



Rapport explicatif sur l'avant-projet de la loi sur les allocations de maternité

1. Généralités

L'avant-projet de la loi sur les allocations de maternité concrétise l'article 33 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 relatif à la protection de la maternité dont la teneur est la suivante :

Art. 33 *Maternité*

¹ *Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement.*

² *Une assurance maternité couvre la perte de gain.*

³ *Les mères sans activité lucrative reçoivent des prestations équivalant au moins au montant de base du minimum vital; celles qui ont une activité lucrative à temps partiel y ont droit proportionnellement.*

⁴ *L'adoption et la naissance sont mises sur pied d'égalité si l'enfant adopté n'est pas celui du conjoint et si son âge ou sa situation le justifient.*

Cet article est complété par la disposition transitoire suivante :

Art. 148 *b) Dispositions particulières*
 1. *Maternité (art. 33)*

¹ *Les prestations cantonales dues en cas de naissance et d'adoption sont versées pendant au moins 14 semaines.*

² *Leur versement doit commencer au plus tard le 1^{er} janvier 2008.*

³ *Si une assurance maternité fédérale est mise en place, le versement cessera pour celle(s) des catégories de prestations que le droit fédéral prévoit (mère avec [art. 33 al. 2] ou sans activité lucrative [art. 33 al. 3], adoption [art. 33 al. 4]).*

L'introduction dans l'ordre juridique cantonal d'une disposition constitutionnelle sur la sécurité matérielle de la maternité ne remet pas en cause fondamentalement le dispositif d'allocations de maternité préexistant ; bien au contraire ce dispositif a comme but de garantir la sécurité matérielle des femmes après un accouchement. Ce but est ainsi devenu un droit selon la nouvelle Constitution. Dans ce sens, les dispositions de la loi du 6 juin 1991 sur les allocations de maternité (RSF 836.3 ; ci-après : la loi) ont servi de base pour cet avant-projet, solution qui permettra de maintenir les acquis (cf. également pt 4 ci-après).

2. Le régime fédéral

La modification du 3 octobre 2003 de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (Loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG ; RS 834.1) en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2005, a introduit un régime de protection de la maternité en faveur des femmes ayant une activité lucrative. Celles-ci bénéficient de prestations de l'assurance fédérale durant 14 semaines dès le jour de l'accouchement (art. 16d LAPG). Les prestations sont versées sous forme d'indemnités journalières (art. 16e al. 1 LAPG) égales à 80 % du revenu moyen de

l'activité lucrative obtenu avant le début du droit à l'allocation (art. 16e al. 2 LAPG). Le montant maximal de l'indemnité est fixé à 172 francs par jour (art. 16f al. 1 LAPG), ce qui représente un montant de 5'160 francs par mois à trente jours.

Le droit fédéral ayant mis en place une assurance maternité pour les femmes avec activité lucrative, le législateur cantonal n'a plus à légiférer pour cette catégorie de personnes, sauf pour les mères avec une activité lucrative à temps partiel (cf. art. 148 al. 3 Cst).

3. La volonté de la Constituante

La Constituante a expressément prévu que les femmes sans activité lucrative bénéficient de prestations en cas de maternité, indépendamment de leur situation financière.

La Constituante a placé l'adoption sur le même pied que la maternité, pour autant que l'enfant adopté ne soit pas celui du conjoint et que son âge ou sa situation sociale le justifie (art. 33 al. 4 Cst).

L'article 33 Cst prévoit, hormis les situations de besoin (al.1^{er}), quatre différentes catégories de prestations possibles, à savoir :

- pour mère avec activité lucrative (al. 2),
- pour mère sans activité lucrative (al. 3, 1^{ère} phr.),
- pour mère avec activité lucrative à temps partiel (al. 3, 2^{ème} phr.) et
- pour mère adoptive (al. 4).

Les Chambres fédérales ayant introduit une assurance maternité pour les femmes avec activité lucrative, seules les trois dernières catégories doivent encore être introduites dans le droit cantonal.

4. La situation actuelle (allocations de maternité en cas de besoin)

Le régime actuel des allocations cantonales de maternité instauré par la loi du 6 juin 1991 répond au mandat de l'article 33 al. 1 Cst. En effet, la règle que contient cette disposition, à savoir "*Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement*", doit être comprise en tant que principe de base.

La loi précitée a institué l'octroi de prestations de besoin en faveur des femmes se trouvant dans une situation économique modeste lors de la naissance d'un enfant. On peut aussi dire qu'elle a introduit un système de prestations complémentaires en faveur de ces femmes. Le message du Conseil d'Etat du 9 avril 1991 accompagnant le projet de ladite loi mentionne que si celle-ci "ne poursuit pas directement un but de politique nataliste, elle n'en a pas moins pour objectif de créer, pour les cas de situation financière très difficile, des conditions matérielles favorisant l'acceptation de la venue d'un enfant". Dans ce même contexte, le message en question relève que des mères et plus particulièrement des mères célibataires se voient contraintes, pour pouvoir subvenir à l'entretien de la famille, de commencer ou de recommencer à exercer une activité lucrative peu de temps après la naissance d'un enfant et, par conséquent, de renoncer à s'occuper elles-mêmes de cet enfant. Permettre à ces mères en situation difficile de pouvoir élever leur enfant pendant sa première année, en leur versant durant cette période des prestations en espèces sous la forme d'allocations de maternité, tel était l'objectif principal de cette loi.

Près de 15 ans après l'entrée en vigueur de ce régime cantonal d'allocations de maternité, il y a lieu d'admettre que l'objectif visé par la loi est toujours d'actualité. Pour qu'il puisse être pleine-

ment atteint, il serait toutefois nécessaire d'élever les limites de revenu applicables ainsi que les montants maximaux de l'allocation mensuelle. Il est néanmoins possible d'affirmer aujourd'hui que les prestations octroyées durant toutes ces années ont apporté des aides ponctuelles bienvenues et justifiées à des familles dans le besoin. Au cours de ces dernières années, le recours à cette aide financière cantonale a augmenté régulièrement. Ainsi, en 2005, un montant total de 1,95 million de francs a été versé en faveur de 191 bénéficiaires, ce qui représente environ 7 % des cas de naissance dans le canton. En 2006, il y a eu une stagnation avec 190 bénéficiaires et un versement de 1,7 million de francs. Ce n'est finalement qu'en 2007 qu'une chute a été enregistrée, puisqu'il n'y a eu que 155 bénéficiaires qui ont reçu au total 1,5 million de francs. Cette régression est principalement due à la bonne conjoncture, mais aussi au fait que les limites de seuil n'ont pas été adaptées.

Par ailleurs, le montant de la prestation mensuelle peut varier d'un cas à l'autre, étant donné qu'il correspond à la différence entre la limite de revenu applicable et le revenu déterminant (avec toutefois un montant maximal fixé par le règlement d'exécution), ce qui renforce encore le caractère ciblé de cette prestation de besoin.

En résumé, on peut dire que les allocations de maternité en cas de besoin font partie du dispositif cantonal de protection de la famille mis en place il y a une quinzaine d'années et que leur importance a été clairement démontrée. Le maintien de ce régime est donc indispensable au développement de la politique familiale et la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur la maternité doit en tenir compte.

5. Le nouveau système des allocations de maternité

La Constituante a expressément prévu que les femmes sans activité lucrative bénéficient de prestations en cas de maternité, indépendamment de leur situation financière.

Les mères sans activité lucrative reçoivent des prestations équivalant au moins au montant de base du minimum vital ; celles qui ont une activité lucrative à temps partiel y ont droit proportionnellement. (Art 33 alinéa 3 Cst).

L'avant-projet propose comme montant de base du minimum vital la rente complète minimale AVS. Cela correspond, pour l'année 2008, à un montant de 1'105 francs par mois. On pourrait également appliquer d'autres notions de minimum vital telles que, par exemple, celle du droit des poursuites pour dettes, celle des prestations complémentaires ou celle de l'aide sociale. L'inconvénient de ces notions est qu'elles sont calculées sur la base des situations individuelles et sont octroyées de cas en cas sous condition de ressources. Or, la Constitution exige des prestations équivalant au moins au montant de base du minimum vital. Par conséquent, il a lieu de proposer une solution basée sur l'octroi d'un montant forfaitaire et la rente complète minimale répond à cette exigence.

Pour la détermination de l'activité lucrative à temps partiel, il y a lieu de constater que les allocations de maternité cantonales doivent être versées jusqu'à concurrence d'un minimum vital standardisé qui correspond également à la rente complète minimale AVS (1'105 francs par mois). Ainsi, les femmes qui bénéficient de prestations de l'assurance maternité fédérale, dont le montant n'atteint pas les 1'105 francs, reçoivent en conséquence la différence. Par exemple, une femme recevant 800 francs par mois en tant que perte de gain de l'assurance maternité fédérale, aura alors droit à 305 francs par mois de l'allocation de maternité cantonale. Avec cette manière de faire il n'est pas nécessaire de définir davantage la notion de temps partiel. Définition qui pourrait d'ailleurs s'avérer très difficile à appliquer.

Les allocations d'adoption sont mises sur un pied d'égalité, dans le sens où le montant versé correspond également à la rente complète minimale AVS (cf. également chapitre 7 ad articles 11 à 15).

Il est toutefois à préciser que l'avant-projet ne prévoit pas de prestations avant l'accouchement (cf. art. 33 al.1 Constitution). Pour ces situations, il est proposé de se référer au système habituel de l'aide sociale. En plus, en ce qui concerne les mères avec une activité lucrative, leur sécurité matérielle avant l'accouchement est garantie par l'article 336c al. 1 let. c CO. Cette disposition interdit à l'employeur de résilier un contrat de travail pendant la grossesse.

Finalement l'avant-projet maintient le système actuel des allocations de maternité en cas de besoin, puisque celles-ci sont indispensables pour une politique familiale digne de ce nom et pour concrétiser la volonté de la Constituante (cf. également chapitre 4).

6. Les conséquences financières

Il est évidemment difficile de chiffrer avec précision le coût du futur régime. Les estimations qui suivent tiennent compte d'une durée de l'aide cantonale octroyée durant 14 semaines, respectivement d'une année pour les situations économiquement modestes. Par ailleurs, s'agissant des femmes avec activité lucrative et donnant naissance à leur premier enfant, on sait que 62 % d'entre elles poursuivent leur activité professionnelle après leur congé de maternité.

Allocation pour mères n'exerçant pas d'activité lucrative

Sur 2'800 femmes qui mettent au monde un enfant chaque année dans le canton, on part de l'hypothèse qu'environ un tiers n'exercent aucune activité lucrative, ce qui représente en chiffre arrondi 1'000 personnes (36%). Partant du montant de base d'une rente complète minimale AVS qui s'élève en 2008 à 13'260 francs pour une année et d'une durée de l'aide octroyée de 14 semaines (98 jours = 3'560 francs arrondi), on arrive à un montant de 3'560'000 francs par année.

Allocation pour mères exerçant une activité lucrative à temps partiel

S'agissant des mères qui exercent une activité lucrative à temps partiel, il n'est pas possible d'en déterminer le nombre en l'état, aucune donnée statistique n'étant directement disponible. On peut toutefois procéder à une estimation sommaire basée sur les hypothèses suivantes : parmi les 1'800 femmes (2'800 moins 1'000) qui bénéficient de l'assurance maternité fédérale, 20% (360) recevront un montant mensuel inférieur à 1'105 francs. En admettant que le revenu mensuel brut moyen de ces 360 femmes soit de 1'000 francs, on peut en déduire qu'elles toucheront en moyenne 800 francs par mois (80% de 1'000 francs) par le biais du régime fédéral. La différence de 305 francs par mois par rapport aux mères sans aucune activité lucrative qui toucheraient, elles, 1'105 francs par mois, devrait donc être logiquement couverte par le biais de l'assurance maternité cantonale. Pour la durée de 98 jours, ces femmes recevront donc 982,70 francs. Au total, la dépense annuelle serait ainsi de l'ordre de 350'000 francs (360 situations x 982,70 francs = 353'766 francs).

Allocation d'adoption

Enfin, on compte environ 30 cas d'adoption dans le canton par an. Compte tenu des conditions juridiques mises à l'adoption, un montant de quelque 110'000 francs devrait être pris en compte (30 situations x 3'560 francs = 106'800 francs). Avec la variante (cf. ad article 12) les montants seraient nettement réduits.

Allocation de maternité en cas de besoin

Les allocations de maternité en cas de besoin seront diminuées d'environ 500'000 francs, puisque sur les environ 1'500'000 à 2'000'000 francs qui sont déjà versés en fonction du régime cantonal actuel, environ un quart est compté dans les montants pour les allocations pour les mères

sans activités, respectivement avec une activité à temps partiel. Dans l'optique d'une estimation d'un coût global, il y a donc lieu d'ajouter au maximum 1'500'000 francs pour cette catégorie de mères.

Quant aux charges administratives supplémentaires (salaires, équipements etc.) à rembourser à la Caisse cantonale de compensation AVS, elles devraient s'élever à une somme de l'ordre de 300'000 francs par année.

En résumé, les nouvelles charges financières régulières s'élèvent à :

Mère sans activité lucrative :	3'560'000.–
Mère avec activité lucrative à temps partiel :	350'000.–
Mère adoptive :	110'000.–
Charges administratives :	300'000.–
Total :	4'320'000.–

A ce montant il y a lieu d'ajouter la somme de 1'500'000 francs pour les situations en cas de besoins, qui sont déjà actuellement versés. Les coûts globaux pour tout le dispositif peuvent donc être estimés à 5'820'000 francs par année.

En outre, il y aura également des frais uniques liés à l'introduction du nouveau régime de prestations en cas de naissance et d'adoption (développement d'une application informatique, information,...) qui peuvent être évalués à quelque 300'000 francs.

7. Commentaire des articles

I. Dispositions générales

Art. 1 **Objet**

L'article 33 CST prévoit cinq différentes catégories de situations, à savoir :

- mère en cas de besoin (al.1)
- mère avec activité lucrative (al.2)
- mère sans activité lucrative (al. 3, 1^{ère} phr.)
- mère avec activité lucrative à temps partiel (al. 3, 2^{ème} phr.)
- mère adoptive (al.4)

Les situations pour les mères avec une activité lucrative sont déjà traitées par la législation fédérale (cf. aussi chapitre 2 du rapport ci-dessus). Le canton ne doit donc pas prévoir des dispositions particulières. En ce qui concerne les situations « mère sans activité lucrative » et « avec activité lucrative à temps partiel », celles-ci sont traitées par les articles 2 à 5 de l'avant-projet. Les situations « mère en cas de besoin », par les articles 6 à 10 et les situations « mère adoptive », par les articles 11 à 15.

II. Allocation de maternité complémentaire

Art. 2 **Nature et but**

L'allocation de maternité complémentaire est destinée aux femmes domiciliées et résidant dans le canton depuis une année lors de la naissance de leur enfant. Dans ce contexte, il est à préciser qu'il ne s'agit pas d'une assurance sociale, mais bien d'une prestation des pouvoirs publics. Elle n'est donc pas soumise aux régimes des accords bilatéraux. Une restriction à la population résidente est donc admissible. Il est également proposé d'exiger un établissement dans le canton d'au moins une année, cela pour des raisons d'équité. En effet, le dispositif du canton de Fribourg peut être qualifié de généreux par rapport aux situations dans les autres cantons de la Suisse. Une restriction est donc justifiée.

