

Projet de loi numéro 8579

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 Tribunal d'arrondissement de Diekirch

1. Introduction

Le présent avis juridique porte sur le volet pénal du projet de loi numéro 8579, déposé en vue de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024. Cette directive, adoptée le 24 avril 2024, publiée au journal officiel de l'Union européenne le 29 avril 2024, et entrée en vigueur le 19 mai 2024, vise à harmoniser au sein de l'Union européenne la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

L'avis se concentre sur les dispositions pénales du projet de loi, en particulier la qualification des infractions, le régime des sanctions, la responsabilité fondée sur la négligence grave, et les questions de sécurité juridique. Les aspects institutionnels, économiques, opérationnels et sociaux du texte ne sont pas abordés ici, car ils relèvent de la compétence d'autres instances consultatives.

2. Contexte législatif

Le projet de loi numéro 8579 introduit plusieurs modifications destinées à renforcer le cadre pénal luxembourgeois en matière de violations des mesures restrictives. Il s'inscrit dans la logique de la directive (UE) 2024/1226, qui impose aux Etats membres de sanctionner pénalement certains comportements liés à la violation ou au contournement des régimes de sanctions, et de prévoir des peines proportionnées et dissuasives.

L'objectif est d'assurer une application cohérente des régimes de sanctions dans l'ensemble de l'Union, en évitant les disparités nationales qui pourraient en réduire l'efficacité. Le projet de loi adapte donc le droit luxembourgeois aux exigences européennes.

Parmi les principales modifications proposées figurent :

- L'ajout d'un trentième tiret à l'article 506-1 du Code pénal, pour inclure les violations de l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations comme infractions primaires au blanchiment.
- La reconnaissance des violations des mesures restrictives comme infractions génératrices de fonds illicites, conformément à la directive (UE) 2018/1673 modifiée.
- La modification des articles 19 et 58 de la loi du 27 juin 2018, afin d'assurer la cohérence du dispositif répressif, notamment pour les exportations de biens sensibles (biens à double usage, technologies militaires, services stratégiques).

Ces ajustements traduisent la volonté du législateur de renforcer la répression des violations des régimes de sanctions, de mieux suivre les flux financiers liés à ces infractions, et de répondre aux exigences de transparence et de coopération internationale.

3. Typologie des infractions

Le projet de loi numéro 8579 introduit plusieurs catégories d'infractions pénales afin d'aligner le droit luxembourgeois sur les standards européens définis par la directive (UE) 2024/1226.

a) Contournement intentionnel

Le texte vise les actes délibérés qui cherchent à contourner les interdictions ou obligations liées aux mesures restrictives, notamment :

- L'exportation de biens interdits vers des personnes ou des entités sanctionnées.
- La mise à disposition de fonds, de ressources ou de services à des personnes visées.
- L'utilisation de structures juridiques ou financières (comme des sociétés écrans ou des montages offshore) pour dissimuler des transactions prohibées.

Ces comportements sont considérés comme des atteintes à l'ordre public international et justifient une réponse pénale claire.

b) Participation criminelle

Le projet de loi étend la répression aux formes de participation criminelle :

- Incitation : encourager quelqu'un à commettre une infraction.
- Complicité : aider ou faciliter la commission d'une infraction.

- Tentative : commencer l'exécution d'une infraction, même si elle n'est pas achevée.

Cette approche permet de sanctionner les actes préparatoires et les soutiens logistiques.

c) **Contournement indirect**

Sont également visés les actes de dissimulation ou d'interposition, comme :

- Le recours à des prête-noms ou intermédiaires pour cacher l'identité réelle des bénéficiaires.
- La dissimulation de la nature ou de la destination des biens ou services.
- Le fractionnement des opérations pour éviter les contrôles ou les obligations déclaratives.

Ces techniques, fréquentes dans les circuits financiers internationaux, nécessitent une approche pénale adaptée. Le commentaire des articles du projet de loi souligne l'importance d'une lecture contextuelle, mais l'absence de définition précise des éléments constitutifs de l'infraction peut entraîner des poursuites injustifiées ou une application trop large du droit pénal.

d) **Négligence grave**

Le projet de loi introduit une responsabilité pénale en cas de négligence grave, notamment dans les secteurs sensibles comme :

- Les biens à double usage.
- Les technologies de surveillance ou de cybersécurité.
- Les services financiers ou juridiques liés à des transactions internationales.

La négligence grave est entendue comme un manquement manifeste aux obligations de vigilance et de contrôle. Toutefois, le texte ne propose pas de définition juridique précise, ce qui peut créer une incertitude pour les professionnels concernés.

e) **Gel et confiscation**

Le projet de loi prévoit des mesures de gel et de confiscation des biens liés aux infractions, afin de :

- Supprimer les avantages économiques tirés des violations.
- Protéger l'intégrité du système financier.
- Faciliter la coopération internationale en matière de saisie.

4. **Régime des sanctions**

Le projet de loi numéro 8579 prévoit un régime de sanctions pénales adapté, conforme aux exigences de la directive (UE) 2024/1226. Il distingue les sanctions applicables aux personnes physiques et morales, et prévoit des ajustements selon la gravité des faits et les circonstances.

a) Personnes physiques

Les personnes physiques reconnues coupables d'infractions aux mesures restrictives encourent :

- Une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.
- Une amende pouvant atteindre cinq millions d'euros, avec possibilité de majoration si l'infraction a généré des profits importants.

Ce cadre permet aux juridictions d'adapter les sanctions en fonction de la gravité des faits et du profil de l'auteur.

b) Personnes morales

Les personnes morales peuvent être sanctionnées par :

- Une amende pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires mondial réalisé au cours de l'exercice précédent.
- Si ce chiffre d'affaires n'est pas disponible ou représentatif, une amende forfaitaire pouvant atteindre 40 millions d'euros.

Ce dispositif tient compte de la capacité économique de l'entité et de son niveau d'implication dans les faits reprochés.

c) Infractions de faible gravité

Le projet de loi prévoit une clause d'exclusion pour les infractions dont la valeur des biens ou services concernés est inférieure à 10.000 euros. Cette mesure vise à :

- Eviter une pénalisation excessive des comportements mineurs.
- Maintenir une attention particulière sur les cas répétés ou dissimulés.
- Permettre une gradation des poursuites selon l'impact réel.

d) Circonstances aggravantes et atténuantes

Le texte prévoit des facteurs pouvant influencer la sévérité des sanctions :

- Aggravants : récidive, implication dans une organisation criminelle, usage de moyens frauduleux, atteinte à la sécurité internationale.
- Atténuants : coopération avec les autorités, dénonciation spontanée, absence de préjudice significatif, comportement réparateur.

Ces éléments permettent aux juridictions d'individualiser les peines, dans le respect du principe de proportionnalité.

e) Prescription

Le délai de prescription de l'action publique est fixé à cinq ans, avec possibilité de réduction à trois ans dans certains cas, notamment :

- Infractions de moindre gravité.
- Coopération active avec les autorités.
- Absence de récidive ou de préjudice notable.

Ce délai est cohérent avec les standards européens et permet une action judiciaire dans un délai raisonnable.

5. Sécurité juridique

Même si le projet de loi numéro 8579 respecte les exigences européennes, il soulève plusieurs questions importantes en matière de sécurité juridique. Trois points méritent une attention particulière : la définition de la négligence grave, la caractérisation des actes de contournement, et la coordination entre les autorités pour éviter les doubles poursuites.

a) Négligence grave

Le projet de loi introduit la notion de négligence grave comme fondement autonome de responsabilité pénale, notamment dans les secteurs sensibles tels que les biens à double usage, les services financiers ou les technologies stratégiques. L'exposé des motifs indique que cette notion vise les manquements manifestes aux obligations de vigilance et de contrôle, mais sans en donner une définition légale précise.

Or, en matière pénale, le principe de légalité impose que les infractions soient définies de manière claire, prévisible et accessible. L'absence de critères normatifs ouvre la voie à des interprétations divergentes selon les juridictions, et expose les professionnels à une insécurité juridique, notamment dans des domaines techniques où les obligations de conformité sont complexes.

La pratique judiciaire peut certes contribuer à préciser les contours de la négligence grave, mais elle ne saurait se substituer à une définition législative. Une telle lacune normative risque de compromettre l'égalité devant la loi et la prévisibilité des poursuites.

Recommandations :

- Intégrer une définition juridique de la négligence grave dans le texte légal, fondée sur l'absence manifeste de diligence raisonnable dans l'exercice d'activités réglementées.
- Préciser les critères d'appréciation : défaut de contrôle interne, manquement aux obligations de vigilance, absence de traçabilité ou de documentation des opérations.
- Elaborer des lignes directrices sectorielles, en concertation avec les autorités de contrôle, pour aider les professionnels à identifier les situations à risque et à mettre en œuvre des mesures préventives.

b) Actes de contournement

Le projet de loi entend sanctionner les actes de contournement des mesures restrictives, notamment par l'interposition de tiers, la dissimulation de l'identité des bénéficiaires, le fractionnement des opérations ou le recours à des structures juridiques complexes. Le

commentaire des articles précise que ces comportements doivent être interprétés à la lumière de l'intention frauduleuse de l'auteur.

Toutefois, le texte ne définit ni les éléments matériels ni les éléments intentionnels de ces infractions. Cette absence de précision soulève plusieurs difficultés :

- Elle rend floue la frontière entre les comportements frauduleux et les erreurs de bonne foi.
- Elle expose les opérateurs économiques à un risque de poursuites en l'absence d'intention clairement établie.
- Elle compromet la sécurité juridique, en laissant une marge d'appréciation excessive aux autorités répressives.

En droit pénal, toute incrimination doit reposer sur une définition claire, précise et prévisible. L'absence de critères objectifs pour caractériser les actes de contournement pourrait conduire à une extension induite du champ pénal, contraire au principe de légalité.

Recommandations :

- Définir explicitement les éléments constitutifs des actes de contournement, tant sur le plan matériel (nature des actes prohibés) qu'intentionnel (volonté de contourner les mesures).
- Distinguer clairement les comportements frauduleux des erreurs de bonne foi ou des manquements formels sans intention délictueuse.
- Clarifier les obligations de vigilance imposées aux opérateurs économiques, notamment en matière de traçabilité, de transparence et de documentation.
- Élaborer, en concertation avec les autorités de contrôle, des lignes interprétatives destinées à encadrer l'application du texte et à prévenir les dérives.

c) Coordination interinstitutionnelle et double incrimination

Le projet de loi prévoit la création d'un comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives, composé de 24 entités publiques. Ce comité a pour mission de faciliter l'échange d'informations, d'assurer une cohérence dans l'application des mesures restrictives, et de renforcer la coopération entre les autorités administratives, judiciaires et de contrôle.

Toutefois, son rôle demeure strictement consultatif, sans mandat formel pour coordonner les procédures administratives et pénales. Cette lacune institutionnelle soulève plusieurs risques :

- Des chevauchements de procédures entre autorités, susceptibles de créer une insécurité juridique pour les justiciables.
- La possibilité de sanctions multiples pour les mêmes faits, en violation du principe de *ne bis in idem*.
- Des décisions contradictoires entre autorités administratives et juridictions pénales, compromettant la cohérence du dispositif répressif.

La pratique actuelle de coopération interinstitutionnelle, bien qu'utile, ne suffit pas à garantir une articulation procédurale efficace. En l'absence de mécanismes formels de régulation des poursuites et de protocoles d'articulation entre les autorités compétentes, le risque de fragmentation et de disparités dans l'application du droit demeure élevé.

Recommandations :

- Etendre les missions du comité à la coordination procédurale, en lui conférant un rôle actif dans la prévention des doubles incriminations et des conflits de compétence.
- Mettre en place des protocoles de concertation entre les autorités administratives (CSSF, Commissariat aux assurances, Direction des sanctions) et les juridictions pénales.
- Elaborer des lignes directrices interinstitutionnelles, destinées à encadrer l'articulation des sanctions et à garantir une application harmonisée du droit.

Ces mesures contribueraient à renforcer la sécurité juridique, à garantir une application harmonisée du droit, et à préserver les droits des justiciables dans le cadre d'un dispositif répressif complexe et multisectoriel.

6. Conclusion

Le projet de loi numéro 8579 constitue une avancée importante dans l'adaptation du droit pénal luxembourgeois aux exigences européennes en matière de sanctions internationales. En transposant la directive (UE) 2024/1226, il renforce la répression des violations des mesures restrictives, améliore la traçabilité des flux financiers illicites, et propose un cadre pénal cohérent face aux enjeux actuels.

Le texte introduit de nouvelles incriminations, élargit le champ des infractions primaires au blanchiment, et prévoit un régime de sanctions adapté aux personnes physiques et morales. Il prend également en compte les formes indirectes de contournement et les comportements fondés sur la négligence grave, traduisant une volonté d'anticipation et de fermeté.

Cependant, certains points restent à clarifier pour garantir une application équitable et juridiquement sécurisée :

- L'absence de définitions précises pour des notions clefs comme la négligence grave ou les actes de contournement.
- Le risque d'interprétations divergentes ou de poursuites excessives en l'absence de critères objectifs.
- Le manque de coordination formelle entre les autorités administratives et judiciaires, qui pourrait entraîner des doubles poursuites ou des décisions contradictoires.

Ces enjeux ont été analysés en détail dans les sections précédentes. Pour renforcer la portée du texte, il serait utile d'accompagner la réforme de lignes directrices interprétatives, de mécanismes de coordination interinstitutionnelle, et d'une clarification normative des concepts centraux.

En définitive, le projet de loi numéro 8579 constitue une base solide pour une répression efficace et conforme aux standards européens, à condition d'en améliorer la lisibilité, la prévisibilité et la cohérence d'application.

Diekirch, le 3 octobre 2025.