalisation mais n'excédant pas 3 mois, avec versement de la rémunération pleine.* »

Conséquences financières

Sans pouvoir le chiffrer précisément, il est possible d'affirmer que le coût de la mesure proposée est raisonnable. En effet, et fort heureusement, le nombre de nouveau-nés qui doivent être hospitalisés immédiatement après la naissance et de manière prolongée est très faible.

Quelques chiffres pour s'en convaincre :

- Au moment du vote de la prolongation au niveau fédéral, il a été estimé que la mesure concernerait environ 1300 bébés par année, pour un coût total annuel de 5,9 millions de francs⁶.
- Parmi les nouveau-nés hospitalisés de manière ininterrompue pendant plus de 3 semaines⁷, 80% l'ont été moins de 56 jours⁸.
- En 2020, à l'échelle de la Suisse, « 6,4% des enfants sont nés prématurément, c'est-à-dire avant 37 semaines révolues de gestation »⁹. Aux HUG, 30 à 40 grands prématurés seraient accueillis chaque année¹⁰.
- Environ 500 nouveau-nés sont soignés chaque année au sein de l'Unité de néonatalogie de l'Hôpital des enfants, à Genève, pour un total annuel cumulé de 6500 journées d'hospitalisation¹¹.

Précisons encore que le nombre de bénéficiaires effectives des indemnités LAPG se situe vraisemblablement en deçà du nombre de naissances dénombrées ci-dessus, d'une part car les grossesses multiples sont nombreuses parmi les naissances prématurées et d'autre part car toutes les mères ne sont pas actives professionnellement.

Les services compétents de l'administration pourront certainement affiner ces estimations sans difficulté.

En conclusion, le canton de Genève a les moyens de soutenir financièrement les familles qui doivent affronter la douloureuse épreuve de voir leur enfant, tout juste né, être hospitalisé pendant plusieurs semaines,

⁶ <https://www.tdg.ch/nouveau-ne-hospitalise-indemnites-maternite-prolongees-502071963184>

⁷ Il s'agit du délai qui était prévu dans la première mouture du projet fédéral.

⁸ <https://www.tdg.ch/meres-de-prematures-elles-denoncent-un-retour-au-travail-trop-rapide-529264453384>

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/sante/etat-sante/sante-nouveaunes>

¹⁰ <https://www.tdg.ch/meres-de-prematures-elles-denoncent-un-retour-au-travail-trop-rapide-529264453384>

¹¹ <https://www.hug.ch/enfants-ados/neonatalogie-0>

voire mois. Durant cette période d'incertitude et de crainte, aussi imprévisible qu'éprouvante, offrons la possibilité aux mères (à défaut de pouvoir l'offrir, en l'état du cadre légal, aux deux parents) de se consacrer pleinement à leur nouveau-né et à l'amélioration de son état de santé, sans vivre le stress supplémentaire d'une perte de revenu et/ou d'emploi. Cette proposition simple paraît d'autant plus légitime que le rôle bénéfique de la présence de la mère au côté du nouveau-né hospitalisé est désormais largement reconnu¹² et que Genève, comme le reste du pays, ne connaît toujours pas de congé parental ni de congé paternité étendu.

Pour toutes ces raisons, nous vous remercions, Mesdames les députées, Messieurs les députés, d'accueillir favorablement la présente proposition de loi.

¹² Voir par exemple : <https://pulsations.hug.ch/article/renforcer-les-liens-avec-son-bebe>