L'alinéa 2 comprend plusieurs principes, à savoir :

- la limitation à 98 jours du versement des prestations qui correspond aux 14 semaines prévues à l'article 148 Cst et également aux dispositions du régime fédéral en matière d'assurance de maternité.
- l'avant-projet propose comme montant de base du minimum vital, la rente complète minimale AVS. Cela correspond pour l'année 2008 à un montant de 1'105 francs par mois, respectivement à un montant de 3'560 francs pour la durée de 98 jours (cf. aussi chapitre 5 du rapport ci-haut).

Art. 3 **Ayants droit**

Art. 4 **Montant**

Comme le laisse présumer l'expression allocation de maternité complémentaire, l'allocation cantonale se veut subsidiaire par rapport au régime fédéral. Autrement dit, en cas de versement de montants conformément à la législation fédérale (assurance maternité), les dispositions cantonales ne s'appliquent pas, respectivement que d'une façon complémentaire. Il en est de même pour une mère qui est bénéficiaire d'une rente AI.

L'avant-projet ne définit pas directement la notion du travail à temps partiel, mais opte pour une solution pragmatique. En effet, le montant maximal d'une allocation de maternité cantonale correspond actuellement à 1'105 francs par mois (rente complète minimale AVS). Par conséquent, la somme totale des prestations de l'assurance maternité fédérale et du complément cantonal ne peut pas dépasser 1'105 francs. Dans ces conditions il n'est pas nécessaire de définir ce qu'il faut entendre par « temps partiel » si, en fin de compte, le montant de la rente complète minimal AVS limite tout versement supérieur.

Les deux exemples qui suivent illustrent la problématique :

Cas A : Madame Y travaille comme employée de commerce à Berne et habite à Fribourg. Son contrat de travail prévoit un taux d'activité de 50%. Suite à la naissance de sa fille, elle touche des prestations de l'assurance maternité fédérale de 2'000 francs par mois. Madame Y, même en travaillant à temps partiel, n'a donc pas de droit à une allocation de maternité cantonale, puisque la prestation fédérale dépasse le minimum vital tel qu'il est défini par l'avant-projet.

Cas B : Madame Z travaille un jour par semaine dans la boulangerie de son village. Suite à la naissance de son enfant, Madame Z reçoit 600 francs par mois de l'assurance maternité fédérale. Conformément à l'article 33 al 3 Cst, elle a droit proportionnellement à des prestations can-

tonales qui équivalent au montant de base du minimum vital, soit concrètement à 505 francs par mois (1'105 – 600 francs).

En théorie, on pourrait aussi s'imaginer qu'une femme qui travaille à 100% aurait des prestations de l'assurance maternité fédérale inférieures à 1'105 francs par mois. Dans de telles situations, si elles devaient effectivement se produire, il y aura également un complément cantonal, puisque l'article 3 alinéa 1 lettre b parle expressément de « notamment » et n'exclut donc pas un cas de figure avec un taux d'activité à 100 %.

Art. 5 *Extinction du droit*

La limitation à 98 jours d'octroi est conforme à l'article 148 al.1^{er} Cst, mais est surtout aussi un parallélisme avec l'assurance maternité fédérale. Par mesure de prudence, on prévoit également l'extinction du droit lorsque des prestations de l'assurance maternité fédérale sont supérieures à la rente complète minimale AVS. On pense ici surtout à des situations où il pourrait y avoir des décisions de deuxième instances qui accordent des prestations fédérales, afin d'éviter qu'il y ait des versements à double.

III. Allocation de maternité en cas de besoin

Art. 6 *Nature et but* et **Art. 7 *Ayants droit***

L'allocation de maternité en cas de besoin est la même prestation que celle qui est déjà allouée selon la loi cantonale du 6 juin 1991 sur les allocations de maternité. Il s'agit d'une prestation sociale non remboursable octroyée en espèces pour une période limitée. Les allocations de maternité en cas de besoin constituent le dispositif indispensable afin de garantir le respect de l'article 33 al 1 Cst (« *Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement* », cf. aussi chapitre 4 du présent rapport ci-dessus). L'allocation de maternité complémentaire selon les articles 2 à 5 de l'avant-projet ne tient pas compte de la situation économique, contrairement aux allocations de maternité en cas de besoin (articles 6 à 10 de l'avant-projet).

Les présentes dispositions, ainsi que les articles 8 à 10 de l'avant-projet sont formulés de manière quasi-identique à la loi existante (RSF 836.3).

Art. 8 *Calcul du revenu et de la fortune déterminants et limites applicables*

Le renvoi au règlement d'exécution, comme c'est d'ailleurs déjà actuellement le cas, permettra de coordonner la procédure avec les futures dispositions concernant le revenu déterminant unique (RDU) telles qu'elles sont annoncées dans le rapport No 280 du 29 août 2006 du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

Les limites de revenu sont actuellement fixées à 2'250 francs par mois pour une femme seule, 3'000 francs par mois pour un couple marié ou pour les parents non mariés faisant ménage commun.

A ces limites de revenu s'ajoute un montant mensuel de 300 francs par enfant à charge vivant dans le ménage. Les limites de fortune sont fixées à 60'000 francs pour une femme seule, et à 80'000 francs pour un couple marié ou pour les parents non mariés faisant ménage commun. (Règlement d'exécution de la loi du 6 juin 1991 sur les allocations de maternité ; RSF 836.31). A noter que ces limites et celles de l'article 9 ci-après sont inchangées depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale en 1992.

Art. 9 Montant

Comme précisé ci-dessus, l'allocation de maternité en cas de besoin est une prestation sociale. Il n'est donc pas envisageable de prévoir un montant unique à l'instar des allocations de maternité complémentaires (articles 2 à 5 avant-projet). L'attribution de cette allocation en cas de besoin est donc le résultat d'une décision individuelle qui tient compte de la situation économique de la requérante, mais aussi du ménage (cf. aussi article 7 de l'avant-projet).

Le montant mensuel de l'allocation de maternité actuellement en vigueur ne peut dépasser 1'500 francs pour une femme seule et 2'000 francs pour un couple marié ou lorsque les parents non mariés font ménage commun. Le montant minimal est de 50 francs. (Règlement d'exécution de la loi du 6 juin 1991 sur les allocations de maternité ; RSF 836.31)

Art. 10 Durée du droit

Le droit à l'allocation de maternité en cas de besoin naît au plus tôt le jour de la naissance de l'enfant. Le début est donc identique à l'assurance maternité fédérale et aux autres types d'allocations du présent avant-projet. Par rapport à la situation actuelle, il y a donc une légère modification puisque, notamment pour des raisons de facilitation administrative, le droit débute actuellement le premier jour du mois de la naissance de l'enfant.

Concernant la fin du droit, l'avant-projet propose comme actuellement que l'allocation de maternité en cas de besoin prenne fin au plus tard après une année.

IV. Allocation d'adoption

Art. 11 Nature et but

L'article 33 al.4 Cst a la teneur suivante :

⁴ L'adoption et la naissance sont mises sur pied d'égalité si l'enfant adopté n'est pas celui du conjoint et si son âge ou sa situation le justifient.

La Constitution ne précise pas ce qu'on doit entendre par « pied d'égalité ». En effet, l'article 33 Cst mentionne trois différentes catégories de prestations, à savoir, les allocations de maternité en cas de besoin (al.1), l'assurance maternité (al. 2) et les allocations de maternité complémentaires (al.3).

L'avant-projet propose de verser aux mères adoptives une rente complète minimale AVS et de les assimiler donc aux mères sans activité lucrative et avec activité à temps partiel.

Assimiler l'adoption à l'assurance maternité (fédérale) serait administrativement, mais surtout financièrement trop lourd et également inapproprié. Etant donné qu'il n'existe pas d'assurance maternité en cas d'adoption au niveau fédéral, il faudrait examiner la situation économique de chaque cas et les pouvoirs publics seraient astreints de payer au total des sommes beaucoup plus importantes, à savoir 16'856 francs au maximum par analogie avec l'assurance fédérale plutôt que 3'560 francs par rapport à la rente complète minimale AVS (1'105 francs par mois).

De même, une assimilation aux allocations de maternité en cas de besoin ne serait pas appropriée, puisqu'avant toute adoption, il y a une instruction qui est faite par le Service de l'enfance et la jeunesse. L'autorisation d'accueillir un enfant en vue de l'adoption est en règle générale uniquement délivrée si les conditions économiques des futurs parents sont bonnes. Les conditions

pour obtenir une allocation de maternité en cas de besoin ne seront donc quasiment jamais remplies.

L'analogie avec les mères sans activité lucrative n'est cependant pas sans problèmes non plus, puisqu'il y a certainement des situations où la mère adoptive a une activité lucrative et qu'elle gagne plus que la rente complète minimale AVS. Pour cela l'avant-projet, dans ses articles 12 et 15, propose des variantes.

Art. 12 Conditions de l'allocation d'adoption

La Constitution exige que pour recevoir une allocation d'adoption, l'enfant ne soit pas celui du conjoint et que son âge ou sa situation le justifie. Cette disposition concrétise ces exigences. L'avant-projet propose l'âge limite de 8 ans révolus. L'enfant peut être plus âgé si des mesures éducatives particulières sont nécessaires, une exigence qui est notamment remplie s'il s'agit d'un enfant présentant un handicap.

Avec la variante telle que proposée à l'alinéa 1 lettre c, on essaie de tenir compte de l'aspect économique des allocations. Ainsi, il est proposé que l'allocation ne soit versée que si la mère adoptive ne gagne pas plus que 1'105 francs par mois. Toutefois, après un sondage par le Service de l'enfance et de la jeunesse des dernières situations, il est à constater qu'une majorité des mères adoptives ont une activité lucrative qui leur permet de gagner plus que ce montant. Avec l'introduction de la lettre c, l'allocation d'adoption ne serait donc que rarement versée.

Art. 13 Montant

A l'instar du montant prévu pour l'allocation de maternité complémentaire (art. 4 de l'avant-projet), le montant de l'allocation en cas d'adoption correspond à la rente complète minimale AVS.

Art. 14 Début du droit

L'avant-projet propose que le droit à l'allocation naisse le jour de l'accueil de l'enfant en vue de son adoption et non quand l'adoption est prononcée. En fait lors de la procédure d'adoption, il y a en principe toujours une première décision qui consiste à accueillir l'enfant en vue de l'adoption. Ce n'est qu'après l'expiration d'un certain temps que la décision formelle d'adoption est rendue. L'allocation de maternité poursuit, entre autres, aussi le but de favoriser le fait qu'une mère puisse vivre les premières semaines avec son enfant sans devoir se soucier des questions économiques. Si on veut mettre la naissance et l'adoption sur un pied d'égalité comme l'exige la Constitution, c'est justement le moment de l'accueil et non le moment où l'acte formel de l'adoption est pris (qui peut survenir plusieurs mois ou années plus tard) qu'il y a lieu de retenir.

Art. 15 Extinction du droit

Comme pour l'allocation de maternité complémentaire et l'assurance maternité fédérale, le droit à l'allocation d'adoption s'éteint le 98^{ème} jour à partir du jour où il a été octroyé. Toutefois, il y a lieu d'ajouter encore un cas de figure pour tenir compte de la situation de l'adoption et plus particulièrement de l'accueil en vue d'adoption. Il pourrait se produire qu'après quelques jours l'enfant ne puisse pas rester auprès de la famille qui était censée l'adopter et que la garde soit retirée. Signalons toutefois que de telles situations sont extrêmement rares.

V. Procédure

Art. 16	Exercice du droit
Art. 17	Obligation de renseigner
Art. 18	Versement de l'allocation
Art. 19	Garantie d'un emploi de l'allocation conforme à son but
Art. 20	Prescription

Ces dispositions sont, moyennant quelques adaptations rédactionnelles, reprises textuellement de la loi actuelle et n'appellent pas de remarques particulières. Sauf pour dire que « l'autre personne » ou « l'autorité » auxquelles peuvent être versées les allocations (art. 19 avant-projet) était jusqu'à présent : le tuteur, la justice de paix et les services sociaux régionaux. Il est prévu de maintenir cette pratique.

La prescription (art. 20 avant-projet) dans un délai de six mois peut paraître courte, mais il ne faut pas perdre de vue que le but de la Constitution est que chaque femme ait droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement.

VI. Organisation

Art. 21	Organe d'application / Compétences / Remboursement des frais
Art. 22	Devoir de renseigner

Ces dispositions sont, moyennant quelques adaptations rédactionnelles, reprises textuellement de la loi actuelle et n'appellent pas de remarques particulières.

VII. Financement

Art. 23	Couverture financière
----------------	------------------------------

La Constitution ne précise pas comment ces allocations doivent être financées. De par la jurisprudence (ATF 132 I 153), il n'est pas possible de financer des allocations pour des personnes non actives par des cotisations auprès des employeurs (principe de la généralité de l'impôt et du droit à l'égalité de l'art. 8 de la Constitution fédérale). De ce fait, il ne reste que la possibilité d'un financement par les pouvoirs publics.

Là également la Constitution ne précise pas quelle entité publique doit financer les allocations de maternité. Partant de la première phrase de l'article 33 qui stipule comme but la sécurité matérielle des mères, il semble logique d'appliquer les mêmes principes que ceux de l'aide matérielle de la législation sur l'aide sociale. A l'instar de l'article 32 de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.1), il est proposé de répartir la charge financière découlant de la présente loi entre l'Etat et les communes à raison de 50 % chacun. Concernant la clé de répartition pour les communes entre elles, l'avant-projet prévoit de prendre en compte les deux critères que sont la population légale ainsi que la population légale pondérée par l'indice de capacité financière. Demeure réservé le nouveau projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) mis en consultation par le Conseil d'Etat en décembre 2007.

VIII. Dispositions communes et pénales

Art. 24 *Restitution des prestations indûment perçues*

Cette disposition est reprise textuellement de la loi actuelle et n'appelle pas de remarques particulières.

Art. 25 *Dispositions pénales*

Afin d'éviter que des abus flagrants ne puissent pas être sanctionnés pénalement, les différentes lois en matière sociale connaissent des dispositions similaires (cf. p. ex. art 37a de la loi sur l'aide sociale)

IX. Voies de droit

Art. 26 *Réclamation et recours*

Cette disposition n'appelle pas de remarques particulières.

X. Dispositions finales

Art. 27 *Abrogation*

Art. 28 *Exécution et entrée en vigueur*

Selon l'article 148 Cst, les dispositions concernant les allocations de maternités auraient dû être mises en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Dans sa réponse à la question de la députée Gabrielle Bourguet (QA 3128.08), le Conseil d'Etat a expliqué pourquoi cela n'a pas été le cas. En effet, le Conseil d'Etat est d'avis que le mandat constitutionnel était pour la plus grande partie déjà rempli et que le dispositif des allocations de maternité pouvait entrer en vigueur par étape. Suivant le résultat de la consultation, le projet législatif peut être transmis au Grand Conseil lors du premier semestre 2009 et une entrée en vigueur pour le 1^{er} janvier 2010 serait envisageable, comme le prévoit le plan financier.

Conformément aux articles 45 et 46 Cst ainsi qu'aux dispositions de l'article 25 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances, l'avant-projet de loi est soumis au referendum financier facultatif sur la base des estimations financières figurant au chapitre 6 ci-dessus.

Fribourg, le 25 novembre 2008