

Favoriser l'engagement au sein de l'administration communale de collaborateurs atteints d'un handicap

Réponse à la motion de Monsieur Roger Cosandey

Rapport-préavis N°226

Lausanne, le 5 juillet 2001

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Le présent rapport-préavis répond à la motion de M. Roger Cosandey demandant que l'administration communale consente des efforts particuliers pour engager des personnes handicapées. Il rappelle quelques éléments juridiques concernant la problématique « handicap et accès à l'emploi » et fait le point sur les pratiques de l'administration communale. Il met en particulier l'accent sur les démarches prises en faveur des collaborateurs confrontés à une dégradation de leur état de santé.

2. Rappel de la motion

Déposée le 5 septembre 2000¹ et développée le 10 octobre 2000² la motion dont il est question dans le présent préavis postule que la crise économique et l'évolution technologique ont contribué à réduire le nombre des emplois accessibles aux personnes atteintes de handicaps et qu'il appartient aux collectivités publiques de montrer l'exemple en consentant des efforts particuliers pour leur en offrir. Elle demande à la Municipalité de recenser les postes actuellement occupés par des personnes handicapées et de formuler des propositions pour favoriser l'engagement de tels collaborateurs.

3. Le handicap, une notion aux contours flous

La motion pose une définition relativement étroite de la notion de handicap. Elle évoque les personnes atteintes d'infirmités physiques, sensorielles ou mentales et cite l'exemple des téléphonistes aveugles ou malvoyants dont le progrès technique a rendu les compétences caduques. Une telle conception ne tient aucun compte des personnes dont les capacités de travail sont progressivement réduites en raison d'une maladie évolutive ou de la « simple » réduction de leurs capacités physiques et pour lesquelles une invalidation est probable si rien n'est entrepris pour aménager les exigences du poste de travail à leurs capacités résiduelles.

¹ BCC 2000, 10/I, p. 15

² BCC 2000, 12/I, pp. 292 et ss

Adopter l'une ou l'autre définition n'est pas indifférent. Choisir la plus étroite revient à poser la question de la « discrimination positive » dont il conviendrait de faire preuve à l'endroit des porteurs de handicaps à la recherche d'un emploi. Choisir la plus large conduit à s'interroger sur les mesures qu'un employeur peut prendre pour continuer d'offrir un emploi à ses collaborateurs fragilisés par des problèmes de santé.

L'égalité des droits des personnes handicapées est inscrite dans la Constitution fédérale :

Art. 8 Egalité

¹ *Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.*

² *Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.*

³ *L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.*

⁴ *La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.*

Déposée le 4 juin 1999, l'initiative populaire fédérale "Droits égaux pour les personnes handicapées" — qui a recueilli 120 455 signatures valables — propose une nouvelle formulation de ce principe :

Art. 4^{bis} (projet d'article nouveau)

¹ *Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de sa langue, de son âge, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.*

² *La loi pourvoit à l'égalité de droit pour les personnes handicapées. Elle prévoit des mesures en vue de l'élimination et de la correction des inégalités existantes.*

³ *L'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des équipements et à des prestations destinés au public sont garantis dans la mesure où ils sont économiquement supportables.*

En été 2000, le Département fédéral de justice et police a mis en consultation un projet de loi fédérale appelé à constituer un contre-projet indirect à cette initiative populaire. Ce projet de loi (loi sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées — Lhand³) propose une définition relativement large de la notion de personne handicapée :

Art. 2 — *Au sens de la présente loi, la personne handicapée est la personne affectée d'une déficience corporelle, mentale ou psychique persistante, qui l'empêche d'accomplir les activités de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation, de se perfectionner ou d'exercer une activité lucrative, ou qui lui rend plus difficile l'accomplissement de ces activités.*

Le champ d'application de la Lhand s'étend notamment à la Confédération en sa qualité d'employeur. Elle prévoit en particulier des mesures de « discrimination positive » (à qualifications équivalentes, préférence doit être donnée à la personne handicapée) et décrit les voies de droit que la personne handicapée peut utiliser si elle s'estime victime d'inégalités.

Pour sa part, la loi sur l'assurance invalidité — LAI — ne prévoit aucune discrimination positive à l'endroit des personnes handicapées. Elle met l'accent sur les mesures propres à restituer la capacité de gain des

³ Ce projet de loi peut être consulté au Secrétariat général de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement

personnes souffrant de problèmes de santé durables (« la réadaptation avant la rente ») ou à compenser la capacité de gain perdue au moyen d'une rente.

D'autres dispositions légales abordent — quoique de manière indirecte — la question de l'accès à l'emploi des personnes handicapées sous l'angle des obstacles architecturaux. C'est notamment le cas de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)⁴ et du projet de Lhand.⁵

4. Prise en compte du handicap au sein de l'administration communale

Dans sa réponse à la motion de Mme Danielle Ogay concernant l'engagement de handicapés par l'administration communale⁶, la Municipalité précisait n'apporter aucune discrimination au moment de l'engagement dans la mesure où les intéressés sont aptes à exercer la fonction pour laquelle ils postulent. Elle ajoutait réserver en priorité des postes de travail allégés aux fonctionnaires atteints dans leur santé en cours de carrière. Enfin, elle notait que des barrières architecturales et l'inadaptation de certains locaux pouvaient rendre impossible l'emploi de personnes souffrant de handicaps particuliers. La Municipalité est revenue sur ce sujet suite à une interpellation déposée par M. Alexandre Bidaud⁷. A cette occasion, elle a signalé que l'effectif du personnel communal au 31 décembre 1990 comprenait trente-deux collaborateurs handicapés dont un tiers engagés suite à des mises au concours ou à la demande de services sociaux.

L'accès à un emploi au sein de l'administration communale pour une personne handicapée n'est pas plus limité aujourd'hui que par le passé. L'article 5 chiffre 1 du Règlement pour le personnel de l'administration communale précise à cet égard que « *peuvent être nommées en qualité de fonctionnaires les personnes majeures qui offrent toutes garanties de moralité et qui possèdent la formation correspondant aux exigences de la fonction* ». Quant au chiffre 2, il établit que « *le candidat est examiné aux frais de l'administration par un médecin désigné par celle-ci. Le médecin devra attester que le candidat jouit d'une santé suffisante par rapport aux exigences de la fonction* ».

Ces principes ne souffrent pas d'exception. Toute personne souffrant d'un handicap peut s'en prévaloir si son état de santé permet qu'elle occupe le poste souhaité. Il va de soi qu'un certain nombre d'entre eux ne lui sont pas accessibles par définition, en raison de son handicap.

Il n'existe toutefois aucune « discrimination positive » en faveur des personnes handicapées. La Municipalité a choisi de ne recourir à une telle mesure qu'en ce qui concerne l'engagement de collaboratrices. Elle considère que la multiplication de ces exigences n'est pas sans risque et qu'il convient d'en user avec circonspection. Dans une période encore marquée par un taux de chômage relativement élevé, elle ne peut en outre ignorer le fait qu'une personne invalide jouit de la protection de la loi et peut accéder à des moyens d'existence même si elle convient qu'une rente n'est pas en mesure de compenser tout ce que peut apporter un travail rémunéré (statut social, relations humaines, etc.).

L'invalidité, au sens de la loi, est une notion économique avant tout, que l'on détermine par comparaison de revenus. Le degré d'invalidité d'une personne qui, sans son invalidité, aurait pu toucher 60'000 francs par année, mais qui ne toucherait plus désormais que 20'000 francs, est de 66,66 % selon la formule retenue par l'AI :

$$\frac{(60'000 - 20'000) \times 100}{60'000} = 66.66 \%$$

⁴ A ses articles 94 à 96

⁵ A ses articles 4 et 5

⁶ BCC, 1981, pp. 1586 ss et 1656 ss

⁷ BCC, 1991, pp. 362 ss

Un autre obstacle relevé précédemment est d'ordre architectural : si les bâtiments administratifs de Chauderon et celui de Beau-Séjour sont facilement accessibles, ce n'est pas le cas de l'Hôtel de Ville. Un préavis est en préparation, qui devrait faciliter l'accès des locaux situés au 1^{er} étage.

Si l'engagement de personnes atteintes d'infirmités n'est pas chose courante au sein de l'administration communale, les mesures prises pour adapter les conditions de travail aux capacités déclinantes de collaborateurs sont en revanche relativement fréquentes. La plupart d'entre elles sont prises à l'échelon où s'organise le travail au quotidien et ne sont pas portées à la connaissance des chefs de service et, a fortiori, de la Municipalité. D'autres nécessitent des démarches impliquant le médecin-conseil, le Service du personnel et des assurances voire l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (à Vevey). Elles peuvent notamment consister en mesures de réadaptation professionnelle organisées au sein de l'administration communale. Plusieurs de ces situations récentes sont évoquées dans la liste qui suit. Enfin, plusieurs services de l'administration communale attribuent du travail à des institutions employant des personnes trop handicapées pour envisager prendre un emploi stable dans une entreprise. C'est notamment le cas du Service des parcs et promenades qui confie divers travaux à des ateliers protégés.

Un recensement des collaborateurs handicapés occupés dans l'administration communale a été entrepris à la demande de l'auteur de la motion. Faute d'une définition précise de la notion de handicap (seulement des infirmes au sens de l'assurance-invalidité ou également les personnes dont l'état de santé entrave peu ou prou l'activité professionnelle ?), il conserve un caractère imprécis.

5. Nombre de personnes vivant avec un handicap au sein de l'administration

A fin 2000, la caisse de pensions du personnel communal (CPCL) recensait 361 cas d'invalidité. C'est un phénomène en nette augmentation depuis quelques années.

	1998	1999	2000
L'effectif des assurés était de :	4'900	4'961	5'085
et les invalides de :	319	339	361

soit une augmentation de 42 personnes en deux ans.

Les invalides partiels, qui possèdent donc une capacité partielle de travail, sont au nombre de 78 au sein de l'administration communale, ce qui représente 1,97 % de l'effectif.

On relèvera encore que l'administration entretient des relations suivies avec l'Office de réinsertion de l'assurance-invalidité afin d'examiner, avant qu'une rente ne soit servie, quelles sont les possibilités de formation complémentaire à titre de réinsertion. Enfin, la "bourse de l'emploi" est là pour permettre également à des invalides partiels, qui le sont devenus en cours d'emploi, de trouver ailleurs au sein de l'administration un poste qui convienne mieux peut-être à leur nouvelle situation.

Actuellement, de l'avis du médecin-conseil, 15 cas qu'il suit pourraient, à l'échéance de leur droit au traitement, devenir invalides, partiellement ou totalement. En revanche, 12 autres aboutiraient vraisemblablement à des reconversions professionnelles. Enfin, le nombre total des dossiers en cours d'instruction à ce jour s'élève à 50 environ, soit 50 personnes absentes depuis plus de deux mois consécutifs.

Une enquête interne menée depuis fin septembre 2000 pour déterminer quels étaient les collaborateurs qui travaillaient avec un handicap, sans qu'il ait déclenché une réadaptation ou le versement d'une rente partielle d'invalidité, a donné les résultats suivants :

Administration générale : aucun

Direction de la sécurité publique et des affaires sportives : la police du commerce compte un invalide partiel à 50% et le secrétariat général une personne sourde et muette à qui il a fallu confier un travail à l'abri du danger. A ce jour toutefois, cette personne n'a pas fait appel à l'AI. Le corps de police compte dix cas avec des problèmes très variés, qui vont de la thrombose à la sclérose en plaque. Aucune de ces personnes n'est au bénéfice d'une rente, mais, pour toutes, il a fallu adapter le travail qui était le leur.

Direction des finances : le service des grâces compte une personne (nettoyeuse) invalide à 50%.

Direction des travaux : le service d'architecture occupe une personne souffrant d'un handicap, le service d'urbanisme une également, invalide à 50% et le service d'assainissement deux ; le service des routes et voiries occupe 18 personnes handicapées, qui ne sont pas toutes au bénéfice d'une rente partielle d'invalidité, mais qui pourraient l'être à terme. Chaque fois que cela est possible, le cahier des charges de ces collaborateurs fait l'objet d'une adaptation qui tient compte de leur handicap physique.

Direction des écoles : le secrétariat général compte trois cas, le service de santé des écoles un, le service de la jeunesse et des loisirs deux et celui de l'orientation professionnelle un également; trois de ces personnes, des concierges, bien que mensualisées, sont des auxiliaires.

Direction de la sécurité sociale et de l'environnement : le secrétariat général a un invalide à 50%, mais compte deux personnes dont la réadaptation AI a donné les résultats escomptés et qui désormais travaillent à 100%; le service social et du travail recense cinq personnes handicapées, dont trois au bénéfice d'une rente partielle, ainsi que le service des parcs et promenades avec sept personnes, dont trois bénéficiaires de rentes.

Direction des services industriels : le service du gaz et chauffage à distance a un invalide à 50%, celui de l'électricité trois, et deux personnes souffrant d'un handicap, mais travaillant tout de même à 100%, et le Magesi un, dont la capacité de travail pour l'heure est de 100%. Notons que le service des eaux, s'il n'en signale aucun, fait part de nombre de cas d'alcoolisme qui, à terme, pourraient déboucher sur des invalidités totales ou partielles au sens de l'AI.

6. Mesures en faveur de l'engagement de personnes handicapées

La Municipalité observe que l'engagement de collaborateurs souffrant de handicaps ne se heurte à aucun obstacle réglementaire. Parfaitement au courant des besoins des unités administratives dont ils ont la responsabilité, les chefs de service sont les mieux placés pour déterminer dans quelle mesure des candidats atteints d'infirmités peuvent occuper les postes mis au concours. Ils sont également les mieux à même d'établir si des obstacles architecturaux sont de nature à perturber le déroulement du travail confié à une personne handicapée et s'il est possible d'y remédier en prenant des dispositions particulières (adaptation de la place de travail).

Bien que ne disposant d'aucune information suggérant que des dossiers valables auraient été écartés en raison du handicap de leurs auteurs, la Municipalité attirera toutefois l'attention des personnes chargées de procéder à l'engagement du personnel sur la nécessité d'étudier sans préjugé les dossiers émanant de tels candidats. Au surplus, elle continuera d'encourager toute démarche orientée vers la reconversion professionnelle des collaborateurs gênés dans leur travail par des problèmes de santé.

7. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, La Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis No 226, de la Municipalité, du 5 juillet 2001;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Roger Cosandey.

Au nom de la Municipalité

Le syndic :
Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :
François Pasche