

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.576/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 13 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret "portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents", a donné le 18 février 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la demande d'avis, est ainsi libellée :

"L'urgence est motivée par la nécessité d'adopter, de façon concomitante à tous les niveaux de pouvoir, par souci de cohérence vis-à-vis de l'utilisateur, la suppression de la formalité de certification conforme. Conformément à l'article 508 de la loi-programme du 31 décembre 2003, l'abrogation de la certification conforme au niveau fédéral entrera en vigueur le 31 mars 2004".

L'urgence est donc ici justifiée par la nécessité, par souci de cohérence vis-à-vis de l'utilisateur, d'adopter un dispositif similaire à celui adopté par l'autorité fédérale, en terme de suppression de la formalité de la certification conforme.

Au regard de l'urgence ainsi motivée, il convient de relever ce qui suit.

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'avant-projet, dispose comme suit :

"L'obligation imposée à une personne physique ou une personne morale de droit privé, ci-après appelée tiers, de présenter ou de délivrer une copie certifiée conforme à l'original d'un document aux services publics régionaux, aux établissements publics qui en dépendent, aux organismes régionaux d'intérêt public et aux personnes régionales de droit public, est remplie par la présentation ou la production d'une copie du document original."

Comme l'a confirmé la déléguée du gouvernement, cette disposition est d'exécution directe et immédiate et ne requiert l'adoption d'aucune mesure d'exécution. L'objectif de simplification administrative vers lequel tend le texte en projet et qui justifie l'urgence de la demande d'avis adressée à la section de législation du Conseil d'État, est donc atteint par cette seule disposition.

Certes, il peut être utile, au regard de la sécurité juridique, de supprimer expressément, dans les textes particuliers concernés, l'exigence de la présentation ou de la délivrance d'une copie certifiée conforme, comme y procèdent les articles 2, 3, 4 et 8 de l'avant-projet.

.../...

Toutefois, comme en a convenu la déléguée du gouvernement, cette opération relève de la pure légistique et du "toilettage" des textes et n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de suppression de la certification conforme. Elle n'est pas non plus nécessaire ni même utile pour garantir la cohérence avec la législation fédérale en la matière.

En effet, si l'article 508 de la loi-programme du 22 décembre 2003 - dont l'entrée en vigueur le 31 mars 2004 est invoquée pour justifier l'urgence de la demande d'avis - comporte certes, en son paragraphe 1^{er}, une règle similaire à celle prévue à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'avant-projet à l'examen, en revanche, il ne procède pas à l'abrogation des dispositions législatives ou réglementaires fédérales qui imposent actuellement la formalité de la certification conforme, mais laisse au Roi un délai de 24 mois suivant la date de son entrée en vigueur pour abroger toute disposition légale et réglementaire qui oblige la remise d'une copie certifiée conforme. Un tel délai est d'ailleurs de nature à garantir qu'aucune des dispositions concernées n'échappera à l'abrogation envisagée et, partant, est de nature à assurer le respect du principe d'égalité entre les administrés.

Il s'ensuit que compte tenu du motif précis, reposant sur l'entrée en vigueur de l'article 508 de la loi-programme du 22 décembre 2003, invoqué pour justifier l'urgence de la demande d'avis, et de l'effet directement exécutoire de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du texte en projet, l'urgence n'est pas justifiée en ce qui concerne les articles 2, 3, 4 et 8 de l'avant-projet.

Ceux-ci ne seront dès lors pas examinés.

2. L'article 5 de l'avant-projet modifie l'article 76, § 3, alinéa 2, de la loi du 5 juillet 1956 relative aux wateringues. Il a pour objet de mettre fin à l'obligation imposée au receveur-greffier chargé du recouvrement des impôts au profit des wateringues, de présenter une copie certifiée conforme de l'avertissement-extrait en vue de l'inscription de l'hypothèque légale prévue par les articles 73 et suivants de la loi précitée du 5 juillet 1956.

Pour sa part, l'article 6 de l'avant-projet entend modifier l'article 18, alinéa 2, du décret du 11 octobre 1985 organisant la réparation des dommages provoqués par des

.../...

prises et des pompages d'eau souterraine, de sorte que l'exploitant d'une prise d'eau souterraine qui demande au service compétent de l'administration régionale, de constater dans ses installations le débit capté et les précautions prises ne recevra plus une copie certifiée conforme de ce constat mais une copie simple.

L'article 7 de l'avant-projet modifie quant à lui l'article 41, § 2, alinéa 5 du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux industrielles et domestiques. Il a pour objet de mettre fin à l'obligation imposée au fonctionnaire chargé du recouvrement de la taxe de présenter une copie certifiée conforme de la contrainte en vue de l'inscription de l'hypothèque légale prévue par l'article 41 du décret précité du 30 avril 1990.

Ces dispositions n'ont pas pour objet de faire disparaître l'obligation de déposer ou de délivrer une copie certifiée conforme imposée à une personne physique ou morale de droit privé, mais de supprimer pareille obligation dans le chef d'agents de services publics, soit dans le cadre de procédures dirigées contre les administrés, soit dans le cadre de demandes émanant de l'administré lui-même. En bref, les dispositions à l'examen n'ont pas pour objet d'alléger les procédures administratives en faveur des usagers, mais de réduire des garanties dont ils jouissent actuellement.

Par conséquent, dès lors que l'urgence est en l'espèce fondée sur le seul "souci de cohérence vis-à-vis de l'usager", à savoir, selon le commentaire des articles, "le citoyen, l'entreprise, l'association, etc." ⁽¹⁾, il y lieu de constater que la demande d'avis ne comporte pas de motivation de l'urgence pour les articles 5, 6 et 7 de l'avant-projet.

Ces dispositions ne seront dès lors pas examinées non plus.

⁽¹⁾ À ce propos, concernant spécialement les articles 5 et 7 de l'avant-projet, il y a lieu de relever qu'en son point 3, la notification de la séance du Gouvernement wallon du 12 février 2004, qui comporte par ailleurs la motivation de l'urgence de la demande d'avis adressée à la section de législation, mentionne que "le projet de circulaire administrative et la problématique des relations entre administrations seront examinées lors de l'examen en seconde lecture des projets de décrets et d'arrêtés".

*
* *

L'avis de la section de législation du Conseil d'État est réclamé dans un délai ne dépassant pas cinq jours. Il résulte de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qu'en pareille hypothèse, l'avis de la section de législation se borne à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces points, le texte à l'examen appelle les observations suivantes.

1. Il est manifeste que la suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents est une mesure qui est susceptible d'influencer les finances ou la gestion des villes et des communes. Par conséquent, l'avant-projet de décret doit être soumis pour avis au Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne conformément à l'article 2, a), du décret du 1^{er} juillet 1993 qui le crée.

L'urgence invoquée ne dispense pas de l'accomplissement de cette formalité préalable.

2. L'article 1^{er}, § 2, de l'avant-projet de décret prévoit que lorsque les services et autorités régionales ont un doute sérieux et raisonnablement fondé sur la conformité à l'original d'une copie d'un document qui leur est transmise par un tiers, elles "s'adressent (alors) à l'autorité qui a délivré l'original du document afin qu'elle atteste, dans un délai d'un mois, de l'exactitude des données figurant dans la copie de l'original". Selon le paragraphe 3 du même article 1^{er}, lorsque la procédure organisée par le paragraphe 2 ne peut être suivie, les services et autorités régionales peuvent s'adresser directement au tiers et lui demander d'apporter la preuve de l'exactitude des données figurant dans la copie.

Tel qu'il est rédigé, l'article 1^{er}, § 2, de l'avant-projet peut être compris comme imposant à l'autorité qui a délivré l'original, de statuer dans un délai d'un mois sur la demande d'attestation qui lui est adressée par l'autorité de la Région wallonne, et ce, que

.../...

l'autorité qui a délivré le document original relève ou non des compétences de la Région wallonne.

Or, il ne peut être admis que, par le texte en projet, des obligations soient imposées à des autorités qui ne relèvent pas des compétences de la Région wallonne.

Interrogée à ce propos, la déléguée du gouvernement a exposé que l'intention n'est pas tant d'imposer des obligations aux autorités qui ont délivré les documents originaux, que de contraindre les autorités régionales qui ont un doute sérieux et raisonnablement justifié sur la conformité de la copie à l'original, de s'adresser d'abord aux autorités délivrantes, avant de s'adresser à la personne tenue de présenter ou de délivrer la copie. De la même manière, le délai d'un mois visé à l'article 2, § 2, ne s'imposerait pas tant aux autorités délivrantes, mais permettrait plutôt aux autorités régionales d'entamer la seconde phase, prévue à l'article 1^{er}, § 3, et de ne pas suspendre ainsi indéfiniment les procédures en cours.

Ce n'est que dans ce sens précis que l'article 1^{er}, § 2, peut être admis. Il doit être revu en conséquence, de sorte qu'il ne puisse plus être compris comme imposant des obligations à des autorités qui ne relèvent pas des compétences régionales.

3. L'article 9 sera complété afin de préciser la date d'entrée en vigueur du texte en projet, qui, logiquement, devrait être fixée au 31 mars 2004.

4. L'intention de l'auteur de l'avant-projet étant de procéder à la modification des textes réglementaires concernés, deux voies sont possibles :

- soit les modifications se fondent, comme les arrêtés dont la modification est envisagée, sur des habilitations expresses contenues dans les décrets ou sur le pouvoir général d'exécution de ceux-ci conformément à l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles;
- soit le décret en projet est complété par une habilitation au Gouvernement comparable à celle que l'article 508, § 4, de la loi-programme donne au Roi.

En outre, pour éviter que les projets de modification de ces arrêtés soient soumis pour avis aux différents organes consultatifs institués en Région wallonne, il serait approprié qu'une disposition dispense de l'accomplissement de ces formalités préalables.

5. Comme la section de législation l'a déjà rappelé, un arrêté de présentation est dépourvu de préambule et les ministres proposant un texte en sont également les signataires ⁽²⁾.

⁽²⁾ Réf. Légistique formelle - Recommandation et formules, pp. 30 et 81 (schéma), www.raadvst-consetat.be (17 mars 2004).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS