



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.167/4
du 15 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à
l'interprétation en langue des signes'

Le 19 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'interprétation en langue des signes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 octobre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

1. Le projet d'arrêté tend, d'une part, à reconnaître à toute personne sourde ou malentendante « le droit de pouvoir disposer d'un interprète en langue des signes afin de communiquer dans cette langue avec toute autre personne tant dans le domaine de la vie publique que privée » (article 3) et, d'autre part, à mettre en place un système d'agrément et de subventionnement « [d']un ou plusieurs services chargés de dispenser [...] les prestations d'interprétation en langue des signes et de les coordonner de manière à rencontrer la demande » (article 4). Selon la note au Gouvernement en première lecture, « [l]e projet [...] vise à consolider mais également à renforcer l'offre de services d'interprétation en signes via un cadre réglementaire assurant l'agrément et le subventionnement d'un service wallon chargé de la coordination de l'offre d'interprétation en langue des signes ». Dans cette logique, le projet contient un régime juridique complet de reconnaissance, de subvention et d'encadrement de l'interprétation en langue des signes, sans qu'il soit cependant possible, ainsi que cela sera exposé ci-après, de déterminer clairement si ce régime juridique a vocation à s'appliquer à un seul ou à plusieurs « services prestataires d'interprétation en langue des signes ». De nombreuses dispositions en projet tendent donc à imposer des obligations relatives :

1° à l'agrément et au contrôle du ou des services agréés ;

2° à la qualification des différentes catégories du personnel du ou des services (directeur ; personnel administratif ; personnel interprète) ;

3° à la forme et au fonctionnement du ou des services devant être gérés par une association sans but lucratif ou par une fondation ;

4° au traitement des plaintes au sujet « [d'] une prestation d'un service agréé par l'Agence, à savoir l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (« AWIPH ») ;

5° à la gratuité de l'interprétation à distance.

Ainsi conçu, l'arrêté en projet appelle les observations fondamentales qui suivent.

2. Selon l'alinéa 1^{er} du préambule, le fondement légal de l'arrêté en projet est à rechercher dans les articles 268, 270, 283, 285 et 289 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, ci-après « Code décrétal »¹.

Aucune des dispositions décrétales ainsi visées, qui se trouvent dans le livre IV, intitulé « Intégration des personnes handicapées », de la deuxième partie (« Dispositions sectorielles ») du Code décrétal, ne se réfère cependant de manière expresse à la notion de « service(s) prestataire(s) d'interprétation en langue des signes ». Dans leur version actuelle, aucune d'entre elles n'habilite non plus le Gouvernement à reconnaître et à subventionner de tels services. En effet, l'article 283 du Code décrétal habilite, en son alinéa 1^{er}, le Gouvernement à arrêter « les règles de programmation, d'agrément, de contrôle, d'organisation, d'approbation et de subventionnement » de onze types de « services » mentionnés à l'alinéa 2 de cet article, parmi lesquels ne figurent pas le(s) « service(s) prestataire(s) d'interprétation en langue des signes ».

Toutefois, l'alinéa 3 de ce même article dispose que « Le Gouvernement peut compléter la liste des services et structures énoncée à l'alinéa précédent », ce que fait l'article 59 du projet en complétant l'article 283, alinéa 2, du Code décrétal par un 12^o mentionnant « les services prestataires d'interprétation en langue des signes »².

En procédant de la sorte, le Gouvernement, une fois qu'il a complété la liste des services et des structures énoncés à l'article 283, alinéa 2, du Code décrétal, doit ensuite, conformément à l'alinéa 1^{er} de ce même article, arrêter « les règles de programmation, d'agrément, de contrôle, d'organisation, d'approbation et de subventionnement » du (des) « service(s) prestataire(s) d'interprétation en langue des signes », ainsi que les normes générales auxquelles doit satisfaire toute convention conclue avec ces services. Le Gouvernement doit de même, conformément à l'alinéa 7 de ce même article et à l'article 285 du même Code, déterminer « les normes d'infrastructure et de fonctionnement » auxquelles doivent répondre ce(s) service(s). Il doit aussi, en application de l'article 289 du même Code, fixer les modalités d'introduction et d'instruction des demandes d'agrément introduites par ce(s) nouveau(x) service(s), ainsi que déterminer la procédure de recours contre une décision négative du Gouvernement.

En outre, et dans la logique de la volonté de codification poursuivie en la matière, il convient que les dispositions en projet ne soient pas conçues comme ayant vocation à former un dispositif autonome, mais bien comme ayant vocation à s'intégrer dans le livre V (« Intégration des Personnes handicapées ») de la deuxième partie (« Dispositions

¹ Voir l'article 11, 8^o, du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après le « Code réglementaire »), annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale en Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé'.

² Le projet d'arrêté examiné constitue à cet égard la première initiative prise par le Gouvernement en vertu de cette habilitation. Les onze services actuellement énumérés à l'alinéa 2 de l'article 283 du Code décrétal figuraient en effet déjà dans l'article 24, alinéa 2, original, du décret du 6 avril 1995 'relatif à l'intégration des personnes handicapées' (devenu donc l'article 283 du Code décrétal).

sectorielles ») du Code réglementaire, comme c'est d'ailleurs le cas pour les services et structures déjà expressément énumérés à l'alinéa 2 de l'article 283 du Code décrétal³. Ce faisant, il conviendra de veiller à s'assurer que le dispositif ainsi mis en place, d'une part, s'inscrit bien dans le cadre législatif établi par le livre IV (« Intégration des personnes handicapées ») de la deuxième partie (« Dispositions sectorielles ») du Code décrétal, et, d'autre part, prend dûment en compte diverses dispositions du livre V (« Intégration des personnes handicapées ») de la deuxième partie (« Dispositions sectorielles ») du Code réglementaire.

Or telle ne semble manifestement pas avoir été la méthode suivie par le Gouvernement. Ainsi, l'article 3 du projet a tout d'abord pour objet de consacrer un droit subjectif autonome, au profit de « toute personne sourde ou malentendante »⁴, à « pouvoir disposer d'un interprète en langue des signes afin de communiquer dans cette langue avec toute autre personne tant dans le domaine de la vie publique que privée », alors même que la section de législation n'aperçoit pas quelle disposition du Code décrétal expressément invoquée dans l'alinéa 1^{er} du préambule pourrait procurer un fondement légal suffisant à cet article⁵. Au surplus, aucune intervention de l'AWIPH n'est prévue de nature à conclure à la nécessité d'un accompagnement de la personne handicapée, telle que visée à l'article 1^{er}, 7^o, du projet, par un « service prestataire d'interprétation en langue des signes ». Or, une telle intervention apparaît bien requise au regard de diverses dispositions du livre IV de la deuxième partie du Code décrétal⁶. Rien dans les autres dispositions en projet ne permet non plus de considérer qu'ont bien été prises en compte les conditions générales d'agrément des services fixées par les articles 467 à 475 du Code réglementaire. À cet égard, outre le fait que le préambule mentionne l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 1996 'portant exécution du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées', alors que cet arrêté a été précisément abrogé par l'article 2, 16^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'portant codification de la législation en matière de santé et d'action sociale en Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé', il convient d'observer que diverses dispositions en projet reproduisent ou paraphrasent, en tout ou en partie, les

³ Voir les articles 476 et suivants qui figurent dans le titre VII (« Dispositifs d'aides en milieu de vie ») du livre V (« Intégration des personnes handicapées ») de la deuxième partie (« Dispositions sectorielles ») du Code réglementaire.

⁴ Notion qui, au demeurant, n'est par ailleurs pas définie dans l'article 1^{er} du projet, au contraire de celle de « bénéficiaire » visée au 7^o de cet article.

⁵ Comme déjà exposé, les articles 283, 285 et 289 du Code décrétal procurent un fondement légal aux seules dispositions du projet relatives à la programmation, à l'agrément, au fonctionnement, au mécanisme de subvention, au contrôle et à l'évaluation du(es) « service(s) prestataire(s) d'interprétation en langue des signes ». Par ailleurs, l'article 270 du Code décrétal n'habilite le Gouvernement qu'à arrêter des mesures destinées à promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées « sur le marché de l'emploi ». Enfin, la section de législation n'aperçoit pas en quoi l'article 268 du Code décrétal, relatif à la mise en œuvre de « programmes », pourrait suffire, à lui seul, à procurer le fondement légal requis pour l'adoption de l'article 3 du projet.

⁶ Comparer, à titre d'exemple, avec, pour ce qui concerne la procédure d'agrément d'autres services visés à l'article 283, alinéa 2, du Code décrétal, les articles 545, 629, 725 et 905, ce dernier lu en combinaison avec les articles 928 et suivants, du Code réglementaire, dans lesquels il est expressément renvoyé à la notion de « personne handicapée telle que définie à l'article 261 de la Deuxième partie du Code décrétal » et dans lesquels une décision d'intervention de l'AWIPH est effectivement nécessaire.

articles 467 et suivants du Code réglementaire ⁷, tandis que d'autres y dérogent ⁸ sans que l'on puisse en apercevoir la raison ou la nécessité. La section de législation se demande de même comment seront appelées à se combiner diverses dispositions en projet avec divers articles du Code réglementaire relatifs aux conditions générales d'agrément ⁹.

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement – sauf à rompre totalement la logique de codification réglementaire, et par là-même, d'harmonisation qu'il a lui-même fait sienne – doit revoir fondamentalement son projet d'arrêté en vue, d'une part, d'élaborer un nouveau projet d'arrêté modifiant le Code réglementaire en vue d'y insérer le régime juridique applicable au nouveau type de service qu'il entend mettre en place en application de l'article 283, alinéa 2, du Code décretal, et, d'autre part, d'assurer tant la conformité des dispositions en projet avec le cadre législatif d'ensemble fixé par le livre IV de la deuxième partie du Code décretal, que la cohérence des règles spécifiques applicables à ce type de service avec les conditions générales d'agrément déjà prévues par le Code réglementaire. Il conviendra également de veiller à assurer une meilleure structuration des dispositions en projet en s'inspirant, notamment, de la structure déjà suivie à ce sujet dans le Code réglementaire à l'égard d'autres types de services ou de structures visés à l'article 283, alinéa 2, du Code décretal ¹⁰.

3. Lors de ce nouveau travail de rédaction, il conviendra également que soit clairement levée l'ambiguïté qui caractérise les dispositions actuellement en projet quant au nombre exact de « services prestataires d'interprétation en langue des signes » qui pourront être agréés et subventionnés. En effet, alors que les articles 1^{er}, 9°, 4 et 8 donnent clairement à penser qu'il ne pourra être agréé qu'un seul service, les articles 10, 18, 22, 25, 30, 39, 40, 48, § 1^{er}, 54, alinéas 2 et 3, et 58 ont, au contraire, vocation à s'appliquer à divers services agréés, ce qui est d'ailleurs conforme à l'article 283, alinéa 2, 12°, en projet, du Code décretal (article 59 du projet) et s'inscrit dans la logique de ce qui est déjà prévu pour les autres services et structures également visés dans ce même alinéa. Dès à présent, l'attention est attirée sur ce que le choix de n'agréer et de ne subsidier qu'un seul service devrait pouvoir être dûment justifié au regard du principe constitutionnel d'égalité, ainsi que de la liberté

⁷ Comparer, à titre d'exemple, les articles 6, § 1^{er}, 7, alinéa 1^{er}, et 10 en projet avec les articles 470, 471 et 473 du Code réglementaire.

⁸ Comparer, à titre d'exemple, l'article 7, alinéa 2, en projet avec l'article 472 du Code réglementaire.

⁹ Ainsi en va-t-il, à titre d'exemple, de l'article 14 du projet, qui prévoit qu'une décision de maintien temporaire de l'agrément peut être levée après l'écoulement d'un délai de six mois, alors que l'article 475, alinéa 2, du Code réglementaire dispose que la limitation temporaire de la durée indéterminée de l'agrément s'exerce par l'octroi d'un agrément provisoire d'une durée de un à trois ans. Comment combiner par ailleurs les articles 30 et 31 du projet avec l'article 467, 11°, du Code réglementaire, en application duquel tout service agréé tient une comptabilité conforme aux directives de l'AWIPH ?

¹⁰ Il s'agira, notamment, de distinguer clairement les conditions d'agrément proprement dites des obligations ou règles de fonctionnement à respecter une fois agréé, de réunir dans une même partie toutes les conditions de fond de l'agrément actuellement disséminées dans diverses dispositions du projet (voir les articles 9, alinéas 1^{er}, 1°, 2° et 6°, et 18, 2°, au regard des articles 19 et suivants du projet), de mieux séparer les dispositions relatives aux conditions de l'octroi et du maintien de l'agrément, de celles relatives à la procédure d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément ou, encore, de regrouper dans une même subdivision les dispositions relatives au contrôle, aux plaintes et à l'évaluation.

d'association. De même, toute disposition qui constituerait, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, une ingérence dans l'organisation interne du ou des services agréés doit pouvoir être dûment justifiée au regard de la liberté d'association ainsi que des dispositions de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'.

4. Compte tenu des observations fondamentales qui précèdent, le projet d'arrêté n'a pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY