

N° 8579⁵

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 PARQUET GÉNÉRAL

(7.11.2025)

Le projet de loi sous avis tend à procéder aux adaptations législatives nécessitées par certaines dispositions de la directive (UE) 2024/1226 et de ce fait, outre de créer des dispositions législatives entièrement nouvelles, apporte des changements plus ou moins substantielles à un certain nombre de dispositions légales existantes.

Quant aux articles 1-4 du projet

Les quatre premiers articles visent à créer un nouvel Comité de coordination tel que requis par l'article 15 de la directive.

Ce comité s'ajoute au comité de suivi créé d'ores et déjà par la loi du 20 juillet 2022 portant création d'un comité de suivi des mesures restrictives en matière financière dont les missions et la composition ne sont cependant pas identiques.

Le soussigné relève que les quatre articles du projet de loi ne font pas référence à l'indépendance de la justice, indépendance pourtant expressément prévue à l'article 15 de la directive.

Ceci ne porte cependant pas à conséquence directe dans la mesure où pareille indépendance est consacrée par la Constitution ; norme supérieure.

Le projet prévoit par ailleurs que le secret de l'enquête et de l'instruction tel que prévu à l'article 8 du code de procédure pénale est sauvegardé. Se pose cependant alors la question en quoi pourra consister la consultation dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

Le texte de l'article 2, qui reprend en grande partie le texte de l'article 15 de la directive, est également muet quant aux conséquences d'une telle consultation.

La « simple » transmission d'informations en rapport avec une violation de mesures restrictives est d'ores et déjà prévue par l'article 23 (2) dudit code de procédure pénale.

Les membres dudit Comité seront-ils, une fois consultés, dès lors à considérer comme concourant à la manifestation de la vérité avec les conséquences y attachées dont le cas échéant l'application de l'article 141 avant dernier alinéa du code pénal ?

Quant à l'article 5 du projet

L'article 5 tend à l'ajout d'un trentième tiret à l'énumération de l'article 506-1 du code pénal.

Le contenu législatif de la modification proposée n'appelle pas de commentaire particulier.

Le soussigné donne cependant à considérer qu'il faudra veiller, eu égard aux modifications successives de cet article, y compris par d'autres procédures législatives en cours, à ce qu'il n'y ait pas de doublon dans les numéros de tiret ; doublon susceptible d'entraîner le remplacement d'une disposition légale nouvellement introduite par une autre.

Bien qu'il s'agisse en fin de compte d'un choix d'opportunité politique échappant à la compétence des autorités judiciaires, le soussigné se demande ainsi s'il ne serait pas plus utile de supprimer cette référence à une liste étant entendu que la quasi-intégralité des infractions susceptibles de générer des avoirs y figure actuellement et que la jurisprudence de la Cour d'appel décide qu'il « *n'est pas nécessaire que l'infraction primaire puisse être identifiée avec précision. Il suffit de savoir ou de se douter, sur la base des données de fait, que toute provenance légale des fonds puisse être exclue* »¹.

Quant aux articles 6, 7 et 8 du projet

Ces articles tendant à la modification ponctuelle de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, de la loi modifiée du 07 décembre 2015 sur le secteur des assurances ainsi que de la loi modifiée du 08 avril 2018 sur les marchés publics et n'appellent pas de commentaires particuliers.

Quant à l'article 9 du projet

L'article 9 propose de modifier plusieurs dispositions de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Si les quatre premiers points n'appellent pas de commentaires il en va différemment de l'article 58 de cette loi du 27 juin 2018 qui est entièrement remplacé.

Cet article prévoit les dispositions pénales régissant la violation des mesures restrictives et appelle deux types de commentaires en lien d'une part avec le comportement incriminé et d'autre part avec la hauteur de la sanction prévue.

En ce qui concerne le comportement incriminé

L'article 58 tel que reformulé est muet – mis à part pour ce qui est du 4ème paragraphe – quant à l'élément moral requis.

Par voie de conséquence, et en application de nos principes de droit pénal, il s'agit donc du dol général. L'infraction devra avoir été commise avec connaissance et volonté.

Au paragraphe 4 de cet article il est proposé de prévoir également une sanction pour les personnes physiques qui commettent les infractions y visées par **négligence grave**.

L'incrimination de la négligence grave est expressément requise par l'article 3 de la directive.

Il s'agit partant d'une infraction par imprudence (grave).

Si notre droit connaît d'autres infractions par imprudence telles que les incriminations prévues au Chapitre II du Titre VIII du code pénal intitulé « De l'homicide et des lésions corporelles involontaires »

¹ CSJ, 14 mai 2019, n°173/19 V, décision confirmée depuis lors entre autres par CSJ, 08 janvier 2025, n°1/25 X

le présent texte présente la particularité d'exiger une négligence grave ; notion qui n'existe que dans quelques autres dispositions nationales particulières comme notamment à l'article 382-5 sous 6° du code pénal.

La condamnation ne dépendra ainsi non pas de l'existence ou non de la négligence mais de l'appréciation qu'aura la juridiction saisie de la gravité (ou non) de la négligence.

Une négligence « non grave » mènera à un acquittement tandis qu'une négligence grave sera sanctionnée d'une amende pouvant, pour des personnes physiques, aboutir à des peines allant jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 5.000.000 d'amendes.

La loi est muette sur les critères selon lesquelles il faudra apprécier si la négligence est grave ou non de sorte qu'il appartiendra donc en définitive aux juridictions de définir les comportements soumis à sanction pénale.

Ils auront pour ce faire comme seul guide le considérant 4 de la directive qui renvoie au droit national en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Il en résulte – à défaut de critères plus précis – une certaine incertitude sur ce qui est finalement un comportement soumis à sanction pénale.

En ce qui concerne la hauteur de la peine

Le texte proposé prévoit des sanctions élevées tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales ce qui peut se comprendre au vu du but poursuivi par le projet.

Ce qui est cependant sujet à questionnement pour les personnes physiques est la deuxième phrase du paragraphe (3).

Cette phrase prévoit une aggravation de la peine si l'infraction a abouti à un gain important.

Encore une fois la loi est muette sur les critères de définition du gain important. Il appartiendra donc également aux juridictions de définir ce gain important et partant les cas soumis à sanction plus élevée ce qui risque de poser des questions en termes de constitutionnalité de la peine.

Pour les personnes morales l'article 7 de la directive a laissé le choix aux Etats membres de prévoir des peines d'amendes maximales fixes ou en rapport avec le chiffre d'affaires mondial.

Le texte proposé prévoit l'amende maximale fixe uniquement dans l'hypothèse où il est impossible de déterminer le montant du chiffre d'affaires mondial.

Il faudra donc, en cas de violation des mesures restrictives, tenter de déterminer – au stade de l'enquête respectivement de l'instruction – le chiffre d'affaires mondial de la personne morale ayant commise l'infraction.

Or, ceci peut s'avérer certes légalement possible mais très difficile et chronophage en pratique notamment s'il s'agit de personnes morales étrangères agissant à partir du territoire luxembourgeois au sens de l'article 19 (3) 3, mais actifs dans de nombreux autres pays du monde.

Dans une telle hypothèse il faudra probablement prévoir l'émission de nombreuses commissions rogatoires internationales et/ou décisions d'enquête européennes risquant de retarder considérablement la conclusion de la phase d'instruction ou d'enquête.

La durée de la procédure est cependant un critère parmi d'autres pour déterminer la hauteur de la peine finalement prononcée.

Les modifications proposées aux articles 59 et 60 de la loi du 27 juin 2018 tendant a priori à assurer une application du seul article 58 aux violations des mesures restrictives.

Si cette approche présente le mérite d'une certaine cohérence elle risque cependant d'aboutir à des résultats qui peuvent être considérés comme peu logiques en ce sens que certains comportements incriminés sont punis plus sévèrement s'ils sont commis indépendamment d'une mesure restrictive que si ces comportements constituent en outre une violation d'une mesure restrictive.

Ainsi, à titre d'exemple, celui qui exporte sans autorisation un équipement militaire en dehors de toute mesure restrictive est passible de peines criminelles (comminées par l'article 59) ; soit la catégorie de peine la plus élevée qui existe dans notre pays.

Si le même comportement constitue en outre la violation délibérée d'une mesure restrictive le comportement devient, par l'exception introduite à l'article 59, passible de peines correctionnelles ; donc moins lourdes.

Est-ce effectivement ce qui est voulu par le législateur ?

Quant à l'article 10 du projet

L'article 10 tend à une modification ponctuelle de la loi du 03 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession et s'inscrit dans une logique similaire à celle de l'article 8.

L'article en question n'appelle dès lors pas de commentaire particulier.

Quant à l'article 11 du projet

L'article 11 propose de modifier la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière.

Mis à part les modifications proposées à l'article 10 de cette loi le texte soumis à avis n'appelle pas de commentaires.

Pour ce qui est de l'article 10 qui prévoit les dispositions pénales, ce texte appelle les mêmes commentaires en ce qui concerne la hauteur de la sanction pécuniaire que l'article 9 du projet en ce qu'il reformule l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Luxembourg, le 07 novembre 2025

Pour le procureur général d'Etat

Marc SCHILTZ

premier avocat général