



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la suspension du traitement de l'initiative « Pour un congé parental vaudois »

1. INTRODUCTION

Le présent EMPD vise à permettre au Grand Conseil de prononcer la suspension du traitement de l'initiative populaire cantonale « Pour un congé parental vaudois ». En effet, le contexte juridique fédéral en lien avec la thématique du congé parental est actuellement très incertain, le Conseil fédéral ayant recommandé à l'Assemblée fédérale de refuser d'accorder sa garantie à une modification de la Constitution du Canton de Genève prévoyant un dispositif très semblable à celui que l'initiative « Pour un congé parental vaudois » veut introduire, au motif qu'il serait incompatible avec le droit fédéral. Or, ce cadre légal fédéral est en voie d'être précisé, d'une manière susceptible d'avoir un impact significatif sur les suites à donner à l'initiative précitée.

Le projet de décret prévoit en substance la suspension du délai prévu à l'article 123 LEDP et autorise le Conseil d'Etat à présenter un contre-projet à l'initiative « Pour un congé parental vaudois » dans un délai de 12 mois à partir du moment où l'Assemblée fédérale aura statué sur la modification prévue de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (RS 834.1 ; LAPG).

2. DESCRIPTION DE LA SITUATION

L'initiative populaire législative « Pour un congé parental vaudois », rédigée de toutes pièces, a été déposée le 7 juin 2022. Elle demande que la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLAFam ; BLV 836.01) soit modifiée afin d'accorder un congé rémunéré de 18 semaines aux parents qui exercent une activité professionnelle, en complément des congés fédéraux de maternité (14 semaines) et de paternité (2 semaines). Ainsi, les parents vaudois qui travaillent pourraient bénéficier d'un congé de 34 semaines au total. L'initiative vaudoise développe un dispositif distinct et complémentaire aux allocations perte de gain fédérales (LAPG), avec prélèvement de cotisations paritaires (de 0.2% au maximum), en complément de la contribution de l'Etat et des Communes. Les initiants estiment le coût total d'un congé parental cantonal rémunéré de 18 semaines à 126 millions par an.

Par ailleurs, selon l'art. 123 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01), le Conseil d'Etat dispose de 15 mois à partir de l'aboutissement d'une initiative pour transmettre son préavis au Grand Conseil, l'initiative devant pouvoir être soumise au peuple au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt (art. 82 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud [Cst-VD ; BLV 101.01]). Le Grand Conseil peut prolonger ce dernier délai d'un an si le Conseil d'Etat prévoit d'accompagner son préavis d'un contre-projet, ce qui prolonge d'autant celui dont dispose l'Exécutif pour présenter un projet au Grand Conseil. En date du 4 octobre 2023, le Conseil d'Etat a adopté un projet de décret visant à prolonger d'une année le délai pour soumettre au vote l'initiative en vue de lui opposer un contre-projet direct. Le Grand Conseil l'a adopté le 23 avril 2024.

Au niveau fédéral, les personnes salariées et indépendantes disposent d'un congé de maternité de 14 semaines, d'un congé de paternité de deux semaines et d'un congé pour parents adoptifs, de deux semaines également. Les cantons ont la possibilité de légiférer pour augmenter la durée du congé de maternité ou du congé d'adoption, ils peuvent aussi augmenter l'indemnisation qui est versée au titre de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG ; RS 834.1).

Le canton de Genève a adopté le 18 juin 2023, avec 57.9% des voix, une initiative populaire demandant d'inscrire dans la Constitution genevoise la garantie d'une assurance parentale de 24 semaines au total (4 semaines pour le 2e parent et 4 semaines à se partager entre parents ; le canton de Genève comptant déjà un congé maternité de 16 semaines, et tenant compte du congé de paternité fédéral de 2 semaines, cela représente 6 semaines supplémentaires). L'article constitutionnel voté par le peuple genevois précise que le financement du congé est assuré de manière obligatoire par les employés et les employeurs à part égale : « Il garantit, en complément de la législation fédérale, une assurance financée à part égale par les employeurs et employés de 16 semaines au moins en cas de maternité et de 8 semaines au moins pour l'autre parent. Sur demande commune des 2 bénéficiaires de l'assurance, l'Etat garantit la possibilité pour l'un des bénéficiaires de reporter 2 semaines de l'assurance en faveur de l'autre bénéficiaire ».

Selon le Conseil fédéral, les modalités de financement prévues par l'article constitutionnel genevois ne seraient pas compatibles avec le droit fédéral. Celui-ci exclurait en effet que des cotisations paritaires supplémentaires soient perçues pour financer des mesures de politique familiale plus étendues que celles prévues par loi sur les allocations pour pertes de gain (LAPG), sauf dans les cas expressément prévus par les art. 16h et 16x LAPG (assurance de maternité et d'adoption).

Faisant ce constat, le gouvernement fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale de refuser d'accorder la garantie fédérale (art. 51 al. 2 Cst.) à la modification de la Constitution genevoise adoptée en votation populaire. Il a parallèlement lancé une révision de la LAPG, qui doit permettre aux cantons d'instaurer à l'avenir une assurance de parentalité pour l'autre parent. La consultation a été effectuée au printemps 2024. Compte tenu de la démarche en cours, les deux Chambres ont décidé d'attendre le résultat des travaux législatifs avant de se prononcer sur la question de l'octroi de la garantie fédérale aux dispositions constitutionnelles genevoises, en suspendant concrètement la mise en vigueur du congé parental genevois de 24 semaines. Le Conseil des Etats s'est prononcé le 10.09.2024, tacitement, et le Conseil national le 18.09.2024 par 120 voix contre 50.

Au de ces éléments, le Conseil fédéral devrait rapidement proposer une modification de loi, à la suite des retours de la consultation menée au printemps 2024.

Dans les autres cantons, rappelons qu'en janvier 2021, le Grand Conseil tessinois adoptait un congé parental de deux semaines, en tant que contre-projet à une initiative parlementaire pour un congé maternité de 20 semaines. Ce dernier n'a pas pu être mis en œuvre, compte tenu des incertitudes fédérales mentionnées ci-dessus. Dans le Canton de Neuchâtel, un projet de loi pour un congé de

34 semaines au total (plus 18 semaines) a été déposé au Grand Conseil le 10 mars 2022. Il est toujours en cours de traitement. D'autres initiatives cantonales ont échoué devant le peuple : Zurich le 15 mai 2022 (20 semaines supplémentaires, sans contre-projet), Berne le 18 juin 2023 (24 semaines supplémentaires).

Signalons enfin que des initiatives visant à introduire un congé parental au niveau national ont récemment été déposées auprès de nombreux parlements cantonaux. Les cantons de Genève, du Jura, du Valais et de Neuchâtel ont ainsi déposé auprès de l'Assemblée fédérale des initiatives cantonales visant à créer un congé parental au niveau national, actuellement pendantes. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats s'est penchée fin janvier 2025 sur la question de l'introduction d'un congé parental lors de l'examen préalable des quatre initiatives cantonales portant sur ce sujet. Aux yeux de la Commission, le sujet mérite d'être étudié de manière approfondie et a accepté de donner suite à deux initiatives déposées par les cantons de Genève et du Jura (24.301 et 24.310). Par complétude, il est encore précisé que par décision du 6 mars 2025, le Conseil des Etats a refusé de donner suite à l'initiative déposée par le canton du Tessin Pour l'introduction d'un congé parental national (24.311), jugée comme un modèle trop restrictif en comparaison avec les propositions genevoises et jurassiennes notamment.

Au vu des éléments précités, par décision du 12 février 2025, le Conseil d'Etat a décidé de consulter le comité d'initiative « Pour un congé parental vaudois » sur la possibilité de suspendre le traitement de l'initiative jusqu'à ce que les travaux de révision de la LAPG en cours aient abouti. En réponse, les initiants ont réitéré leur conviction selon laquelle l'initiative serait conforme au droit supérieur, mais se sont néanmoins déclarés favorables à une suspension du traitement de l'initiative, compte tenu notamment de la volonté affichée par le Conseil d'Etat de présenter un contre-projet et afin de donner à celui-ci un maximum de chances de succès.

Dans ces conditions, l'adoption par le Grand Conseil d'un décret ordonnant la suspension du traitement de l'initiative « Pour un congé parental vaudois » permettra d'attendre que le contexte juridique fédéral soit clarifié, de la même manière que l'Assemblée fédérale a décidé d'attendre une telle clarification avant de se prononcer sur la garantie des modifications de la Constitution du Canton de Genève du 18 juin 2023.

3. MODIFICATION PROPOSEE

Il doit être rappelé qu'un contrôle de la conformité de l'initiative au droit supérieur a déjà été effectué par le Conseil d'Etat avant l'autorisation de récolter les signatures (art. 80 Cst-VD) ; l'initiative « Pour un congé parental vaudois » avait en effet été validée par le Conseil d'Etat par décision du 15 septembre 2021. Toutefois, à ce moment-là, le Conseil fédéral n'avait pas encore pris position au sujet de la validité de l'initiative genevoise (au contraire, dans un rapport intitulé « Congé de paternité et congé parental. État des lieux et présentation de divers modèles » adopté le 30 octobre 2013 en réponse au postulat Fetz n°11.3492, le Conseil fédéral avait jugé qu'il n'y avait pas a priori d'obstacle constitutionnel au financement d'un congé de paternité ou d'un congé parental par le biais de cotisations paritaires instituées par une réglementation cantonale). En définitive, aucune décision fédérale, ni par une instance judiciaire, ni par l'Assemblée fédérale, n'a été prise à ce jour.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil un projet de décret ordonnant la suspension du traitement de l'initiative concernée, le temps notamment que la situation juridique soit clarifiée au niveau du droit fédéral (clarification qui devrait intervenir courant 2025 en principe, par la modification de l'art. 16m bis LAPG).

Le décret proposé prévoit en substance que le Grand Conseil ordonne la suspension du délai prévu à l'article 123 LEDP et autorise le Conseil d'Etat à présenter un contre-projet à l'initiative « Pour un congé parental » dans un délai de 12 mois à partir du moment où l'Assemblée fédérale aura statué sur la modification prévue de la LAPG. Ce délai permettra cas échéant au Conseil d'Etat de mener une procédure de consultation sur le contre-projet envisagé et d'ores et déjà annoncé.

Il y a lieu de relever qu'une telle suspension n'est pas prévue expressément dans la LEDP. La situation juridique est particulière et ne s'est jamais présentée de manière identique à ce jour.

4. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Article 1

Cette disposition prévoit la suspension du traitement de l'initiative populaire « Pour un congé parental vaudois » jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale statue sur une modification de la Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG ; RS 834.1) prévoyant l'introduction d'un congé parental par les cantons, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026. Elle prévoit donc une dérogation à l'art. 123 al. 1 à 3 LEDP, qui fixe les délais ordinaires de traitement des initiatives populaires.

Article 2

Cet article autorise le Conseil d'Etat à présenter un contre-projet à l'initiative « Pour un congé parental » dans un délai de 12 mois à partir du moment où l'Assemblée fédérale aura statué sur la modification prévue de la LAPG. Ce délai permettra notamment au Conseil d'Etat de mener une procédure de consultation sur le contre-projet envisagé et d'ores et déjà annoncé.

Article 3

Il s'agit de la disposition légale usuelle en matière d'exécution et de publication des décrets.

5. CONSEQUENCES

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

Adoption d'un décret.

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

Néant.

5.3 Conséquences en termes 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 d'adopter :

- le projet de décret ordonnant la suspension du traitement de l'initiative « Pour un congé parental vaudois ».

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la suspension du traitement de l'initiative « Pour un congé parental vaudois »

du 30 avril 2025

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le Grand Conseil suspend le traitement de l'initiative « Pour un congé parental vaudois » jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale statue sur une modification de la Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG ; RS 834.1) prévoyant l'introduction d'un congé parental par les cantons.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à présenter un contre-projet à l'initiative « Pour un congé parental vaudois » dans un délai de 12 mois à partir de la décision de l'Assemblée fédérale sur la modification de la LAPG prévoyant l'introduction d'un congé parental par les cantons.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.