

Luxembourg, le 3 novembre 2025

Objet : Projet de loi n°8579¹

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 concessions ;

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. (6897TAL)

*Saisine : Ministre de la Justice
(3 juillet 2025)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de transposer en droit national² 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 la « Directive 2024/1226 ») qui vise à harmoniser, par l'établissement de règles minimales, le cadre des infractions et des sanctions pénales en cas de violation de mesures restrictives de l'Union européenne.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² Suivant l'article 20 de la Directive 2024/1226, le délai de transposition a été fixé au 20 mai 2025.

En bref

- La Chambre de Commerce relève un renforcement important des infractions pénales et des sanctions applicables en matière de mesures restrictives, impactant les opérateurs économiques contraints à une vigilance accrue dans l'identification et la maîtrise des risques liés à leur activité.
- Elle observe que le seuil de 100.000 euros, valeur minimale justifiant l'engagement de poursuites pénales, n'est pas transposé, ce qui est source d'insécurité juridique.
- Elle estimerait judicieux d'exercer l'option relative au seuil de 10.000 euros, en dessous duquel les poursuites pénales ne seront pas engagées.
- La Chambre de Commerce invite par ailleurs à une cohérence et proportionnalité accrues dans la détermination tant des seuils que des plafonds des sanctions, notamment concernant les cas de négligence grave.
- Elle invite, de manière plus générale, à une clarification des rôles, responsabilités et processus au regard de la diversité des obligations de déclarations liées aux normes et aux autorités de surveillance qui engendrent une complexité opérationnelle et une charge administrative significative.
- Enfin, elle s'interroge, face à la volonté exprimée d'une meilleure coordination institutionnelle, sur le lien éventuel entre le Comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives et le Comité de suivi de mesures restrictives en matière financière.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Contexte européen

L'adoption de la Directive 2024/1226 s'inscrit dans une volonté, dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, de garantir **l'application effective** des mesures restrictives de l'Union européenne ainsi que la préservation de l'intégrité du marché intérieur.

Les mesures restrictives de l'Union européenne également appelées « sanctions » sont des mesures coercitives adoptées par le Conseil de l'Union européenne, conformément aux articles 29 du Traité sur l'Union européenne³ dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴, à l'encontre de pays tiers, d'entités non étatiques ou d'individus. Ces mesures imposées, non punitives, visent à influencer un changement de comportement lorsque les politiques conduites ou les actions menées sont contraires aux principes fondamentaux de l'Union européenne.

Les mesures restrictives émanent aussi de source internationale. Elles sont alors adoptées pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale, par le Conseil de sécurité des Nations unies, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies⁵. Dans ce contexte, des mesures restrictives de l'Union européenne sont édictées afin de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ci-après « ONU »).

Les Etats membres sont chargés d'assurer l'effectivité et l'exécution de ces mesures dans leur ordre juridique interne.

Le Luxembourg distingue trois types de mesures restrictives, à savoir celles adoptées par des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, celles adoptées au niveau de l'Union européenne et celles adoptées au niveau national.

La Directive 2024/1226 procède à une harmonisation minimale des définitions des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives. Elle détermine également les types et degrés de sanctions applicables aux personnes physiques et morales. Elle établit ainsi une base juridique uniforme au niveau de l'Union européenne dans un contexte actuellement marqué par une hétérogénéité des législations nationales, qui conduit à une absence de réponse pénale uniformisée entre les Etats membres, tant au niveau des sanctions pénales applicables que des incriminations.

Ce nouveau cadre juridique relatif à la qualification des infractions pénales et à la détermination des sanctions pénales applicables s'inscrit, selon l'exposé des motifs dans une volonté « *d'assurer une mise en œuvre effective et coordonnée des mesures restrictives de l'Union européenne* ». Il réforme le dispositif existant en augmentant le nombre de comportements

³ Conformément à l'article 29 du Traité sur l'Union européenne, le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union.

⁴ Les aspects économiques et financiers de ces décisions sont mis en œuvre par le biais de règlement du Conseil sur la base de l'article 215 du TFUE, sur proposition conjointe du haut représentant et de la commission européenne :

1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.

2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.

3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.

⁵ Charte des Nations Unies, Chapitre VII : Actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

constitutifs d'infraction de violation de mesure restrictive et accroît l'effectivité des sanctions. La Directive 2024/1226 a aussi pour objectif de faciliter les enquêtes et les poursuites transfrontalières.

Dès lors, conformément à l'**article 3 de la Directive 2024/1226**, constituent des infractions pénales pour violation des mesures restrictives de l'Union :

- le fait de mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition d'une personne ou d'une entité listée en violation d'une interdiction imposée par une mesure restrictive,
- le fait de ne pas geler des fonds ou des ressources économiques appartenant à une personne ou entité listée,
- le fait de permettre l'entrée d'une personne listée sur le territoire d'un État membre,
- la conclusion ou la poursuite de transactions avec un État tiers interdites ou restreintes par une mesure restrictive,
- le commerce, l'importation, l'exportation, la vente, l'achat, le transfert, le transit ou le transport de biens en violation d'une interdiction imposée par une mesure restrictive,
- la fourniture de services financiers ou d'autres services interdits par des mesures restrictives,
- la violation des conditions prévues par les autorisations octroyées par les autorités compétentes pour exercer des activités qui, en l'absence d'une telle autorisation, équivalent à une violation d'une interdiction ou d'une restriction imposée par une mesure restrictive.

Cet article prévoit en outre l'infraction de contournement d'une mesure restrictive de l'Union européenne :

- en **utilisant, transférant à un tiers ou disposant d'une autre façon des fonds ou des ressources économiques** appartenant à une tierce personne (physique ou morale), afin de dissimuler ces fonds
- en fournissant des informations **fausses** ou **trompeuses** en vue de **dissimuler** le fait qu'une personne, une entité ou un organisme, désignés est le **propriétaire** ou le **bénéficiaire final** de fonds ou de ressources économiques qui doivent être gelés en vertu d'une mesure restrictive de l'Union
- par le **non-respect**, par une personne physique désignée ou par un représentant d'une entité ou d'un organisme, désignés, d'une obligation qui constitue une mesure restrictive de l'Union, **de déclarer** aux autorités administratives compétentes les **fonds ou les ressources économiques** relevant de la compétence d'un État membre qui lui appartiennent ou qu'il ou elle possède, détient ou contrôle
- en **ne respectant pas** une obligation qui constitue une mesure restrictive de l'Union **de fournir** aux autorités administratives compétentes **des informations** sur les fonds ou les ressources économiques gelés ou des informations détenues concernant les fonds ou les ressources économiques se trouvant sur le territoire des États membres.

La Directive 2024/1226 fixe aussi des normes minimales relatives :

- aux sanctions pénales applicables aux personnes physiques et aux personnes morales ;
- à l'incitation, la complicité et la tentative d'infraction ;

- aux circonstances atténuantes et aggravantes à l'égard des infractions pénales ;
- aux règles de compétences applicables aux Etats membres ;
- aux délais de prescription ;
- au régime applicable en matière de gel et de confiscation des instruments et produits des infractions pénales ;
- à la protection des lanceurs d'alerte ; enfin
- à la coopération et coordination entre les autorités compétentes des Etats membres et au sein de ces derniers.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis (ci-après « le Projet ») a vocation première de transposer en droit national les dispositions de la Directive 2024/1226 concernant la définition des infractions pénales pour violation de mesures restrictives et des sanctions qui y sont applicables. Les auteurs ont majoritairement intégré ces dispositions dans le cadre légal existant, relatif à la mise en œuvre des mesures restrictives et plus particulièrement dans la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations, pour les mesures restrictives en matière commerciale (ci-après la « Loi du 27 juin 2018 ») et celle modifiée du 19 décembre 2020, relative à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière (ci-après la « Loi du 19 décembre 2020 »).

Il crée en outre, un Comité de coordination et de coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées d'appliquer les mesures restrictives.

La Chambre de Commerce commentera plus spécifiquement les dispositions du Projet en lien avec les thématiques mentionnées ci-dessus.

Le Projet intègre aussi d'autres dispositions concernant l'infraction de non-respect de mesure restrictive, qui nécessitent une modification du Code pénal, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics et de la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concessions.

Enfin, le Projet introduit des modifications visant à assurer une application cohérente du cadre légal national et à remédier, selon l'exposé des motifs, « *à certaines lacunes et incohérences des textes législatifs actuellement en vigueur* ». Il modifie en ce sens, la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier et la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

Ce nouveau cadre légal national est destiné à s'appliquer, comme le précise l'exposé des motifs, **à toutes les mesures restrictives**, sans distinguer selon qu'elles tirent leur fondement de textes réglementaires internationaux, européens ou nationaux. La Chambre de Commerce souhaite relever que cet **élargissement substantiel** du cadre juridique relatif à la mise en œuvre de mesures restrictives doit imposer **une vigilance accrue aux opérateurs économiques** quant à la gestion des risques inhérents à leur activité.

