

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 États, régimes politiques, personnes, entités et groupes**

et portant abrogation de

- **la loi modifiée du 5 août 1963 concernant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises;**
- **la loi du 5 août 1963 concernant la surveillance des importations, des exportations et du transit des marchandises;**
- **la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(13 juin 2017)

Par dépêche du 21 avril 2017, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie.

Au texte desdits amendements étaient joints des remarques préliminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Examen des amendements

Amendements intitulés « Intitulé » et « Article 1^{er} »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 2 »

Les définitions 8 (« mesure restrictive ») et 11 (« prolifération ») se réfèrent à un « traité international liant le Grand-Duché de Luxembourg », alors que la définition 12 (« sécurité extérieure ») vise les « accords ou (...) conventions bilatérales respectivement multilatérales ». Le Conseil d'État suggère de remplacer ces termes par « sur base d'un traité international » pour des raisons de cohérence avec les définitions 8 et 11. Si les auteurs des amendements décident de maintenir le renvoi aux « accords et conventions », il convient d'écrire « sur base d'accords ou de conventions bilatéraux ou multilatéraux », le terme « respectivement » étant à remplacer par la conjonction « ou » et les adjectifs « bilatérales » et « multilatérales » devant se conjuguer au pluriel masculin, étant donné qu'ils se rapportent également au terme « accords ».

Amendement intitulé « Article 3 »

Le Conseil d'État a toujours eu des réticences à ce que des décisions soient prises conjointement par deux membres du Gouvernement. En effet, on ne sait pas lequel des deux ministres va effectuer la publication en question si les deux ministres en ont la faculté. Le Conseil d'État préfère qu'un seul membre du Gouvernement soit responsable, en l'occurrence le ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions, ce qui n'empêche pas celui-ci de consulter un ou plusieurs autres de ses collègues sans que ceci soit expressément prévu dans la loi.¹ Ainsi, si le Conseil d'État est suivi, l'ensemble du projet de loi sous examen serait à adapter.

L'amendement sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État. Du fait de la suppression du paragraphe 2 initial, l'opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016 peut être levée.

Amendement intitulé « Article 4 (nouveau) »

Dans son commentaire à propos de l'amendement intitulé « article 2 », les auteurs du projet de loi expliquent les raisons qui les ont amenés à ne pas reprendre la proposition du Conseil d'État de remplacer « marchandises » par « biens ». Aux articles 3 et 4 nouveau, entre autres, le terme « bien » est néanmoins utilisé. Il convient, partant, d'adapter l'ensemble de la loi en projet en ce sens.

Amendement intitulé « Article 5 (nouveau) »

Cet article met en œuvre l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 248/2009 qui dispose que « (...) les États membres qui évaluent une demande d'autorisation globale d'exportation prennent en considération la mise en œuvre par l'exportateur de moyens proportionnés et appropriés ainsi que de procédures permettant d'assurer la conformité avec les dispositions et les objectifs du présent règlement et avec les conditions de l'autorisation. »

¹ Dans le même sens : avis du Conseil d'État n° 51.987 du 7 avril 2017 relatif au projet de loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, article 2 (doc. parl. n° 7093²).

Si l'article sous rubrique ne vise que les demandes d'autorisation globale, l'exigence qui y est prévue doit être obligatoire. Si l'intention est de viser toutes les demandes d'autorisation et non pas seulement les demandes d'autorisation globale, il convient de préciser, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le règlement (CE) n° 428/2009, que pour ces dernières l'exigence d'un programme interne de conformité est obligatoire. Par ailleurs, il y a lieu de se référer au « règlement (CE) n° 428/2009 » au lieu de « réglementation de contrôle à l'exportation ». Partant, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec le texte qui suit :

« **Art. 5.** Les opérateurs soumettant une demande d'autorisation globale disposent d'un programme interne de conformité ainsi que de toutes pièces justifiant l'application et l'exécution d'un tel programme qui assure la mise en œuvre du règlement (CE) n° 428/2009 ».

Amendement intitulé « Article 6 (nouveau) »

Sans observation.

Amendements intitulés « Article 7 (nouveau) », « Article 8 (nouveau) », « Article 9 (nouveau) », « Article 10 (nouveau) » et « Article 11 (nouveau) »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 12 (nouveau) »

Au paragraphe 1^{er}, de l'article 12 nouveau, il convient d'écrire « à moins que la réglementation de l'Union européenne ne le permette expressément. »

Amendement intitulé « Article 13 (nouveau) »

Si les auteurs des amendements ont repris, pour ce qui est des autorisations globales et individuelles, la durée de validité figurant aux articles 6 et 7 de la loi modifiée du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne, celle-ci ne prévoyait pas de durée de validité des autorisations générales (appelées « licences générales de transfert »).

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au début de phrase « Sauf disposition contraire figurant sur l'autorisation ». D'une part, la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 n'ouvre pas une telle possibilité au regard des licences globales de transfert, aucune durée n'y étant prévue pour les licences générales et les licences individuelles. D'autre part, les principes et points essentiels des matières réservées par la Constitution à la loi, en l'occurrence la restriction à la liberté du commerce au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, doivent figurer dans la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le Conseil d'État demande la suppression de cette partie de phrase, sinon des précisions quant aux situations dans lesquelles il peut être dérogé aux délais d'un an ou de trois ans en question.

Au paragraphe 3, il convient de remplacer la référence à l'article 16, paragraphe 3, par celle au paragraphe 2 de cet article.

Amendements intitulés « Article 14 (nouveau) » et « Article 4 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 5 »

La présentation de l'amendement concernant le paragraphe 1^{er} est déconcertante. Seul l'alinéa 3 de ce paragraphe est modifié et les auteurs des amendements se contentent de commencer par l'alinéa 1^{er} et ne mentionnent pas l'alinéa 2.

Les amendements apportés au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et la suppression du paragraphe 2, qui fait suite à une opposition formelle du Conseil d'État, n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016, compte tenu du nouveau libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, et des explications fournies par la commission parlementaire.

Amendement intitulé « Article 6 »

Les auteurs de l'amendement sous rubrique ont maintenu la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg des modifications apportées au règlement (CEE) n° 2658/87. Le Conseil d'État ne perçoit toujours pas l'utilité d'une telle publication qui, comme il l'a indiqué dans son avis du 15 juillet 2016, « n'a aucun effet normatif et pourrait même être considérée comme contraire à l'effet direct des modifications qui seront apportées à ce règlement européen ».

Le Conseil d'État ajoute que les opérateurs économiques pourront plus utilement consulter le site internet du ministère de l'Économie ou de l'Office, voire celui de l'Union européenne, pour avoir une liste complète des modifications apportées au règlement (CEE) n° 2658/87, sur lequel pourront également se trouver d'autres informations qui leur seront utiles, ce qui ne peut pas se faire pour le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

La même observation vaut pour les articles 35 et 38 (anciennement articles 23 et 26) de la loi en projet.

Amendement intitulé « Article 7 »

Les amendements apportés à cet article ne permettent pas de lever l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 15 juillet 2016, vu que, s'agissant de restrictions à la liberté de commerce, les principes et points essentiels dans la loi font défaut. D'après le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif

des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ». Selon les travaux de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, il faut donc que « tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et points essentiels restent du domaine de la loi »².

Amendement intitulé « Article 9, paragraphe 3 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 10 »

Compte tenu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016.

Amendement intitulé « Article 11 »

En ce qui concerne le paragraphe 3 du nouvel article 22, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formulée dans son avis du 15 juillet 2016. Il demande la suppression de ce paragraphe et peut d'ores et déjà marquer son accord avec le texte qui suit à l'endroit du point 4 du paragraphe 1^{er} de l'article en question :

« 4. les biens pouvant être utilisés à des fins de répression intérieure ou dont l'usage constitue une menace directe pour l'ordre public ou la sécurité nationale ou extérieure dont la liste est établie par un règlement grand-ducal. »

Amendements intitulés « Article 12 », « Article 13, paragraphe 1^{er} », « Article 13, paragraphe 2 » et « Article 13, paragraphe 3 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 13, paragraphe 5 »

Le texte de l'amendement sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. L'opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016 peut être levée.

Amendement intitulé « Article 14, paragraphes 1^{er} et 2 »

Sans observation.

Amendements intitulés « Article 15, paragraphe 3, alinéa 2 », « Article 18, paragraphe 2 », « Article 30 (nouveau) », « Article 19, paragraphe 1^{er} », « Article 19, paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4 » et « Article 21, paragraphe 4 »

Sans observation.

² Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, doc. parl. n° 6894⁴, p. 6.

Amendement intitulé « Article 22 »

Le Conseil d'État demande à ce que les termes « autorités compétentes » soient précisés. De même, au point 2, il est fait référence au « pays » et le Conseil d'État propose de préciser qu'il s'agit du pays de destination du matériel concerné.

Du fait de la suppression du paragraphe 2, l'opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016 peut être levée.

Amendements intitulés « Article 25, paragraphe 3 (supprimé) », « Article 27 (supprimé) » et « Article 28, paragraphe 3, alinéa 1^{er} »

Du fait de la suppression de l'article 25, paragraphe 3, et de l'article 27 ainsi que de la clarification de l'article 28, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les oppositions formelles formulées à l'endroit des articles sous examen peuvent être levées.

Amendement intitulé « Article 34, paragraphe 2 »

À chacun des deux alinéas, il est fait référence au « pays » et le Conseil d'État propose de préciser qu'il s'agit du pays de destination des biens à double usage.

Les modifications apportées à la disposition sou examen permettent au Conseil d'État de lever l'opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016.

Amendement intitulé « Article 35, paragraphe 3 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 36 (supprimé) »

Du fait de la suppression de l'article 36 initial, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016.

Amendement intitulé « Article 38, paragraphe 2 »

Sans observation.

Amendements intitulés « Article 39, paragraphe 1^{er} (supprimé) » et « Article 40 »

Le Conseil d'État est en mesure de lever ses oppositions formelles formulées dans son avis du 15 juillet 2016 à l'endroit des articles sous examen.

Amendements intitulés « Article 42, paragraphe 1^{er} » et « Article 44, paragraphe 2 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 46, paragraphes 2 et 3 et article 57 (nouveau) »

Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 15 juillet 2016.

Amendements intitulés « Section 2 - Dispositions pénales. » et « Annexe I (supprimée) »

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le projet de loi se réfère tant au « Luxembourg » qu'au « Grand-Duché de Luxembourg ». Dans un souci de cohérence rédactionnelle, le Conseil d'État recommande de viser dans l'ensemble du projet de loi le « Grand-Duché du Luxembourg ».

Amendement intitulé « Article 6 (nouveau) »

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire *in fine* « l'autorisation est considérée comme accordée ».

Amendements intitulés « Article 6 » et « Article 10 »

Conformément à la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et afin de ne pas créer de confusion avec le Journal officiel de l'Union européenne, il convient de se référer à chaque fois au « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Amendement intitulé « Article 8 (nouveau) »

Il convient d'écrire « ci-après dénommé l'« Office », (...) ».

Amendement intitulé « Article 10 »

Le paragraphe 1^{er} du nouvel article 21 est à formuler comme suit :

« **Art. 21.** (1) Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, de régimes politiques, personnes, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne. »

Amendement intitulé « Article 19, paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4 »

Au point 3, il convient de remplacer « territoire luxembourgeois » par « territoire du Grand-Duché de Luxembourg » ou « territoire du Luxembourg ».

Amendement intitulé « Article 22 »

Au point 2, il convient d'écrire « cette exportation ou ce matériel affecte ou est susceptible d'affecter ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juin 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes