

## CONSEIL DES ÉTATS

Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS)

Séance des 12 et 13 août 2019

### 17.022n LAI. Modification (Développement continu de l'AI)

---

#### **Rapport n° 9 : Terme de « Rente pour enfant » ou d'« allocation parentale » – Actualisation du rapport « Terminologie “Rente pour enfant” » du 31 août 2012**

Mandat de la CSSS-E du 16 mai 2019

#### **1. Mandat**

Le 7 mars 2019, dans le cadre de l'examen du projet « Développement continu de l'AI », le Conseil national a décidé que le terme de « rente pour enfant » (« Kinderrente », « rendita [completiva] per figli ») devrait être remplacé par celui d'« allocation parentale » (« Zulage für Eltern », « indennità per genitori »). Le 16 mai 2019, la CSSS-E a chargé l'administration d'actualiser le rapport qu'elle avait rédigé en 2012 sur le terme de « rente pour enfant » dans le cadre des débats sur la 6<sup>e</sup> révision de l'AI, 2<sup>e</sup> volet (11.030 ; révision 6b de l'AI). Il s'agissait également de consulter les services linguistiques de la Chancellerie fédérale sur la possibilité de remplacer ce terme par un autre.

Le présent rapport met à jour et complète le contenu du rapport de 2012. Il inclut les remarques faites par les services linguistiques de la Chancellerie fédérale (D, F et I) et de l'Office fédéral de la justice.

#### **2. Contexte**

Aux termes de l'art. 35, al. 1, LAI, les hommes et les femmes qui peuvent prétendre à une rente d'invalidité ont droit à une rente pour chacun des enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à la rente d'orphelin de l'assurance-vieillesse et survivants.

Les discussions menées dans le cadre de la révision 6b de l'AI sur le montant de la rente pour enfant ont amené à se poser la question de savoir s'il ne serait pas judicieux de changer le nom de cette prestation. Ce souhait a donné lieu à une divergence entre les deux Chambres qui a subsisté jusqu'à la conférence de conciliation pour cette révision, finalement classée. Dans le cadre de l'examen du développement continu de l'AI, le Conseil national a décidé, par 127 voix contre 55, de remplacer dans toute la loi, ainsi que dans les autres lois concernées (LAVS, LPC, LPP), le terme de « rente pour enfant » (« Kinderrente », « rendita [completiva] per figli ») par celui d'« allocation parentale » (« Zulage für Eltern », « indennità per genitori »).

Il est vrai que le terme inscrit dans la loi ne correspond pas parfaitement à la réalité, en allemand du moins : en effet, l'ayant droit n'est pas – comme l'expression « Kinderrente » pourrait le suggérer – un enfant en situation de handicap, mais un parent qui a droit à une rente d'invalidité. Sous l'angle linguistique, cette interprétation du mot « Kinderrente » n'est toutefois pas la seule possible, car ce terme peut aussi être compris comme « rente que quelqu'un perçoit parce qu'il a un enfant / pour s'occuper de son enfant ».

De plus, ce problème concerne surtout l'allemand, moins le français ou l'italien :

en français, l'expression est moins ambiguë du fait de l'emploi de la préposition « pour », laquelle exprime la raison pour laquelle la rente est octroyée (la garde, les soins et l'éducation de l'enfant), mais ne dit pas qui en est le bénéficiaire<sup>1</sup>.

En italien, le problème ne se pose pas, car le mot « figli », dans le terme « rendita per figli », désigne l'enfant dans son rapport avec ses parents. Ce terme exprime ainsi clairement que la rente est octroyée aux parents parce qu'ils ont un ou plusieurs enfants. Si la rente était octroyée à l'enfant, l'italien utiliserait les expressions « rendita per bambini » ou « rendita per minorenni », mais en aucun cas « rendita per figli ».

### 3. But de la « rente pour enfant »

Remontant à l'instauration même de la LAI, la rente pour enfant a pour but de permettre à la personne bénéficiaire d'une rente de continuer, malgré son invalidité, d'assumer l'obligation d'entretien qu'elle a à l'égard de son ou de ses enfants.

### 4. Historique du terme « rente pour enfant »

Dans son message du 24 octobre 1958 relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité ainsi qu'à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>2</sup>, le Conseil fédéral proposait d'instituer, dans l'AI, une « rente complémentaire pour enfant ». Le Parlement a suivi sa proposition et a institué ladite rente complémentaire dans la LAI, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1960. Avec la 6<sup>e</sup> révision de l'AVS (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1964), une « rente complémentaire pour enfant » a également été instaurée dans l'AVS. La 8<sup>e</sup> révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973, qui a également amené la modification des articles afférents dans la LAI, a adapté la terminologie utilisée jusqu'alors dans ce domaine, pour ne parler plus que de « rente pour enfant », supprimant l'adjectif « complémentaire ». C'est depuis lors le terme de « rente pour enfant » (« Kinderrente ») qui est utilisé.

### 5. Conditions pour une modification de la terminologie

Pour qu'un terme puisse être remplacé par un autre dans un texte législatif ou dans un domaine du droit, les conditions suivantes doivent être remplies :

- Il est possible d'intégrer le nouveau terme dans la systématique terminologique de l'acte concerné, du domaine juridique concerné (les assurances sociales) et du droit suisse dans son ensemble.
- Toute confusion avec des prestations existant déjà est exclue.
- Seul le terme est adapté, sans entraîner de changement matériel.
- Le terme choisi exprime clairement ce qu'il désigne.
- Une équivalence satisfaisante peut facilement être trouvée dans les trois langues officielles.
- La compatibilité avec le droit international est assurée.
- La charge administrative, rédactionnelle et financière entraînée par l'adaptation est limitée.

---

<sup>1</sup> Exemples : en Suisse : « supplément **pour** soins intenses », « allocation **pour** perte de gain », etc. ; en France : « allocation d'éducation **pour** enfant handicapé » ; au Canada : « supplément pour enfant handicapé » (= aide financière versée aux familles qui assument la garde, les soins et l'éducation d'un enfant dont le handicap, physique ou mental, le limite de façon importante dans les activités de la vie quotidienne) ; dans le règlement CEE n° 1408/71 : « prestations **pour** enfants à charge de titulaires de rentes ».

<sup>2</sup> FF 1958 II 1161

## 6. Utilisation du terme « rente pour enfant » en Suisse et en comparaison internationale

### 6.1 Droit comparé

Sur le plan international, il faut relever que des pays comme la France, l'Italie, l'Allemagne ou encore le Luxembourg, qui connaissent les mêmes langues officielles que la Suisse, ne prévoient pas de prestation comparable.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012, le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale s'applique dans les relations entre la Suisse et l'UE. Il règle notamment les « prestations familiales » (art. 67 ss), dont le champ sémantique est toutefois beaucoup plus large que celui de « rente pour enfant » et qui ne saurait donc entrer en ligne de compte pour le remplacer.

### 6.2 Le terme de « rente pour enfant » en Suisse

#### 6.2.1 Droit fédéral concerné

Si l'on remplace le terme de « rente pour enfant », il faudra adapter toutes les lois et ordonnances, mais aussi toutes les instructions, directives et circulaires qui comprennent ce terme. Voici un aperçu des lois fédérales où il apparaît, avec la mention des ordonnances qui devraient également être adaptées :

- **Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>3</sup>**

Les art. 33, 35, 38, 38<sup>bis</sup> et 40 LAI devraient être adaptés, ainsi que l'art. 38 et les dispositions transitoires P-LAI<sup>4</sup>, de même que les articles correspondants dans les dispositions d'exécution (en particulier les art. 33<sup>bis</sup> et 34 RAI).

- **Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>5</sup>**

Les dispositions suivantes devraient être adaptées : art. 22<sup>ter</sup>, 35<sup>ter</sup>, 37<sup>bis</sup>, 40, 41 et 43 LAVS, ainsi que l'art. 35<sup>ter</sup> et les dispositions transitoires P-LAVS<sup>6</sup>, de même que les dispositions d'exécution inscrites dans le RAVS<sup>7</sup> et d'autres ordonnances concernées.

- **Loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)<sup>8</sup>**

Des adaptations terminologiques devraient également être apportées dans la LPC, notamment aux art. 9, 9a, 10 et 11, qui font référence aux rentes pour enfant de l'AVS et de l'AI, ainsi que dans l'ordonnance d'exécution de cette loi.

- **Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>9</sup>**

S'agissant de la prévoyance professionnelle obligatoire, les art. 17, 21 et 25 LPP devraient être modifiés ; des adaptations s'imposeraient aussi au niveau des ordonnances. Par souci d'intelligibilité, les institutions de prévoyance utilisent fréquemment dans leurs règlements la même expression que celle désignant la prestation prévue dans le régime obligatoire, si bien qu'en toute logique, elles devraient aussi modifier en ce sens leurs 1648 règlements (état en 2016). Cela dit, une adaptation des règlements des institutions de prévoyance sera de toute façon nécessaire si un système de rentes linéaire est introduit dans le cadre du développement continu de l'AI. Le remplacement du terme de « rente pour enfant »

---

<sup>3</sup> RS 831.20

<sup>4</sup> 17.022 LAI. Développement continu

<sup>5</sup> RS 831.10

<sup>6</sup> 17.022 LAI. Développement continu

<sup>7</sup> RS 831.101

<sup>8</sup> RS 831.30

<sup>9</sup> RS 831.40

toucherait néanmoins aussi des dispositions réglementaires qui ne sont pas concernées par le développement continu de l'AI.

- **Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)<sup>10</sup>**

La LPGA ne serait pas touchée. Par contre, l'art. 5 OPGA<sup>11</sup> devrait être modifié.

#### 6.2.2 Dispositions cantonales, communales et privées

En plus des adaptations au niveau fédéral, le terme de « rente pour enfant » devrait aussi être remplacé dans les lois et autres textes aux niveaux cantonal et communal (par ex. instructions des cantons et des communes sur la manière de remplir la déclaration d'impôt). De nombreux autres produits, tels que brochures et sites Internet d'associations, de centres de consultation ou d'employeurs, devraient également être adaptés.

#### 6.2.3 Conclusion

Le remplacement du terme de « rente pour enfant » par un autre entraînerait donc une charge administrative considérable, non seulement pour la Confédération, mais aussi aux autres niveaux institutionnels et dans de nombreux autres domaines.

### 7. À propos du terme d'« allocation parentale » (« Zulage für Eltern », « indennità per genitori »)

La décision prise par le Conseil national, dans le cadre de l'examen du développement continu de l'AI, d'adopter le terme d'« allocation parentale » (« Zulage für Eltern », « indennità per genitori ») remonte à la discussion de la CSSS-N sur le rapport de 2012, qui ne contient toutefois encore aucune indication à ce sujet. Les considérations qui suivent sont donc nouvelles.

Le terme d'« allocation parentale » offrirait certes des avantages par rapport à « rente pour enfant », surtout en allemand, où « Zulage für Eltern » refléterait mieux la réalité en exprimant clairement que l'allocation est octroyée aux parents.

Mais il présenterait aussi toute une série d'inconvénients :

- La suppression du terme de « rente » aurait un impact sur la systématique des actes législatifs concernés. Le remplacement de ce terme par un autre pourrait susciter des problèmes à d'autres endroits des textes en question. Le terme de « rente », qui apparaît aujourd'hui dans les trois langues, découle de la systématique de la LAI. L'art. 35 LAI, qui définit le droit à la rente pour enfant, se trouve au ch. I de la let. D (« Rentes ») du chapitre III (« Les prestations »).

Or à l'art. 40, par exemple, le remplacement du terme de « rente » par celui d'« allocation » aurait un impact sur le titre (« Montant des rentes »), qui n'inclurait plus l'« allocation », mais remettrait aussi en cause la systématique actuelle à l'al. 2 (qui règle le montant des rentes extraordinaires pour enfants), notamment sous l'angle du rapport entre les al. 1 et 2. Des problèmes similaires se poseraient à l'art. 37<sup>bis</sup> LAVS, qui règle le concours des rentes d'orphelin et des rentes pour enfant. Il faudrait revoir complètement la systématique, notamment pour ces deux dispositions, mais aussi, par exemple, pour l'art. 43 LAVS.

- « Allocation » (« Zulage ») est déjà utilisé dans le domaine des assurances sociales, à savoir dans la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)<sup>12</sup>, qui régit lesdites allocations (« Familienzulagen », « assegni familiari »), lesquelles comprennent

---

<sup>10</sup> RS 830.1

<sup>11</sup> RS 830.11

<sup>12</sup> RS 836.2

l'« allocation pour enfant » (« Kinderzulage », « assegno per i figli ») et l'« allocation de formation professionnelle » (« Ausbildungszulage », « assegno di formazione » ; art. 3 LAFam). L'introduction d'un nouveau type d'« allocation » risque donc d'apporter davantage de confusion que de clarté<sup>13</sup>.

De plus, pour les « allocations familiales », l'« allocation pour enfant » ou l'« allocation de formation professionnelle », la prestation en espèces est allouée indépendamment d'une prestation de base, contrairement à ce qui serait le cas de l'« allocation parentale ».

- Dans le contexte de la prestation en question, le terme d'« allocation parentale » (« Zulage für Eltern ») n'est pas idéal, car on pourrait penser qu'il s'agit d'une prestation allouée à tous les parents, qu'ils soient invalides ou non. Il n'exprime donc pas que cette prestation est allouée en plus de la rente principale.
- L'adjectif « parentale » (« für Eltern ») n'exprime pas non plus le fait que l'allocation n'est octroyée qu'à des parents ayant des enfants mineurs ou des jeunes en formation de moins de 25 ans (cf. art. 35, al. 1, LAI : « pour chacun des enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à la rente d'orphelin de l'assurance-vieillesse et survivants »), et non pas pour toutes les personnes qui sont parents, quel que soit l'âge de leurs enfants.
- Suivant la langue, d'autres problèmes se posent encore :
  - En allemand, la locution « Zulage für Eltern » (au lieu du mot composé « Kinderrente ») est, du point de vue linguistique, plus difficile à intégrer dans les actes législatifs. Dans la LPC, par exemple, l'expression « Kinderrente der AHV oder IV » se transformerait en « Zulage für Eltern der AHV oder IV », formulation prêtant à malentendu. Le cas échéant, des adaptations rédactionnelles spécifiques permettraient de trouver des solutions satisfaisantes aux endroits en question.
  - De plus, « für Eltern » est au pluriel ; ce n'est toutefois pas le couple de parents qui a droit à la rente/allocation, mais seul le parent concerné ; on aboutirait ainsi, par exemple à l'art. 38 LAI, à des formulations difficilement compréhensibles. Le problème pourrait être atténué, le cas échéant, par le recours au mot composé « Elternzulage ».
  - En français, le terme d'« allocation parentale » est déjà pris : il est utilisé comme équivalent de l'allemand « Elterngeld », donc en lien avec le « congé parental » (« Elternurlaub »)<sup>14</sup>.
  - En italien, le terme d'« indennità » n'est pas adéquat : il est déjà utilisé dans la LAI pour « indemnité journalière » (« Taggeld », « indennità giornaliera » ; art. 22 ss) et il est lié ailleurs dans le droit des assurances sociales à l'allocation pour perte de gain (cf. LAPG : « indennità per perdita di guadagno »). Le terme d'« assegni », utilisé dans l'expression « assegni familiari » (allocations familiales) ne serait pas adéquat dans la LAI, pour les mêmes raisons que « allocation » et « Zulage » ne le sont pas.

## 8. Autres solutions possibles pour remplacer le terme de « rente pour enfant » (« Kinderrente », « rendita [completiva] per figli »)

Vu les inconvénients présentés par « allocation parentale » (« Zulage für Eltern », « indennità per genitori »), différentes autres solutions possibles ont été examinées, par exemple « supplément parental » (« Zuschlag für Eltern », « supplemento per genitori »), ou le terme

<sup>13</sup> Pour d'autres exemples, cf. notamment la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG) : « allocation pour enfant » (« Kinderzulagen », « assegni per i figli » ; art. 6), « allocation pour frais de garde » (« Zulage für Betreuungskosten », « assegno per spese di custodia » ; art. 7) et « allocation d'exploitation » (« Betriebszulagen », « assegni per l'azienda » ; art. 8).

<sup>14</sup> Cf. par ex. le communiqué de presse « Congé parental et allocation parentale en Suisse : le temps est venu » du 26 octobre 2010, disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-35872.html>.

déjà envisagé dans le rapport de 2012 « complément de rente pour les parents » (« Zusatzrente für Eltern », « rendita completa genitoriale »).

### **8.1 « Supplément parental » (« Zuschlag für Eltern », « supplemento per genitori »)**

Ce qui parle en faveur de « supplément parental » (« Zuschlag für Eltern », « supplemento per genitori »), c'est que le risque de confusion serait moindre qu'avec « allocation parentale », le droit fédéral n'ayant encore jamais connu de « supplément parental ». De plus, « supplément » exprime clairement que la prestation désignée est allouée en sus d'une prestation de base.

Autre élément semblant parler en faveur de cette solution, le fait qu'avec l'art. 35<sup>bis</sup> LAVS et son « supplément pour les veuves et veufs au bénéfice d'une rente de vieillesse » (« Zuschlag für verwitwete Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten », « supplemento accordato alle vedove e ai vedovi beneficiari di una rendita di vecchiaia »), la terminologie des assurances sociales contient déjà un terme apparenté. Il existe toutefois entre la « rente pour enfant » (ou le « supplément parental ») et le « supplément pour les veuves et veufs au bénéfice d'une rente de vieillesse » une différence matérielle de taille, qui pourrait là aussi prêter à confusion : le supplément pour les veuves et veufs au bénéfice d'une rente de vieillesse fait partie de ladite rente, raison pour laquelle la somme de la rente et du supplément ne doit pas dépasser le montant maximal de la rente. La rente pour enfant, en revanche, est une prestation distincte, qui peut être allouée en plus de la rente principale. En outre, elle peut aussi, à certaines conditions, être versée à l'enfant lui-même ou à l'autre parent.

Etant donné que l'art. 35<sup>bis</sup> LAVS (« Supplément pour les veuves et veufs au bénéfice d'une rente de vieillesse ») précède immédiatement l'art. 35<sup>ter</sup> (« Rente pour enfant »), on pourrait supposer que, puisque les deux articles utilisent le même terme (« supplément »), les deux prestations sont conçues de manière similaire, ce qui n'est pas le cas.

Au reste, plusieurs des inconvénients mentionnés plus haut pour l'« allocation parentale » valent aussi pour le « supplément parental ».

### **8.2 « Complément de rente pour les parents » (« Zusatzrente für Eltern », « rendita completa genitoriale »)**

Disparu avec l'entrée en vigueur de la 8<sup>e</sup> révision de l'AVS, le terme de « rente complémentaire pour enfant » (« Zusatzrente für Kinder », « rendita completa per figli ») présentait, par rapport à « rente pour enfant », le grand avantage que l'adjectif « complémentaire » (« Zusatz- », « completo ») exprimait clairement qu'il s'agissait là d'une rente octroyée en plus de la « rente de base ».

Si c'est l'emploi du mot « Kind » qui, en allemand, pose problème, on pourrait y remédier par le recours au terme de « Zusatzrente für Eltern » (« complément de rente pour les parents », « rendita completa genitoriale »). Ce terme, déjà discuté dans le rapport de 2012, n'est toutefois pas idéal en allemand, car le problème posé par le recours à une locution subsiste. Le même inconvénient existe aussi en français. Si l'on optait pour cette solution, il faudrait ajouter ici un article : « rente complémentaire pour les parents » (ce qui n'était pas nécessaire avec la « rente complémentaire pour enfant »).

## **9. Mise en œuvre du changement de terminologie dans les textes législatifs**

Indépendamment de la question du choix du terme à adopter, il faut absolument être conscient du fait que le remplacement du terme de « rente pour enfant » par un autre entraînerait une charge considérable de travail rédactionnel, car on ne pourrait pas simplement s'en remettre à l'indication « remplacement d'une expression » et appliquer au projet de loi la fonction « Rechercher » - « Remplacer ».

L'indication générale « remplacement d'une expression » contenue dans le dépliant concernant le projet 17.022 (développement continu de l'AI) après la décision du Conseil national ne suffit pas. À certains endroits, le terme pourrait certes être simplement remplacé, mais de nombreuses autres dispositions devraient être intégrées dans le projet et reformulées (sans changement matériel).

Cela signifie que la CSSS-E devrait faire état d'une divergence avec la décision du Conseil national et intégrer séparément dans le projet de loi toutes les dispositions pour lesquelles l'application de l'indication générale ne permettrait pas un remplacement correct du terme. C'est notamment le cas des dispositions suivantes :

- LAI / P-LAI : art. 35, al. 3 (ajouter dans la version allemande un article défini ou indéfini) ; art. 38, al. 1<sup>bis</sup> (pour des raisons stylistiques) ; art. 40 (adaptation du titre) ; disposition transitoire, let. d (il faudrait expliciter la relation entre la « rente pour enfant » du droit actuel et l'« allocation parentale » du nouveau droit ; ce à quoi l'expression « allocations parentales en cours » pourrait se référer dans le droit actuel n'est pas clair).
- LAVS : art. 22<sup>ter</sup>, al. 2 (à cause de la correspondance entre « rente pour enfant » et « notamment pour les enfants ») ; art. 35<sup>ter</sup> (ajouter dans la version allemande un article défini ou indéfini) ; art. 37<sup>bis</sup> et 43 (nouvelle combinaison entre rente d'orphelin et « allocation parentale ») ; disposition transitoire (relation entre le droit actuel et le nouveau droit, cf. supra, LAI).

Si l'on adoptait une solution comprenant le mot « rente », il suffirait probablement de n'adapter explicitement que les art. 35, al. 4, LAI et 22<sup>ter</sup>, al. 2, LAVS, ainsi que les deux dispositions transitoires.

## 10. Conclusion

Le terme d'« allocation parentale » (« Zulage für Eltern », « indennità per genitori ») que le Conseil national a décidé en mars 2019 d'adopter offrirait certes quelques avantages par rapport au terme de « rente pour enfant » (« Kinderrente », « rendita [completiva] per figli »), qui n'est pas idéal il est vrai, mais il présente aussi de nombreux inconvénients. Les autres solutions possibles examinées ne sont pas idéales non plus, que ce soit dans les trois langues officielles ou dans l'une ou l'autre. S'il fallait absolument remplacer le terme actuel, la variante la plus appropriée du point de vue linguistique serait « complément de rente pour les parents » / « Zusatzrente für Eltern » / « rendita completiva genitoriale ».

Il faut en outre être conscient que le terme de « rente pour enfant » est inscrit dans la LAI et dans d'autres lois depuis plus de 40 ans, et qu'il n'a jamais posé de problème en pratique.

Il convient également de prendre en compte la charge administrative considérable qu'entraînerait un changement de terminologie : pour que l'adaptation soit cohérente et systématique et qu'elle puisse être faite dans l'ensemble du corpus législatif suisse, des travaux législatifs d'une ampleur considérable seraient nécessaires. Il ne faudrait pas modifier seulement les dispositions des lois et ordonnances concernées et les règlements de prévoyance des caisses de pension, mais adapter aussi toutes les instructions, directives et circulaires aux niveaux fédéral, cantonal et communal qui contiennent le terme de « rente pour enfant », ainsi que d'innombrables brochures, publications sur Internet, etc., également produites par des privés (par ex. centres de consultation). À cela s'ajoute que cette adaptation entraînerait une charge considérable de travail rédactionnel dans le projet de LAI en cours d'examen.