

RECOMMANDATION 185/ novembre 2017

Le droit aux aménagements raisonnables pour les fonctionnaires en situation de handicap

Table des matières

1. Ministres compétents	2
2. Résumé	2
3. Introduction	4
4. Problématique	5
4.1. Les décisions de la commission des pensions sont définitives	5
4.2. Les fonctionnaires en situation peu enviable	6
4.3. Le droit aux aménagements raisonnables n'est pas respecté	8
4.4. Le pouvoir public n'emploie pas suffisamment de personnes handicapées	10
5. Recommandations	11
6. Législation	19
6.1. Droit aux aménagements raisonnables	19
6.2. Droit au travail et à la réintégration	20
7. Contact	20

La décision d'incapacité définitive de travail est souvent prise avant même qu'on ait envisagé si des aménagements raisonnables ne pouvaient pas permettre à la personne de continuer à travailler. Pourtant, selon la législation antidiscrimination, le droit aux aménagements raisonnables doit être respecté, sans quoi on peut considérer qu'il y a une discrimination. La jurisprudence récente suit ce raisonnement.

Pourquoi la législation antidiscrimination n'est-elle pas toujours appliquée ? Nous avons identifié des lacunes dans :

- les dispositions qui régissent la situation juridique des fonctionnaires (les statuts)¹
- la procédure que doit suivre le service d'expertise médicale en cas d'incapacité de travail.

Ces deux aspects doivent être mis en conformité avec la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et avec la législation antidiscrimination.

D'autre part, nous constatons aussi plusieurs obstacles qui empêchent de procéder à des aménagements raisonnables pour tous les fonctionnaires, qu'ils soient statutaires ou contractuels. Il y a un manque :

- d'**information** sur les aménagements raisonnables
- de **dialogue** entre le fonctionnaire ayant un handicap ou une maladie chronique, l'administration qui l'occupe et le service d'expertise médicale
- d'**accessibilité** et de **flexibilité** de l'environnement et de l'organisation de travail
- de **moyens** pour financer les aménagements raisonnables dans les services publics et pour développer une expertise en matière d'aménagements raisonnables.

Dans la suite de ce texte, Unia, la Vlaams Patiëntenplatform (VPP) et la Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS) formulent des recommandations pour éliminer ces obstacles.

Le Gouvernement fédéral a le projet de supprimer la pension anticipée² et mène à cet effet une concertation avec les Régions, les Communautés et les administrations locales. Dans le

¹ Pour un aperçu de toutes les dispositions régissant la situation juridique en Belgique, voir S. Aerts et R. Janvier, *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren*, 2015, p.113 e.v., http://www.uac.bj/web/fileadmin/document_cat/2015/1/TSR_2015_1%2B2-C.pdf

² Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf, p. 36.

cadre de cette recommandation, Unia, la VPP et la LUSS ne se prononcent pas sur la pension de maladie en tant que telle. Son objectif est d'attirer l'attention sur des problèmes qui se posent à l'heure actuelle et qu'il convient de résoudre le plus rapidement possible, quel que soit le visage que prendra à l'avenir le système d'incapacité de travail pour les fonctionnaires.

3. Introduction

Unia, la Vlaams Patiëntenplatform et la Ligue des Usagers en Soins de Santé émettent la présente recommandation de leur propre initiative. Nos organisations reçoivent régulièrement des signalements de fonctionnaires nommés qui sont menacés d'être pensionnés de manière anticipée alors qu'ils souhaitent encore travailler. La Vlaams Patiëntenplatform a d'ailleurs interrogé explicitement ses membres sur cette problématique³.

Cette recommandation se base sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après Convention ONU) et sur la législation antidiscrimination. Pour de plus amples informations relatives à la législation, nous vous renvoyons au point 6 du présent document.

Unia est un service public interfédéral indépendant de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité des chances. Il est également le mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention ONU en Belgique. Le 12 juin 2013, le Gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés ont signé un accord de coopération créant un Centre interfédéral pour l'égalité des chances, la lutte contre le racisme et les discriminations. Cet accord de coopération confère à Unia la compétence « *d'adresser des avis et recommandations indépendants à tout pouvoir public en vue de l'amélioration de la réglementation et de la législation* ». (art. 5)

La **Vlaams Patiëntenplatform** (VPP) est une plateforme indépendante composée de plus de 100 associations de patients en Flandre. L'asbl vise à assurer des soins de santé accessibles et adaptés au patient et à son entourage. Pour ce faire, il est indispensable que les patients prennent part au développement de la politique de santé et des soins de santé. Les projets de la VPP sont portés par des représentants issus des associations de patients. L'emploi est

³ Enquête de la VPP auprès de ses membres en août 2016. Nous reproduisons dans cette recommandation quelques citations extraites des témoignages que nous avons reçus.

un thème important pour la plateforme car être actif sur le marché du travail contribue à jouer un rôle dans la société, permet d'établir des liens sociaux et d'avoir une meilleure image de soi. Les personnes atteintes d'une maladie chronique doivent pouvoir avoir toutes les chances d'être actives sur le marché de l'emploi.

La **Ligue des Usagers des Services de Santé** (LUSS) est la fédération francophone des associations de patients et de proches. Elle réunit plus de 90 associations. Elle est le porte-parole des usagers des services de santé. Elle œuvre pour l'accès à des soins de santé de qualité pour tous et valorise la participation des usagers aux politiques de santé.

4. Problématique

4.1. Les décisions de la commission des pensions sont définitives

La pension pour cause d'inaptitude physique est une réglementation de pension spécifique au secteur public. Cette disposition prévoit qu'il est mis un terme à la relation de travail avec un fonctionnaire statutaire lorsqu'il est constaté que celui-ci est physiquement inapte à travailler pour l'employeur du secteur public.

L'incapacité de travail du fonctionnaire est constatée par l'administration de l'expertise médicale, Medex. En se basant sur des informations médicales, Medex prend une décision quant à l'aptitude du fonctionnaire pour sa fonction, pour une autre fonction ainsi que sur son caractère définitif ou temporaire. La commission des pensions peut prendre plusieurs types de décisions, dont la décision d'admission à la pension anticipée⁴. Un fonctionnaire a droit à un certain nombre de jours de congé de maladie. Une fois qu'ils sont tous utilisés, l'intéressé doit comparaître devant la commission des pensions de Medex. Si elle émet une décision d'admission définitive à la pension anticipée, l'employeur du secteur public ne peut plus employer la personne.

⁴ Vous trouverez une explication détaillée des différents types de décisions sur : <https://www.health.belgium.be/fr/medex/personnel-de-la-fonction-publique/pensions-anticipees/decisions-de-medex>

4.2. Les fonctionnaires en situation peu enviable

Unia, la VPP et la LUSS reçoivent régulièrement des témoignages de personnes mises à la pension contre leur gré ou menacées de l'être, en dépit de leur volonté manifeste de continuer à travailler⁵.

“Mon fils X est maintenant âgé de 30 ans (...) Lorsque l'on nous a de nouveau demandé de nous présenter devant la commission, celle-ci a décidé, après avoir vu X qui était à l'époque encore en chaise roulante, de l'envoyer à la pension. Nous n'avons même pas eu voix au chapitre et devons directement nous rendre au service du personnel où les conditions auxquelles nous devons nous tenir nous ont été expliquées. C'est regrettable car l'employeur aurait pu, à terme, proposer un aménagement professionnel malgré tout. Aujourd'hui, à son âge, X a un statut de pensionné et reçoit chaque mois un faible revenu, telle une personne de 65 ans.”

Contrairement aux salariés du secteur privé et aux fonctionnaires contractuels⁶, les fonctionnaires statutaires sont mis directement à la pension quand ils sont jugés définitivement inaptes au travail.

Les personnes qui deviennent malades ou handicapées après une carrière de courte durée ont constitué des droits à la pension encore restreints. Leur pension est dès lors très modeste. En prenant tous les mécanismes de correction en compte (supplément minimum garanti, supplément pour handicap grave), les pensions des personnes concernées sont en moyenne un quart inférieures aux pensions de retraite publiques des régimes généraux⁷.

En outre, les fonctionnaires handicapés à revenu modeste ont encore parfois droit à des allocations pour personnes handicapées ou à des droits dérivés, comme l'intervention majorée. Quand ils sont pensionnés, ils perdent ces droits.

Outre ces faibles revenus, ces personnes doivent bien souvent faire face à dépenses et des frais liés à leur maladie ainsi qu'à d'autres coûts (prêt hypothécaire, enfants et/ou parents à charge). Dès lors, elles présentent un risque élevé de basculer dans la pauvreté.

⁵ En août 2016, la VPP a interrogé ses membres. Nous reproduisons dans cette recommandation quelques citations extraites des témoignages que nous avons reçus.

⁶ Lorsque des salariés du secteur privé et des fonctionnaires contractuels sont jugés définitivement inaptes au travail, ils perçoivent des allocations d'invalidité de la mutuelle jusqu'à l'âge normal de la pension.

⁷ Cour Des Comptes, La mise à la retraite pour raisons de santé dans le secteur public, 2009, p. 35. Nous n'avons pas trouvé de chiffres plus récents qui pourraient démontrer que la situation a changé

La Commission de réforme des pensions confirme cette situation préjudiciable. « Les fonctionnaires qui sont mis à la pension anticipée à un jeune âge ou après une carrière limitée dans la fonction publique pour cause d'inaptitude définitive seront dès lors probablement moins bien nantis que les salariés ou agents contractuels dont la mise à la pension est retardée jusqu'à l'atteinte de la limite d'âge de 65 ans⁸ ».

En raison de ces désavantages, certains fonctionnaires font en sorte d'éviter la pension anticipée à tout prix. Ils ne demandent, par exemple, aucun aménagement par crainte d'être déclarés définitivement inaptes au travail. Ainsi, ces fonctionnaires demeurent au travail dans des conditions inadaptées à leur handicap ou maladie, ce qui ne fait qu'aggraver leurs problèmes de santé.

Les fonctionnaires qui ont un handicap ou une maladie chronique qui sont mis à la pension anticipée ont actuellement trois options:

- 1) Ils peuvent accepter la situation et vivre avec une pension restreinte.
- 2) Ils peuvent conserver leur pension et tenter de gagner des revenus complémentaires. Le montant qui peut être cumulé à la pension est néanmoins trop bas pour pouvoir être considéré comme un revenu décent.
- 3) Ils peuvent renoncer à leur pension et chercher un nouvel emploi, adapté à leurs capacités. Dans ce cas de figure, ils sont confrontés à une réglementation complexe en matière de cumul. Ils peuvent difficilement évaluer dans quelle mesure cette décision influera sur leur pension par la suite. Bien qu'ils aient plusieurs années de travail, ils doivent commencer à se constituer des droits sociaux dans le régime des salariés, comme en matière de congé, d'allocations de chômage, etc. Par ailleurs, des personnes qui ont été mises à la pension définitive par leur employeur du secteur public éprouveront plus de difficultés à "se vendre" auprès d'un nouvel employeur. De plus, de par leur statut de pensionné, aucun accompagnement dans la recherche d'un emploi ne leur est proposé.

⁸ Commission de réforme des pensions 2020-2040 : rapport juin 2014 Annexe 2.3. : Avenir des pensions dans le secteur public, p.116, <http://pension2040.belgique.be/docs/062014-annexe-2-3.pdf>

4.3. Le droit aux aménagements raisonnables n'est pas respecté

Les personnes handicapées ont droit à des aménagements raisonnables, quel que soit le secteur dans lequel elles sont employées⁹. Les personnes atteintes d'une maladie chronique peuvent être considérées comme personnes handicapées (voir point 6.1. ci-dessous).

Les aménagements raisonnables peuvent dès lors contribuer à ce que les membres du personnel puissent rester à l'emploi malgré leur handicap ou y retourner suite à une période d'incapacité de travail de longue durée. Refuser de prévoir des aménagements raisonnables pour une personne handicapée est une forme de discrimination.

Unia, la LUSS et la VVP constatent encore actuellement que le droit aux aménagements raisonnables n'est pas suffisamment respectés.

Comme indiqué ci-dessus, la décision de mise à la pension de Medex met définitivement un terme à la relation de travail avant l'âge légal de la pension. Cela revient à un licenciement. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, on ne peut procéder à un licenciement sans avoir d'abord examiné si la personne pouvait continuer à travailler moyennant des aménagements raisonnables. Dans l'arrêt Jette Ring¹⁰, la Cour a affirmé que l'interdiction de discrimination sur la base du handicap s'oppose à un licenciement motivé par un handicap qui, compte tenu de l'obligation de proposer aux personnes handicapées des aménagements raisonnables, n'est pas justifié par le fait que la personne n'est ni compétente, ni capable, ni disponible pour remplir les tâches essentielles de sa fonction.

En d'autres termes, l'employeur ne peut pas licencier un travailleur parce que ce dernier pourrait à long terme être inapte au travail si la possibilité de procéder à des aménagements raisonnables n'a pas été préalablement envisagée.

Dans une analyse juridique approfondie des circuits d'incapacité de travail au sein du secteur public qui date de 2016¹¹, les décisions de Medex et la fréquence à laquelle elles sont prises

⁹ Plus d'informations dans la brochure d'Unia : Au travail avec un handicap. Les aménagements raisonnables dans l'emploi, <http://unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/au-travail-avec-un-handicap-gr>

¹⁰ Affaires conjointes HK Danmark intervenant pour Jette Ring contre Dansk almennutigt Boligselskab (C-335/11) et HK Danmark intervenant pour Lone Skouboe Werge contre Dansk Arbejdsgiverforening pour Pro Display A/S (C-337/11), para. 68.

¹¹ Janvier, e.a., Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, Rapport voor Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, 2016, http://steunpuntbov.be/rapport/SBOV_Arbeidsongeschiktheidscircuits_RJ.pdf, voir tableau 11 p.250

ont été examinées par Janvier, De Wilde et Aerts. Les chercheuses arrivent au constat suivant : « Malgré l'éventail considérable de décisions possibles, nous constatons qu'une incapacité de travail définitive, existante ou non, semble toujours évaluée dans la perspective d'une reprise (à terme) de la fonction à temps plein ou, à la rigueur, d'une autre fonction qui est mieux adaptée aux aptitudes de l'individu. Un travail adapté semble certes possible à titre temporaire, mais est toujours orienté vers une reprise à temps plein des activités »¹². Or, les aménagements raisonnables ne doivent pas nécessairement viser une reprise du travail à temps plein. Qui plus est, le travail à temps partiel peut constituer également un aménagement raisonnable¹³.

