

N° 6012⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant abolition de l'obligation de fournir une copie
certifiée conforme d'un document original**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE, DES MEDIA ET DES
COMMUNICATIONS**

(5.5.2009)

La Commission se compose de: M. Lucien THIEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Gast GIBERYEN, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS, Roland SCHREINER, Gilles ROTH et Raymond WEYDERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 11 mars 2009 par Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 28 avril 2009.

Ont également émis un avis les instances suivantes:

- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 16 mars 2009;
- la Chambre des Métiers le 20 mars 2009;
- la Chambre de Commerce le 25 mars 2009;
- la Chambre des Salariés le 2 avril 2009.

Lors d'une réunion en date du 5 mai 2009, après avoir examiné la loi en projet, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications a désigné son président M. Lucien Thiel comme rapporteur du projet de loi sous objet. Au cours de cette même réunion, les membres de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications ont d'abord procédé à une analyse de l'avis du Conseil d'Etat avant d'examiner et d'adopter le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique a pour objet l'abolition de l'obligation de fournir une copie certifiée conforme dans les démarches administratives, notamment en ce qui concerne les régimes d'autorisations. Cette démarche s'inscrit pleinement dans la politique gouvernementale de simplification administrative tant en faveur des citoyens que des entreprises.

Par ailleurs, la loi en projet étend entre autres les dispositions de l'article 5, paragraphe 3 de 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“, à des domaines non couverts par cette directive.

Force est de constater que l'obligation de fournir une copie certifiée conforme constitue une charge administrative, voire financière, démesurée. En effet, une copie certifiée conforme n'apporte guère de valeur ajoutée par rapport à une copie simple, étant donné qu'elle ne fournit aucun renseignement quant à l'authenticité et la véracité du document original.

Par ailleurs, la copie certifiée conforme constitue un obstacle important au traitement par voie électronique des formalités administratives et par conséquent à la création d'un guichet unique virtuel permettant de simplifier de façon substantielle l'accès électronique aux guichets administratifs des ministères et administrations publiques.

2. Impact financier

Les auteurs du projet de loi sous rubrique précisent que ce dernier n'aura aucun impact sur le budget de l'Etat.

*

III. LES AVIS

1. L'Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 16 mars 2009, la Chambre des fonctionnaires et employés publics précise d'emblée qu'il lui a été demandé par le Premier Ministre à donner son avis sur l'ensemble des dix projets de loi destinés à mettre en œuvre le „*plan de conjoncture*“ décidé par le gouvernement pour répondre aux effets de la crise bancaire, financière et économique internationale. Ainsi, la Chambre des fonctionnaires et des employés publics a avisé tous projets de loi en bloc et non pas de manière séparée. Cependant, vue l'envergure du dossier et les délais trop brefs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas rentrer dans le détail des dispositions projetées par les différents projets de loi. Par conséquent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se contente donc de prendre note des projets qui lui ont été soumis, tout en espérant que les dix lois qui vont en découler aboutiront dans la pratique à ce que leurs initiateurs attendent d'eux.

2. L'Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 20 mars 2009, la Chambre des Métiers se rallie aux arguments avancés par les auteurs du projet de loi sous rubrique pour abolir l'obligation de fournir une copie certifiée conforme d'un document original. Elle est d'avis que cette dernière constitue non seulement une charge administrative et financière excessive tant pour les particuliers que pour les PME, mais qu'elle ne protège pas davantage contre la production de documents falsifiés.

En effet, la Chambre des Métiers souligne que la personne chargée de certifier la copie conforme à l'original ne procède à aucun contrôle quant à l'authenticité et à la véracité du document original. En outre, le fait de devoir à l'avenir seulement produire une copie simple favorisera certainement l'utilisation de procédures administratives en ligne permettant d'obtenir des services ou de soumettre des données.

La Chambre des Métiers approuve la loi en projet qui selon elle est en ligne avec le principe de la simplification administrative, mais elle déplore toutefois que les citoyens et entreprises aient dû attendre

la période de crise économique nationale et internationale pour que le Gouvernement mette en place une réforme aussi simple et rapide.

3. L'Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 25 mars 2009, la Chambre de Commerce approuve l'intention des auteurs du projet de loi sous rubrique de substituer l'obligation de produire une copie certifiée conforme par l'obligation de produire une copie simple du document original.

Comme la loi en projet entend également étendre les dispositions de l'article 5 paragraphe 3 de 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“, à des domaines non couverts par cette directive, la Chambre de Commerce insiste de veiller à ce que la présente disposition législative ne fasse pas double emploi avec une éventuelle disposition similaire voire identique, intégrée dans le texte de la loi transposant la directive 2006/123/CE.

Finalement tout en approuvant une telle simplification administrative, la Chambre de Commerce s'interroge si cette abolition générale de l'obligation de fournir une copie certifiée conforme est de mise, notamment en matière de procédure judiciaire ou d'état civil.

4. L'Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 2 avril 2009 sur l'ensemble des projets de loi destinés à mettre ensemble le plan de conjoncture décidé par le gouvernement, la Chambre des Salariés marque son accord au projet de loi sous rubrique sans formuler des observations particulières.

5. L'Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 28 avril 2009, le Conseil d'Etat précise d'emblée qu'il peut marquer son accord au principe de l'abandon de l'exigence d'une copie certifiée conforme, mais qu'il ne saurait cependant se déclarer d'accord avec la façon de procéder des auteurs du projet de loi sous avis.

Tout d'abord, la Haute Corporation rappelle qu'il n'est pas possible de procéder par voie législative à la modification de dispositions réglementaires. En effet, le principe de la hiérarchie des normes, dont le parallélisme des formes découle, s'y oppose. Le Conseil d'Etat souligne qu'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, la Haute Corporation est d'avis que 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 No 2001-899 du 1er 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 1er 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 1er 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 1er 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, ...*“

En tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour la loi en projet:

„Projet de loi portant modification de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse

Article unique. Il est inséré dans la loi du 1er 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.“ “

La Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa proposition de compléter la loi du 1er décembre 1978. La commission parlementaire préfère plutôt préciser le libellé initial de l'article unique tel que préconisé par le Conseil d'Etat. Par conséquent, le libellé de l'article unique se lit comme suit:

„Article unique.– Dans toute procédure administrative relevant de l'Etat, des communes ou d'une personne morale de droit public, 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.“

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article unique

L'article dispose que l'exigence de la présentation d'un document est satisfaite par la production d'une copie simple du document original; une copie certifiée conforme de l'original n'est plus requise.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, des Media et des Communications recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI **portant abolition de l'obligation de fournir une copie** **certifiée conforme d'un document original**

Article unique.– Dans toute procédure administrative relevant de l'Etat, des communes ou d'une personne morale de droit public, 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.

Luxembourg, le 5 mai 2009

Le Président-Rapporteur,
Lucien THIEL