

Projet de loi

portant abolition de l'obligation de fournir une copie certifiée conforme d'un document original.

Avis du Conseil d'Etat

(28 avril 2009)

Par dépêche en date du 11 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique et une fiche financière.

Le Conseil d'Etat s'est vu transmettre les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers par dépêches en date respectivement des 19 et 23 mars 2009.

Le projet de loi sous avis fait partie du paquet de mesures législatives que le Gouvernement se propose de soumettre à la Chambre des députés en réaction à la crise internationale frappant et le secteur financier et les différents secteurs de l'économie réelle.

Ainsi que la Chambre des métiers le relève dans son avis, le projet de loi sous examen est à situer dans le contexte plus général de la simplification des formalités administratives de nature à freiner « *le rendement et l'esprit d'initiative des PME* ». L'exposé des motifs cite également la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite directive „services“. Le projet de loi étendrait les dispositions de l'article 5, paragraphe 3 de cette directive à des domaines non couverts par celle-ci.

Selon le considérant (2) de la directive 2006/123/CE, « *il est impératif d'avoir un marché des services concurrentiel pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois dans l'Union européenne* ». A ce titre, la directive se propose de supprimer les obstacles de nature à freiner la croissance économique et la création d'emplois, et le considérant (42) de la directive énonce à ce sujet que « *Les règles en matière de procédures administratives ne devraient pas viser à harmoniser les procédures administratives mais avoir pour objectif de supprimer les régimes d'autorisation, les procédures et les formalités qui, en raison de leur excessive lourdeur, font obstacle à la liberté d'établissement et à la création de nouvelles entreprises de services* ».

Au titre de la simplification des procédures, la directive prévoit, en son article 5, paragraphe 3, que « *Lorsqu'ils demandent à un prestataire ou à un destinataire de fournir un certificat, une attestation ou tout autre*

document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, les Etats membres acceptent tout document d'un autre Etat membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est satisfaite. Ils n'imposent pas la fourniture de documents d'un autre Etat membre sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou de traduction certifiée, à l'exception des cas prévus par d'autres instruments communautaires ou lorsque cette exigence est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, en ce compris l'ordre public et la sécurité publique ».

Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord au principe même de l'abandon de l'exigence d'une copie certifiée conforme, il ne saurait cependant se déclarer d'accord avec la façon de procéder des auteurs du projet de loi sous avis.

Tout d'abord, il n'est pas possible de procéder par voie législative à la modification de dispositions réglementaires. Le principe de la hiérarchie des normes, dont le parallélisme des formes découle, s'y oppose. Une modification, par la loi, de dispositions réglementaires aurait également pour conséquence que les règlements, dans les dispositions modifiées, devraient se voir reconnaître force de loi: toute nouvelle modification de ces dispositions, voire leur abrogation, ne pourrait plus avoir lieu que par une loi. Le Conseil d'Etat doit en conséquence s'opposer formellement au texte tel que proposé.

Ensuite, le texte proposé ne permet pas d'en cerner les contours. Il est illusoire de vouloir tenter, ne fût-ce qu'à titre exemplatif, de préciser dans quels domaines le texte est susceptible de s'appliquer. De ce fait, le texte est susceptible d'être à l'origine, sinon d'une insécurité juridique, du moins d'un aléa qui risque d'aller à l'encontre du but recherché par ses auteurs.

Le Conseil d'Etat est dès lors à s'interroger s'il n'y aurait pas intérêt à s'inspirer d'une réforme opérée en France par le décret n° 2001-899 du 1^{er} octobre 2001 portant abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives. Ce décret dispose en son article 1^{er} que *« les administrations, services et établissements publics de l'Etat ou des collectivités territoriales ou les entreprises, caisses et organismes contrôlés par l'Etat ne peuvent exiger, dans les procédures administratives qu'ils instruisent, la certification conforme à l'original des photocopies de documents délivrés par l'un d'entre eux et pour lesquelles une simple photocopie n'est pas déjà admise par un texte réglementaire »*.

Le cas échéant, une disposition s'inspirant de ce décret français pourrait être insérée dans la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, où elle pourrait figurer en tant que nouvel article 5bis.

Le libellé pourrait être repris (avec certaines adaptations), même si la Chambre des députés estimait ne pas devoir suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de compléter la loi du 1^{er} décembre 1978. Il y aurait alors lieu de préciser:

« Dans toute procédure administrative relevant de l'Etat, des communes ou d'une autre personne morale de droit public, ... ».

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

**« Projet de loi portant modification de la loi du 1^{er}
décembre 1978 réglant la procédure administrative non
contentieuse**

Article unique. Il est inséré dans la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse un article *5bis* libellé comme suit:

« Art. 5bis. Dans toute procédure administrative relevant de la présente loi, la certification conforme à l'original de la copie d'un document délivré par une autorité administrative luxembourgeoise ou d'une autorité administrative d'un autre Etat membre de l'Union européenne à produire dans cette procédure ne peut être exigée. En cas de doute sur la validité de la copie produite ou envoyée, la présentation de l'original peut être demandée, avec indication des motifs à la base de cette demande ». »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 avril 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer