

AVIS RELATIF À LA PÉTITION CONCERNANT LE CONGÉ PARENTAL POUR LE PÈRE EN CAS DE DEUIL PÉRINATAL

Introduction

Le Conseil de gestion de l'assurance parentale (ci-après appelé le Conseil) a pour mission de gérer le Régime québécois d'assurance parentale (ci-après appelé le Régime). À ce titre, il a notamment pour fonction d'assurer le financement du Régime et le paiement des prestations, d'administrer, en sa qualité de fiduciaire, le Fonds d'assurance parentale, d'adopter les règlements nécessaires à l'application de la loi et de conseiller la ministre sur toute question concernant l'assurance parentale.

Il est doté d'un conseil d'administration composé majoritairement de membres choisis, après consultation, auprès des cotisants, employeurs et travailleurs.

I. OBJET

Le présent avis porte sur la pétition présentée à l'Assemblée nationale, le 22 février 2012, concernant le congé parental des pères en cas de deuil périnatal.

II. HISTORIQUE DU CHEMINEMENT DE LA PÉTITION

- Le 22 février 2012, une pétition est présentée à l'Assemblée nationale demandant « que soient amendés le Régime québécois d'assurance parentale et la Loi sur les normes du travail pour qu'en cas d'interruption de grossesse, les pères aient droit à des congés de paternité plus substantiels assortis de mesures de remplacement de revenu ». Il est alors demandé au Conseil de documenter cette question et de faire les recommandations qu'il jugera appropriées.
- Le 17 avril 2012, la pétition signée par 12 463 personnes est déposée à l'Assemblée nationale.
- Le 8 mai 2012, la Commission de l'économie et du travail tient une séance de travail et décide de suspendre ses travaux en attendant l'avis du Conseil.
- Le 5 juin 2012, le gouvernement dépose une réponse à la pétition qui rappelle le mandat confié au Conseil.

- Le 1^{er} août 2012, l'Assemblée nationale est dissoute, mettant un terme au mandat de la commission parlementaire.

Il revient donc à la ministre, si elle le juge à propos, de porter à l'attention des parlementaires le présent avis.

III. DÉFINITIONS

Le libellé de la pétition réfère à l'expression « interruption de grossesse » sans égard au nombre de semaines de gestation. Cependant, les discussions entourant le dépôt de cette pétition ont fait ressortir que le Régime est perçu comme inéquitable entre les mères et les pères puisqu'il accorde aux mères des prestations de maternité alors qu'aucune prestation n'est versée aux pères. De ce fait, on en déduit que les cas d'interruption de grossesse visés par la pétition sont ceux qui surviennent après la 19^e semaine, étant donné que les prestations de maternité ne sont accordées que dans ces situations. On parle alors de « mortinaissance ».

La pétition utilise également l'expression « deuil périnatal ». Celle-ci s'entend habituellement du deuil occasionné par une mortinaissance ou par le décès d'un enfant de moins de 7 jours.

Par ailleurs, le sujet de la pétition entraîne forcément que l'on pose aussi la question du deuil d'enfants décédés en cours de prestations du Régime.

Ainsi, aux fins du présent document, les termes suivants s'entendent comme suit :

- i. Interruption de grossesse : un avortement, volontaire ou non, quel que soit le moment de la grossesse où il survient.
- ii. Mortinaissance : réfère aux décès intra-utérins qui surviennent lorsque le fœtus a atteint un stade de développement considéré comme viable :
 - Pour l'Institut de la statistique du Québec, le stade de viabilité est de 500 grammes;
 - Aux fins de l'application du Régime, il est de plus de 19 semaines de gestation.

Nous utiliserons donc le terme « mortinaissance » comme signifiant une interruption de grossesse postérieure à la 19^e semaine.

- iii. Mortalité infantile : réfère aux décès d'enfants survenant pendant leur première année de vie. Cette définition comprend la mortalité néonatale précoce, c'est-à-dire le décès d'un enfant de moins de 7 jours.

IV. LE FONDEMENT ET LES FINALITÉS DES PRESTATIONS DU RÉGIME

Le Régime est un régime public qui soutient financièrement les travailleuses et les travailleurs qui s'absentent temporairement du marché du travail à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Il verse à toute personne admissible des prestations de maternité, de paternité, parentales et d'adoption.

La perception que le Régime est inéquitable entre les pères et les mères en cas de mortinaissance découle du fait que les prestations de maternité sont accordées aux mères au complet malgré le décès, alors qu'aucune prestation n'est accordée aux pères qui vivent la même situation. Or, cette apparence d'iniquité mérite que l'on apporte les précisions suivantes :

- **Prestations de maternité.** Les prestations de maternité sont exclusivement réservées à la mère biologique et visent à lui assurer un soutien financier pendant la période où elle se remet des effets physiologiques de sa grossesse et de son accouchement. Bien qu'elle bénéficie de telles prestations à la suite d'une interruption de grossesse postérieure à la 19^e semaine de gestation, et ce, malgré l'absence d'un enfant vivant, celles-ci lui sont versées pour ses relevailles et elles n'ont pas pour objet de la soutenir en raison de son deuil.

Les prestations de maternité du Régime s'appuient sur les plus récentes normes minimales internationales en matière de congé et de soutien financier devant être garantis aux mères biologiques pour se remettre de leur grossesse et de leur accouchement. En effet, la Convention sur la protection de la maternité (C-183, 2000) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) recommande un congé de maternité minimal de 14 semaines, assorti d'une indemnité de remplacement de revenu. Bien qu'elle n'ait pas un caractère contraignant, la Recommandation n° 191 sur la protection de la maternité (2000) vient compléter cette convention et incite les États membres à porter ce congé à au moins 18 semaines.

Au Canada, les finalités des prestations de maternité ont été affirmées à maintes reprises par les tribunaux¹. À ces occasions, la Cour a rappelé que les mères biologiques ont besoin d'une période de congé souple qui peut être utilisée au cours de la grossesse, du travail, de l'accouchement et de la période post-partum, notamment afin de faire face aux changements physiologiques qui surviennent lorsqu'elles sont enceintes. Les prestations de maternité visent à les soutenir financièrement au cours de cette période.

¹ *Schafer v. Canada (A.G.)* (1997), 149 D.L.R. (4th) 705 (Ont. C.A.) (autorisation d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada refusé le 29 janvier 1998); *Tomasson c. Canada (P.G.)*, [2007] ACF n° 265 (C.A.F.) A-346-05 (Jugement de la Cour d'appel Fédérale); *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23 [2005] 2 R.C.S. 669, 2005 CSC 56.

- **Prestations de paternité, parentales et d'adoption.** Ces prestations ont pour objet d'accorder un remplacement de revenu aux mères et aux pères à l'occasion d'un congé entourant la naissance ou l'adoption d'un enfant afin qu'ils puissent assurer une présence auprès de lui et ainsi en prendre soin dans sa première année de vie, ou d'arrivée auprès d'eux en cas d'adoption. D'ailleurs, le versement de ces prestations ne peut débuter avant la naissance de l'enfant ou son arrivée auprès de sa famille dans les situations d'adoption et le parent doit vivre habituellement avec l'enfant pour y être admissible. Si l'enfant décède, il est réputé présent auprès de ses parents jusqu'à la fin de la semaine de son décès et, par la suite, les prestations cessent d'être versées, considérant l'inadmissibilité des parents à compter de la semaine suivante. La présence d'un enfant vivant est donc centrale dans les finalités poursuivies par ces prestations.

Ainsi, aucune prestation du Régime ne vise à soutenir les parents en cas de deuil. Outre les prestations de maternité dont la finalité vise d'abord les relevailles de la mère biologique, les autres prestations du Régime ont pour but de répondre aux besoins des nouveaux parents qui désirent assurer une présence auprès de leur enfant dans sa première année d'arrivée auprès d'eux. C'est pourquoi la prestation de paternité n'est pas versée aux pères en cas de mortinaissance. Les prestations parentales et d'adoption ne sont pas non plus versées, ni aux mères ni aux pères, lorsque le décès a lieu au cours du congé. Elles cessent dès la semaine qui suit le décès.

V. REGARD SUR LE DROIT ACTUEL

Pour apprécier cette question, le Conseil a examiné les dispositifs qui existent présentement au bénéfice des travailleurs qui doivent affronter le deuil d'un enfant. Ainsi, dans la présente section, on rappelle les principales dispositions du Régime d'assurance-emploi lorsque survient une interruption de grossesse, une mortinaissance ou le décès de l'enfant en cours de prestations, les règles actuelles en matière de mesures fiscales en cas de décès d'un enfant, et enfin, on donne un aperçu des dispositions du droit du travail, tant au niveau national qu'international.

RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

En cas d'interruption de grossesse ou lorsque l'enfant ayant donné droit à des prestations du Régime d'assurance-emploi (RAE) du gouvernement fédéral décède, les dispositions de ce dernier sont identiques à celles du Régime québécois d'assurance parentale, tant pour les prestations de maternité que pour les prestations parentales et d'adoption.

Le RAE offre par ailleurs 15 semaines de prestations de maladie, accessibles aux résidents du Québec. Outre les conditions d'admissibilité à ces prestations, deux conditions spécifiques sont requises pour recevoir des prestations de maladie :

- être incapable de travailler par suite d'une maladie, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine; et
- être indisponible à travailler en raison de cette incapacité à travailler.

Une interruption de grossesse qui survient au cours des 19 premières semaines de gestation constitue, pour la mère, une maladie et est traitée comme telle. Ainsi, s'il y a décès d'un enfant, peu importe son âge et même en cours de gestation, les parents endeuillés peuvent être admissibles aux prestations de maladie s'ils sont en mesure de fournir une preuve médicale attestant de leur incapacité à travailler (par exemple un diagnostic de dépression et d'angoisse depuis le décès de l'enfant). L'affaire Malik² illustre bien ce droit. Dans cette affaire, le juge arbitre a établi que le prestataire n'est plus admissible aux prestations parentales du RAE à compter de la date du décès de son enfant. S'appuyant sur la Loi sur l'assurance-emploi, il rappelle que les prestations parentales sont versées dans le cas de « soins à donner » à un nouveau-né. Lorsque l'obligation de donner des soins n'existe plus, le prestataire n'est plus admissible aux prestations. Le juge arbitre a cependant reconnu le droit aux prestations de maladie, compte tenu de la preuve médicale qui attestait que le prestataire souffrait de dépression et d'angoisse depuis le décès de son enfant.

MESURES FISCALES

En cas de décès d'un enfant, la Régie des rentes du Québec cessera les versements du Soutien aux enfants le premier jour du trimestre suivant le décès, soit le trimestre commençant en janvier, en avril, en juillet ou en octobre. Dans le cas des versements mensuels, ils seront faits jusqu'à la fin du trimestre. Toutefois, si l'enfant décède au cours du mois de sa naissance, aucun paiement ne sera effectué.

Quant à la Prestation fiscale canadienne pour enfants et à la Prestation universelle pour la garde d'enfants du gouvernement du Canada, leur versement cesse le mois suivant la date de décès de l'enfant.

² CUB 65560 du 26 janvier 2006 : www.ae.gc.ca/fra/politique/appels/Juge-Arbitre/60000-70000/65000-65999/65560.shtml

LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL (L.R.Q., c. N-1.1)

La Loi sur les normes du travail prévoit qu'un salarié peut s'absenter du travail pendant 5 jours, dont une journée sans réduction de salaire, à l'occasion du décès de son enfant, peu importe qu'il soit mineur ou majeur. À noter que le congé prévu pour les salariés de l'industrie du vêtement est également de 5 jours, dont 3 jours sans réduction de salaire. Cette loi prévoit aussi qu'un salarié peut s'absenter sans salaire pendant 52 semaines si son enfant est décédé par suicide et de 104 semaines si le décès de ce dernier se produit à l'occasion ou résulte directement d'un acte criminel.

Cette loi permet aussi qu'un salarié s'absente pendant 5 jours lorsque survient une interruption de grossesse à compter de la 20^e semaine de grossesse et, dans ce cas, les deux premières journées d'absence sont rémunérées si le salarié justifie de 60 jours de service continu. Ce congé peut être fractionné en journées à la demande du salarié. Il doit être pris dans les 15 jours qui suivent l'interruption de grossesse.

Pour la mère, si l'interruption de grossesse survient à compter de la 20^e semaine de grossesse, elle a droit à un congé de maternité sans salaire de 18 semaines continues à compter de la semaine de l'évènement. Si l'interruption de grossesse survient avant le début de la 20^e semaine précédant la date prévue de l'accouchement, la mère a droit à un congé spécial, sans salaire, n'excédant pas 3 semaines, à moins qu'un certificat médical n'atteste du besoin de prolonger le congé.

CODE CANADIEN DU TRAVAIL (L.R.C. (1985) ch. L-2)

Le Code canadien du travail, qui s'applique aux employés du gouvernement fédéral et aux entreprises oeuvrant dans les secteurs d'activités relevant de ce dernier, notamment les domaines du transport interprovincial, de la télédiffusion et des banques, prévoit qu'en cas de décès d'un proche parent, l'employé a droit à un congé pendant les jours ouvrables compris dans les trois jours qui suivent celui du décès. Ce congé est payé si l'employé compte au moins 3 mois de service continu chez un même employeur, au taux régulier de salaire pour une journée normale de travail. De plus, ce code prévoit un congé de 17 semaines aux mères biologiques en cas d'interruption de grossesse postérieure à la 19^e semaine (i. e. de

mortinaissance)³. Par ailleurs, le 20 septembre 2012, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-44 ayant notamment pour objet de modifier le Code canadien du Travail afin d'accorder aux salariés le droit à un congé sans traitement de 104 semaines aux parents d'enfants mineurs assassinés ou disparus à la suite de la perpétration présumée d'un acte criminel⁴.

CONGÉS ACCORDÉS AU CANADA

Le tableau synthèse⁵ suivant donne un aperçu du nombre de jours de congé prévu à la législation du travail en cas de décès d'un enfant (sauf si le décès résulte d'un suicide ou d'un acte criminel).

CONGÉS ACCORDÉS AU CANADA EN CAS DE DÉCÈS D'UN ENFANT (*)			
Alberta et Nunavut	C.-B.	I.-P.-É.	Manitoba
Aucun congé	3 jours	3 jours, dont 1 rémunéré	3 jours
N.-B.	N.-É.	Ontario	Québec
5 jours	3 jours	10 jours par année pour urgence personnelle (employeurs 50 employés et plus)	5 jours, dont 1 rémunéré
Saskatchewan	T.-N.-L.	T.N.O	Yukon
5 jours	2 jours auxquels on ajoute 1 jour rémunéré si l'employé compte 30 jours de service continu	3 jours ou 7 jours si funérailles à l'extérieur de la communauté	1 semaine
Canada (Code canadien du travail)			
3 jours de congé, rémunérés si l'employé compte 3 mois de service continu (S'applique aux entreprises de compétence fédérale)			

(*) Lorsque ce n'est pas indiqué, on doit comprendre que les jours de congés accordés ne sont pas rémunérés.

³ Gouvernement du Canada, ministère du Travail, *Politique des fausses couches, de l'avortement ou de la mortalité en vertu de l'article 206 du Code canadien du travail*, n° 808-1-IPG-017, révisée le 20 novembre 2002

⁴ Ce projet de loi propose aussi de créer un programme de soutien de revenu au bénéfice de ces derniers. Plus précisément, l'annonce entourant ce projet de loi indique qu'un montant de 350 \$ par semaine, et ce, pendant 35 semaines, sera versé aux parents au cours de ce congé.

⁵ Gouvernement du Québec, ministère du Travail, Direction de la recherche et de l'innovation en milieu de travail, *Les normes légales du travail au Canada (Québec, autres provinces, territoires et fédéral) : Congés pour mariage, décès et funérailles*, 1^{er} septembre 2011

AU NIVEAU INTERNATIONAL

Mise en garde

Cette section donne un aperçu des congés, assortis ou non d'un remplacement de revenus, prévus dans certains pays. Elle ne saurait prétendre à un tour exhaustif. Comparer des programmes entre divers pays est un exercice complexe nécessitant la compréhension de plusieurs détails qui ne sont pas toujours disponibles dans la documentation accessible. Ainsi, toute comparaison peut être difficile dans la mesure où elle ne tient pas compte des nombreux éléments de contexte, de l'histoire dans lesquels s'inscrivent les dispositifs ainsi que des autres programmes propres à chaque pays.

Congé pour le deuil d'un enfant

Selon les sources consultées, ni les Nations Unies, ni l'Organisation internationale du Travail ne recommandent de norme minimale spécifique en cas de deuil d'un enfant. On observe cependant que la situation des principaux pays européens en matière de congé lié au deuil d'un enfant en général est similaire à celle du Québec⁶.

Ainsi, en France, un congé de deux jours à la charge de l'employeur est accordé lors du décès d'un enfant ou du conjoint. Au Royaume-Uni, les congés octroyés ne font pas l'objet de rémunération et sont précisés dans le contrat de travail de chaque salarié. En Allemagne, un principe général du Code civil (article 616) prévoit le droit à un congé exceptionnel, dont le nombre de jours est déterminé dans des conventions collectives (variant généralement entre 1 et 3 jours, mais pouvant atteindre une semaine). Dans les cas de décès d'un enfant, d'un ascendant, d'un frère ou d'une sœur, le congé est rémunéré par l'employeur. En Espagne, deux jours sont rémunérés par l'employeur en cas de décès d'un parent proche jusqu'au second degré de consanguinité ou d'alliance. Enfin, en Suède, le droit à un congé en cas de décès est prévu dans une loi qui accorde une autorisation d'absence en cas d'urgence familiale essentielle (décès ou accident), mais les modalités en sont définies par les conventions collectives qui constituent dans ce pays le fondement normatif d'une grande part du droit du travail. Par exemple, dans le secteur public, les conventions accordent le droit de s'absenter jusqu'à 10 jours payés à 100 % par l'employeur. En 2011, une loi a simplifié les justificatifs à exiger dans le cas de la perte d'un enfant mineur.

⁶ Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à allonger les congés exceptionnels accordés aux salariés lors du décès d'un enfant, d'un conjoint ou d'un parent proche, Mme Michèle Delaunay, députée, France, 9 novembre 2011 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r3923.asp>)

Congé aux pères en cas de mortinaissance

Suivant les recherches effectuées⁷, deux pays européens accordent un congé de paternité aux pères d'un enfant mort-né : la France et l'Angleterre.

En France, le congé de paternité prévu par le Code du travail est accordé aux pères d'enfants mort-nés, sous réserve que ceux-ci aient atteint le seuil de viabilité⁸. Ce congé, de 11 jours consécutifs (art. L1225-35), est assorti d'indemnités journalières prévues au Code de la sécurité sociale (art. L331-8) de 77,79 € maximum en 2012 (environ 100,12 \$ CAN). Ces pères ont aussi droit au congé lié à la naissance prévu au Code du travail qui est de 3 jours rémunérés par l'employeur (art. L3142-1). Le congé de paternité doit généralement être pris dans les 4 mois suivant l'événement.

Au Royaume-Uni, si l'enfant est mort-né après 24 semaines de la grossesse, le père a droit au congé de paternité. Ce congé de deux semaines consécutives est assorti d'une indemnité hebdomadaire égale à 90 % du revenu moyen, sous réserve du maximum de 135,45 £ en 2012 (environ 217,07 \$ CAN). La période de prestations commence le jour de la naissance de l'enfant et se termine 56 jours suivant cette date. Pour pouvoir bénéficier de l'indemnité hebdomadaire, le père doit avoir été à l'emploi de façon continue chez le même employeur pendant au moins 26 semaines précédant la 15^e semaine avant la date prévue d'accouchement de l'enfant.

Le tableau suivant⁹ compare la législation de huit pays relativement aux prestations de maternité et de paternité lors d'une naissance et en cas de mortinaissance.

⁷ Voir notamment les études réalisées par le service des études de législation comparée du Sénat français : *Les enfants nés sans vie*, avril 2008, n° LC 184 et *Les congés liés à la naissance d'un enfant*, octobre 2009, n° LC 200 (<http://www.senat.fr/legislation-comparee-theme/index.html>)

⁸ Pour bénéficier des indemnités journalières, le père doit produire la copie de l'acte d'enfant sans vie et un certificat médical d'accouchement d'un enfant né mort et viable. Il appartient au médecin de déterminer la viabilité de l'enfant, et ce, en fonction de l'un des deux critères suivants : le poids (500 grammes et plus) ou le nombre de semaines de gestation (22 semaines et plus).

⁹ Source : les documents de travail du Sénat français, série législation comparée, sur les congés liés à la naissance d'un enfant (avril 2009) et les enfants nés sans vie (avril 2008) (<http://www.senat.fr/legislation-comparee-theme/index.html>).

TABLEAU SYNTHÈSE DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET DE PATERNITÉ ACCORDÉES LORS D'UNE NAISSANCE OU EN CAS DE MORTINAISSANCE DANS 8 PAYS ¹⁰				
	Naissance		Mortinaissance	
	Maternité	Paternité	Maternité	Paternité
Allemagne	14 semaines	Aucun	Congé de maladie	Aucun
Belgique	15 semaines	10 jours consécutifs (délai de 4 mois)	15 semaines	Aucun
Danemark	18 semaines	2 semaines	14 semaines	Aucun
France	16 semaines	2 semaines	13 semaines	2 semaines
Espagne	16 semaines	15 jours	Congé de maladie	Aucun
Royaume- Uni	20 semaines ¹¹	2 semaines	20 semaines	2 semaines
Pays-Bas	16 semaines	2 jours	16 semaines	Aucun
Suède	60 jours	60 jours	Non disponible	Aucun
Canada	15 semaines	Aucun	15 semaines	Aucun
Québec	15 ou 18 semaines selon le régime	3 ou 5 semaines selon le régime	15 ou 18 semaines selon le régime	Aucun

On constate que plusieurs lois ou programmes doivent être pris en considération pour comprendre les droits des parents lors d'une naissance ou d'un deuil ainsi que les interactions entre les différents types de congé.

VI. STATISTIQUES

Statistiques du Régime

Au cours des années 2007 à 2011, on dénombre en moyenne 450 cas de mortinaissances par an pour lesquelles des prestations de maternité du Régime ont été versées.

¹⁰ Pour de l'information additionnelle concernant les modalités de prise des congés, voir les documents de travail du Sénat français, série législation comparée, sur les congés liés à la naissance d'un enfant (avril 2009) et les enfants nés sans vie (avril 2008) (<http://www.senat.fr/legislation-comparee-theme/index.html>).

¹¹ Au Royaume-Uni, 39 semaines de prestations de maternité (Statutory Maternity Pay) sont offertes à la mère, dont 20 semaines lui sont réservées après l'accouchement. Quant aux autres semaines, elles peuvent être transférées au père, s'il remplit certaines conditions (Additional Statutory Paternity Pay) (<https://www.gov.uk/statutory-maternity-pay>).

Nombre de mortinaissances ayant donné droit à des prestations de maternité					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
247	402	406	479	482	466

De plus, une centaine d'enfants décèdent durant leur première semaine de vie :

Nombre d'enfants décédés durant leur première semaine de vie pour les parents prestataires du Régime	
Année de l'événement ¹²	Nombre
2010	130
2011	99

Institut de la statistique du Québec

Selon l'ISQ, il y a eu 360 mortinaissances¹³ par an en moyenne durant les années 2006 à 2009 (dernière année disponible). On y dénombre également en moyenne 395 mortalités infantiles au Québec, dont 262 au cours de la première semaine de vie, soit 66 % d'entre elles.

Nombre de mortinaissances selon la durée de grossesse et nombre de mortalités infantiles selon la durée de vie
Québec - 2006 à 2009

Année	Mortinaissances			Mortalités infantiles						Mortinaissances et mortalités infantiles
	Durée en semaines			Mortalité néonatal précoce						
				Durée en jours						
	-de 28	28 et +	Total	-1	1-6	0-6	7-27	28j.-1an	Total	
2006	113	216	329	239	48	287	50	79	416	745
2007	143	216	359	194	59	253	43	91	387	746
2008	149	224	373	196	48	244	50	85	379	752
2009	133	244	377	214	49	263	51	84	398	775
Moyenne	135	225	360	211	51	262	49	85	395	755

Source(s) : Institut de la statistique du Québec (ISQ).

Mortinaissances : ne comptent que les fœtus de 500 grammes et plus.

Mortalité infantile : réfère aux décès d'enfants qui surviennent pendant leur première année de vie.

¹² Note : Les années 2006 à 2009 n'ont pas fait l'objet de compilation pour ces variables.

¹³ Rappelons qu'une « mortinaissance » aux fins des statistiques compilées par l'ISQ, est celle qui survient lorsque le fœtus pèse plus de 500 grammes, tandis qu'au Régime, le droit à des prestations de maternité est accordé lorsque la mortinaissance survient après la 19^e semaine de gestation. La définition de l'ISQ étant plus restrictive, cela explique le nombre moindre selon celle-ci.

VII. ANALYSE ET DISCUSSION

La pétition demande que soient amendés le Régime québécois d'assurance parentale et la Loi sur les normes du travail pour qu'en cas de mortinaissance, les pères aient droit à des congés de paternité plus substantiels assortis de mesures de remplacement de revenu.

Au cours des années 2007 à 2011, on dénombre en moyenne 450 mortinaissances pour lesquelles des prestations de maternité ont été versées. Étant donné que le taux de participation des pères au Régime est légèrement inférieur à celui des mères, environ 400 pères pourraient être visés annuellement par la pétition. Si le droit aux semaines de paternité était reconnu à ces pères lors d'une mortinaissance, le coût annuel en prestations serait estimé à 1,2 M\$¹⁴.

La pétition soulève forcément aussi la question du deuil d'enfants décédés en cours de prestations du Régime puisqu'aucune prestation n'est versée aux parents, à l'exception des prestations de maternité qui visent d'abord les relevailles de la mère biologique. Rappelons que lorsque l'enfant décède en cours de prestations (de paternité, parentales ou d'adoption), celles-ci cessent d'être versées la semaine qui suit le décès. Les parents, autant les mères que les pères, ne peuvent alors avoir recours qu'au congé de deuil accordé en vertu de la Loi sur les normes du travail ou encore aux prestations de maladie du RAE quand ils y sont admissibles. Cette situation touche environ une centaine de familles par année. Des coûts supplémentaires devraient être estimés selon le nombre de semaines de prestations du Régime qui leur seraient accordées pour ce motif.

Une question plus large que la portée actuelle du Régime

Derrière cette pétition, il y a une réalité plus vaste : celle d'un parent en deuil d'un enfant. Cette réalité transcende le fondement actuel du Régime. Celui-ci a en effet été mis en place afin de soutenir financièrement les nouveaux parents à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption pour qu'ils puissent s'absenter temporairement de leur travail et assurer une présence auprès de leur enfant lors de sa première année d'arrivée dans la famille.

La présence d'un enfant dont on prend soin est donc centrale dans le fondement du Régime et elle est une condition essentielle à l'admissibilité des mères et des pères aux prestations de paternité, parentales et d'adoption.

¹⁴ Cette estimation est basée sur les hypothèses relatives au choix du régime et à l'utilisation des prestations du dernier rapport actuariel du Régime.

Il importe aussi de considérer que le rayon d'action du Régime est limité à l'année qui suit le moment de l'arrivée de l'enfant dans la famille, alors que le deuil d'un enfant est une épreuve pour le parent à tous les temps de la vie, relevant ainsi davantage de la compassion que de l'assurance parentale.

Ainsi, comment pourrait-on justifier que l'on permette au père d'un enfant mort-né de recevoir une prestation (allant d'une à cinq semaines) alors que ni les pères, ni les mères, dont l'enfant décéderait en cours de prestations du Régime (par exemple à l'âge de 6 mois), ne pourraient recevoir de prestations au-delà de la semaine où survient ce décès? La même question se pose lorsque le décès survient après la période de prestations du Régime. L'équité commande donc que cette question soit abordée de manière plus large : si une prestation est accordée au père d'un enfant mort-né, alors une prestation similaire ne devrait-elle pas aussi être offerte aux deux parents en cas de décès d'un enfant de tout âge? Il importe aussi de rappeler que toute modification à la Loi sur l'assurance parentale ayant pour but de donner accès à des prestations du Régime pour les pères qui vivent le deuil d'un enfant commanderait également des modifications à la Loi sur les normes du travail afin que ces derniers puissent bénéficier d'une protection de leur lien d'emploi lorsqu'ils se prévalent d'un tel congé.

Quant aux prestations de maternité du Régime réservées aux mères biologiques, elles s'inscrivent dans les normes minimales internationales de protection de la maternité recommandées en cette matière. Il est donc normal que les mères biologiques conservent leurs prestations de maternité, même en l'absence de l'enfant, puisque la raison d'être de celles-ci est d'abord de faciliter l'arrêt du travail pour que les mères puissent se remettre des effets physiologiques de la grossesse et de l'accouchement.

Un parent en situation de deuil peut recevoir des prestations de maladie lorsque sa condition médicale le justifie.

Même si, actuellement, il n'existe pas de mesure de remplacement de revenu qui permette de soutenir spécifiquement les parents en situation de deuil, ceux-ci peuvent recourir aux mesures existantes pour les travailleurs en cas de maladie, s'ils sont incapables de reprendre le travail à la suite de cette épreuve. En cette matière, le Régime d'assurance-emploi offre une couverture publique à tous les travailleurs salariés et, sur une base volontaire, aux travailleurs autonomes. D'autres parents peuvent aussi se prévaloir des prestations de maladie de leur régime d'assurance collective.

VIII. RECOMMANDATION

Le Conseil est sensible à la peine que peuvent vivre les parents, autant les pères que les mères, lorsque survient le décès d'un enfant.

Il convient tout d'abord de rappeler que les prestations accordées actuellement par le Régime aux mères dans le cadre du congé de maternité s'appuient sur le droit international en matière de protection de la maternité. En effet, celles-ci visent à soutenir financièrement les femmes pendant la période où elles se relèvent des effets physiologiques de la grossesse et de l'accouchement. C'est pourquoi les mères conservent ces prestations malgré la mortinaissance ou le décès de l'enfant. Comme cette réalité biologique n'existe pas pour les pères, le Conseil estime que le traitement différencié que fait le Régime de ces situations se justifie.

Le Conseil est d'avis que si de nouvelles mesures ayant pour but de soutenir financièrement les familles qui vivent un tel drame devaient être envisagées, elles devraient l'être dans une perspective plus large. De telles mesures pourraient s'adresser non seulement aux parents qui vivent le deuil d'un enfant à la suite d'une mortinaissance ou au cours de sa première semaine de vie, mais aussi à ceux qui vivent le deuil d'un enfant peu importe son âge.

Enfin, si le gouvernement souhaite pousser plus loin la réflexion sur cette question, pour tenir compte des enjeux qu'elle soulève sur d'autres lois ou programmes gouvernementaux, le Conseil est disposé à y apporter sa contribution.

Le 5 décembre 2012