



Monsieur Mars Di Bartolomeo
Président de la Chambre des Députés

Luxembourg, le 1^{er} février 2016

Monsieur le Président,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que conformément à l'article 80 du Règlement de la Chambre des Députés, je souhaiterais poser une question parlementaire à Monsieur le Ministre des Finances, à Monsieur le Ministre de la Justice, à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes et à Monsieur le Ministre de l'Economie concernant de potentielles lacunes de notre réglementation bancaire dans le domaine du secteur de l'armement.

Amnesty International a présenté la semaine dernière à la presse le rapport intitulé « *Banks, arms and human rights* » pointant du doigt le fait qu'il n'existe à l'heure actuelle au Luxembourg, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres pays, pas de réglementation bancaire suffisante pour enrayer le commerce irresponsable des armes.

Sur base de ses constatations, « Amnesty International exhorte le Luxembourg à interdire strictement les activités financières liées aux armes dont la fabrication, le stockage, le transfert et l'utilisation porteraient atteinte au droit international. Il doit par ailleurs prendre toutes les mesures qui s'imposent afin que cette interdiction soit véritablement appliquée et respectée, et en particulier définir les obligations professionnelles applicables aux banques, ainsi que des sanctions en cas de non-respect de ces obligations. »

C'est ainsi que j'aimerais poser les questions suivantes à Messieurs les Ministres :

- Messieurs les Ministres partagent-ils les constatations d'Amnesty International ?
- Comment le gouvernement entend-il donner suite aux recommandations d'Amnesty International ? Le gouvernement envisage-t-il éventuellement d'ériger en infraction le financement par toute personne physique ou morale de tout type d'armes, à l'instar de l'article 3 de la loi du 4 juin 2009 portant approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions, ouverte à la signature à Oslo le 3 décembre 2009 : « Il est interdit à toute personne physique ou morale de financer, en connaissance de cause, des armes à sous-munitions ou des sous-munitions explosives. » ?

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Laurent Mosar
Député

Réponse conjointe de Monsieur Pierre GRAMEGNA, Ministre des Finances, Monsieur Félix BRAZ, Ministre de la Justice, Monsieur Jean ASSELBORN, Ministre des Affaires étrangères et européennes, et Monsieur Etienne SCHNEIDER, Ministre de l'Economie à la question parlementaire n° 1757 du 1^{er} février 2016 de l'honorable député Laurent MOSAR

Le rapport « *Banks, Arms and Human Rights Violations* », publié par la section luxembourgeoise d'Amnesty International en date du 29 janvier 2016, suscite un certain nombre d'interrogations d'ordre méthodologique. Il ne constitue pas une étude comparative mais se limite à examiner la situation au Luxembourg. Dans le communiqué de presse correspondant, Amnesty International Luxembourg note : « Si les projecteurs sont braqués sur les banques luxembourgeoises, les conclusions et recommandations figurant dans le rapport sont applicables à d'autres pays, au sein de l'Union européenne et au-delà. » Il précise en outre que seulement sept banques (sur 143 établies au Luxembourg) ont été contactées dans le cadre des recherches et que la portée du rapport « a été limitée par le nombre d'informations mises à disposition et les stratégies de communication des banques figurant dans cet échantillon. »

Par ailleurs, il semble opérer un certain nombre de raccourcis. Ainsi, le titre « *Banks, Arms and Human Rights Violations* » pourrait laisser entendre l'existence de cas concrets de violations des droits de l'Homme dans le contexte du financement d'armes, alors que le rapport lui-même n'en documente aucun. Dans le même sens, si le rapport vient rappeler les obligations des Etats en vertu du droit international, il ne fait état d'aucune violation concrète par une banque luxembourgeoise, ni d'ailleurs par l'Etat luxembourgeois.

Il convient de noter qu'en vertu de l'article 506-1 du Code pénal, l'infraction de blanchiment est applicable aux avoirs provenant d'une infraction à la législation sur les armes et munitions. En outre, en vertu de l'article 135-5, paragraphe (3) du Code pénal, « *constitue également un acte de financement du terrorisme, le fait de fournir ou de réunir par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, des fonds, des valeurs ou des biens de toute nature, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, par un terroriste ou par un groupe terroriste, y compris en l'absence de lien avec un ou plusieurs actes terroristes spécifiques, même s'ils n'ont pas été effectivement utilisés par le terroriste ou le groupe terroriste.* » Ce paragraphe incrimine le financement du terroriste individuel et du groupe terroriste quel que soit le but du financement (but terroriste ou tout autre but) ou l'utilisation du financement par le terroriste ou le groupe terroriste. Le but et l'utilisation couvrent tant le but terroriste que le simple soutien matériel en dehors de la commission d'un acte terroriste, y compris lorsque le financement sert à l'acquisition d'armes par le terroriste ou le groupe terroriste.

Dans le cadre de l'exécution de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les professionnels assujettis, dont font partie les banques, doivent notamment déclarer tout soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme à la Cellule de Renseignement Financier.

Par ailleurs, il est aussi utile de citer 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, tel qu'il a été modifié par le règlement grand-ducal du 5 août 2015 relatif au courtage de produits liés à la défense. Ce règlement, actuellement en vigueur, vise directement les produits liés à la défense au sens de la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des

transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne. L'article 8 de ce règlement grand-ducal, dans sa forme résultant de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 5 août 2015, soumet à autorisation l'exercice sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg de l'activité de courtage en relation avec des produits liés à la défense.

Sont considérés comme courtage au sens de ce règlement, les activités de personnes et d'entités qui négocient ou organisent des transactions pouvant comporter le transfert, d'un pays tiers vers tout autre pays tiers, des produits, ou qui procèdent à l'achat, à la vente ou au transfert des produits qui sont en leur possession, depuis un pays tiers et à destination de tout autre pays tiers, ou l'exportation des produits à partir de leur territoire ou de celui d'un autre Etat membre et également les services auxiliaires tels que la provision d'assistance technique, l'activité liée à la conclusion d'un contrat de location, de don, de prêt ou de dépôt relatif au transfert des biens visés, les services de transport, les services financiers, d'assurance et de réassurance, la publicité générale et la promotion.

Les activités des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et de réassurance et des autres professionnels du secteur financier, en ce qu'elles ont trait à des services financiers, sont dès lors soumises à une autorisation du ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions. Les modalités de délivrance et de contrôle de cet agrément sont prévues par les articles 8bis et 8ter du même règlement grand-ducal.

Les auteurs du règlement grand-ducal du 5 août 2015 ont estimé nécessaire de prévoir plutôt une définition large de l'activité de courtage, afin d'y inclure notamment les services financiers et de transport, qui constituent des chaînons majeurs des trafics d'armes. Cette définition large procède du souhait du groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur le courtage illicite d'armes légères (Document ONU A/62/163, du 27 juillet 2007).

A noter enfin que le gouvernement a déposé en date du 30 juillet 2014 le projet de loi n° 6708 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, venant renforcer le cadre légal applicable en la matière. Les dispositions relatives au courtage des produits liés à la défense sont également reprises aux articles 19 et suivants dudit projet de loi, pour lequel, à la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 sera abrogé.

Le gouvernement partage le souci exprimé au travers du rapport d'une meilleure réglementation internationale du commerce des armes et des aspects connexes, et tient à réitérer son engagement inconditionnel à cette cause. C'est pourquoi, dans le cadre de ses engagements et obligations internationaux, le gouvernement a déposé le projet susmentionné 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. Il est ouvert au dialogue avec Amnesty International, tout comme avec les autres organisations non-gouvernementales intéressées.

Le gouvernement estime que, pour pouvoir être efficace, toute réglementation en la matière doit être adoptée et transposée au niveau international et européen, plutôt qu'au niveau national seulement. Dans cet esprit, le gouvernement organise le 24 mars 2016 au Luxembourg un séminaire international portant sur la question du financement des activités de prolifération des armes de destruction massive. D'une manière générale, il ne semble guère opportun d'ériger en infraction le financement par toute personne physique ou morale de tout type d'armes, comme le suggère l'honorable Député dans sa question. Il convient de souligner qu'à l'exception notable des différentes catégories d'armes prohibées,

le commerce d'armes entre Etats (et le financement de celui-ci) ne constitue pas une violation du droit international. La Charte des Nations Unies reconnaît par ailleurs explicitement – tout en l'encadrant – le droit des Etats à la légitime défense par des moyens militaires. L'exportation d'armes dans des régions de crise et vers des pays ne respectant pas les droits de l'Homme est régie par les dispositions du Traité sur le Commerce des Armes, lequel s'applique à 78 Etats parties, dont le Luxembourg. Ces exportations ne contreviennent pas *ipso facto* dans tous les cas à des normes de droit international ou national. Il s'impose donc de procéder à une analyse au cas par cas, comme le font actuellement les autorités luxembourgeoises.

La même observation s'applique au financement de telles exportations. La quasi-intégralité des armes civiles et militaires sont aujourd'hui soumises, par des instruments juridiques internationaux et nationaux, à des régimes d'autorisations à délivrer par des autorités publiques étatiques, quand bien même ces régimes présentent parfois de grandes divergences d'un Etat à l'autre. En l'absence d'une telle autorisation, la transaction commerciale en question porte, implicitement mais nécessairement, sur des armes illégales. Son financement est par conséquent également illégal et punissable, ne serait-ce que sur base des dispositions du droit pénal général relatives au co-auteur d'une infraction pénale ou à la complicité, sans préjudice des peines et autres sanctions prévues, au cas par cas, par les différents instruments juridiques internationaux et/ou la réglementation les ayant rendus applicables en droit national.

Ceci étant dit, le gouvernement étudie actuellement l'opportunité d'ériger en infraction le financement par toute personne physique ou morale des mines antipersonnel et, en conséquence, d'amender la législation nationale actuellement en vigueur en ce sens.