

N° 8579¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

1° portant création d'un comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives ;

2° portant modification :

- a. du Code Pénal ;**
- b. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
- c. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
- d. de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ;**
- e. de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations ;**
- f. de la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession ;**
- g. de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière,**

en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673

* * *

AVIS DE LA COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE

(23.9.2025)

Le projet de loi sous avis a pour objet notamment la transposition en droit national de certaines des dispositions de la directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 (ci-après « la Directive »). La Directive établit des règles minimales communes concernant la définition et la sanction des infractions liées à la violation des mesures restrictives de l'Union.

Saisie aux fins de commenter le présent projet de loi, la Cour émet l'avis suivant :

– Concernant la modification du Code Pénal

La Cour note qu'une modification est apportée à l'article 506-1 du Code pénal pour compléter la liste des infractions primaires par l'ajout des infractions prévues par la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Par ailleurs, il est dérogé à l'article 36 du Code pénal, en ce qui concerne la fixation des montants de l'amende pénale pour les personnes morales, étant donné que la méthode de calcul choisie se base sur le chiffre d'affaires mondial réalisé par la personne morale et non pas sur un montant fixe.

**– Concernant la définition des infractions liées
à la violation des mesures restrictives de l’Union**

Le texte du projet de loi transpose en droit interne les définitions telles qu’elles sont prévues dans la Directive, et prévoit notamment, en conformité avec la Directive :

- l’incrimination de la violation des mesures restrictives de l’Union commises tant par des personnes physiques que par des personnes morales ;
- l’incrimination de la violation des mesures restrictives de l’Union ainsi que les actes de complicité, d’incitation ou de tentative à commettre de telles violations ;
- l’incrimination de la violation de mesures restrictives de l’Union pour négligence grave en cas de commerce, importation, exportation, vente, achat, transfert, transit ou transport de biens, ainsi qu’en cas de fourniture de services de courtage, d’une assistance technique ou d’autres services en rapport avec ces biens lorsqu’il s’agit des biens figurant sur la liste commune des équipements militaires de l’Union européenne ou des biens à double usage énumérés aux annexes I et IV du règlement (UE) 2021/821 ;
- l’incrimination avec circonstances aggravantes lorsque l’infraction constitue un acte de participation à l’activité principale ou accessoire d’une association ou organisation, ou si elle a été commise, dans l’exercice de son activité professionnelle, par un professionnel visé à l’article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Plus concrètement, l’article 9 du projet de loi modifie l’article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations et définit les violations des mesures restrictives qui constituent des infractions pénales.

L’article 11 du projet de loi modifie l’article 10 de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière et définit les violations des mesures restrictives qui constituent des infractions pénales.

Il est à souligner que la Directive impose d’incriminer le commerce, l’importation, l’exportation, l’achat, la vente ou le transport de certains biens d’équipements militaires désignés par l’Union ainsi que la fourniture de certains services en rapport avec de tels biens, lorsque ces actes ont été commis par négligence grave.

La Cour note qu’il s’agit dès lors d’introduire des infractions non-intentionnelles.

Le texte du projet de loi ne fournit pas de critère concernant la notion de « négligence grave ».

Aux termes de la Directive (considérant 4), la notion de « négligence grave » doit être interprétée conformément au droit national, compte tenu de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l’Union européenne.

Les auteurs du projet de loi précisent, dans leur commentaire des articles du projet de loi sous avis, qu’il y a lieu d’entendre par « négligence grave » un comportement commis sans intention frauduleuse mais avec un défaut de prévoyance et de précaution qui auraient cependant dû être mises en œuvre vu la situation particulière des professionnels actifs dans le commerce ou offrant des services en relation avec des équipements militaires.

La notion de négligence grave existant jusqu’à présent dans le Code pénal luxembourgeois notamment en tant que circonstance aggravante en matière d’infractions de prostitution et de proxénétisme, de traite des êtres humains et de trafic illégal de migrants (lorsque la vie de la victime est mise en danger par négligence grave), soit dans un contexte très différent, il appartiendra aux juridictions, en l’absence de critères légaux précis, de cerner la notion et de l’interpréter dans le contexte des infractions consistant en la violation de mesures restrictives, le cas échéant à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l’Union européenne.

La difficulté dans la pratique restera toutefois de déterminer un seuil entre la négligence simple, n’engendrant pas de responsabilité pénale, et la négligence grave qui elle est répréhensible pénalement.

**– Concernant la sanction des infractions pénales liées
à la violation des mesures restrictives de l’Union**

La Cour prend note de ce que le Luxembourg profite de son droit à ne pas faire usage de sa faculté à transposer en droit interne le seuil des 10.000 euros en-dessous duquel la Directive permet de ne pas incriminer les comportements énumérés à l’article 3, paragraphe 1, de la Directive. La Cour approuve

cette décision dans la mesure où le ministère public pourra toujours décider de ne pas engager des poursuites pénales en cas d'atteinte minimale à l'ordre public par exemple, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites.

La Cour prend également note de l'alignement des sanctions maximales permises en matière commerciale et en matière financière mais retient que les auteurs n'ont pas estimé opportun d'aligner le montant minimal de la fourchette des amendes pénales applicables aux personnes physiques. La Cour approuve cette proposition dans la mesure où la possibilité d'assurer une réponse pénale personnelle et proportionnée aux circonstances de l'infraction est ainsi garantie.

Pour les personnes morales, la directive exige des Etats membres de sanctionner des violations de mesures restrictives de manière effective, proportionnée et dissuasive, les sanctions pouvant être pénales ou non pénales. Ainsi, le projet de loi vise à permettre d'exclure un opérateur économique d'une procédure d'appel d'offres pour des marchés publics ou encore de la participation à une procédure d'attribution de concession en raison d'une condamnation pour violation de mesures restrictives.

Les juridictions prendront ainsi note des conséquences qu'une condamnation de ce genre peut entraîner.

Les peines sanctionnant les comportements résultant d'une négligence grave sont alignées sur celles sanctionnant les mêmes actes commis intentionnellement, ce qui peut paraître quelque peu incohérent. Le législateur justifie cet alignement avec l'existence d'un risque grave et réel pour la vie de personnes et la sécurité nationale que peuvent entraîner les infractions visées.

En tout état de cause, la large fourchette des peines permet aux juges du fond de procéder à une individualisation de la peine en fonction des circonstances de l'affaire et de tenir compte ainsi, entre autres, de l'existence ou non d'une intention frauduleuse.

Enfin, de manière générale, dans la mesure où les sanctions introduites par le projet de loi respectent les seuils fixés par la Directive et répondent à l'exigence de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives tout en laissant au juge du fond une large fourchette de peines qui permet une individualisation de la peine en fonction des circonstances de l'affaire, la Cour n'a pas d'autres commentaires.

– Concernant les autres mesures introduites

La transposition est complétée par la création d'un nouveau comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives, chargé notamment de veiller à la coordination et à la coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées d'appliquer les mesures restrictives. Dans la mesure où la création d'un tel comité est requise par la Directive et que la représentation de la Cour n'y est pas prévue, elle n'appelle pas de commentaires particuliers.

Le présent projet de loi prévoit également l'introduction de quelques modifications d'ordre rédactionnel et terminologique. Dans la mesure où ces modifications sont nécessaires pour assurer la cohérence des textes et des renvois au niveau national ainsi que l'harmonisation des textes nationaux avec les textes européens, elles n'appellent pas de commentaire particulier.

Luxembourg, le 23 septembre 2025

Le Président de la Cour supérieure de Justice
Thierry HOSCHEIT

