

République et Canton de Genève
Grand Conseil
Commission des affaires sociales
Mme Véronique KÄMPFEN
Présidente

Genève le 17 octobre 2022

PL 13177 modifiant la loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption (LAMat) (J 5 07)

Madame la Députée,

Nous répondons à la demande de la commission des affaires sociales que vous présidez, datée du 6 octobre dernier : nous avons été sollicités pour prendre position concernant le projet de loi de la référence ci-dessus nommée, plus précisément, d'exprimer notre avis sur la possibilité pour les parents adoptifs de se partager un congé de 14 jours d'indemnités fédérales, alors que le régime genevois actuel prévoit de désigner un seul parent adoptif pour percevoir ces indemnités.

Espace A est une association active depuis 20 ans, à Genève, dans l'accompagnement psychologique des personnes concernées par l'adoption, par le placement extra familial, par la procréation médicalement assistée ainsi que par la recherche d'origines dans le cadre de l'adoption et de la procréation médicalement assistée.

Forts de notre expérience dans la préparation des candidats à l'adoption, ainsi que dans l'accompagnement et le soutien des familles, parents et enfants par adoption, nous pensons qu'il est de l'intérêt des familles adoptives de garder le système prévu par la LAPG qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023, c'est-à-dire, dans le cas d'une adoption conjointe, de se partager le congé de 14 jours d'indemnités fédérales et, dans la mesure du possible, dans le cas d'adoption conjointe et par une personne célibataire, de le prendre de manière flexible dans la période d'une année.

Le but de la nouvelle allocation fédérale d'adoption

L'adoption, comme mesure subsidiaire de protection de l'enfant, permet d'offrir un foyer à un enfant qui était jusque-là privé de soutien familial adéquat. Les états signataires de la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de la Haye de 1993, reconnaissant que, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, l'enfant doit grandir dans un milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension, et que l'adoption internationale peut présenter l'avantage de donner une famille permanente à l'enfant pour lequel une famille appropriée ne peut être trouvée dans son État d'origine. L'intérêt supérieur de l'enfant prévaut dans toutes les prises de décisions qui le concernent.

L'adoption a pour conséquence légale d'établir une filiation entre le ou les parents adoptifs et l'enfant adopté. Sur le plan juridique, les droits et les devoirs de ce lien de filiation sont analogues à ceux engendrés par la filiation biologique.

Le législateur, comme les spécialistes du développement de l'enfant, sont d'accord pour dire qu'accueillir un enfant, par voie naturelle ou adoptive, nécessite un temps d'accordage parents/enfant. Ce temps d'accordage semble d'autant plus essentiel dans le cas des familles adoptives que l'enfant qui arrive présente des besoins spécifiques liés, entre autres, au traumatisme de l'abandon. Ses capacités d'attachement ont été mises à l'épreuve et seront remises en jeu dans ce nouveau lien. Il est essentiel que chacun des parents adoptifs puisse être présent pour répondre aux besoins propres à cette rencontre afin qu'un jour ils puissent faire famille, dans le sens de partager des liens affectifs. Ces parents adoptifs, bien que préparés intellectuellement à ce processus, doivent faire face à la surprise de la rencontre avec un enfant déjà parlant, déjà individué. Bien souvent, ils témoignent de comment la réalité de cette parentalité est bien plus déstabilisante que celle imaginée.

Les adoptions exigent une grande capacité d'adaptation, tant de la part de l'enfant que des personnes qui l'adoptent. L'enfant doit surmonter les effets de la rupture d'avec son milieu d'origine, et, dans la plupart des adoptions d'aujourd'hui, changer de langue, de culture.

C'est pourquoi dans le cadre de l'adoption, le congé doit pouvoir être pris par l'un ou l'autre parent. Même si dans la plupart des cas, l'enfant s'attache en première instance à la figure maternelle cela peut aussi être parfois avec le papa.

Il ne faut pas non plus négliger les aspects administratifs et médicaux qui impliquent une adoption : des rendez-vous administratifs pour inscrire l'enfant dans les organismes suisses, des rendez-vous médicaux/paramédicaux. Sur ce point, il faut prendre en compte qu'une partie des bilans est réalisée rapidement (comme les bilans sanguins, des radios, etc) et qu'une autre partie exige que l'enfant soit déjà acclimaté pour lui permettre d'acquérir une certaine maîtrise de la langue avant de pouvoir consulter l'ophtalmologue, le logopède, etc. Selon notre expérience de ces dernières années, la plupart des couples qui adoptent sont binationaux, ce qui implique une série de démarches supplémentaires, à entreprendre par le membre du couple concerné ;

membre qui ne coïncide pas forcément avec la personne qui a demandé le congé d'adoption existant à Genève.

Ces mêmes raisons ont été invoquées dans le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (15 juillet 2019), selon lequel une adoption n'étant pas directement liée à l'accouchement, et par respect de l'égalité de traitement au sein de la famille, le modèle présenté prévoit que les parents adoptifs puissent choisir librement qui bénéficiera d'une allocation sous la forme d'un congé de deux semaines financé par l'APG, congé qui pourra être partagé entre les deux parents.

Cet avis est également partagé par le Conseil Fédéral lors de son rapport du 30 octobre 2019 : « Afin que la flexibilité nécessaire soit garantie aux parents adoptifs, ces derniers doivent avoir la possibilité de prendre le congé sous la forme de semaines ou de journées. Un congé pris sous la forme de journées peut aussi s'avérer judicieux pour l'employeur ».

La possibilité de pouvoir se partager l'allocation fédérale a comme but de donner une flexibilité aux parents adoptifs, au bénéfice de l'intégration de l'enfant. Comme évoqué précédemment, une flexibilité qui permettra de réaliser les démarches dans un tempo adéquat aux besoins de l'enfant.

Argumentaire sur la situation plus favorable de la LAMat

Nous sommes très sensibles à l'argumentation selon laquelle les allocations existantes en cas d'adoption à Genève sont plus favorables que celles prévues au niveau fédéral, inexistantes jusqu'à la modification qui entrera en vigueur en janvier 2023.

Toutefois, il faut signaler qu'il s'agissait à l'époque de proposer une solution équivalente à celle proposée dans le cas d'un accouchement, soit une assurance maternité. Dans le cas de l'allocation d'adoption, il s'agit d'une allocation distincte à celle de la maternité. Ceci a été clairement établi par le Conseil Fédéral dans son rapport déjà cité : « Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral estime qu'il est opportun d'introduire, en complément à l'allocation de maternité et à l'allocation de paternité, une allocation d'adoption ».

Argumentaire quant aux nombres d'adoptions

Dans le projet de loi, il est indiqué que le nombre d'adoptions pourrait légèrement augmenter en raison de l'entrée en vigueur du mariage pour les couples homosexuels et donc les possibilités d'adoption qui leur seront ouvertes. Compte-tenu de notre pratique, nous tenons à réfuter cette argumentation.

Actuellement, très peu de pays proposent à l'adoption internationale des enfants concernés par la nouvelle allocation d'adoption, c'est-à-dire des enfants de moins de 4 ans révolus, voir même des enfants concernés par l'allocation d'adoption genevoise.

Sur la soixantaine de pays figurant sur la liste disponible sur le site de l'Office Fédérale de la Justice, seulement six pays peuvent éventuellement proposer à l'adoption des enfants de moins de 4 ans révolus : Burkina Faso, Sri Lanka, Roumanie, République Tchèque, Venezuela et Etats Unis, et à la condition - pour certains pays - d'avoir minimum 5 ans de mariage.

Quant au nombre d'enfants de moins de 4 ans et de moins de 8 ans adoptés à Genève, de manière conjointe, il est très faible :

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adoption conjointe							
≤ 4 ans	3	5	2	6	3	0	3
4 ≤ 8 ans	0	4	4	1	4	4	1
Adoption par personnes célibataires							
≤ 4 ans	2	0	0	2	0	1	0
4 ≤ 8 ans	0	0	0	0	0	0	0
Total	5	9	6	9	7	5	1

* Source : Office fédérale de la statistique

Comme expliqué dans le point 5 du projet de loi, l'application du principe de subsidiarité de la Convention de la Haye en matière d'adoption justifie en grande partie ces chiffres. Des prises en charge et la mise en place de mesures de protection adaptées pour les enfants très jeunes dans les pays d'origine ont pour conséquence que les très jeunes enfants ne sont plus proposés à l'adoption internationale.

De plus, les conditions pour bénéficier de ces allocations sont très restrictives et elles ne seront pas remplies si le ou les parents adoptifs bénéficient auprès de son ou leurs employeurs, des allocations plus favorables. C'est le cas par exemple dans le cas prévu pour les membres du personnel de l'administration cantonale de Genève (article 34 Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux RPAC).

Nous pouvons remarquer au passage que selon l'alinéa 6 du même article précité, si les deux parents adoptifs sont membres du personnel auprès du même employeur, soumis au règlement, le congé d'adoption est octroyé selon l'une des deux modalités suivantes :

- a) soit il bénéficie intégralement à un seul parent;
- b) soit les 16 premières semaines du congé bénéficient au parent qui a droit à l'allocation d'adoption **et les 4 dernières semaines peuvent être réparties entre les deux parents, d'entente avec la hiérarchie.**

Par conséquent, compte tenu de cet ensemble de points :

- Le but recherché par la loi avec l'introduction d'une nouvelle allocation d'adoption,
- La situation particulière reconnue aux familles par adoption : flexibilité et adaptation requises lors d'une adoption, démarches administratives et démarches médicales,
- La temporalité propre à l'accueil d'un enfant ayant vécu des traumatismes
- Le faible nombre d'enfants concernés par la nouvelle allocation d'adoption, c'est-à-dire de moins de quatre révolus,
- Le cas déjà prévu à Genève par le RPAC quant à la flexibilité possible quant à la possibilité de repartir entre les parents 14 jours de congé d'adoption,

Notre association est de l'avis que dans le cas d'une adoption conjointe, il conviendrait que les parents adoptifs puissent se partager le congé de 14 jours d'indemnités fédérales et ceci dans le délai cadré d'une année. Dans le cadre d'une adoption par une personne célibataire, il conviendrait également que le parent adoptif puisse bénéficier de 14 jours à prendre de manière flexible dans le même cadre temporel.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre proposition, nous vous prions d'agréer, Madame la Députée, l'expression de notre considération distinguée.

Macarena Fatio

Directrice de l'association Espace A

Association Espace A
Chemin de la Gravière 4
CH- 1227 Les Acacias Genève
+41 (0) 22 910 05 48