

Projet de loi n°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 commun des Parquets du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch

Le projet de loi sous examen entend transposer en droit national la directive (UE) 2024/1226 qui incrimine une série d'actes et omissions constitutifs de violation ou de contournement de mesures restrictives. Il s'agit d'une directive d'harmonisation minimale, que le présent projet de loi entend transposer de manière « assez littérale ». Alors que les articles 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 et 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle de l'exportation, dans leur version actuellement en vigueur, incriminent de manière générale le non-respect d'une mesure restrictive, le projet de loi entend punir une liste limitative de comportements lorsque ceux-ci enfreignent ou contournent une mesure restrictive. Soulignons également que si le contournement de mesures restrictives en matière financière demeure dans certains cas passible de sanctions pénales, le projet de loi n'entend pas incriminer les actes de contournement qui tomberaient dans le champ d'application de la loi du 27 juin 2018.

Ad articles 1^{er} à 4 du projet de loi

Les articles 1 à 4 du projet de loi sous examen visent à instituer un comité chargé de la coordination et de la coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées de la mise en œuvre des mesures restrictives. Ce nouveau comité vient s'ajouter au comité chargé du suivi de la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière institué par la loi du 20 juillet 2022¹ dont les auteurs se sont inspirés. Bien que, contrairement au premier, les mesures restrictives en matière commerciale ne rentrent pas dans le champ de compétence du second, les missions confiées aux deux comités se recoupent : assurer, par le biais de la coordination et des échanges entre autorités compétentes, la mise en œuvre efficace des mesures restrictives prises par l'Union européenne qui, rappelons-le, sont principalement édictées par des règlements européens directement applicables. Il est dès lors loisible de se demander si la création de deux comités distincts est souhaitable à la lumière de l'approche coordonnée promue par la directive.

¹ Mém. A369.

Le nouveau comité offrira ainsi aux autorités de poursuite pénale un cadre permettant d'échanger avec les autorités chargées de la mise en œuvre et de la surveillance des mesures restrictives au niveau national, tant à des fins stratégiques que, le cas échéant, dans le cadre d'enquêtes administratives et judiciaires.

Tel que rappelé à l'article 2 du projet de loi sous examen, la communication par les autorités judiciaires reste nécessairement circonscrite par le secret de l'enquête et de l'instruction. Les informations échangées au sein du comité présenteront tout de même un caractère sensible. Aussi, il semble opportun de prévoir le secret des échanges, sans préjudice de l'obligation de dénonciation prévue à l'article 23(2) du Code de procédure pénale, à l'instar du secret des délibérations inscrit à l'article 5 du règlement grand-ducal du 11 juin 2025 relatif à la composition et au fonctionnement du Comité de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme.

Ad article 5 du projet de loi

L'article 5 du projet de loi sous examen prévoit d'ajouter l'infraction à l'article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations à la liste des infractions primaires de blanchiment visées à l'article 506-1 du Code pénal.

Ce faisant le projet de loi aligne le régime de l'infraction aux mesures restrictives en matière commerciale avec celui existant pour l'infraction aux mesures restrictives en matière financière qui, depuis la loi du 22 juillet 2020, constitue une infraction primaire au blanchiment, et permet de transposer fidèlement l'article 18 de la directive.

Ad article 6 à 8 du projet de loi

Les articles 6 à 8 du projet de loi ne donnent pas lieu à de commentaires particuliers.

Ad article 9 du projet de loi

- *Ad article 9, point 2°, lettre f du projet de loi*

L'article 9, point 2°, lettre f du projet de loi sous examen entend introduire un nouveau paragraphe 5 à l'article 19 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Conformément au premier alinéa de la disposition, une personne qui divulgue de bonne foi aux autorités compétentes en matière de mise en œuvre des mesures restrictives des informations nécessaires à l'exécution de la loi de 2018 n'encourt aucune responsabilité pour avoir, ce faisant, violé une clause contractuelle de confidentialité ou un secret professionnel. Une disposition similaire figure à l'article 9(1) de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Le second alinéa de l'article 19(5) de la loi du 27 juin 2018, tel que proposé, institue une base légale à l'échange d'informations « *entre les autorités compétentes en matière de mise en œuvre de mesures restrictives prévue par la présente loi et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales* ». Cette précision est à saluer en ce qu'elle permet également aux parquets d'échanger directement avec les ministères et autorités de surveillance compétents, non seulement dans l'enceinte du comité institué par la présente loi, mais aussi de manière ponctuelle, pour vérifier par exemple si dérogation ou exception prévue par un règlement européen a été accordée à l'entité en cause. En effet, compte tenu de la complexité et de la technicité de la réglementation, il est essentiel de clarifier la portée et l'interprétation

qu'il convient de donner aux textes européens et dont dépend le champ de l'incrimination pénale.

- *Ad article 9, point 5° du projet de loi*

L'article 58 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations, dans sa version modifiée par le projet de loi sous examen, liste les comportements constitutifs d'une mesure restrictive en matière commerciale. Il résulte du troisième paragraphe dudit article que le délit de violation d'une mesure restrictive présuppose un dol général, la disposition étant muette quant à l'élément moral de l'infraction. Il en est de même lorsque la mesure restrictive est violée par une personne morale en infraction à la première phrase de l'article 58(5) de la loi précitée.

L'élément intentionnel de l'infraction diffère toutefois lorsqu'une personne commercialise, transporte ou fournit des services en relation à des équipements militaires listés aux annexes I et IV du règlement (UE) 2021/821 : dans cette hypothèse, il suffira de démontrer que l'auteur de l'infraction, soit-il une personne physique ou morale, ait agi par « *négligence grave* ».

Or, le concept de « *négligence grave* » est étranger aux catégorisations de l'élément intentionnel de l'infraction connues en droit pénal luxembourgeois. Certes, comme le relèvent les auteurs du projet de loi sous examen, les articles 380(1), 382-2 (1) point 1 et 382-5, point 6° du Code pénal érigent en circonstance aggravante de certaines infractions le fait d'avoir « *délibérément ou par négligence grave mis la vie de la victime en danger* ». Mais le concept est ici employé, non pas pour définir l'élément intentionnel de l'infraction, mais pour souligner que le résultat de l'acte délictueux entraîne une aggravation de la peine, que l'auteur ait spécialement recherché ou non les effets de son acte.

La définition de « *négligence grave* » que proposent les auteurs du projet de loi dans les commentaires de l'article ne fait que rendre le concept plus confus. Il se lit dans les commentaires à l'article que cette notion viserait un comportement commis « *sans intention frauduleuse* », le dol spécial n'étant dès lors pas requis. La négligence grave serait en revanche celle commise « *avec défaut de prévoyance et de précaution* ». Faut-il en déduire que la violation de cette catégorie de mesures restrictives est une infraction non intentionnelle ? Les auteurs du texte entendent-ils introduire une gradation de la faute pénale, distinguant entre la faute la plus légère et la négligence grave ? Cette dernière ne viserait-elle pas un dol éventuel ou une faute infractionnelle, catégories d'élément moral admises par le droit pénal national ?

S'agissant des peines d'amende encourues par les personnes morales, le projet de loi sous examen combine deux modes de calculs alternatifs : le juge pourra prononcer une peine allant jusqu'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 et, « *dans le cas où il n'est pas possible de déterminer* » le montant maximal de l'amende selon cette première méthode, le second alinéa de l'article 58(5) de la loi de 2018, tel que proposé, prévoit un montant maximal fixe.

Les commentaires des articles ne précisent cependant pas à quelles circonstances cette impossibilité serait due : dépendrait-elle d'informations lacunaires fournies par l'entité poursuivie, de recherches infructueuses menées par les autorités de poursuite ? S'agit-il pour le juge de constater une impossibilité absolue ?

Des interrogations quant à la prévisibilité des peines encourues se posent également quant à la circonstance aggravante prévue par la seconde phrase de l'article 58(3) de la loi de 2018, dans la version modifiée par le présent projet de loi. La disposition élève en effet le montant maximal de l'amende encourue « *lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important* ». A défaut de montant fixe, cette condition demeure on ne peut plus vague.

Relevons enfin que le paragraphe 8 de l'article de l'article 58 de la loi de 2018, tel que proposé, exclut du champ d'application personnel des délits de violation de mesures restrictives commerciales les personnes qui apportent de l'aide humanitaire ou qui sont engagées dans des activités répondant aux besoins humains fondamentaux des personnes. Cette disposition risque d'être source de contradictions. Tel que rappelé dans les commentaires de l'article, les textes européens définissent une série de dérogations et exceptions applicables dans des circonstances précises, alors que la disposition sous examen prévoit une cause de non-imputabilité d'une portée plus générale. Ainsi, une personne qui exporte certains biens sous couvert de fins humanitaires, mais sans l'autorisation requise, violerait une mesure restrictive, mais ne serait pas passible de sanctions pénales.

Ad article 10 du projet de loi

L'article 10 du projet de loi ne donne pas lieu à de commentaires particuliers.

Ad article 11 du projet de loi

L'article 11 du projet de loi sous examen entend apporter une série de modifications à la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, en transposant notamment en droit national les incriminations définies à l'article 3 de la directive (UE) 2024/1226.

Remarquons, premièrement, que les points 1^o et 2^o de l'article 10(1) de la loi modifiée du 19 décembre 2020, tels qu'introduits par le projet de loi, incriminent la mise à disposition de fonds ou ressources économiques, ainsi que l'omission de geler les fonds ou ressources économiques qui profitent à une personne, une entité, un organisme ou un groupe « visé par la présente loi ». Cette même expression figure également aux points 1^o, 2^o, 3^o et 4^o de l'article 10(2) de la loi précitée, tels que modifiés par le projet de loi.

Or, l'expression « personnes visées par la présente loi » prête à confusion. Vise-t-on par-là les personnes faisant l'objet de sanctions internationales conformément aux listes établies notamment par les règlements européens, auxquelles fait référence l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ? Ou s'agit-il à l'inverse des personnes tenues d'exécuter les mesures restrictives visées notamment aux articles 3 et 6 de la ladite loi ?

Il y aurait lieu de pencher pour la première hypothèse, puisque l'article 3 de la directive (UE) 2024/1226 fait référence aux personnes, entités ou organismes « désignés », autrement dit aux personnes visées par des mesures restrictives individuelles. Par souci de sécurité juridique et afin d'assurer une transposition conforme de la directive, il serait opportun de remplacer la référence « à la présente loi » par une formule plus explicite visant les personnes mises sous sanctions par les textes internationaux et européens, visés à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2020.

S'agissant deuxièmement des violations des mesures restrictives, les soussignés s'interrogent quant à l'interdiction de vendre, fournir, transférer et exporter des billets de banque inscrite à l'article 5 *decies* du règlement (UE) 833/2014. Conformément à la jurisprudence, il s'agit d'une mesure restrictive en matière financière, dont la violation est punie à l'heure actuelle par l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2020, dans sa version actuellement en vigueur². Or, de tels actes ne semblent à première vue correspondre à aucune violation des mesures restrictives incriminées à l'article 10(1) de la loi modifiée du 19 décembre 2020, tel que modifiée par le présent projet de loi.

Il y a lieu également d'observer que le projet de loi sous examen aura vraisemblablement pour effet de restreindre le champ matériel du délit de contournement de mesures restrictives en matière financière. En effet, d'après la jurisprudence actuelle, le contournement tel que défini par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Mohsen Afrasiabi et autres*³ suffit à caractériser l'infraction de non-respect d'une mesure restrictive en matière financière puni par l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2020. En optant pour une transposition quasi littérale de la directive (UE) 833/2014, les auteurs du présent projet de loi proposent de restreindre les incriminations à une liste limitative de comportements décrits aux points 1° à 4° du nouvel article 10(2) de la loi de 2020.

Troisièmement, l'interaction entre sanctions administratives et poursuites pénales en cas de non-respect de mesures restrictives mériterait d'être clarifiée. Il résulte en effet des paragraphes 4 et 5 de l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 que les autorités de contrôle ainsi que les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation disposent des mêmes pouvoirs de sanction que ceux qui leur sont respectivement attribués par les articles 8-4 et 8-10 de la loi modifiée du 11 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. La loi reste toutefois muette quant aux actes commis par des personnes tenues d'exécuter les mesures restrictives susceptibles d'être sanctionnées sur cette base. Est-ce qu'une autorité de contrôle est susceptible d'infliger, à titre d'exemple, une amende administrative à une personne qui omet de geler des fonds appartenant à une personne nommément visée par une mesure restrictive ou encore à une entité régulée qui fournit à l'autorité de contrôle des informations trompeuses en vue de dissimuler l'identité du bénéficiaire effectif des fonds ?

Dans l'affirmative, le même comportement serait à la fois passible de sanctions administratives et de sanctions pénales. Or, une jurisprudence récente a retenu le caractère punitif d'une amende administrative prononcée sur base de l'article 8-4 de la loi modifiée du 11 novembre 2004⁴. A défaut de dispositions légales assurant la coordination entre l'autorité de régulation et

² TAL corr. du 7 mars 2024, n°670/2024.

³ CJUE, 21 décembre 2011, *Mohsen Afrasiabi et al.*, aff. C-72/11, §62. La CJUE a précisé que les activités ayant pour objet ou pour effet de contourner la mesure restrictive englobent « *les activités dont il apparaîtrait, sur la base d'éléments objectifs, que, sous le couvert d'une apparence formelle les faisant échapper aux éléments constitutifs d'une violation (...) elles ont néanmoins, comme telles ou en raison de leur lien éventuel avec d'autres activités, pour but ou pour résultat, direct ou indirect, de tenir en échec l'interdiction édictée* »

⁴ Ch.c.C., 26 février 2025, n° 106/25.


le ministère public, l'imposition d'une telle amende administrative risque de constituer un frein aux sanctions pénales en vertu du principe de *ne bis in idem*.

Rappelons toutefois que l'infraction à l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 constitue déjà une infraction primaire de blanchiment. Dès lors, les entités assujetties à la loi modifiée du 11 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme sont d'ores et déjà passibles de sanctions administratives et pénales en cas de manquements aux obligations professionnelles prévues par ladite loi.

Quatrièmement, l'article 11 du projet de loi sous examen reprend dans le contexte des mesures restrictives en matière financière le même mode de calcul des peines encourues par des personnes morales, de même que la cause de non-imputabilité applicable aux personnes qui opèrent dans un but humanitaire figurant aux paragraphes 5 et 8 de l'article 58 de la loi du 27 juin 2018, dans la version proposée par le projet de loi. Il est renvoyé sur ces points aux commentaires à l'article article 9, point 5° du projet de loi formulés ci-avant.

Luxembourg, le 14 novembre 2025

Le Procureur d'Etat
de Luxembourg


Georges OSWALD

Le Procureur d'Etat
de Diekirch


Ernest NILLES