Le Projet sous avis procède à une transposition fidèle des dispositions et de l'esprit de la Directive 2024/1226, à l'exception des seuils prévus à l'article 5 de la Directive 2024/1226, de 100.000 euros et de 10.000 euros relatifs à la valeur des fonds ou des ressources économiques, objets de l'infraction, justifiant pour le premier, des peines d'emprisonnement plus sévères et pour le second une non-incrimination, ce sur quoi la Chambre de Commerce reviendra dans le cadre d'analyse qui suit.

1. Quant aux infractions de non-respect de mesures restrictives et aux sanctions applicables en matières commerciale et financière (articles 9 et 11 du Projet de loi)

En droit national, elles relèvent des lois précitées du 27 juin 2018 et du 19 décembre 2020 modifiées respectivement par les articles 9 et 11 du Projet. Les auteurs précisent que ces deux lois s'appliquant aux trois types de mesures restrictives - internationales, européennes et nationales -, le Projet transpose partant les exigences de la directive relatives à ces trois catégories de mesures restrictives.

Compte tenu du champ d'application personnel de la Directive 2024/1226 qui concerne, selon son article 2, les « personnes physiques et morales, entités ou organismes désignés » visées par les mesures restrictives, le Projet sous avis élargit la portée des sujets concernés en intégrant le terme « **organisme** » dans les Lois précitées du 27 juin 2018⁶ et du 19 décembre 2020⁷, afin de tenir compte des variations terminologiques dans les textes européens et internationaux

1a) Une définition précisée des comportements constitutifs d'infractions

Le Projet transpose l'article 3 de la Directive 2024/1226, qui définit **les comportements constitutifs** d'une infraction pénale, dans ces deux lois distinctes compte-tenu du cadre légal national qui différencie les violations de mesures restrictives en matière commerciale et celles en matière financière. Les incriminations relevant du domaine commercial sont transposées par l'article 9 du Projet, qui modifie l'article 58 (1) de la Loi du 27 juin 2018 et celles qui relèvent du domaine financier, par l'article 11 du Projet, qui modifie l'article 10 (1) de la Loi du 19 décembre 2020. Il convient de relever que les dispositions figurant à l'article 3 de la Directive 2024/1226 qui concernent les deux domaines, figurent dans les deux lois.

Ainsi, selon l'article 9 du Projet qui modifie l'article 58 (1) de la Loi du 27 juin 2018, constitue une violation d'une mesure restrictive :

1. le fait de permettre à des personnes physiques figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations Unies d'entrer sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg ou de passer en transit par le même territoire en violation d'une interdiction qui constitue une mesure restrictive ;

2. la conclusion ou la poursuite de transactions avec un État tiers à l'Union européenne, des organismes d'un État tiers ou des entités ou organismes directement ou indirectement détenus ou contrôlés par un État tiers ou par des organismes d'un État tiers, y compris la passation de marchés publics, l'attribution de contrats de concession ou la poursuite de leur exécution, lorsque l'interdiction ou la restriction de ce comportement constitue une mesure restrictive ;

3. le commerce, l'importation, l'exportation, la vente, l'achat, le transfert, le transit ou le transport de biens, ainsi que la fourniture de services de courtage, d'une assistance technique ou d'autres services en rapport avec ces biens, lorsque l'interdiction ou la restriction de ce comportement constitue une mesure restrictive ;

4. la fourniture de services autres que financiers, lorsque l'interdiction ou la restriction de ce comportement constitue une mesure restrictive ;

5. la violation ou le non-respect des conditions prévues par les autorisations octroyées par les ministres compétents dans les matières relevant de leurs attributions conformément à l'article

⁶ Le terme « organisme » est ajouté dans l'article 1^{er} (1), point 3, l'article 19 (1), l'article 20 (1) et l'article 21 (1) de la Loi du 27 juin 2018 par l'article 9 du Projet.

⁷ Le terme « organisme » est ajouté dans l'article 1^{er}, l'article 2, point 4, 2° et 3°, l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, et paragraphe 2, alinéas 1 et 2, l'article 5, paragraphe 1^{er} et paragraphe 3, l'article 6, paragraphe 1^{er} alinéas 1 et 2 et l'article 7 de la Loi du 19 décembre 2020 par l'article 11 du Projet.

