

N° 6708¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

relative

- au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage;
- au courtage et à l'assistance technique; au transfert intangible de technologie;
- à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes

et portant abrogation de

- la loi modifiée du 5 août 1963 concernant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises;
- la loi du 5 août 1963 concernant la surveillance des importations, des exportations et du transit des marchandises;
- la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION
CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME**

(6.2017)

I. INTRODUCTION

La CCDH a rendu un premier avis sur le projet de loi 6708 relative au contrôle des exportations¹ en date du 18 décembre 2015.²

Le 21 avril 2017, des amendements ont été proposés par la Commission de l'Economie³ afin de prendre en considération certaines remarques et propositions émises par les différents organes consultés

1 Projet de loi relative – au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage; – au courtage et à l'assistance technique, au transfert intangible de technologie; – à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes

et portant abrogation de – la loi modifiée du 5 août 1963 concernant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises; – la loi du 5 août 1963 concernant la surveillance des importations, des exportations et du transit des marchandises; – la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne

2 CCDH, Avis 11/2015 du 18 décembre 2015, doc. parl. 6708⁴ disponible sur www.ccdh.public.lu

3 Amendements au projet de loi 6708 adoptés par la Commission de l'Economie, doc. parl. 6708⁷

et surtout de remédier aux nombreuses oppositions formelles que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis en date du 15 juillet 2016.⁴

En avril 2017, la CCDH a été saisie par le Ministère de l'Economie pour donner son avis complémentaire sur ces amendements parlementaires. La CCDH prend note des avis complémentaires de la Chambre de Commerce et du Conseil d'Etat qui ont entre-temps été publiés.

La CCDH tient à souligner qu'elle ne dispose pas d'une version actualisée du projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi en projet et qu'elle ne peut donc pas se prononcer sur d'éventuels changements effectués dans ce projet de règlement grand-ducal. Elle saisit l'opportunité pour demander au Gouvernement de lui remettre systématiquement les projets de règlement grand-ducal portant exécution des projets de loi pour lesquelles la CCDH a été sollicitée en son avis.

Dans le présent avis, la CCDH prendra position par rapport au premier avis sur le projet de loi 6708 qu'elle avait publié en 2015, au vu des changements qui ont été pris en compte. En analysant les amendements gouvernementaux, la CCDH constate d'une part, avec satisfaction, que certaines de ses recommandations ont été retenues, mais elle regrette, d'autre part, que d'autres points qu'elle avait soulevés restent inchangés.

*

II. ANALYSE DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES AU PROJET DE LOI 6708

1. Dans son premier avis, la CCDH avait recommandé de fixer les **conditions de délivrance des autorisations** dans le texte de la loi et non pas dans un simple règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat avait aussi insisté dans son avis, sous peine d'opposition formelle, à ce que les éléments essentiels comme la finalité, les conditions et les modalités de délivrance des autorisations soient spécifiées dans la loi.

La CCDH relève avec satisfaction que sa suggestion a été prise en compte et qu'une nouvelle section sur les demandes d'autorisation et les autorisations, qui se trouvait initialement dans le projet de règlement grand-ducal, a été introduite dans le projet de loi.

Dans ce contexte, la CCDH avait aussi insisté sur le respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international comme un des critères pour le refus ou l'autorisation des licences d'exportation et avait regretté l'absence d'une telle mention précise dans le projet de loi initial.

Voilà pourquoi la CCDH se félicite de constater que le nouvel article 7 du projet de loi intègre les dispositions de l'article 17 du projet de règlement grand-ducal et établit désormais des critères pour les demandes d'autorisation. Ainsi le paragraphe 1 du nouvel article 7 prévoit que „*Pour les produits liés à la défense, les ministres délivrent les autorisations compte tenu des risques créés par le transfert en ce qui concerne la sauvegarde des droits de l'homme, de la paix, de la sécurité nationale et extérieure et de la stabilité*“. Pour l'octroi des autorisations visées par les articles 24⁵ et 35⁶ du projet de loi, le paragraphe 2 de l'article 7 rend obligatoire le respect des critères prévus par l'article 2 de la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Un des critères prévus par cette position commune pour l'évaluation des demandes d'autorisation est notamment le respect des droits de l'Homme dans le pays de destination finale et le respect du droit humanitaire international par ce pays.

2. En ce qui concerne **les activités de courtage**, la CCDH souligne de nouveau l'importance d'une approche proactive en ce qui concerne la surveillance de ces activités. Elle estime toujours qu'en plus de l'obligation de tenir des registres, l'établissement des rapports d'activités réguliers permettrait de

4 Avis du Conseil d'Etat du 15 juillet 2016, doc. parl. 6708⁵

5 Concerne les autorisations pour a) le transfert des produits liés à la défense autres que ceux repris à l'article 22, paragraphe 1^{er}, point 2, et b) l'exportation, le transit par le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'importation des produits liés à la défense autres que ceux repris à l'article 22, paragraphe 1^{er}, point 2

6 Concerne les autorisations pour l'exportation, l'importation et le transit des biens, de même que l'assistance technique à fournir en relation avec les biens, visés par le règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

responsabiliser les courtiers davantage et de garantir aux autorités d'avoir les dernières informations. Elle salue néanmoins la précision dans le nouvel article 33 § 4 que les personnes exerçant l'activité de courtage doivent tenir le registre à leur siège social ou lieu d'établissement.

La CCDH regrette par ailleurs que sa recommandation de définir le courtage de biens à double usage dans le projet de loi n'a pas été retenue, mais elle accueille favorablement la précision à l'article 38 § 1 nouveau que le courtage de biens à double usage se fait conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 428/2009.⁷

3. La CCDH constate avec satisfaction que les auteurs des amendements parlementaires ont donné suite à sa recommandation d'introduire une définition plus précise et claire de la **sécurité intérieure et extérieure** du pays dans le présent projet de loi. Cette suggestion avait aussi été reprise par le Conseil d'Etat qui avait proposé d'aligner la définition de ces deux termes avec celle figurant dans la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat. La CCDH marque son accord avec les définitions de la sécurité nationale et extérieure telle que proposées à l'article 2 points 12 et 13.

4. Dans son premier avis de 2015, la CCDH s'était interrogée sur l'impact de la définition de **transfert intangible de technologie** sur la liberté d'enseignement et de recherche et avait recommandé d'opter en faveur d'une définition plus restreinte. La CCDH constate que, contrairement à ses suggestions et à celles du Conseil d'Etat, la Commission parlementaire a décidé de maintenir la définition vaste du transfert intangible de technologie.⁸

Sont soumis à autorisation le transfert intangible de technologie relatif à des produits liés à la défense et des biens à double usage et le transfert intangible de technologie qui contribue ou est susceptible de contribuer à la prolifération (art. 46 § 1 et 2). Or, le paragraphe 3 précise qu'aucune autorisation n'est requise s'il s'agit de transfert portant sur des connaissances du domaine public, la recherche scientifique fondamentale ou sur les connaissances minimales nécessaires sur les demandes de brevet. La CCDH accueille favorablement la décision de reprendre au paragraphe 3 les trois exceptions dans la formulation telle qu'adoptée par le règlement européen 428/2009 et d'assurer ainsi une harmonisation parfaite avec l'annexe I du règlement.

Le projet de loi initial ne précisait pas ce qu'on pouvait comprendre par les termes „domaine public“ et „recherche scientifique fondamentale“ ce qui a amené la CCDH à soulever les difficultés qu'on pourrait rencontrer dans la détermination de ce qui est dans le domaine public ou accessible par des recherches scientifiques fondamentales à un temps quelconque. Voilà pourquoi, la CCDH note avec satisfaction que les amendements parlementaires se réfèrent à l'annexe I du règlement 428/2009 pour donner une définition de ces termes.⁹

En outre, l'exposé des motifs précise que les études de Master et de Bachelor tombent dans la définition de „recherches scientifiques fondamentales“ et ne sont donc pas concernées en l'espèce. Les seules études impactées par cette obligation d'autorisation préalable seraient les études „post graduate“ ou doctorales portant sur des biens à double usage ou des produits liés à la défense.

La CCDH reconnaît la nécessité du législateur de réagir à l'évolution rapide des technologies et des sciences et de contrôler non seulement l'exportation classique des produits liés à la défense et des biens

7 Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.

8 Art. 2. 16 „,transfert intangible“: la transmission par voie digitale ou orale de documents quel qu'en soit le support, la gestion ou la maintenance à distance de réseaux informatiques, le suivi de cours magistraux ou de formations sous quelque forme que ce soit, les activités d'études ou de recherche scientifique et la transmission de savoir-faire, de connaissances pratiques, techniques ou scientifiques et d'informations sous quelque forme que ce soit.“

9 „Domaine public“: qualifie la „technologie“ ou le „logiciel“ ayant été rendus accessibles sans qu'il ait été apporté de restrictions à sa diffusion ultérieure (les restrictions relevant du droit d'auteur (copyright) n'empêchent pas une technologie ou un „logiciel“ d'être considérés comme relevant du „domaine public“).

„Recherche scientifique fondamentale“: travaux théoriques ou expérimentaux, entrepris principalement en vue de l'acquisition de connaissances nouvelles touchant les principes fondamentaux de phénomènes ou de faits observables, et non essentiellement orientés vers un but ou un objectif pratique.

à double usage, mais aussi du transfert intangible de ceux-ci, ce qui pose un réel risque.¹⁰ Vu les précisions apportées par les auteurs des amendements, la CCDH peut marquer son accord avec lesdites dispositions. Or, elle insiste sur l'importance de veiller au respect de la liberté de recherche et l'accès à l'information et la correcte mise en oeuvre de la présente loi.

5. Le projet de loi prévoit de créer un **Office de contrôle des exportations, importations et du transit** qui succèdera à la structure actuelle qui se compose de l'Office des licences et de la Commission des licences. Il aura pour mission d'appliquer le régime relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des biens visés par la loi et les règlements pris en son exécution.

Même si les auteurs des amendements parlementaires précisent dans le commentaire des articles qu'il ne s'agit pas de créer une administration propre avec son personnel spécifique, mais que „*l'Office continuera à fonctionner en tant que service du ministère et puisera son personnel dans le cadre de l'Administration gouvernementale*“, la CCDH tient néanmoins à rappeler l'importance d'un personnel hautement qualifié qui bénéficie d'une longue expérience et qui soit rigoureusement formé afin de pouvoir rechercher et détecter des activités illégales.

Le projet de règlement grand-ducal prévoyait, dans sa version initiale, une formation spéciale de 60 heures pour les fonctionnaires chargés de constater les infractions à la loi relative au contrôle des exportations.

La CCDH ne dispose pas d'une version actualisée dudit projet de règlement grand-ducal et ne sait donc pas si des changements ont entretemps été faits dans ce texte. Or, elle est toujours d'avis que 60 heures de formation assez générale ne suffisent pas pour pouvoir détecter toute infraction en cette matière et elle insiste de nouveau à ce que les matières enseignées lors de la formation prévue soient mises en relation avec les droits de l'Homme.

6. Finalement, la CCDH réitère sa recommandation de veiller à une coordination et collaboration entre tous les acteurs concernés au niveau national et international.

¹⁰ „*However, the experience of certain cases has underlined that proliferators are often as interested in acquiring knowledge as they are physical items and that the traditional mode of an export is only one of several pathways by which knowledge is passed*“, Vicente Garrido Rebolledo, Intangible transfers of technology and Visa screening in the European Union, Non-Proliferation Papers n° 13, mars 2012, p. 3