Les aménagements raisonnables peuvent être matériels, immatériels ou organisationnels. Il peut s'agir d'adaptations de la durée du travail, de la fonction, du poste de travail ou de l'organisation du travail, d'un accompagnement sur le lieu de travail, etc¹⁴. Le droit aux aménagements raisonnables s'applique à toutes les personnes handicapées.

En outre, les aménagements raisonnables sont toujours du sur mesure. Ils s'adressent à une personne donnée dans une situation donnée. Le dialogue avec la personne est indispensable pour trouver le bon aménagement. Or, les fonctionnaires qui discutent avec la commission des pensions constatent qu'il y a peu de place pour une concertation afin de rechercher une autre solution que la mise à la pension définitive¹⁵. Ils relatent que Medex est plutôt à la recherche d'arguments pour prouver l'incapacité de travail que de possibilités pour les maintenir au travail. Medex peut certes prendre une décision de réintégration, mais n'est pas compétent pour contrôler si les conditions de cette décision sont remplies. Une commission de réorientation a été créée dans ce but, mais elle n'a jamais été instaurée¹⁶.

¹² Traduction personnelle du texte des auteurs : Janvier, e.a., *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector*, Rapport voor Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, 2016,

http://steunpuntbov.be/rapport/SBOV_Arbeidsongeschiktheidscircuits_RJ.pdf, p.248

¹³ Cour de Justice de l'UE, Jette Ring, C 335/11 et C 337/11, point 48-64.

¹⁴ Plus d'informations dans la brochure d'Unia : Au travail avec un handicap. Les aménagements raisonnables dans l'emploi, <http://unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/au-travail-avec-un-handicap-gr>

¹⁵ Enquête de la VPP auprès de ses membres en août 2016. Nous reproduisons dans cette recommandation quelques citations extraites des témoignages que nous avons reçus.

¹⁶ P. Leysen, *Pensionering wegens medische arbeidsongeschiktheid bij ambtenaren. De rol van Medex*. (travail de Master), 2014, p.121, <http://www.scriptiebank.be/scriptie/2014/pensionering-wegens-medische-ongeschiktheid-bij-ambtenaren-de-rol-van-medex>

Cour du Travail de Bruxelles, 18 décembre 2012

Il y a quelques années, un fonctionnaire fédéral a saisi la justice parce qu'il se sentait discriminé. Il était interprète et souffrait de maux de dos chroniques. Medex avait constaté qu'il pouvait continuer à travailler si on lui confiait du travail à domicile ou plus près de chez lui. Dans ce cas, l'employeur public disposait d'un délai d'un an pour rechercher une solution adaptée et remettre le fonctionnaire au travail. L'employeur avait proposé des aménagements mais ils n'allaient pas dans le sens de l'avis de Medex. Il n'était donc pas parvenu à trouver une solution adéquate dans le délai d'un an et le fonctionnaire a été mis définitivement à la pension pour incapacité de travail. Ce dernier a contesté cette décision car il estimait qu'il était capable de faire du télétravail. En appel, le juge a estimé que l'employeur n'avait pas proposé d'aménagements raisonnables efficaces et s'était donc rendu coupable de discrimination. La victime a reçu une indemnité pour avoir été discriminée. De plus, l'employeur public a aussi dû payer une indemnité pour le salaire que le fonctionnaire n'avait pas touché parce qu'il avait dû partir à la pension dès l'âge de 60 ans au lieu de 65 ans¹⁷.

4.4. Le pouvoir public n'emploie pas suffisamment de personnes handicapées

En Belgique, les divers pouvoirs publics sont tenus à des quotas relatifs à l'embauche de personnes ayant un handicap au sein de leurs services. À une exception près, ces objectifs chiffrés ne sont pas atteints au fil des ans¹⁸. Il est dès lors particulièrement regrettable de constater que les autorités mettent leurs fonctionnaires atteints d'un handicap ou d'une maladie chronique à la retraite plutôt que de faire des efforts afin de les maintenir au travail.

¹⁷ Arrêt de la Cour du Travail de Bruxelles du 18 décembre 2012, voir http://unia.be/files/Z_ARCHIEF/2012_12_18_arbh_brussel.pdf

¹⁸ Unia, rapport annuel 2015, <http://unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/rapport-annuel-2015-le-vivre-ensemble-mis-a-lepreuve>, p.44

5. Recommandations

Au regard des éléments cités dans la problématique, Unia, la VPP et la LUSS estime qu'il convient d'intervenir **bien avant** que la décision de mise à la pension ne soit prise en examinant en amont les demandes d'aménagements raisonnables pour la personne. Il est bien sûr possible d'améliorer la situation après la pension mais cela demandera de plus grands efforts, aussi bien aux personnes concernées qu'à la société, que d'épuiser toutes les possibilités de maintien en emploi au sein des services publics avant le licenciement.

Unia, la VPP et la LUSS demandent que l'obligation d'aménagements raisonnables pour les fonctionnaires nommés soit appliquée de manière conforme à la législation. Cette protection est cruciale si l'on souhaite éviter que ces personnes soient mises à la pension contre leur gré et qu'elles doivent vivre par la suite avec des revenus très limités.

Afin de mettre cette protection en œuvre, Unia, la VPP et la LUSS demandent d'inscrire clairement dans le statut des fonctionnaires qu'il faut, dans un premier temps, examiner les différentes possibilités d'aménagements raisonnables avant de déclarer un fonctionnaire définitivement inapte au travail. Pour ce faire, des mécanismes de contrôle doivent être mis en place. Ou, comme le disent Aerts et Janvier dans une analyse juridique approfondie de ce problème : « L'examen de la possibilité de maintenir au travail des personnes handicapées grâce à des aménagements raisonnables devrait occuper juridiquement une place bien délimitée dans le déroulement de la procédure d'incapacité de travail, et ce pour tous les employeurs publics »¹⁹.

En tant qu'employeur, les pouvoirs publics ont une obligation d'aménagements raisonnables. Toutefois, en nous basant sur les problèmes esquissés ci-dessus, nous constatons que les règles actuelles accordent trop peu d'attention aux aménagements raisonnables. On recherche certes des aménagements, mais cette recherche est souvent trop étroite parce que les employeurs veulent réintégrer le fonctionnaire dans la même fonction, le même service ou le même lieu de travail. Plusieurs tentatives de réintégration sont parfois nécessaires pour trouver la bonne solution. La VPP, la LUSS et Unia demandent

¹⁹ S. Aerts et R. Janvier, *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren*, 2015, p.179, http://www.uac.bj/web/fileadmin/document_cat/2015/1/TSR_2015_1%2B2-C.pdf (notre traduction)

donc que l'on examine tout l'éventail des possibilités pour maintenir ou réintégrer la personne au travail avant de prendre la décision d'incapacité de travail définitive.

La législation sur l'emploi dans la fonction publique doit être mise en conformité avec des normes juridiques supérieures, comme la Convention ONU et la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Dès lors, il convient d' :

- **inscrire dans les statuts que la possibilité d'aménagements raisonnables doit être examinée avant que la personne ne soit renvoyée devant la commission des pensions. Cette procédure doit être harmonisée avec la législation relative à la réintégration²⁰;**
- **intégrer systématiquement les aménagements raisonnables dans la procédure que doit suivre un service d'expertise médicale en cas d'incapacité de travail et veiller à contrôler le suivi de l'avis de réintégration de ce service.**

Outre ces lacunes dans la législation, nous constatons aussi que plusieurs éléments font actuellement obstacle à **l'application des aménagements raisonnables** pour le personnel de la fonction publique en général. Ils doivent être éliminés afin de garantir le droit aux aménagements raisonnables de ce personnel. Nous analysons ci-dessous ces obstacles plus en profondeur et formulons des recommandations.

Problème 1 : le manque d'informations

"J'ai 57 ans et suis atteint de la SEP. Je suis encore trop jeune pour aller à la pension et je n'en ai nullement envie. Pour l'instant, je travaille à temps plein mais sens que je ne pourrais pas tenir le coup bien longtemps. (...) De nombreuses personnes ne comprennent pas pourquoi je ne reste tout simplement pas à la maison, vu que j'ai beaucoup de jours de maladie. Or, ce n'est pas mon souhait. Je veux travailler. (...) Les employeurs, eux, ne se rendent pas suffisamment compte des petits aménagements peuvent aider à rendre le travail plus supportable ou plus aisé et que, ce faisant, le travailleur peut poursuivre ses activités et continuer à percevoir un revenu."

²⁰ AR du 28 octobre 2016 modifiant l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs en ce qui concerne la réintégration des travailleurs en incapacité de travail (M.B. 24/11/2016) et Loi du 20 décembre 2016 portant dispositions diverses en loi du travail liées à l'incapacité de travail (M.B. 30/12/2016)

Les différentes parties impliquées dans le processus d'incapacité de travail du fonctionnaire ne sont pas suffisamment informées à propos du droit aux aménagements raisonnables. Il s'agit tant des fonctionnaires eux-mêmes que des dirigeants, des conseillers en prévention-médecins du travail et de la commission des pensions de Medex.

Il ressort du sondage effectué par la VPP que de nombreux fonctionnaires n'ont pas été informés à propos de la possibilité de travailler à temps partiel ou avec des prestations réduites. Ce n'est souvent qu'en cherchant des informations par leurs propres moyens ou après avoir épuisé toutes les autres possibilités dans le but de travailler à temps partiel (comme, par exemple, le crédit-temps ou l'interruption de carrière) qu'ils découvrent les possibilités qui s'offrent à eux.

Il est important de donner à toutes les parties impliquées dans le processus (travailleurs, service du personnel, supérieurs hiérarchiques, conseillers en prévention, médecins du travail,...) des informations suffisantes sur le droit aux aménagements raisonnables, sur son contenu et sur la manière de le demander ou de le faire respecter. Cela doit aller de pair avec l'encadrement et le soutien indispensables.

Recommandation 1 : Informez les responsables, travailleurs, syndicats, médecins du travail-conseillers en prévention au sujet de l'obligation d'aménagements raisonnables.

Possibilités d'actions :

- Diffuser une brochure d'information sur les aménagements raisonnables auprès du public concerné²¹
- Prévoir pour le public concerné des formations sur les aménagements raisonnables, comme eDiv²², afin qu'il puisse transposer, à l'aide d'exemples concrets, la législation sur leur lieu de travail
- Mettre sur pied une campagne d'information et de sensibilisation sur les aménagements raisonnables

²¹ Par exemple la brochure d'Unia « Au travail avec un handicap. Les aménagements raisonnables dans l'emploi »: <http://unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/au-travail-avec-un-handicap-qr>

²² eDiv est une formation en ligne gratuite d'Unia sur la législation antidiscrimination et contient un module sur les aménagements raisonnables au travail: <http://www.ediv.be/index.php?lang=fr>

- Intégrer les aménagements raisonnables dans le plan de diversité de la fonction publique

“J’ai été diagnostiqué fibromyalgique et spasmophile (...). Avec le médecin du travail, on n’a pas parlé de travail adapté, ni d’éventuelles adaptations qu’on pourrait faire, même lors de ma reprise d’activité suite à une période de 3 mois à domicile.

Problème 2 : le manque de flexibilité et d’expertise sur les aménagements raisonnables

Faute de connaissances suffisantes et d’expertise sur les aménagements raisonnables, les possibilités d’adaptations visant à maintenir la personne au travail ne sont que trop peu envisagées. L’accent est trop souvent mis sur un ensemble de tâches ou sur un service bien précis.

C’est avant tout la personne elle-même qui détient l’expertise quant à ses besoins. Il faut donc plus de dialogue tout au long du processus, aussi bien entre le travailleur et l’employeur qu’entre le travailleur et le médecin de Medex.

Aujourd’hui, la question de savoir si et comment une personne handicapée ou malade chronique peut encore travailler est abordée sous un angle trop médical. La Convention ONU demande clairement de s’écarter d’un modèle purement médical. Il faut une approche multidisciplinaire pour trouver des solutions concrètes adaptées au travailleur et à son environnement professionnel, sans préjuger des (in)capacités de celui-ci. Pourquoi ne pas impliquer par exemple des experts en accessibilité ou un ergothérapeute dans la recherche d’un lieu de travail adapté?

Il ressort des témoignages qu’une décision d’incapacité de travail est encore trop souvent imposée aux fonctionnaires. La commission des pensions prend sa décision en tenant pas ou peu compte de ce que peut et veut le travailleur. Elle met surtout l’accent sur ce qu’il ne peut plus faire. “C’est un acte administratif unilatéral. La décision doit être formellement motivée, mais laisse le fonctionnaire avec de nombreuses interrogations”²³.

²³ R.Janvier, e.a., Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, Rapport voor Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, 2016, p.252, http://steunpuntbov.be/rapport/SBOV_Arbeidsongeschiktheidscircuits_RJ.pdf

Or, l'aptitude au travail doit être au centre de toute la politique de réintégration. Si aucune fonction adaptée ne peut être trouvée dans le service où travaille la personne, il faut également envisager des possibilités en dehors de ce service. Bien qu'un trajet de retour au travail, qui envisage aussi la mobilité interne²⁴, soit prévu dans les statuts au niveau flamand et fédéral, la pratique montre qu'il est parfois difficile à appliquer.

En matière de travail à temps partiel, plus de flexibilité est également nécessaire. Les systèmes tels que le travail à temps partiel ou à prestations réduites constituent une solution intéressante pour les personnes atteintes d'une maladie chronique ou en absence de longue durée. Certaines personnes ne peuvent pas d'emblée reprendre le travail à mi-temps et ont besoin d'une reprise plus graduelle en ne prestant par exemple que quelques heures au début, à l'image du système en vigueur dans le secteur privé, en vertu de l'article 100, §2 de la loi sur l'assurance soins de santé²⁵. Idéalement, il devrait également être mis en place un système où le nombre d'heures à prester peut être réduit, afin d'éviter que la personne ne lâche complètement prise. Ce système profite également à l'employeur, qui ne doit pas chercher de remplaçant et ne se retrouve pas avec une accumulation de tâches à accomplir.

Recommandation 2 : Faites preuve de flexibilité et d'ouverture d'esprit dans la recherche d'aménagements raisonnables adaptés à la personne. N'envisagez pas la question sous un angle purement médical, faites-le en dialogue avec la personne elle-même et, si nécessaire, en faisant appel à des experts externes en aménagements raisonnables²⁶.

Possibilités d'actions :

- Instaurer un protocole d'intégration avec le travailleur²⁷, cela permet de fixer les accords qui sont conclus en dialogue et d'évaluer régulièrement les aménagements raisonnables.

²⁴ Pour un aperçu de ce qui est prévu à chaque niveau, voir S. Aerts et R. Janvier, *Arbeidsongeschiktheidscircuits in de publieke sector, met de focus op de ambtenaren*, 2015, p.170-171, http://www.uac.bj/web/fileadmin/document_cat/2015/1/TSR_2015_1%2B2-C.pdf

²⁵ Loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994

²⁶ Pour plus d'information, voir Unia, brochure *Au travail avec un handicap. Les aménagements raisonnables dans l'emploi*. <http://unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/au-travail-avec-un-handicap-qr>

²⁷ Voir Administration flamande <https://overheid.vlaanderen.be/integratieprotocol>

- **Quand une place se libère dans un autre service public par mobilité interne, donner la priorité aux personnes handicapées ou atteintes d'une maladie chronique qui ont besoin, comme aménagement raisonnable, d'une autre fonction ou d'un emploi dans un autre lieu.**
- **Recueillir, rassembler et promouvoir de bonnes pratiques d'aménagements raisonnables qui existent déjà dans la fonction publique.**
- **Laisser plus de place, dans le fonctionnement de la commission des pensions de Medex, à la concertation avec la personne et éventuellement avec des experts non médicaux. L'accent doit être mis sur ce que la personne est encore capable de faire.**

Problème 3: Manque de budget pour les aménagements raisonnables

Les personnes handicapées se voient également refuser des aménagements raisonnables en raison de l'absence de budget prévu pour cela dans le service public où elles travaillent.

Une prime d'un fonds régional peut aider à rendre un aménagement raisonnable. L'impact financier d'un aménagement est en effet l'un des indicateurs qui interviennent dans l'évaluation de son caractère raisonnable²⁸. Toutefois, les agences régionales (Phare - AViQ - VDAB) refusent parfois d'intervenir pour des aménagements raisonnables si l'employé travaille pour un service public.

- Phare et AViQ n'interviennent pas tant que le quota légal de personnes handicapées employées dans le service public n'est pas atteint.
- Les travailleurs en situation de handicap employés dans une administration locale peuvent demander une prime de soutien flamande (VOP) auprès du VDAB mais pas les travailleurs de l'administration flamande ou fédérale. L'administration flamande a résolu ce problème en offrant une prime de compensation pour ses travailleurs. Au niveau fédéral, il n'existe pas de primes similaires.
- Le VDAB offre gratuitement du jobcoaching aux travailleurs en situation de handicap à la condition qu'ils travaillent en Flandre (et donc pas à Bruxelles où se trouvent bon nombre de services publics).

²⁸ Article 2, §3 du protocole du 19 juillet 2007 relatif au concept d'aménagements raisonnables en Belgique.

Faute de financement des fonds régionaux, le service public a plutôt tendance à ne pas réaliser l'aménagement. Avec comme cercle vicieux, qu'il y aura de moins en moins de personnes handicapées qui travailleront dans ce service et le quota risque encore de diminuer. En outre, la demande de prime auprès d'une agence régionale demande du temps. Il faut en effet qu'elle soit examinée. Cela ne facilite ni l'obtention d'aménagements raisonnables, ni l'engagement de personnes handicapées.

Les pouvoirs publics ne devraient pas dépendre du financement de fonds externes pour réaliser des aménagements raisonnables. Il serait préférable de créer, au sein même des pouvoirs publics, un fonds central pour financer ces aménagements. Idéalement, l'expertise relative aux aménagements raisonnables dans la fonction publique devrait aussi être centralisée dans ce fonds, car il n'est pas possible que chaque service public possède cette expertise. Les services publics pourront faire appel à ce fonds central aussi bien pour les moyens que pour l'expertise en matière d'aménagements raisonnables. Les fonctionnaires en situation de handicap ou atteint d'une maladie chronique auront ainsi les mêmes chances de conserver leur emploi dans n'importe quel service public. Aujourd'hui, les chances de bénéficier d'aménagements raisonnables dépendent de la taille et du budget disponible du service dans lequel la personne travaille.

Il existe déjà un dispositif semblable dans la fonction publique flamande. Les entités qui occupent des personnes handicapées ou malades chroniques peuvent compter sur l'expertise et le soutien financier du service Diversiteitsbeleid (Politique de diversité). Plusieurs grandes entreprises privées (par exemple IBM) fonctionnent aussi avec un fonds central pour financer les adaptations de postes de travail.

Recommandation 3: Créez un fonds central pour les aménagements raisonnables dans toute la fonction publique.

Problème 4: L'environnement et l'organisation du travail ne sont pas adaptés

Il y a encore un grand défi à relever pour rendre les environnements de travail plus accessibles et pour que l'organisation du travail dans notre pays tienne davantage compte du handicap.

Dans la deuxième recommandation, nous avons traité des aménagements raisonnables individuels. Toutefois, des aménagements de l'organisation du travail peuvent avoir un effet préventif et réduire le nombre d'aménagements individuels nécessaires. Nous devons aller vers une plus grande flexibilité dans les tâches attribuées au travailleur et dans l'organisation du travail, avec davantage de possibilités telles que le télétravail et le travail indépendant du temps et du lieu. Les personnes atteintes d'un handicap ou d'une maladie chronique auront ainsi plus de chances de pouvoir continuer à fonctionner dans l'organisation.

L'accessibilité des bâtiments publics laisse aussi souvent à désirer. Des investissements pour rendre ces bâtiments plus accessibles réduiraient également le besoin d'aménagements raisonnables individuels.

La mobilité et l'emploi vont de pair. Pour pouvoir travailler, il faut pouvoir se déplacer. Or, l'accessibilité des transports publics est un point noir dans notre pays.

Recommandation 4: Investissez dans l'accessibilité

Possibilités d'actions :

-Toutes les descriptions de fonction font l'objet d'un screening approfondi afin d'examiner s'il n'est pas possible de travailler avec des compétences par équipe plutôt que par personne, ce qui permet une gestion plus flexible des horaires et des tâches. Les missions sont aussi passées en revue pour déterminer les tâches qui peuvent être effectuées à distance et celles qui peuvent être échangées, avant même que ne parvienne une demande d'aménagements raisonnables.

- Chaque service public élabore un plan avec un calendrier, un planning et un budget pour rendre ses bâtiments entièrement accessibles.

6. Législation

6.1. Droit aux aménagements raisonnables

Les aménagements raisonnables sont un droit pour les personnes handicapées.

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées²⁹, adoptée le 13 décembre 2006, vise à promouvoir, protéger et garantir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales des personnes handicapées. L'article 5 de la Convention confère le droit aux aménagements raisonnables aux personnes handicapées. La Belgique a ratifié ce traité en 2009.

Le droit aux aménagements raisonnables est également prévu par le **droit européen**, en vertu de la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

La directive européenne est transposée en Belgique dans la **législation anti-discrimination**, tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées.³⁰ Cette législation interdit toute forme de discrimination, directe ou indirecte, fondée notamment sur le handicap et l'état de santé (actuel ou futur). Elle stipule que le refus des aménagements raisonnables constitue une discrimination.

Les aménagements raisonnables sont des mesures appropriées, prises en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder, de participer et de progresser dans la vie professionnelle, sauf si ces mesures imposent à l'égard de la personne qui doit les adopter une charge disproportionnée.

La notion de "handicap" doit être interprétée conformément à la Convention ONU et au droit européen. Par personnes handicapées, il faut entendre « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Cette interprétation large de la notion de handicap inclut également les maladies chroniques, dégénératives et psychiques.

²⁹ <http://www.un.org/french/disabilities/default.asp?id=1413>

³⁰ <http://www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/legislation/lexique-discrimination>

6.2. Droit au travail et à la réintégration

L'article 27 de la Convention ONU porte sur le droit au travail et les mesures que les États doivent prendre afin de le garantir.

Le point 1,e de cet article stipule que les États doivent prendre des mesures afin de "promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail, ainsi que l'aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, **au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi.**"

Le point 1,k de cet article stipule quant à lui que les États doivent prendre des mesures afin de "promouvoir des programmes de réadaptation technique et professionnelle, de **maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi** pour les personnes handicapées.

En 2014, le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées a procédé à une première évaluation des actions accomplies par la Belgique en matière des droits des personnes handicapées. En termes d'emploi, le Comité a constaté que « le gouvernement ne parvient pas à atteindre les objectifs liés à l'emploi des personnes handicapées dans ses propres services ». Il a recommandé à l'État de « garantir une protection efficace contre la discrimination [...] en assurant les aménagements raisonnables nécessaires ». ³¹

7. Contact

Unia : Herlinde Martens, herlinde.martens@unia.be (NL)

Marie-Ange Vandecandelaere, marie-ange.vandecandelaere@unia.be (FR)

Vlaams Patiëntenplatform vzw : Eline Bruneel, eline.bruneel@vlaamspatientenplatform.be

Ligue des Usagers des Soins de Santé asbl : Sophie Lanoy, s.lanoy@luss.be

³¹ Comité des droits des personnes handicapées, Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique, partie III b, points 38 et 39.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBEL%2fCO%2f1&Lang=en