

N° 6708³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

relative

- **au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage;**
- **au courtage et à l'assistance technique; au transfert intangible de technologie;**
- **à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(18.5.2015)

CONCERNANT LE PROJET DE LOI

Le projet de loi sous avis (ci-après le „Projet“) a pour objet de réglementer les opérations d'exportation, de transfert, d'importation et de transit des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage. Il vise en outre le courtage, l'assistance technique et le transfert intangible de technologie, ainsi que les mesures restrictives découlant des embargos relatifs à ces biens.

Le Projet procède de manière concomitante à des modifications de la législation et de la réglementation applicables pour les adapter à l'évolution du marché et répondre ainsi à un besoin des entreprises actives dans le domaine.

D'après l'exposé des motifs, les auteurs du Projet ont souhaité apporter de la cohérence et de l'homogénéité dans un domaine très spécifique de l'environnement législatif luxembourgeois, tout en réduisant le nombre de textes normatifs en vigueur et en rassemblant l'ensemble de la législation, autrefois éparpillée, dans un texte unique, ce que la Chambre de Commerce salue.

A noter dans ce contexte que selon la Convention instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, signée à Bruxelles le 25 juillet 1921, telle que modifiée (ci-après la „Convention UEBL“), les territoires belge et luxembourgeois sont considérés comme ne formant qu'un seul territoire du point de vue de la douane, des accises communes et des taxes y assimilées (à l'exclusion des écotaxes) et des mesures communes destinées à régler les échanges économiques extérieurs. Aussi les deux pays doivent veiller en commun à ce qu'aucune disposition légale, réglementaire ou administrative n'entrave indûment les échanges commerciaux entre les deux pays.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce passera, avant de commenter le Projet sous avis, les différents aspects visés en revue afin de mettre en lumière les principaux points traités.

1. Les biens de nature strictement civile

Sous la réglementation actuelle, l'exportation, l'importation et le transit des biens de nature strictement civile sont soumis à des restrictions, dans le sens qu'une autorisation administrative spécifique est exigée avant l'opération en question.

Le Projet prévoit de se référer à l'avenir au règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, par lequel l'Union européenne a établi une nomenclature combinée qui répond aux exigences tarifaires et statistiques de l'union douanière et crée un tarif intégré dénommé TARIC. Cette nomenclature combinée, à laquelle sont associés des tarifs et autres restrictions, est appliquée de façon uniforme par l'ensemble des Etats membres.

2. Les produits liés à la défense

Cette matière est actuellement régie par le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 relatif à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, ainsi que par la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne et ses règlements d'exécution.

Le présent Projet regroupe et codifie dans une seule loi tant les dispositions pertinentes du règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 que celles de la loi du 28 juillet 2012.

3. Les biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Le Projet prévoit d'adopter les mesures nationales, permises par l'article 7 du règlement 1236/2005 sur l'interdiction d'exportation et d'importation de fers à entraver, de chaînes multiples et de dispositifs à décharge électrique portatifs, et l'autorisation pour l'exportation de menottes.

Par ailleurs, le Projet prévoit des sanctions administratives et pénales.

4. Les biens à double usage

Les biens à double usage sont les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire. Ils incluent les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs.

Le Projet a pour objet de codifier le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011¹ en insérant ses dispositions dorénavant dans la loi. Sera ajoutée une disposition permettant une exécution rapide, au niveau national, des modifications qui seront apportées à la liste des biens à double usage figurant actuellement à l'annexe I et aux autres annexes du règlement (CE) n° 428/2009.

Le Projet insère en outre dans le cadre législatif des dispositions concernant l'enregistrement préalable des exportateurs de biens à double usage agissant sur base d'une autorisation générale d'exportation de l'Union européenne.

¹ Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 réglementant l'exportation et le transit des biens et technologies à double usage et abrogeant: – le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 réglementant l'exportation des biens et technologies à double usage; – le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 réglementant le transit des biens et technologies à double usage.

5. Courtage en produits liés à la défense et en biens à double usage

Le Projet soumet dorénavant à autorisation les services de courtage lorsqu'ils portent sur des produits liés à la défense et aux biens à double usage. Il complète les dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1983 en matière d'armes et munitions qui prévoient déjà l'exigence d'un agrément pour les courtiers en armes couvertes par ladite loi.

6. Assistance technique

L'action commune 2000/401/PESC du Conseil du 22 juin 2000 relative au contrôle de l'assistance technique liée à certaines destinations finales militaires oblige les Etats membres de contrôler, par voie d'interdiction ou d'autorisation obligatoire, l'assistance technique lorsque celle-ci est fournie en dehors de l'Union européenne par une personne physique ou morale établie dans l'Union européenne.

Le Projet prévoit de créer pour les services d'assistance technique un cadre législatif qui reflète l'orientation et le texte de la position commune 2000/401/PESC.

7. Transfert intangible de technologie

Le transfert intangible est défini par le Projet comme „*la transmission par voie digitale ou orale de documents quel qu'en soit le support, la gestion ou la maintenance à distance de réseaux informatiques, le suivi de cours magistraux ou de formations sous quelque forme que ce soit, les activités d'études ou de recherche scientifique et la transmission de savoir-faire, de connaissances pratiques, techniques ou scientifiques et d'informations sous quelque forme que ce soit*“.

Le Projet introduit un régime d'autorisation pour les transferts intangibles afin de permettre ainsi aux autorités de vérifier si les études ou activités scientifiques entreprises par des citoyens ressortissants de pays sensibles (c'est-à-dire d'un pays sous embargo de l'ONU ou de l'Union européenne) ont ou non une dimension militaire, de prolifération ou d'espionnage.

8. Mise en oeuvre de mesures restrictives

La mise en oeuvre de mesures restrictives n'est *a priori* pas limitée. Elle peut comprendre notamment une interdiction de vente, de fourniture, de transfert ou d'exportation d'armements et de matériels connexes.

Par ailleurs, il existe aussi des sanctions économiques et financières qui peuvent prendre la forme d'interdictions des exportations ou des importations (pouvant s'appliquer à des produits spécifiques tels que le pétrole, le bois ou les diamants), d'interdictions de fournir des services spécifiques (courtage, services financiers, assistance technique), d'interdictions de vol, d'interdictions concernant les investissements, les paiements et les mouvements de capitaux ou de suppressions des préférences tarifaires.

En matière de sanctions financières, le Luxembourg a déjà légiféré par la loi du 27 octobre 2010² relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

Le Projet prévoit ainsi d'appliquer, pour la mise en oeuvre de mesures restrictives sur les produits liés à la défense et les biens à double usage, les principes et modalités retenus dans la loi du 27 octobre 2010 précitée.

² Loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg; relative à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme; modifiant: [...]

9. Office du contrôle des exportations, importations et du transit

En signant la Convention UEBL précitée, le Luxembourg s'est engagé vis-à-vis de la Belgique d'appliquer des réglementations communes aux deux pays concernant les licences d'importation, d'exportation et de transit.

Il convient de noter qu'une Commission des licences a été constituée en 1935 en vue d'appliquer les mesures et d'administrer les contingents à établir en exécution de la Convention UEBL précitée.

En outre, l'Office des licences accomplit selon les directives de la Commission des licences la mission de gérer les contingents d'importation et d'exportation, de délivrer des licences d'importation, d'exportation et de transit, de percevoir les taxes, prélèvements, primes, cautions relatifs aux opérations d'importation, d'exportation et de transit et de payer les subventions et restitutions y relatives, d'établir ou viser les certificats requis dans un but de coopération internationale et enfin d'établir les statistiques afférentes aux opérations qui sont de sa compétence.

Le Projet prévoit de supprimer cette double structure et de ne maintenir que l'Office des licences. L'Office des licences sera renommé „Office du contrôle des exportations, importations et du transit“.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce estime que les définitions à l'article 2 du Projet ne sont pas satisfaisantes.

En effet, le point 6 de l'article 2 renvoie au Code des douanes communautaire pour la définition des notions d'importation, d'exportation et de transit. Un tel renvoi n'est pas satisfaisant aux yeux de la Chambre de Commerce, pour deux raisons: d'une part, il serait préférable pour des raisons de clarté de reprendre dans le projet de loi les dispositions essentielles du texte auquel il est fait référence, d'autre part, en consultant ledit Code des douanes, on se rend compte qu'il n'y a pas de définition à proprement parler.

La Chambre de Commerce note encore que le champ d'application du Projet semble très large et se demande s'il n'est pas trop large pour des groupes de sociétés à forte implantation internationale. En pratique, les filiales qui opèrent à l'étranger (unités de fabrication ou de vente), en dehors du territoire de l'Union européenne, ne devraient pas tomber dans le champ d'application de la législation luxembourgeoise.

Par conséquent, la Chambre de Commerce estime qu'il serait bon de clarifier que la législation ne s'applique qu'aux „personnes morales établies ou constituées selon le droit luxembourgeois“ et de substituer ce libellé au point 2 de l'art. 8 (3).

Cela serait également plus conforme au champ d'application tel qu'il est usuellement défini dans les règlements de l'Union européenne (par exemple le Règlement 267/2012³, art. 49 (d)).

Concernant l'article 8

La Chambre de Commerce s'interroge sur le champ d'application du projet de loi en ce qui concerne la compétence territoriale et personnelle. En effet, le Projet prévoit une compétence personnelle de sorte que toute personne ayant la nationalité luxembourgeoise posant des transactions commerciales à travers le monde, indépendamment du lieu où est passée la transaction commerciale, pourra être sanctionnée au Luxembourg. La Chambre de Commerce estime qu'une telle disposition instaure un régime répressif exorbitant.

Compte tenu de ce qui précède et des différentes hypothèses visées dans l'article 8, la Chambre de Commerce propose de supprimer les points 1. et 2. de l'article 8 alinéa 3 et de reformuler l'article en question comme suit: „Les mesures restrictives visées au paragraphe 2 s'imposent à toute personne

³ Règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010 selon lequel „Le présent règlement s'applique [...] à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un Etat membre; [...]“

physique ou morale, en ce compris leur établissement stable, qui opère sur ou à partir du territoire luxembourgeois.“

Concernant l'article 38

En ce qui concerne l'article 38, la portée de celui-ci semble être tout à fait générale et s'appliquer potentiellement à tous les biens, en ce compris les biens de nature strictement civile alors que le commentaire des articles fait essentiellement référence aux biens à double usage. La Chambre de Commerce estime qu'il serait préférable de clarifier que l'article en question ne s'applique qu'aux biens à double usage et aux produits liés à la défense. Autrement, la tenue de registres pour tous produits exportés en dehors de l'Union européenne, engendrerait des lourdeurs administratives qui ne seraient pas justifiables.

Concernant l'article 43

A la lecture de l'article 43 du Projet, il semble que les auteurs souhaitent permettre des perquisitions sans mandat, ce qui ne paraît pas forcément justifiable dans un Etat de droit.

La Chambre de Commerce se pose dès lors la question si le Projet ne vise pas la situation du flagrant délit. Elle estime en conséquence qu'il serait plus judicieux de reprendre les dispositions des articles 30 et suivants du Code d'instruction criminelle qui déterminent les modalités et pouvoirs des officiers de police en cas de crime et délit flagrants.

Finalement, la Chambre de Commerce note que plusieurs ministres sont compétents dans le même domaine, à savoir le ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions et le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions. La Chambre de Commerce s'interroge s'il ne serait opportun, dans la mesure du possible, de soumettre toutes les compétences résultant du présent Projet à un seul et même ministre.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du Projet.

*

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 des commentaires formulés dans le présent avis.

*

**CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL**

La Chambre de Commerce salue le fait que le projet de règlement grand-ducal portant exécution du présent projet de loi est joint au Projet. Le projet de règlement grand-ducal s'inscrit dans la même logique de simplification administrative et de codification dans le domaine du contrôle de l'exportation, de l'importation et de transit des marchandises et de certains biens dits sensibles, en rassemblant l'ensemble des règlements d'exécution, autrefois éparpillés, dans un texte unique, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

