

# CONSEIL D'ÉTAT

---

N° CE : 62.214

N° dossier parl. : 8579

## Projet de loi

- 1° portant création d'un comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives ;**
- 2° portant modification :**
  - a. du Code Pénal ;**
  - b. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
  - c. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
  - d. de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ;**
  - e. de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations ;**
  - f. de la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession ;**
  - g. de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673**

---

## Avis du Conseil d'État

(3 février 2026)

En vertu de l'arrêté du 11 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, des actes qu'il s'agit de modifier, le texte 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, un tableau de concordance entre les articles du projet de loi sous rubrique et les articles de la directive (UE) 2024/1226 précitée, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Cour supérieure de justice, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 1<sup>er</sup>, 7 et 28 octobre 2025.

Les avis de la Chambre de commerce et du procureur général d'État ont été communiqués au Conseil d'État en date du 13 novembre 2025.

L'avis commun du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch a été communiqué au Conseil d'État en date du 27 novembre 2025.

## **Considérations générales**

Le projet de loi sous examen vise à transposer en droit luxembourgeois 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 dont l'objet est de procéder à une harmonisation minimale des définitions des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives de l'Union européenne et d'instituer des types et degrés de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées à l'encontre de personnes physiques et de personnes morales ayant commis des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives.

Il s'agit, selon les auteurs, d'introduire un cadre harmonisé des définitions des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives et de faciliter également les enquêtes et les poursuites transfrontières dans ce domaine.

## **Examen des articles**

### Articles 1<sup>er</sup> à 4

Les articles 1<sup>er</sup> à 4 entendent mettre en place un comité inter-institutionnel chargé d'assurer une coordination et coopération entre les autorités répressives et les autorités chargées de la mise en œuvre de mesures restrictives en matière commerciale et financière.

À l'instar de l'avis commun des procureurs d'État près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch du 14 novembre 2025, le Conseil d'État signale que les informations échangées au sein du nouveau comité revêtent un caractère sensible. Par conséquent, il est opportun de prévoir dans la loi en projet le secret desdits échanges, sans préjudice de l'obligation de dénonciation prévue à l'article 23, paragraphe 3, du Code de procédure pénale, à l'exemple du secret des délibérations prévu 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.

### Articles 5 à 8

Sans observation.

## Article 9

### *Point 1°*

Sans observation.

### *Point 2°*

Les lettres a) et b) ne donnent pas lieu à observation.

La lettre c), point 3), entend modifier le paragraphe 2, phrase liminaire, de l'article 19 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations dans le sens d'y indiquer que la liste des mesures pouvant être prises pour mettre en œuvre les décisions et règlements visés au paragraphe 1<sup>er</sup> est seulement exemplative.

L'ajout des mots « y compris mais sans se limiter » laisse sous-entendre qu'il s'agirait d'une liste exemplative que le Grand-Duc pourrait compléter à sa guise sur le fondement de l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 27 juin 2018. Or, les mesures en question sont déterminées par le législateur européen et leur origine européenne ne doit pas être dissimulée. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au droit européen, l'omission des mots « y compris mais sans se limiter ».

Les lettres d) et e) ne donnent pas lieu à observation.

La lettre f) entend insérer deux nouveaux paragraphes à l'article 19 de la loi précitée du 27 juin 2018.

Le Conseil d'État met les auteurs en garde quant au fait que les « autorisations dérogatoires », dont il est question au nouveau paragraphe 4, ne pourront être accordées que sous forme de décisions administratives individuelles. En vertu de l'article 45 de la Constitution, l'exécution de la loi et des actes juridiques de l'Union européenne revient en effet au Grand-Duc et, en vertu de l'article 47 de la Constitution, seul le Grand-Duc peut habiliter les ministres à adopter des actes de nature réglementaire, et ce dans les matières libres uniquement.

Le nouveau paragraphe 5 ne donne pas lieu à observation.

### *Points 3° et 4°*

Sans observation.

### *Point 5°*

Le point 5° de l'article sous revue vise à remplacer le libellé de l'article 58 de la loi précitée du 27 juin 2018.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 nouveaux de l'article 58 n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 3, nouveau, deuxième phrase, prévoit une aggravation de la peine prévue en cas de réalisation d'un « gain financier important ». Or,

le dispositif en projet ne prévoit pas de définition de la notion en question qui est insuffisamment circonscrite et ne répond pas aux exigences de précision de l'article 19 de la Constitution au regard du principe de la spécification de l'incrimination. Le Conseil d'État doit, dès lors, s'opposer formellement à la disposition en projet.

Les paragraphes 4 à 8 nouveaux n'appellent pas d'observation.

*Points 6° et 7°*

Sans observation.

Article 10

Sans observation.

Article 11

*Points 1° à 5°*

Sans observation.

*Point 6°*

Les lettres a) et b) ne donnent pas lieu à observation.

À la lettre c), il est proposé de conférer un pouvoir réglementaire aux autorités de contrôle et organismes d'autorégulation. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, sur le fondement de l'article 129, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, lequel réserve au législateur la faculté de conférer le pouvoir de prendre des règlements uniquement aux établissements publics, aux chambres professionnelles et aux organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique. En effet, parmi les autorités de contrôle visées figure l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, laquelle ne revêt pas le statut d'une de ces entités et ne saurait, partant, se voir conférer un tel pouvoir réglementaire.

En ce qui concerne le renvoi à la circulaire, le Conseil d'État rappelle qu'une circulaire n'a aucune valeur juridique à l'égard des personnes visées. Il s'agit d'une directive interne à une autorité gouvernementale ou administrative, y compris les établissements publics<sup>1</sup>. Tel qu'il ressort de la jurisprudence administrative, elles n'ont pas de caractère légal et elles ne constituent pas des actes réglementaires ou des décisions obligatoires pour les administrés. Elles ne sont obligatoires que pour les fonctionnaires et ne s'imposent ni aux tribunaux ni aux personnes étrangères à l'administration. Elles doivent garder en principe un caractère interne à l'administration, en ce qu'elles règlementent la manière dont les fonctionnaires doivent accomplir leur mission. Une circulaire doit se borner à interpréter les textes de loi en vigueur, sans pouvoir fixer des règles nouvelles<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BESCH Marc, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 99 et suiv.

<sup>2</sup> Avis du Conseil d'État du 13 juin 2023 relatif au projet de loi portant modification - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; - de la loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers (doc. parl. n° 8195).

### *Point 7°*

Sans observation.

### *Point 8°*

Le point 8° de l'article sous revue vise à remplacer le libellé de l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 nouveaux n'appellent pas d'observation.

En ce qui concerne la notion de « gain financier important » figurant au paragraphe 3 nouveau, deuxième phrase, le Conseil d'État réitère son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 9, point 5°.

Les paragraphes 4 à 8 nouveaux n'appellent pas d'observation.

## **Observations d'ordre légitique**

### Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre. Si besoin les chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante sont encore subdivisées par des tirets. À titre d'exemple, l'article 9 est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 9.** La loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations est modifiée comme suit :

1° L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3 est modifié comme suit :

- a) [...];
- b) [...];

2° L'article 19 est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

- i) La phrase liminaire est modifiée comme suit :
  - Est insérée une virgule après le mot « entités » ;
  - [...];
  - [...];
- ii) Le point 2 est modifié comme suit :
  - La lettre a) est supprimée ;
  - [...];
  - [...]. »

L'article 11, points 2°, 4° et 6°, est à reformuler dans le même sens.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Il convient d'écrire « Traité sur l'Union européenne » et « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » avec une lettre « t » initiale majuscule.

Lorsqu'un article, une subdivision d'un article ou un élément faisant partie d'une énumération est remplacé ou inséré, il y a lieu de faire figurer le numéro ou la lettre afférents avant le texte nouveau à remplacer ou à insérer.

### Intitulé

Les énumérations sont à éviter dans les intitulés, sauf s'il s'agit d'indiquer les différents actes que le dispositif vise à modifier.

Au point 2°, lettre a), il y a lieu d'écrire « Code pénal ».

L'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

Partant, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant création d'un comité de coordination et de coopération en matière de mesures restrictives et modification :

1° du Code pénal ;  
[...],  
en vue de la transposition de [...].».

### Article 1<sup>er</sup>

Il est indiqué d'écrire « [...], ci-après le « Comité », [...] ».

Pour une meilleure lisibilité, il est suggéré d'insérer une virgule entre les mots « contrôles des exportations » et les mots « et de mesures restrictives en matière financière ».

### Article 2

Au point 2°, il est demandé de remplacer les mots « quant aux » par le mot « des ». Cette observation vaut également pour le point 3°.

### Article 3

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 17°, 18° et 19°, le mot « procureur » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule, car il s'agit de viser la fonction.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 18° et 19°, le mot « tribunal » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule.

### Article 4

Au paragraphe 2, il y a lieu d'omettre la virgule avant les mots « ainsi que ».

## Article 9

Au point 2°, lettre b), point 5), il est signalé que le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 11, point 1°, lettre b), point 5).

Au point 4°, lettre b), à l'article 21, paragraphe 2, il est signalé que, dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'un mot tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Cette observation vaut également pour l'article 11, point 5°, lettre b), à l'article 5, paragraphe 2.

Au point 7°, lettre a), il convient d'écrire « Au paragraphe 1<sup>er</sup> » en faisant figurer les lettres « er » en exposant.

## Article 11

Au point 2°, lettre c), phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire « Le point 4, point 3°, alinéa 1<sup>er</sup> est modifié comme suit : ».

Au point 2°, il est suggéré de fusionner les lettres d) et e) sous une seule lettre d), libellée comme suit :

« d) Les points 10 et 11 sont supprimés. »

Au point 6°, lettre c), la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Au paragraphe 2, il est inséré une troisième phrase nouvelle, libellé comme suit : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 3 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes