

N° 8579³

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 DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LUXEMBOURG

(22.10.2025)

Considérations générales

Le Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n° 8579 portant création d'un comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives ; portant modification : 1° du Code Pénal ; 2° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3° de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; 4° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 5° de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations ; 6° de la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession ; 7° 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 (ci-après le « **Projet de loi** »).

Le Projet de loi vise à transposer en droit national 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** »).

Le but de la Directive est :

- d'établir des règles minimales concernant la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union européenne ; et
- d'instituer des types et degrés de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre de personnes physiques et de personnes morales ayant commis des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives.

Quant à l'exigence de clarté

Le Conseil de l'Ordre tient à faire remarquer que, si la Directive à transposer est claire, le Projet de loi se lit difficilement vu l'éparpillement des dispositions modificatives et notamment, le fait que les principales dispositions du régime procédural national quant à l'application des mesures restrictives se trouvent, d'une part, dans la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations (« **Loi de 2018** ») et, d'autre part, dans la loi du 19 novembre 2020 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière (« **Loi de 2020** »). La question pourrait se poser s'il n'est pas opportun de profiter de cette transposition pour regrouper ces dispositions dans un texte commun.

Champ d'application matériel

Les activités d'avocat sont susceptibles d'être concernées par les mesures restrictives en cause.

En effet, le Projet de loi constitue en infraction la violation d'une mesure restrictive consistant en « *la fourniture de services autres que financiers* » (article 58, (1), 4 de la Loi du 27 juin 2018), ce qui vise donc potentiellement les services d'avocat aux sociétés allant de la constitution à la domiciliation.

Le considérant n° 12 de la Directive vise explicitement, d'ailleurs en commençant par eux, « *la fourniture de services de conseil juridique* ».

Le considérant n° 18 de la Directive énonce sans ambages :

« Les praticiens du droit, tels qu'ils sont définis par les États membres, devraient être soumis à la présente directive, y compris à l'obligation de signaler la violation de mesures restrictives de l'Union, lorsqu'ils fournissent des services dans le cadre de leurs activités professionnelles, telles que des services juridiques, financiers et commerciaux. Il existe un risque manifeste que les services de ces praticiens du droit soient utilisés abusivement en vue de violer les mesures restrictives de l'Union. Il convient toutefois de prévoir des exemptions à toute obligation qui leur incombe de déclarer des informations qu'ils reçoivent d'un de leurs clients ou obtiennent sur un de leurs clients lors de l'évaluation de leur situation juridique ou lorsque ces praticiens assurent leur mission de défense ou de représentation dudit client dans le cadre de procédures judiciaires ou concernant de telles procédures, y compris la fourniture de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter ces procédures. Par conséquent, le conseil juridique ainsi fourni devrait rester soumis à l'obligation de secret professionnel, sauf lorsque le praticien du droit participe intentionnellement à la violation des mesures restrictives de l'Union, lorsque le conseil juridique est fourni aux fins de violer les mesures restrictives de l'Union, ou lorsque le praticien du droit a connaissance du fait que son client lui demande un conseil juridique dans le but de violer les mesures restrictives de l'Union ».

Par ailleurs, la violation de mesures restrictives en tant que 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 constitue une **circonstance aggravante**, qui concerne les avocats (§ 6 nouveau de l'article 58 de la loi du 27 juin 2018).

Comité de coordination et de coopération

Conformément à la Directive, le Projet de loi crée un comité interministériel en charge de la coordination et la coopération entre les autorités compétentes chargées d'appliquer les mesures restrictives de l'Union, appelé « **Comité** » (articles 3 et 4 du Projet de loi).

a. Composition

Il faut relever en premier lieu la composition pléthorique du Comité, qui ne comprend pas moins de 24 membres, dont notamment :

- 1° un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ;
- 2° un représentant du ministre ayant les Finances dans ses attributions ;
- 3° un représentant du Premier ministre ;
- 4° un représentant du ministre ayant la Justice dans ses attributions ;
- 5° un représentant du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;
- 6° un représentant du ministre ayant les Affaires maritimes dans ses attributions ;
- 7° un représentant du ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions ;
- 8° un représentant du ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions ;
- 9° un représentant du ministre ayant la Coopération au développement et l'action humanitaire dans ses attributions ;
- 10° un représentant du ministre ayant l'Immigration et l'asile dans ses attributions ;
- 11° un représentant du ministre ayant la Mobilité dans ses attributions ;
- 12° un représentant du ministre ayant l'Aviation civile dans ses attributions ;
- 13° un représentant du ministre ayant les Médias et les communications dans ses attributions ;
- 14° un représentant du ministre ayant l'Energie dans ses attributions ;
- 15° un représentant du ministre ayant la Culture dans ses attributions ;
- 16° un représentant de la Cellule de renseignement financier ;
- 17° un représentant du Procureur général d'Etat ;
- 18° un représentant du Procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg ;
- 19° un représentant du Procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement de Diekirch ;
- 20° un représentant de la Police grand-ducale ;
- 21° un représentant de l'Administration des douanes et accises ;
- 22° un représentant de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 23° un représentant de la Commission de surveillance du secteur financier ;
- 24° un représentant du Commissariat aux assurances.

Cette approche, qui peut laisser craindre pour l'efficacité du Comité, semble toutefois justifiée par le nombre de domaines susceptibles d'être touchés par des mesures restrictives.

Cependant, dans cette perspective, il est surprenant que l'Ordre des avocats ne compte pas de membre permanent dans le Comité. Certes, l'article 4, (2) du Projet de loi prévoit la possibilité pour le Comité d'inviter « *des représentants d'organismes d'autorégulation* ». Dans la mesure où les missions du Comité incluent l'échange d'informations à des fins stratégiques concernant l'application et les violations de mesures restrictives, on peut cependant s'interroger sur l'absence de représentant du Conseil de l'Ordre.

b. Missions

Le libellé des missions du Comité prévu par le Projet de loi pose question.

Ainsi, le Projet de loi dispose à l'article 2 :

« *Le Comité a pour missions de :*

- 1° *garantir des priorités et une compréhension communes des liens entre la répression pénale et la répression administrative en matière de mesures restrictives ;*
- 2° *échanger des informations à des fins stratégiques en matière de mesures restrictives, sans préjudice quant aux dispositions de l'article 8 du Code de procédure pénale ;*
- 3° *se consulter, le cas échéant, dans le cadre d'enquêtes administratives et judiciaires en matière de mise en œuvre ou de violations de mesures restrictives financières et commerciales, sans préjudice quant aux dispositions de l'article 8 du Code de procédure pénale. »* 2 (soulignement ajouté)

S'il est à saluer que le Projet de loi garantisse le **secret de l'instruction**, prévu à l'article 8 du Code de procédure pénale, cette précaution témoigne du souci légitime que fait peser sur la **séparation des pouvoirs** la possibilité pour des autorités administratives et judiciaires de « *se consulter (...) dans le cadre d'enquêtes administratives et judiciaires en matière de mise en œuvre ou de violations de mesures restrictives financières et commerciales* ».

La Directive prévoit à cet endroit (Article 15, alinéa 2, c)) parmi les missions de l'organisme en question :

« la consultation dans le cadre d'enquêtes individuelles, dans les limites fixées par le droit de l'Union et le droit national applicables ». (soulignement ajouté)

S'agit-il d'une simple possibilité pour les administrations confrontées à la mise en application de mesures restrictives de pouvoir consulter le Comité en gardant l'anonymat de l'affaire ? En tout cas, la mission de « consultation » ou de « se consulter », pas autrement définie, dans le cadre d'enquêtes individuelles paraît problématique, notamment du point de vue de la séparation des pouvoirs.

Les considérants de la Directive n'offrent pas d'indication à ce sujet. Cependant, on peut lire au considérant n° 35 que l'assistance offerte par la Commission aux Etats membres « *ne devrait pas impliquer la participation de la Commission aux enquêtes et poursuites dans des affaires pénales particulières menées par les autorités compétentes des Etats membres* », ce qui est un rappel du principe de la séparation des pouvoirs.

Dans ces circonstances, le Conseil de l'Ordre s'interroge s'il n'est pas opportun de prévoir les modalités concrètes de cette « consultation » afin de garantir le principe de la séparation des pouvoirs.

Secret professionnel

À l'article 9, le Projet de loi introduit un paragraphe (5) à l'article 19 de la Loi de 2018 prévoyant qu'une divulgation de bonne foi aux autorités compétentes ne constitue pas une violation du secret professionnel et n'entraîne aucune responsabilité pour la personne.

« (5) La divulgation de bonne foi aux autorités compétentes en matière de mise en œuvre des mesures restrictives prévues par la présente loi, par une personne, un employé ou un dirigeant d'une personne morale, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi, ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour la personne, l'employé ou le dirigeant concerné aucune responsabilité.

Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités compétentes en matière de mise en œuvre de mesures restrictives prévues par la présente loi et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales. »

Cette disposition est le pendant de l'article 6 existant de la Loi de 2020 qui impose une obligation d'information au Ministère des Finances en cas de mise en œuvre de mesures restrictives.

Bien que la nouvelle disposition en cause soit formulée de manière large et ne soit rattachée à aucune obligation d'information dans le cadre de la Loi de 2018, il faut rappeler qu'en tout état de cause, le secret professionnel, garantie essentielle pour le justiciable, et qui est consacré par la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, devra à tout moment être respecté. En tout état de cause, il faudrait au moins prévoir qu'une obligation d'information éventuelle par un avocat ou ses salariés soit assortie du mécanisme traditionnel du filtre via le Bâtonnier tel que prévu notamment par l'article 7 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (filtre du Bâtonnier prévu pour les déclarations faites à la CRF). L'objet de ce filtre serait, pour autant qu'une obligation d'information devait exister, de vérifier que l'avocat se trouve dans une des hypothèses où il peut, par exception au secret professionnel, procéder à une information au Ministère des Finances.

Afin de protéger le secret professionnel, le Conseil de l'Ordre demande d'ajouter à la suite dudit article 9 du Projet de loi la réserve directement inspirée de l'article 4, § 4 de la Directive :

« Cependant, aucune disposition du paragraphe 5 ne peut être interprétée comme imposant à des avocats ou des membres du personnel d'étude d'avocats l'obligation de déclarer les informations qu'ils reçoivent d'un de leurs clients ou obtiennent sur un de leurs clients lors de l'évaluation de

la situation juridique dudit client ou lorsqu'ils assurent leur mission de défense ou de représentation dudit client dans le cadre de procédures judiciaires ou concernant de telles procédures, y compris la fourniture de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter ces procédures ».

Nouveau dispositif pénal

Bien que l'objectif de lutte contre les violations de mesures de l'Union européenne avec un impact économique et géopolitique soit légitime, le volet pénal de ce projet illustre une tendance inquiétante à la fragmentation du droit pénal luxembourgeois, à travers plusieurs évolutions discutables tant sur le fond que sur la forme.

a. L'individualisation des régimes répressifs : un affaiblissement du droit pénal

Le Projet de loi ne s'appuie pas sur les catégories traditionnelles du Code pénal mais crée un régime pénal spécifique, à part, avec des dispositions propres pour les personnes physiques et morales.

Or, cette logique dérogatoire devient de plus en plus fréquente dans la législation luxembourgeoise : au lieu d'utiliser les règles générales (ex. article 34 ss. du Code pénal pour les peines applicables aux personnes morales), chaque loi crée sa propre version du droit pénal, au risque de rompre l'unité et la lisibilité du système répressif pour le justiciable.

Ce morcellement nuit à la cohérence du droit et fragilise la prévisibilité de la loi pénale et de ses sanctions, pilier de l'État de droit.

b. L'amende fondée sur le gain financier : confusion entre sanction et confiscation

Pour les personnes physiques, le Projet de loi prévoit que les peines d'amende peuvent être calculées alternativement soit en fonction d'un quantum prédéterminé avec un maximum pouvant aller jusqu'à 5.000.000 d'euros, soit, si le gain financier est important, en fonction de la « *somme sur laquelle a porté l'infraction* ». Dans ce cas, l'amende peut aller jusqu'au quadruple de ladite « somme ».

Ce critère, bien que compréhensible dans une logique de dissuasion économique, brouille la frontière entre amende (peine principale) et confiscation spéciale (mesure patrimoniale accessoire ou complémentaire ; art. 31 du Code pénal), dont le régime juridique est également applicable en la matière.

Cette confusion est d'autant plus préoccupante qu'elle mine le principe de légalité des peines : l'amende n'est plus fixée selon des seuils clairs, mais selon une estimation variable du profit, ce qui peut produire des peines disproportionnées ou arbitraires si le calcul du „gain“ est incertain et une possible rupture de l'égalité devant la loi.

Par ailleurs, la notion de « *somme sur laquelle a porté l'infraction* » est vague et peut concerner le gain retiré par l'auteur de l'infraction, comme d'un autre bénéficiaire. Cette indétermination paraît difficilement compatible avec le principe de prévisibilité de la loi pénale.

Ce choix du Projet de loi n'est nullement prescrit par les nécessités de la transposition de la Directive, qui se contente d'exiger des Etats membres la mise en place d'une peine d'emprisonnement maximale et indique uniquement au sujet des peines accessoires qu'elles peuvent comprendre : « *des amendes qui sont proportionnées à la gravité du comportement et à la situation individuelle, financière et autre de la personne physique concernée* » (article 5, § 5, litt. a) de la Directive).

Pour les personnes morales, dérogeant à l'article 36 du Code pénal, le Projet de loi prévoit une amende pouvant aller de 12.500 euros jusqu'à un montant se chiffrant à cinq pour cent du chiffre d'affaires mondial total réalisé par la personne morale au cours de l'exercice financier précédant celui au cours duquel l'infraction a été commise.

Dans le cas où il n'est pas possible de déterminer le chiffre d'affaires mondial ou qu'il est inférieur à un certain seuil, le tribunal peut prononcer une amende pouvant aller de 12.500 euros à 40.000.000 euros. Le seuil en question paraît être celui du montant minimal de l'amende, sans que cela ne soit précisé clairement et peut donner lieu à interprétation.

c. La « négligence grave » comme seuil d'incrimination : un glissement préoccupant

En ligne avec l'article 3, § 3 de la Directive, il est prévu dans le Projet de loi que l'infraction pénale est donnée en cas de négligence grave lorsque l'acte violant une mesure restrictive concerne des biens figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne ou des biens à double usage (nouvel article 58 (4) de la Loi du 7 juin 2018).

Le Projet de loi définit le concept de négligence grave de la manière suivante (page 10/16) :

« Dans le contexte de la violation de mesures restrictives, il y [a] lieu d'entendre par négligence grave un comportement commis sans intention frauduleuse et avec un défaut de prévoyance et de précaution qui auraient cependant dû être mis en œuvre... ».

Cette notion, empruntée au droit administratif ou civil, fait une entrée problématique dans le champ pénal.

Elle implique une baisse du seuil de culpabilité, remettant en cause le principe fondamental de la faute intentionnelle ou du dol comme fondement de la responsabilité pénale – pour privilégier le défaut de prévoyance sans intention frauduleuse.

Cette évolution interroge à double titre :

- Elle fragilise la distinction entre faute administrative/civile et faute pénale, contribuant à une „administrativisation“ de la répression, voire une criminalisation de la faute civile,
- Elle laisse dans l'ombre la question de la répression des comportements intentionnels. Si la négligence grave est incriminée, quelle place reste-t-il pour la volonté délibérée de violer les sanctions ?

Le texte semble silencieux sur ce point, ce qui peut mener à des lacunes ou à des incohérences dans la réponse pénale, même si cet aspect ne concerne que les mesures restrictives concernant des biens figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne ou des biens à double usage. Il y a lieu de rappeler que la jurisprudence de l'Union exige en toute hypothèse un élément moral dans la commission de l'infraction (OUE, 23 décembre 2009, C-45/08, *Spector Phoito Group NV c/ CBFA*).

d. Le doublement des peines

Les nouveaux articles 58(6) de la Loi de 2018 et 10(6) de la Loi de 2020 prévoient que les sanctions prévues peuvent être doublées, y compris pour les professionnels agissant dans le cadre de leur obligations professionnelles sous la loi de 2004. Ceci semble rendu possible par l'article 8 de la Directive, qui prévoit la possibilité pour les Etats membres d'introduire des circonstances aggravantes, notamment dans le cas où « l'infraction a été commise par un prestataire de services professionnel en violation de ses obligations professionnelles ».

« Les infractions visées au paragraphe 1er, points 1 à 5 pourront être punies au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende prévues aux paragraphes 2 à 4, ou d'une de ces peines seulement, si elles constituent des actes de participation à l'activité principale ou accessoire d'une association ou organisation, ou si elles ont été commises, 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, lorsqu'il s'agit de personnes physiques. lorsqu'il s'agit de personnes morales, les infractions visées au paragraphe 1er, points 1 à 5, pourront être punies au double de l'amende prévue au paragraphe 5. » (Nouvel article 58(6) de la Loi de 2018 (article 9 du Projet de loi))

Cette disposition peut donc également concerner les avocats. La question semble pouvoir se poser si le doublement de peines déjà conséquentes est une mesure proportionnée pour tenir compte d'une circonstance aggravante, eu égard aussi au contexte législatif évolutif et complexe auquel sont confrontés les professionnels dans le domaine des mesures restrictives, d'autant que le Projet de loi criminalise la « négligence grave » dans certains cas. Dans cette hypothèse spécifique, la circonstance aggravante, qui repose en principe sur une acceptation de la cause légale d'aggravation, devrait être exclue.

Il est à noter que le Projet de loi omet de préciser que l'infraction du professionnel doit être commise « en violation de ses obligations professionnelles », aux termes de la Directive.

L'érection de la circonstance aggravante du fait d'être un professionnel constitue une tautologie : La soumission à l'obligation issue d'une mesure restrictive résulte en général du statut de professionnel ; La violation de cette obligation est donc par hypothèse faite en qualité de professionnel, ce qui est d'ailleurs la très grande majorité des cas de non-respect d'une mesure restrictive. Partant, c'est une manière de doubler artificiellement la peine dans la plupart des cas et d'ouvrir la voie à un risque d'arbitraire judiciaire en matière pénale.

Il n'est pas certain que cette approche soit conforme à la Directive qui prévoit la possibilité et non une obligation pour les Etats membres d'ériger la qualité de professionnel en circonstance aggravante dans la mesure où la circonstance ne fait pas partie des éléments constitutifs des infractions pénales (Article 8 de la Directive).

Il est pour le moins surprenant que parmi les différentes hypothèses pouvant constituer une circonstance aggravante, visées à l'article 8 de la Directive, seule la qualité de professionnel, ensemble avec la participation à une organisation criminelle, ait trouvé la préséance du Projet de loi. Ces autres circonstances évoquent pourtant des formes de criminalité autrement plus graves, telles que la corruption d'agent public ou l'intimidation de témoins.

e. Modification du Code pénal

L'article 506-1 du Code pénal sera modifié pour ajouter un nouvel alinéa pour sanctionner les personnes ayant facilité la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des biens formant l'objet ou le produit : « – *d'une infraction à l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations et des mesures d'exécution et décisions y visées* ; » (article 5 du Projet de loi).

Dans la mesure où cette disposition ne prévoit aucune obligation pouvant être violée, mais prévoit les sanctions pouvant être appliquées à un certain nombre d'infractions énumérées, le Conseil de l'Ordre suggère de modifier comme suit (y compris s'agissant de la référence préexistante à la Loi de 2020) :

- « – *d'une infraction visée à l'article 10 de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière et des mesures d'exécutions et décisions y visées*;
- *d'une infraction visée à l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations et des mesures d'exécution et décisions y visées.* »

Luxembourg, le 22 octobre 2025

Albert MORO
Bâtonnier