19, paragraphe 4, pour exercer des activités qui, en l'absence d'une telle autorisation équivalent au non-respect d'une mesure restrictive

Selon l'article 11 du Projet qui modifie l'article 10 (1) de la Loi du 19 décembre 2020, constitue une violation d'une mesure restrictive :

1° le fait de mettre des fonds ou des ressources économiques directement ou indirectement à la disposition d'une personne, d'une entité, d'un organisme ou d'un groupe, visés par la présente loi, ou de les dégager au profit de ceux-ci en violation d'une interdiction qui constitue une mesure restrictive ;

2° le fait de ne pas geler des fonds ou des ressources économiques appartenant à une personne, une entité, un organisme ou un groupe, visés par la présente loi, ou que ceux-ci possèdent, détiennent ou contrôlent, en violation d'une obligation qui constitue une mesure restrictive ;

3° la conclusion ou la poursuite de transactions avec un État tiers à l'Union européenne, des organismes d'un État tiers ou des entités ou organismes directement ou indirectement détenus ou contrôlés par un État tiers ou par des organismes d'un État tiers, y compris la passation de marchés publics, l'attribution de contrats de concession ou la poursuite de leur exécution, lorsque l'interdiction ou la restriction de ce comportement constitue une mesure restrictive ;

4° la fourniture de services financiers ou l'exercice d'activités financières, lorsque l'interdiction ou la restriction de ce comportement constitue une mesure restrictive ;

5° la violation ou le non-respect des conditions prévues par les autorisations octroyées par le ministre ayant les Finances dans ses attributions conformément à l'article 6, paragraphe 1er, alinéa 2, pour exercer des activités qui, en l'absence d'une telle autorisation, équivalent au non-respect d'une mesure restrictive.

Parmi les incriminations prévues par la Directive 2024/1226, figure à l'article 3, paragraphe 1, (c), l'interdiction de permettre à des personnes désignées d'entrer ou de transiter sur le territoire d'un Etat membre en violation d'une interdiction qui constitue une mesure restrictive. Les auteurs du Projet relèvent dans les commentaires des articles 9 et 11 du Projet, que cette infraction ne se rapporte pas strictement à l'un ou l'autre des deux domaines concernés et rappellent qu'elle est déjà prévue par la Loi du 27 juin 2018. La Chambre de Commerce comprend que cette infraction ne relève pas du domaine financier au sens strict et qu'elle n'a donc pas vocation à être transposée dans la Loi du 19 décembre 2020.

1b) Les sanctions pénales applicables pour violation de mesures restrictives

La Directive 2024/1226 distingue entre les sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques et celles à l'encontre des personnes morales.

Concernant les personnes physiques

Les peines d'emprisonnement

L'article 5, paragraphe 3 de la Directive 2024/1226, impose **des peines d'emprisonnement** maximales de 1, 3 et 5 ans en fonction de la gravité des infractions. Les peines maximales de 1 et 5 ans s'appliquent lorsque les infractions portent sur des fonds ou des ressources économiques d'une valeur d'au moins 100.000 euros, à la date de leur commission. En application de la Directive

2024/1226, le Projet transpose les dispositions relatives aux sanctions pénales, conformément au respect des caractères effectif, proportionné et dissuasif des sanctions. Ces dispositions figurent aux articles 9 - en ce qui concerne les violations de mesures restrictives en matière commerciale - et 11 pour la matière financière. Le Projet modifie en ce sens l'article 58 de la Loi du 27 juin 2018 et l'article 10 de la Loi du 19 décembre 2020⁸, unifiant ainsi les sanctions pénales maximales d'emprisonnement, dont les seuils diffèrent actuellement dans les deux domaines.

Les seuils maximaux d'emprisonnement prévus par la Directive 2024/1226 sont repris dans le Projet tout en maintenant la durée de la peine minimale de 8 jours actuellement applicable dans les deux lois précitées, afin selon les auteurs, de permettre au juge une marge d'appréciation suffisante.

Les auteurs du Projet ont par ailleurs fait le choix de ne pas transposer dans le droit national, le seuil de 100.000 euros, prévu par l'article 5, paragraphe 3 de la Directive 2024/1226, relatif à la **valeur des fonds, ressources économiques, biens, services, transactions ou activités concernés**⁹. Selon les commentaires des articles 9 et 11 du Projet, ce choix s'explique, d'une part, par l'absence en droit pénal commun, de seuil monétaire minimal conditionnant l'engagement de poursuites et d'autre part, par le pouvoir discrétionnaire du Ministère public en matière d'opportunité des poursuites.

Si les motifs avancés de **ne pas introduire le seuil de 100.000 euros**, traduisent en outre pour les auteurs, une volonté pragmatique de ne pas alourdir « *considérablement* » la charge de travail des autorités judiciaires et de simplifier l'application de la règle, la Chambre de Commerce souligne que cette approche revient à ne pas transposer intégralement l'article 5, paragraphe 3 de la Directive 2024/1226. Elle souhaite donc rappeler le principe « toute la directive, rien que la directive », tout en relavant le risque d'insécurité juridique liée à cette non-transposition.

⁸ En ce qui concerne les sanctions applicables aux personnes physiques, l'article 9 du Projet modifie l'article 58 de la Loi du 27 juillet 2018 comme suit : [...]

« Est punie d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 12.500 euros à 1.250.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, la personne physique qui aura commis un des actes prévus au paragraphe 1er, point 1. (3) Est punie d'un emprisonnement **de huit jours à cinq ans** et d'une amende de 1.250 euros à 5.000.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, la personne physique qui aura commis un des actes prévus au paragraphe 1er, points 2 à 5. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction. (4) Est punie d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 5.000.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, la personne physique qui aura commis par négligence grave un des actes prévus au paragraphe 1er, point 3, concernant 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'article 11 du Projet modifie l'article 10 de la Loi du 19 décembre 2020 comme suit : [...]

« (3) Est punie d'un emprisonnement **de huit jours à cinq ans** et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 euros ou d'une de ces peines seulement, la personne physique qui aura commis un des actes prévus au paragraphe 1er, points 1 à 5 et au paragraphe 2, points 1 à 4. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction »

⁹ Selon l'article 5, paragraphe 3 de la Directive 2024/1226, « les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que:

a) les infractions pénales relevant de l'article 3, paragraphe 1, points h), iii) et iv), sont passibles d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins un an lorsque ces infractions pénales concernent des fonds ou des ressources économiques d'une valeur d'au moins 100 000 EUR à la date à laquelle l'infraction a été commise ;

b) les infractions pénales relevant de l'article 3, paragraphe 1, points a) et b) et points h), i) et ii), sont passibles d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins cinq ans lorsque ces infractions pénales concernent des fonds ou des ressources économiques d'une valeur d'au moins 100 000 EUR à la date à laquelle l'infraction a été commise ;

c) l'infraction pénale relevant de l'article 3, paragraphe 1, point c), est passible d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins trois ans ;

d) les infractions pénales relevant de l'article 3, paragraphe 1, points d) à g) et i), soient passibles d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins cinq ans lorsque ces infractions pénales concernent des biens, des services, des transactions ou des activités d'une valeur d'au moins 100 000 EUR à la date à laquelle l'infraction a été commise [...]

La Directive 2024/1226 laisse aux États membres une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des dispositions l'article 3 paragraphe 2 qui prévoit de ne pas incriminer les comportements qui concernent des fonds, ressources économiques, biens, services, transactions ou activités d'une valeur **inférieure à 10.000 euros**¹⁰. Les auteurs ont choisi de ne pas faire usage de cette faculté, ce qui aboutit là encore à un élargissement du champ des infractions. La Chambre de Commerce estimerait judicieux d'exercer l'option permettant d'introduire en droit interne le seuil de 10.000 euros et ce, afin d'éviter un risque de pénalisation excessive de comportements mineurs.

Les amendes pénales

Elles s'élèvent selon les dispositions actuellement en vigueur, de 251 euros à 250.000 euros en matière commerciale et de 12.500 euros à 5.000.000 euros, en matière financière. Dans les deux cas, l'amende peut être multipliée par quatre, si l'infraction a permis de réaliser un gain important.

Ces différences de seuils ne sont pas prévues par la Directive 2024/1226 qui invite les États membres, conformément à l'article 5, paragraphe 5, à prendre les mesures nécessaires afin que les personnes physiques concernées soient passibles de sanctions qui peuvent comprendre des amendes proportionnées à la gravité du comportement et à la situation de l'intéressé¹¹. Pour garantir la cohérence attendue au niveau européen, le Projet entreprend d'aligner **les sanctions maximales** applicables aux nouvelles infractions en matière commerciale, prévues par la Directive 2024/1226, sur celles qui sont issues du cadre légal actuel en matière financière. Il effectue cette même démarche dans la fixation du montant des amendes pour les infractions qualifiées de « moins graves » par la Directive. Le Projet laisse donc place à une grande marge entre les peines maximales et les peines minimales, afin selon les auteurs, de permettre aux juges du fond d'adapter la sanction. La Chambre de Commerce relève que le Projet, en alignant les sanctions maximales, rehausse considérablement le montant des amendes pénales en matière commerciale. Elle ne peut approuver cet alourdissement des sanctions pour les opérateurs économiques.

A l'inverse, les auteurs du Projet ont décidé de ne pas aligner le **montant minimal** des amendes pénales applicables aux violations de mesure restrictive de nature commerciale, sur celui prévu pour les infractions financières¹², en raison de la diversité des comportements concernés. Il sera relevé de 251 euros, tel que prévu actuellement par la Loi du 27 juin 2018 à 1.250 euros. Il ressort à la lecture des commentaires de l'article 9 du Projet, que le respect de l'exigence de mesures « effectives, proportionnées et dissuasives » réside ici dans une volonté de calibrer précisément les sanctions applicables en fonction de la diversité des comportements répréhensibles.

La Chambre de Commerce invite à davantage de cohérence dans la détermination tant des plafonds que des seuils des sanctions applicables en insistant, tant sur le respect du principe « toute

¹⁰ Selon l'article 3, paragraphe 2, « les États membres peuvent établir que les comportements suivants ne constituent pas des infractions pénales:

a) les comportements énumérés au paragraphe 1, points a), b) et h), du présent article, lorsque ces comportements concernent des fonds ou des ressources économiques d'une valeur inférieure à 10 000 EUR;

b) les comportements énumérés au paragraphe 1, points d) à g) et i), du présent article, lorsque ces comportements concernent des biens, des services, des transactions ou des activités d'une valeur inférieure à 10 000 EUR [...] »

¹¹ Conformément à l'article 5 de la Directive 2024/1226, « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les personnes physiques qui ont commis les infractions pénales visées aux articles 3 et 4 soient passibles de sanctions ou de mesures accessoires, pénales ou non pénales, qui peuvent comprendre ce qui suit:

a) des amendes qui sont proportionnées à la gravité du comportement et à la situation individuelle, financière et autre de la personne physique concernée; [...] »

¹² Sauf en ce qui concerne les infractions relatives à la facilitation de l'accès au territoire, qui seront frappées d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 12.500 euros à 1.250.000 euros ou de l'une de ces deux peines seulement.

la directive, rien que la directive » que sur le principe de proportionnalité des peines en distinguant selon la gravité des infractions dans le texte de loi même.

Concernant les personnes morales

L'article 7, paragraphe 2 de la Directive 2024/1226 prévoit des amendes pénales dont le **montant maximal** ne peut être inférieur, selon la nature de l'infraction¹³, à un certain pourcentage du chiffre d'affaires mondial total (1% ou 5%), ou à un montant fixe (8.000.000 euros ou 40.000.000 euros). Le Projet intègre le calcul des amendes pénales basé sur le pourcentage du chiffre d'affaires mondial et transpose en outre littéralement ces pourcentages aux infractions visées par l'article 58, paragraphe 5 de la Loi du 27 juin 2018 et par l'article 10 paragraphes 4 et 5 de la Loi du 19 décembre 2020. Il pose ainsi une dérogation à l'article 36 du Code pénal qui détermine un montant fixe de l'amende et non un pourcentage du chiffre d'affaires¹⁴.

Le Projet étend en outre le **montant minimal** des amendes pénales de 12.500 euros, prévu actuellement par la Loi du 19 décembre 2020, à la Loi du 27 juin 2018. Les auteurs précisent dans le commentaire des articles, que dans les cas pour lesquels l'amende pénale est calculée sur la base du chiffre d'affaires mondial et que son montant est inférieur au montant minimal de 12.500 euros, l'amende pénale ne pourra être inférieure à ce montant de 12.500 euros. La Chambre de Commerce y voit un principe de dissuasion dès lors que toute personne morale concernée sera sanctionnée d'au moins ce montant et ce, quel que soit son chiffre d'affaires mondial. Dans l'hypothèse où il n'est pas possible de déterminer le montant de l'amende sur la base 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, **ou** au cours de l'exercice financier précédent celui au cours duquel la décision d'imposer l'amende a été prise, le montant de l'amende pourra s'élever de 12.500 euros à 40.000.000 euros.

Conformément à la Directive 2024/1226, le Projet intègre des situations constituant des **circonstances aggravantes** qui justifient un alourdissement des sanctions pénales applicables. Ainsi, le Projet prévoit tant en matière commerciale que financière, la possibilité d'un doublement au maximum de la peine d'emprisonnement et/ou d'amende, dans la limite fixée par la Directive.

¹⁴ En ce qui concerne les sanctions applicables aux personnes morales, l'article 9 du Projet modifie l'article 58 de la Loi du 27 juillet 2018 comme suit : [...]

« (5) Par dérogation à l'article 36 du Code pénal, est punie d'une amende 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, la personne morale qui aura commis un des actes prévus au paragraphe 1er, points 1 à 5. Est punie des mêmes peines la personne morale qui aura commis par négligence grave un des actes prévus au paragraphe 1er, point 3, concernant 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. Dans le cas où il n'est pas possible de déterminer le montant de l'amende sur la base 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, ou dans le cas où ce dernier est inférieur au minimum prévu à l'alinéa 1er, le tribunal peut prononcer une amende de 12.500 euros à 40.000.000 euros. »

L'article 11 du Projet modifie l'article 10 de la Loi du 19 décembre 2020 comme suit : [...]

« (4) Par dérogation à l'article 36 du Code pénal, est punie d'une amende 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, la personne morale qui aura commis un des actes prévus au paragraphe 1er, points 1 à 5 et au paragraphe 2, points 1 et 2. Dans le cas où il n'est pas possible de déterminer le montant de l'amende sur la base 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, ou dans le cas où ce dernier est inférieur au minimum prévu à l'alinéa 1er, le tribunal peut prononcer une amende de 12.500 euros à 40.000.000 euros. (5) Par dérogation à l'article 36 du Code pénal, est punie d'une amende de 12.500 euros jusqu'à un montant se chiffrant à un 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, la personne morale qui aura commis un des actes prévus au paragraphe 2, points 3 et 4. Dans le cas où il n'est pas possible de déterminer le montant de l'amende sur la base 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, ou dans le cas où ce dernier est inférieur au minimum prévu à l'alinéa 1er, le tribunal peut prononcer une amende de 12.500 euros à 8.000.000 euros. »

Il transpose aussi l'article 4 paragraphe 2 de la directive 2024/1226 qui fait référence à la tentative de commettre les infractions visées à l'article 3, paragraphe 1, points a), c) à g) et h), i) et ii) dans ses articles 9 et 11.

Concernant la négligence grave

Par ailleurs, outre la répression des atteintes intentionnelles aux mesures restrictives, l'article 3, paragraphe 3 de la Directive 2024/1226 prévoit la poursuite **d'infractions commises par « négligence grave »**¹⁵ dès lors que les biens concernés figurent « 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) 2021/821¹⁶ ». La transposition de cette disposition est établie dans l'article 9 du Projet qui vise ici en particulier le paragraphe 4 de l'article 58 de la loi du 27 juin 2018, pour les personnes physiques¹⁷ et le paragraphe 5, pour les personnes morales¹⁸.

La création d'une infraction de nature non-intentionnelle étend le champ des actes pénalement répréhensibles, et fait peser sur les acteurs économiques un risque de responsabilité peu prévisible¹⁹. Le critère de gravité constitue l'élément déterminant de la qualification de la négligence, permettant de distinguer entre la négligence simple et la négligence grave, cette dernière pouvant faire l'objet de poursuites pénales. Aussi, la Chambre de Commerce demande que les sanctions ne soient pas alignées sur les peines applicables en cas d'infraction intentionnelle²⁰, mais qu'elles soient **proportionnées** à la gravité du manquement, au rôle effectif de l'auteur et aux moyens dont il a disposé..

De manière plus générale, la Chambre de Commerce souhaite relever que la multiplicité des obligations de déclaration directement liée aux normes applicables, aux autorités de surveillance génère de la complexité et une charge administrative importante pour chaque entité concernée. Aussi, les rôles, les responsabilités et les processus de gestion des déclarations devraient être clarifiés.

2. Quant à la création d'un Comité interinstitutionnel de coordination et de coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées d'appliquer les mesures restrictives (articles 1 à 4 du Projet de loi)

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un **comité interinstitutionnel** (ci-après le « Comité ») en charge de la coordination et la coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées de la mise en œuvre de mesures restrictives en matière commerciale et en matière financière. Il répond ainsi aux attentes de l'article 15 de la Directive 2024/1226, qui réclame la désignation, « *parmi les autorités compétentes des Etats membres, d'une unité ou d'un organisme qui veille à la coordination et à la coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées*

¹⁵ Conformément à l'article 3, paragraphe 3 de la Directive 2024/1226, « Les États membres veillent à ce que le comportement indiqué au paragraphe 1, point e), constitue également une infraction pénale s'il a été adopté par négligence grave, au moins lorsque ce comportement est lié à des articles figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne ou à des biens à double usage énumérés aux annexes I et IV du règlement (UE) 2021/821 ».

¹⁶ Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage.

¹⁷ Conformément à l'article 58, paragraphe 4 de la Loi du 27 juin 2018, modifiée par le Projet sous avis, est punie d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 5.000.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, la personne physique qui aura commis par négligence grave un des actes prévus au paragraphe 1er, point 3, concernant 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.

¹⁸ Conformément à l'article 58, paragraphe 5 de la Loi du 27 juin 2018, modifiée par le Projet sous avis,

¹⁹ Selon le considérant (4) de la Directive 2024/1226, « la notion de « négligence grave » devrait être interprétée conformément au droit national, compte tenu de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne. »

d'appliquer les mesures restrictives de l'Union [européenne], en ce qui concerne les activités criminelles couvertes par la présente directive. »

Le Comité aura pour **missions** de 1° garantir des priorités et une compréhension commune 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.

Le Comité sera **composé**²¹ d'un représentant de tous les ministères et entités publiques concernés par la mise en œuvre de mesures restrictives, telles que visées par le Projet. Il sera co-présidé par le représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions et par celui du ministre ayant les Finances dans les siennes. D'autres représentants²² du secteur publics et privé qui interviennent dans la mise en œuvre pratique et dans l'exécution des mesures restrictives pourront être consultés ou invités en fonction de l'ordre du jour du Comité. Il se réunira dès que ses missions l'exigeront et au moins une fois par an.

La Chambre de Commerce note que le Comité est composé de près de 25 membres, issus principalement du secteur public. Il laisse donc peu de place aux représentants du secteur privé, pourtant directement responsable de la mise en œuvre des mesures restrictives. Bien qu'un élargissement des membres soit prévu par le Projet, compte-tenu du rôle opérationnel que d'autres représentants peuvent détenir dans l'application des mesures restrictives, la Chambre de Commerce préconise d'instituer un statut **d'observateur permanent** avec rôle consultatif et non une représentativité ad hoc, pour les représentants des secteurs privés concernés, afin que la composition du Comité assure une représentativité des secteurs touchés par les mesures restrictives et qu'elle réponde à un objectif précis de réactivité et d'efficacité, par une meilleure articulation entre stratégie et réalité opérationnelle. Une participation, éventuellement annuelle, de cet observateur permanent au Comité permettrait de faciliter le dialogue entre le secteur public et le secteur privé au sein du Comité.

La Chambre de Commerce, voit aussi dans la création dudit Comité l'opportunité de le mandater afin qu'il publie régulièrement, dans la mesure du possible, des lignes directrices sur la détermination de cas de négligence grave dans les secteurs concernés par les mesures restrictives.

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

(2) Un membre suppléant est nommé pour chaque membre effectif.

²² Conformément à l'article 4 (2) du Projet, le Comité peut consulter ou inviter à ses réunions, en fonction de l'ordre du jour, pour des points spécifiques, des représentants d'autres autorités publiques, judiciaires ou administratives, des représentants des organismes d'autorégulation, des experts externes, ainsi que des représentants des personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les interdictions et mesures restrictives prévues par la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations et la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Elle s'interroge enfin sur le lien éventuel, voire l'articulation entre ce Comité et le Comité de suivi de mesures restrictives en matière financière issu de la Loi du 20 juillet 2022²³, dont les auteurs du Projet se sont, selon leur commentaire, largement inspirés des dispositions.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations .

TAL/DJI

²³ Avis 6009GKA de la Chambre de Commerce sur le Comité de suivi de mesures restrictives en matière financières.