

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

23 juillet 2013

**PROJET DE LOI**

complétant la loi du 11 janvier 1993  
relative à la prévention de l'utilisation  
du système financier aux fins du blanchiment  
de capitaux et du financement du terrorisme,  
en vue d'élargir la compétence  
de contrôle de la Cellule de traitement  
des informations financières  
en ce qui concerne l'extrémisme

AVIS DE LA COMMISSION DE LA  
PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE  
N° 30/2013  
DU 17 JUILLET 2013

Document précédent:

Doc 53 **2817/ (2012/2013)**:  
001: Projet transmis par le Sénat.

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 juli 2013

**WETSONTWERP**

tot aanvulling van de wet van  
11 januari 1993 tot voorkoming van het  
gebruik  
van het financiële stelsel voor het witwassen  
van geld en de financiering van terrorisme,  
met het oog op de uitbreiding  
van de controlebevoegdheid  
van de Cel Financiële Informatieverwerking  
wat betreft het extremisme

ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE  
BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE  
LEVENSSFEER  
NR. 30/2013  
VAN 17 JULI 2013

Voorgaand document:

Doc 53 **2817/ (2012/2013)**:  
001: Ontwerp overgezonden door de Senaat.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.lachambre.be  
courriel : publications@lachambre.be

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.dekamer.be  
e-mail : publicaties@dekamer.be

## I. — OBJET ET CONTEXTE DE L'AVIS

## A. Finalité du projet de loi

La Commission a été sollicitée afin d'émettre un avis sur le projet de loi complétant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, en vue d'élargir la compétence de contrôle de la Cellule de traitement des informations financières en ce qui concerne l'extrémisme<sup>1</sup> (ci-après "le projet de loi").

Le projet de loi vise à compléter la loi du 11 janvier 1993<sup>2</sup> afin d'étendre la compétence de contrôle existante de la Cellule de traitement des informations financières (ci-après la "CTIF") à l'examen d'activités de (financement de l') extrémisme et/ou d'infractions qui y sont liées. Comme cela a été répété dans les travaux parlementaires<sup>3</sup>, il est important de dire que l'extrémisme (et le financement de celui-ci) n'est en principe pas une infraction (sauf l'extrémisme sous la forme de racisme et de xénophobie).

La CTIF est "une autorité administrative dotée de la personnalité juridique chargée du traitement et de la transmission d'informations, en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme"<sup>4</sup>.

Dans les travaux parlementaires de la discussion préalable au Sénat<sup>5</sup>, les auteurs de la proposition de loi précédente motivaient celle-ci comme suit: "Il n'existe actuellement aucune base légale permettant à la CTIF de transmettre aux autorités judiciaires des informations relatives à des opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme si la seule activité à la base de celles-ci se révèle être liée à l'extrémisme, sans qu'il soit possible de retenir une autre infraction visée par la loi relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme."

<sup>1</sup> Chambre, 53-2817, <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/2817/53K2817001.pdf>.

<sup>2</sup> Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, M.B. du 9 février 1993.

<sup>3</sup> Voir l'intervention lors de la séance du 23 avril 2013, évoquée au Sénat, 5-1873/3.

<sup>4</sup> Article 22 de la loi du 11 janvier 1993.

<sup>5</sup> Voir le point 2 des Développements du 4 décembre 2012 de la Proposition de loi complétant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, en vue d'élargir la compétence de contrôle de la Cellule de traitement des informations financières en ce qui concerne l'extrémisme, Sénat, 5-1873/1.

## I. — ONDERWERP EN CONTEXT VAN HET ADVIES

## A. Doeleinde van het wetsontwerp

De Commissie werd gevraagd advies te verlenen over het wetsontwerp tot aanvulling van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met het oog op de uitbreiding van de controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking wat betreft het extremisme<sup>1</sup> (hierna "het wetsontwerp").

Het wetsontwerp strekt ertoe de wet van 11 januari 1993<sup>2</sup> aan te vullen teneinde de bestaande controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking (hierna "CFI") uit te breiden tot het onderzoek van activiteiten van (financiering van) extremisme en/of misdrijven die hiermee verband houden. Van belang is, zoals ook in de parlementaire voorbereiding<sup>3</sup> werd aangehaald, dat extremisme (en de financiering hiervan) in beginsel geen misdrijf is (behoudens extremisme in de vorm van racisme of xenofobie).

De CFI is "een administratieve autoriteit met rechtspersoonlijkheid ingesteld belast met het verwerken en verstrekken van informatie met het oog op de bestrijding van (het witwassen van geld en de financiering van terrorisme."<sup>4</sup>

In de parlementaire voorbereiding van de voorgaande discussie in de Senaat<sup>5</sup> motiveren de indieners van het voorafgaande wetsvoorstel dit als volgt: Actueel "bestaat er geen wettelijke basis waarop de CFI informatie in verband met witwasverrichtingen of financiering van terrorisme aan de gerechtelijke overheden kan doormelden indien de onderliggende activiteit enkel verband blijkt te houden met extremisme zonder dat er enig ander misdrijf vermeld in de preventieve wet kan worden aangeduid."

<sup>1</sup> Kamer, 53-2817, <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/2817/53K2817001.pdf>

<sup>2</sup> Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, B.S., 9 februari 1993.

<sup>3</sup> Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

<sup>4</sup> Artikel 22 Wet van 11 januari 1993.

<sup>5</sup> Zie punt 2. van de Toelichting van 4 december 2012 bij het wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met het oog op de uitbreiding van de controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking wat betreft het extremisme, Senaat, 5-1873/1.

## B. Contexte — au niveau national

La CTIF souhaite pouvoir mener des enquêtes si elle est confrontée à de l' "extrémisme". Cela ressortait déjà de ses rapports annuels de 2010<sup>6</sup> et de 2011<sup>7</sup>.

Le dernier rapport annuel cité précise:

*“De l’analyse des dossiers, il ressort en effet que les transactions financières servent surtout à soutenir financièrement des organisations qui répandent des idées extrémistes. Grâce à ce soutien financier, ces organisations extrémistes peuvent à long terme constituer une source pour des activités terroristes, souvent dans des régions de conflit à l’étranger.*

*La loi donne des compétences à la CTIF uniquement en matière de financement du terrorisme et pas en matière de financement de l’extrémisme. En pratique, la limite entre terrorisme et extrémisme est très mince et les compétences limitées de la CTIF font qu’elle doit se concentrer sur les organisations qui figurent sur les listes de terroristes.*

*Une extension du champ d’application de la loi au financement de l’extrémisme permettrait à la CTIF en collaboration avec les partenaires dans ces matières — police, parquet fédéral et services de renseignements — de jouer un rôle plus proactif dans l’approche du terrorisme et de stopper le développement financier et logistique de ces réseaux extrémistes à un stade plus précoce.”*

## C. Contexte — au niveau international

Le projet de loi ne repose pas sur une quelconque initiative internationale, par exemple dans le contexte de la révision de la législation européenne sur le blanchiment ou une recommandation internationale.

<sup>6</sup> [http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual\\_report/2011\\_ctif\\_cfi\\_fr.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/2011_ctif_cfi_fr.pdf): “Comme en 2009, la Cellule a transmis en 2010 plusieurs dossiers dans lesquels des biens immobiliers sont achetés par des ASBL à caractère religieux. Ces achats sont en général réalisés avec des fonds versés préalablement en espèces sur le compte de l’ASBL et qui proviennent de dons personnels. Les biens immobiliers servent la plupart du temps de lieu de culte ou de centre culturel. L’évaluation du potentiel terroriste ou extrémiste des activités qui sont déployées par ces organisations est un exercice délicat. Lors de l’analyse de ces dossiers, la CTIF essaye d’associer les informations financières avec les informations disponibles auprès de services spécialisés. Les contacts avec la Cellule “Terrorisme et Sectes” de la police, le parquet fédéral, l’Organe pour la Coordination et l’Analyse de la Menace (OCAD), la Sûreté de l’État et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) de l’Armée sont donc cruciaux dans l’analyse du financement du terrorisme.”

<sup>7</sup> [http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual\\_report/ctif\\_ra2011fr\\_pages.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/ctif_ra2011fr_pages.pdf).

## B. Context — nationaal

De CFI is vragende partij om onderzoek te kunnen voeren indien zij met “extremisme” te maken heeft. Dit bleek reeds uit haar jaarverslagen van 2010<sup>6</sup> en 2011<sup>7</sup>.

In laatstgenoemd jaarverslag wordt gesteld:

*“Uit analyse van de dossiers blijkt inderdaad dat de financiële verrichtingen vooral dienen om organisaties die extremistisch gedachtengoed uitdragen te ondersteunen. Mede dankzij deze financiële steun kunnen dergelijke extremistische organisaties op langere termijn een voedingsbodem vormen voor terroristische activiteiten, meestal in een buitenlands conflictgebied.*

*De wet kent de CFI enkel bevoegdheden toe op het vlak van terrorisme en niet voor de financiering van extremisme. In de praktijk is het onderscheid tussen extremisme en terrorisme echter flinterdun en zorgt de beperkte bevoegdheid ervoor dat de CFI zich in haar financiële onderzoeken hoofdzakelijk dient te richten op gekende organisaties die op terrorismelijsten vermeld worden.*

*Een bevoegdheidsuitbreiding naar de financiering van extremistische activiteiten zou de CFI toelaten om in nauwe samenwerking met de partnerdiensten in deze materie — politie, federaal parket en inlichtingendiensten — een meer proactieve rol te spelen in de aanpak van terrorisme en de financiële en logistieke ontplooiing van extremistische netwerken in een vroeg stadium te stoppen.”*

## C. Context — internationaal

Het wetsontwerp blijkt niet gesteund op enig internationaal initiatief, bijvoorbeeld in de context van de herziening van de Europese witwaswetgeving of een internationale aanbeveling.

<sup>6</sup> [http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual\\_report/2011\\_ctif\\_cfi\\_nl.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/2011_ctif_cfi_nl.pdf): “Net als in 2009 meldde de Cel in 2010 verschillende dossiers door waarin onroerende goederen aangekocht werden door vzw’s met religieus maatschappelijk doel. Deze aankoop gebeurt gewoonlijk met fondsen die in contanten op de rekeningen van een vzw gestort worden en afkomstig zijn van persoonlijke giften. De onroerende goederen dienen meestal als gebedsruimte of culturele ruimte. De inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten die mogelijk door deze organisaties ontplooid worden, is een delicate oefening. Bij het onderzoek in dergelijke dossiers tracht de CFI de financiële informatie te koppelen aan de specifieke informatie die bij gespecialiseerde diensten beschikbaar is. De contacten met de Cel ‘Terrorisme en Sekten’ van de politie, het Federaal Parket, het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD), de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) van de Krijgsmacht zijn dan ook van cruciaal belang in het onderzoek naar de financiering van terrorisme.”

<sup>7</sup> [http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual\\_report/ctif\\_ra2011nl\\_pages.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/ctif_ra2011nl_pages.pdf).

Bien que la définition de l'Union européenne du terrorisme ait été étendue<sup>8</sup> récemment, cette définition comporte toujours des limites. Jusqu'à présent, l'Union européenne ne souhaite pas viser la large définition d'un (acte non punissable d') extrémisme, ce contrairement aux services de renseignement qui peuvent bel et bien viser l'extrémisme dans des conditions très strictes en vertu de la législation nationale, dont la loi du 30 novembre 1998<sup>9</sup>.

La Commission doute également que, vu l'absence de base internationale pour le projet de loi dans le contexte européen plus large du Conseil de l'Europe<sup>10</sup> ou dans le contexte international (Nations Unies<sup>11</sup> et Groupe d'action financière<sup>12</sup>), les informations révélées par l'analyse de l'extrémisme par la CTIF soient utiles sur le plan international.

## II. — CONTENU DU PROJET DE LOI

L'article 2 du projet de loi est formulé comme suit:

*“À l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, modifié en dernier lieu par la loi du 18 janvier 2010, les modifications suivantes sont apportées:*

*1° il est inséré un § 2/1 rédigé comme suit:*

*“§ 2/1. Pour l'application de la présente loi, on entend par “financement de l'extrémisme” le financement d'un fait au sens de l'article 8, 1°, c), de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.”;*

<sup>8</sup> Voir la Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, JO L 330 du 09.12.2008, p. 21-23.

<sup>9</sup> Loi organique des services de renseignement et de sécurité.

<sup>10</sup> Voir la Convention du 16 mai 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, *Moniteur belge* du 22 décembre 2009. Cette convention concerne uniquement le financement du terrorisme (tel que défini dans la Convention des Nations Unies en la matière en 1999, à laquelle renvoie la prochaine note de bas de page) et pas le financement de l'extrémisme.

<sup>11</sup> Voir notamment la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme, *Moniteur belge* du 17 juin 2004, et la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à prévenir et à réprimer le financement du terrorisme, adoptée le 28 septembre 2001, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29). Ces instruments des Nations Unies visent uniquement l'approche du financement du terrorisme, pas de l'extrémisme.

<sup>12</sup> Voir les 9 recommandations spéciales visant à réprimer le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes (qui ne visent pas non plus l'extrémisme): <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/lesixrecommandationsspeciales.html>.

Hoewel de EU-definitie van terrorisme recent wel is uitgebreid<sup>8</sup>, is er nog steeds een limiet in deze definitie. De EU wenst tot op heden niet de brede definitie van een (niet strafbaar feit van) extremisme te viseren. Dit in tegenstelling tot de inlichtingendiensten die wel extremisme kunnen viseren binnen zeer strikte voorwaarden vermeld onder de nationale wetgeving, waaronder de wet van 30 november 1998<sup>9</sup>.

De Commissie betwijfelt ook dat, gelet op het ontbrekende internationale draagvlak van het wetsontwerp in het ruimer Europees verband van de Raad van Europa<sup>10</sup> of in internationaal verband (VN<sup>11</sup> en Financiële Actiegroep<sup>12</sup>) de informatie die ontleend wordt door de analyse van extremisme door de CFI internationaal bruikbaar zou zijn.

## II. — INHOUD VAN HET WETSONTWERP

Het artikel 2 van het wetsontwerp luidt als volgt:

*“In artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, laatst gewijzigd bij de wet van 18 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht:*

*1° er wordt een paragraaf 2/1 ingevoegd, luidende:*

*“§ 2/1. Voor de toepassing van deze wet wordt onder de “financiering van extremisme” verstaan de financiering van een feit zoals bedoeld in artikel 8, 1°, c), van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.”;*

<sup>8</sup> Zie het Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, *PB L 330 van 9.12.2008, blz. 21-23*.

<sup>9</sup> Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, B.S., 18 december 1998.

<sup>10</sup> Zie het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme, B.S., 22 december 2009. Het verdrag betreft enkel de financiering van terrorisme (zoals gedefinieerd in het VN-verdrag ter zake van 1999, waarnaar in de volgende voetnoot wordt gerefereerd), en niet de financiering van extremisme.

<sup>11</sup> Zie onder meer het Internationaal Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme, B.S., 17 juni 2004 en Resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad ter preventie en bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen op 28 september 2001, [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf). Deze VN-instrumenten zijn enkel gericht op de aanpak van de financiering van terrorisme, niet van extremisme.

<sup>12</sup> Zie de 9 speciale aanbevelingen ter bestrijding van de financiering van terrorisme, terroristische handelingen en terroristische organisaties (die evenmin extremisme viseren): <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecom-mendations.html>.

2° dans le § 3, 1°, il est inséré, entre le premier et le deuxième tiret, un tiret supplémentaire rédigé comme suit:  
 “— à l’extrémisme;”.

Le terme “extrémisme” est défini comme suit dans l’article 8, 1°, c) susmentionné de la loi précitée du 30 novembre 1998:

“les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu’elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l’homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l’État de droit.”

Le projet de loi modifierait l’article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993 comme suit:

“§ 3. Pour l’application de la présente loi, l’origine de capitaux ou de biens est illicite lorsque ceux-ci proviennent de la réalisation:

1° d’une infraction liée:

- au terrorisme ou au financement du terrorisme;
- à l’extrémisme;
- (...).”

L’article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993 énumère les phénomènes de criminalité à l’origine des capitaux blanchis, si l’on veut pouvoir parler du blanchiment d’argent au sens de la loi du 11 janvier 1993<sup>13</sup>.

### III. — EXAMEN GÉNÉRAL

#### A. Applicabilité de la LVP

Le rapport annuel de 2009 de la CTIF et les travaux parlementaires<sup>14</sup> attirent l’attention sur l’exemple de l’achat de biens immobiliers par des ASBL à caractère religieux.

Le projet de loi implique une possibilité, pour la CTIF, d’apprécier et de profiler des conceptions ou des visées soit de personnes physiques concernées elles-mêmes (ce qu’on appelle les “*lone wolfs*” potentiels<sup>15</sup>), soit de personnes physiques actives au sein d’associations (ASBL).

L’évaluation de conceptions ou de visées de personnes en tant qu’extrémiste au sens de la loi du 30 novembre 1998 par la CTIF, l’établissement d’un profil d’une personne par la CTIF, la collecte ou la transmission de données à caractère personnel par la CTIF (par exemple des données d’identité)

<sup>13</sup> STESENS, G., *Witwasreglementering*. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 37.

<sup>14</sup> Sénat, 5-1873/1 et 5-1873/2.

<sup>15</sup> Voir le point 2. Exposé du problème de l’amendement aux Développements au Sénat, 5-1873/2.

2° in § 3, 1°, wordt tussen het eerste en het tweede streepje een bijkomend streepje ingevoegd, luidende:  
 “— extremisme;”.

De term “extremisme” wordt als volgt gedefinieerd in voormeld artikel 8, 1°, c) van de voormelde wet van 30 november 1998:

“racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat;”

Door het wetsontwerp zou artikel 5 § 3 van de wet van 11 januari 1993 als volgt luiden:

“§ 3. Voor de toepassing van deze wet is de herkomst van geld of activa illegaal wanneer deze voortkomen uit:

1° een misdrijf dat in verband staat met: (...)

- extremisme”

Artikel 5, § 3 van de Wet van 11 januari 1993 somt de criminaliteitsfenomenen op waaruit de witgewassen gelden afkomstig moeten zijn, wil men kunnen spreken van witwassen van geld in de zin van de wet van 11 januari 1993<sup>13</sup>.

### III. — ALGEMEEN ONDERZOEK

#### A. Toepasselijkheid van de WVP

In het jaarverslag van 2009 van de CFI en de parlementaire voorbereiding<sup>14</sup> wordt gewezen op het voorbeeld van het aankopen van onroerende goederen door VZW’s met een religieus maatschappelijk doel.

Het wetsontwerp impliceert een mogelijkheid voor de CFI tot appreciatie en profilering van opvattingen of bedoelingen van hetzij betrokken natuurlijke personen op zichzelf (zgn. potentiële “*lone wolfs*”<sup>15</sup>), hetzij natuurlijke personen die actief zijn binnen verenigingen (vzw’s).

Het evalueren van opvattingen of bedoelingen van personen als extremistisch in de zin van de wet van 30 november 1998 door de CFI, het opstellen van een persoonsprofiel door de CFI, het verzamelen of doorsturen van persoonsgegevens door de CFI (bvb identiteitsgegevens) aan andere

<sup>13</sup> STESENS, G., *Witwasreglementering*. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 37.

<sup>14</sup> Senaat, 5-1873/1 en 5-1873/2.

<sup>15</sup> Zie punt 2. Probleemstelling van het amendement op de toelichting in Senaat, 5-1873/2.

à d'autres autorités, le contenu des déclarations à la CTIF, ... sur la base de diverses obligations légales comme celle de la loi du 11 janvier 1993 constituent un traitement de données à caractère personnel<sup>16</sup>.

Dès lors, la LVP s'applique aux traitements susmentionnés de données à caractère personnel.

### B. Désignation du (des) responsable(s) du (des) traitement(s)

La CTIF est responsable du traitement susmentionné de données à caractère personnel parce qu'elle devra effectuer des notifications vis-à-vis du procureur du Roi ou du procureur fédéral et/ou devra réaliser les analyses en concertation avec d'autres services publics<sup>17</sup> (article 1, § 4 de la LVP).

Le traitement en question est notamment mentionné à l'article 34 de la loi du 11 janvier 1993<sup>18</sup>.

Le projet de loi a toutefois également un impact implicite sur toutes les instances existantes soumises à déclaration en vertu de la législation sur le blanchiment, à savoir les banques, les institutions financières, les notaires, les avocats, les fiscalistes, les comptables, ... Elles devront juger s'il est question d'un soupçon d'extrémisme qui tombe dans le champ d'application de l'obligation de déclaration.

#### Traitement de données à caractère personnel sensibles

Le projet de loi vise le traitement de données à caractère personnel sensibles au sens de l'article 6, § 1 de la LVP. La définition légale d'extrémisme dans la loi susmentionnée du 30 novembre 1998 présente en effet des similitudes avec des éléments de la définition de l'article 6, § 1 de la LVP, de

autoriteiten, de inhoud van meldingen aan de CFI,... op basis van diverse wettelijke verplichtingen zoals onder de wet van 11 januari 1993 vormen allen een verwerking van persoonsgegevens<sup>16</sup>.

De WVP is derhalve toepasselijk op voormelde verwerkingen van persoonsgegevens.

### B. Aanduiding van de verantwoordelijke(n) voor de verwerking(en)

De CFI is verantwoordelijke voor voormelde verwerking van persoonsgegevens omdat zij de meldingen zal dienen te verrichten ten aanzien van de procureur des Konings of de federale procureur, en/of de analyses zal dienen te verrichten in overleg met andere overheidsdiensten<sup>17</sup> (artikel 1, § 4 WVP).

De betreffende verwerking staat onder meer vermeld in artikel 34 van de wet van 11 januari 1993<sup>18</sup>.

Het wetsontwerp heeft echter ook een impliciete impact op alle bestaande meldingsplichtigen onder de witwaswetgeving, met name banken, financiële instellingen, notarissen, advocaten, fiscalisten, boekhouders,... Zij zullen dienen te beoordelen of sprake is van een vermoeden van extremisme dat valt onder de meldingsplicht.

#### Verwerking van gevoelige persoonsgegevens

Het wetsontwerp beoogt de verwerking van gevoelige persoonsgegevens in de zin van artikel 6, § 1 WVP. De wettelijke definitie van extremisme in de voormelde wet van 30 november 1998 vertoont immers gelijkenissen met elementen uit de definitie van artikel 6, § 1 WVP, zodat het in de praktijk kan

<sup>16</sup> Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage: "116. Deuxièmement, le profilage peut être nécessaire pour le respect d'une obligation légale, et dans ce cas, l'utilisation du profilage doit être rendue possible par la loi. L'obligation légale peut rendre le profilage nécessaire afin que le responsable du traitement puisse se conformer à la loi. Un exemple pourrait concerner la législation relative au blanchiment d'argent. Les banques sont obligées de détecter des opérations qui pourraient être considérées comme du blanchiment d'argent et, de ce fait, sont habilitées par la loi à utiliser les mécanismes du profilage."

<sup>17</sup> Voir la note de bas de page n° 5 ci-avant.

<sup>18</sup> "Sous réserve du cas visé à l'article 23, § 3, la Cellule de traitement des informations financières procède à l'examen des informations visées à l'article 22, § 2, ainsi qu'à l'examen des informations transmises par les organismes et les personnes visés aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, en vertu du règlement (CE) n° 423/2007.

Dès que cet examen fait apparaître un indice sérieux de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, en ce compris le financement de la prolifération d'activités nucléaires sensibles ou de la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires, ces informations sont transmises au procureur du Roi ou au procureur fédéral."

<sup>16</sup> Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage: "116. Deuxièmement, le profilage peut être nécessaire pour le respect d'une obligation légale, et dans ce cas, l'utilisation du profilage doit être rendue possible par la loi. L'obligation légale peut rendre le profilage nécessaire afin que le responsable du traitement puisse se conformer à la loi. Un exemple pourrait concerner la législation relative au blanchiment d'argent. Les banques sont obligées de détecter des opérations qui pourraient être considérées comme du blanchiment d'argent et, de ce fait, sont habilitées par la loi à utiliser les mécanismes du profilage."

<sup>17</sup> Zie voetnoot 5 hiervoor.

<sup>18</sup> Onder voorbehoud van het geval bedoeld in artikel 23, § 3, gaat de Cel voor financiële informatieverwerking over tot het onderzoek van de informatie bedoeld in artikel 22, § 2, alsook tot het onderzoek van de informatie meegedeeld door de in artikel 2, § 1, bedoelde ondernemingen en personen krachtens de verordening (EG) nr. 423/2007.

Zodra uit dit onderzoek blijkt dat er een ernstige aanwijzing bestaat van witwassen van geld of financiering van terrorisme, daaronder begrepen de financiering van proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten of van de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, wordt deze informatie aan de procureur des Konings of aan de federale procureur meegegeeld.

sorte que dans la pratique, il peut s'agir d'un traitement de données à caractère personnel relatives à "l'origine raciale ou ethnique<sup>19</sup>, aux opinions politiques, aux convictions religieuses ou philosophiques (...)" par la CTIF.

Un tel traitement est légitime "lorsque le traitement des données à caractère personnel visées au § 1<sup>er</sup> est permis par une loi, un décret ou une ordonnance pour un autre motif important d'intérêt public." (article 6, § 2, l) de la LVP).

La Commission peut difficilement évaluer s'il s'agira toujours d'un tel motif d'intérêt public mais elle souhaite préciser qu'il s'agit de finalités tout à fait différentes d'intérêt public (voir ci-après le renvoi à la répression de faits punissables vs le travail de renseignement).

Tout comme la CTIF<sup>20</sup>, la Commission estime que de telles évaluations proactives ne sont pas évidentes et sont tout à fait délicates. La loi ne vise manifestement pas uniquement (le financement de) l'extrémisme religieux, mais également l'extrémisme politique tant à l'intérieur des frontières du pays qu'à l'étranger, sans possibilités claires d'accès direct ou de rectification par les personnes concernées.

Le projet de loi suscite également de nombreuses questions auxquelles on ne peut pas immédiatement répondre de manière claire:

\* quelles formes d'extrémisme justifient l'examen proactif des comptes d'activistes sans intervention d'un contrôle interne ou externe; quelles sont les conditions et les garanties en matière de procédure? Qu'est-ce qui distingue par exemple l'achat unique de biens immobiliers par des ASBL ayant un but social clairement religieux de l'achat qui sert de couverture pour soutenir des activités potentiellement terroristes?

\* quelles évaluations peuvent être effectuées sur la base de quels critères et quel est le lien entre cette marge d'évaluation de la CTIF et les diverses instances soumises à déclaration et les conditions imposées à la Sûreté de l'État et au Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) par la loi du 20 novembre 1998 (voir ci-après au point E.2.)?

#### D. Principe de finalité

Selon l'article 4, § 1, 2<sup>o</sup> de la LVP, les données à caractère personnel ne doivent "pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions

<sup>19</sup> Le traitement de données ADN: voir l'arrêt S. et Marper c. Royaume-Uni du 4 décembre 2008: l'enregistrement de données de personnes innocentes, de tous les suspects et pour une durée indéterminée constitue une violation. Position juridique du Royaume-Uni divergente par rapport à presque tous les autres États membres.

<sup>20</sup> La CTIF elle-même a déjà indiqué que "L'évaluation du potentiel terroriste ou extrémiste des activités qui sont déployées par ces organisations est un exercice délicat."

gaan om een verwerking van persoonsgegevens betreffende "de raciale of etnische afkomst<sup>19</sup>, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging (...)" door de CFI.

Dergelijke verwerking is legitiem "wanneer de verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in § 1 om een andere belangrijke reden van publiek belang door een wet, een decreet of een ordonnantie wordt toegelaten." (artikel 6, § 2, l) WVP)

De Commissie kan moeilijk beoordelen of steeds sprake zal zijn van dergelijke reden van publiek belang, doch zij wenst er op te wijzen dat sprake is van totaal verschillende finaliteiten van publiek belang (zie de verwijzing naar handhaving van strafbare feiten vs. inlichtingenwerk hierna).

De Commissie is net als de CFI<sup>20</sup> van oordeel dat dergelijke proactieve beoordelingen niet evident en heel delicaat zijn. De wet beoogt duidelijk niet enkel (de financiering van) religieus extremisme, maar ook politiek extremisme in binnen- en buitenland, zonder duidelijke mogelijkheden van directe toegang of verbetering door de betrokkenen.

Het wetsontwerp roept ook tal van vragen op waarop niet meteen een duidelijk antwoord voorhanden is:

\* welke vormen van extremisme rechtvaardigen het proactief doorlichten van de rekeningen van activisten zonder tussenkomst van intern of extern toezicht; wat zijn de procedurele voorwaarden en garanties? Wat onderscheidt bijvoorbeeld de eenmalige aankopen van onroerende goederen door VZW's met een oprecht religieus maatschappelijk doel van de aankopen die gebeuren als een dekmantel om steun te ontwikkelen voor potentieel terroristische activiteiten?

\* Welke beoordelingen kunnen worden gemaakt op basis van welke criteria en hoe verhoudt deze beoordelingsmarge van de CFI en de diverse meldingsplichtigen zich ten opzichte van de voorwaarden opgelegd aan de Veiligheid van de Staat en de algemene Dienst inlichtingen en veiligheid (ADIV) door de wet van 20 november 1998 (zie hierna onder punt E.2.)?

#### D. Finaliteitsbeginsel

Volgens artikel 4, § 1, 2<sup>o</sup> WVP dienen persoonsgegevens (...) "niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepas-

<sup>19</sup> Verwerking DNA gegevens: Zie het arrest S. & Marper t UK van 4 december 2008: opslag data van onschuldigen, van alle verdachten en voor onbepaalde duur vormt schending. Afwijkende rechtspositie UK tav quasi alle andere lidstaten.

<sup>20</sup> De CFI zelf gaf reeds in haar jaarverslag van 2010 aan dat "de inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten die mogelijk door deze organisaties ontplooid worden, (...) een delicate oefening" is,



*raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables".*

La Commission constate que le projet de loi étend l'approche de faits punissables faisant l'objet d'une obligation de déclaration en vertu de la loi du 11 janvier 1993 (dont le terrorisme et le blanchiment) au domaine du travail de renseignement qui fait partie du domaine (notamment) de la Sûreté de l'État et du SGRS. L'examen, l'analyse et le traitement de renseignements relatifs (notamment) à des activités non punissables qui menacent ou peuvent menacer relèvent de la compétence de la Sûreté de l'État<sup>21</sup> et du SGRS, alors que la CTIF, tout comme l'auteur principal de la proposition de loi le souligne d'ailleurs lui-même<sup>22</sup>, a une "finalité judiciaire".

Il faut également noter dans l'Exposé des motifs et dans le rapport fait au nom de la Commission des Finances et des Affaires économiques<sup>23</sup> une confusion entre les notions d'extrémisme et de terrorisme. Les formes non punissables d'extrémisme (sans processus de radicalisation, xénophobie ou racisme) ne sont juridiquement pas séparées du terrorisme dans ce cadre, alors que personne ne nie que dans certains cas, (le financement de) l'extrémisme peut constituer un terreau fertile pour le terrorisme.

La Commission estime que l'approche de faits non punissables comme l'extrémisme doit rester juridiquement distincte de l'approche juridique de faits punissables, parce qu'il y a actuellement des cadres légaux et des garanties en matière de procédure tout à fait différents (voir ci-après au point E.2.).

## E. Proportionnalité

### E.1. Motivation de la proportionnalité par le demandeur

En vertu de l'article 4, § 1, 3° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être "*adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement*". La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé à cet égard que *le pouvoir de surveiller en secret les citoyens n'est tolérable d'après la Convention (Convention européenne des droits de l'homme) que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques*<sup>24</sup>.

Afin de motiver la nécessité de faire traiter des données à caractère personnel relatives au financement de l'extrémisme par la CTIF, les travaux parlementaires<sup>25</sup> attirent l'attention sur une réponse conjointe des ministres de la justice et des finances du 24 juin 2011:

<sup>21</sup> Article 7, 1° de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>22</sup> Voir l'intervention de l'auteur principal de la proposition de loi lors de la séance du 5 février 2013, Sénat, 5-1873/3.

<sup>23</sup> Sénat, 5-1873/3.

<sup>24</sup> Voir notamment la CEDH, *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978.

<sup>25</sup> Sénat, 5-1873/1.

*selijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden."*

De Commissie stelt vast dat het wetsontwerp de aanpak van meldingsplichtige strafbare feiten onder de wet van 11 januari 1993 (waaronder terrorisme en witwassen) verruimt tot het domein van het inlichtingenwerk dat behoort tot het domein van (onder meer) de Veiligheid van de Staat en ADIV. Het onderzoek, de analyse en de behandeling van inlichtingen betreffende (onder meer) niet-strafbare activiteiten die bedreigen of kunnen bedreigen behoort tot de bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat<sup>21</sup> en ADIV, terwijl de CFI, zoals de hoofdindieners van het wetsvoorstel overigens zelf beklemtoont,<sup>22</sup> een "gerechtelijke doelgerichtheid" heeft.

Ook valt in de memorie van toelichting en in het verslag namens de Commissie voor de Financiën en voor de Economische aangelegenheden<sup>23</sup> een begripsverwarring te noteren tussen extremisme en terrorisme. Niet-strafbare vormen van extremisme (zonder radicaliseringsproces, xenofobie of racisme) worden hierbij juridisch niet gescheiden van terrorisme, terwijl niemand ontkent dat in bepaalde gevallen (de financiering van) extremisme een voedingsbodem kan zijn voor terrorisme.

De Commissie is van oordeel dat de aanpak van niet-strafbare feiten zoals extremisme dient juridisch gescheiden te blijven van de juridische aanpak van strafbare feiten, omdat vandaag sprake is van totaal verschillende wettelijke omkaderingen, procedurele waarborgen,... (zie hierna onder punt E.2.).

## E. Proportionaliteit

### E.1. Motivering van de proportionaliteit door de aanvrager

Persoonsgegevens dienen volgens artikel 4 § 1, 3° WVP "*toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt*". Het EHRM oordeelde dienaangaande dat activiteiten van geheime surveille van burgers, enkel toelaatbaar zijn onder het EVRM indien deze activiteiten noodzakelijk zijn voor het beschermen van de democratische samenleving<sup>24</sup>.

Ter motivering van de noodzaak om de CFI persoonsgegevens te laten verwerken betreffende de financiering van extremisme wijst de parlementaire voorbereiding<sup>25</sup> op een gezamenlijk antwoord van de ministers van justitie en financiën van 24 juni 2011 waar werd gesteld dat:

<sup>21</sup> Artikel 7 1° van de wet van 30 november 1998.

<sup>22</sup> Zie de tussenkomst van de hoofdindieners van het wetsvoorstel op de vergadering van 5 februari 2013, Senaat, 5-1873/3

<sup>23</sup> Senaat, 5-1873/3

<sup>24</sup> Zie onder meer EHRM, *Klass e.a. tegen Duitsland*, 6 september 1978.

<sup>25</sup> Senaat, 5-1873/1

*“Il apparaît suite aux constatations de la CTIF qu’il existe cependant un risque en l’état actuel de la législation de ne pas toujours pouvoir aboutir à la transmission d’informations pertinentes en la matière. Sur la base de ces constatations, il serait en effet souhaitable de préciser l’énumération prévue à l’article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 janvier 1993 précitée en ajoutant la notion d’extrémisme, telle qu’elle est définie dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.”*

Les auteurs de la proposition de loi attirent donc l’attention sur un risque de manquer une occasion de ne pas pouvoir transmettre des informations relatives à des activités d’extrémisme *“sans qu’il soit possible de retenir une autre infraction visée par la loi relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme”*<sup>26</sup>. Si la CTIF ne peut établir aucun lien avec des activités terroristes ou de blanchiment, un problème se pose selon les auteurs de la proposition.

Le législateur souligne donc l’utilité de notifier le fait non punissable d’extrémisme. Néanmoins, la question de savoir *“si la solution préconisée par les auteurs de l’amendement est vraiment adaptée à un État de droit démocratique”*<sup>27</sup> est quand même posée dans les travaux parlementaires.

#### **E.2. Évaluation de la proportionnalité par la Commission**

Concernant le projet de loi, la Commission a plusieurs objections fondamentales qui, sur le plan du contenu, compromettent un traitement équilibré et proportionnel de données à caractère personnel par la CTIF.

*“Uit de vaststellingen van de CFI blijkt dat met de huidige wetgeving een risico bestaat aangezien het niet altijd mogelijk is tot de doormelding van relevante informatie te komen. Op basis van deze vaststellingen is het wenselijk extremisme toe te voegen aan de opsomming van artikel 5 van de voornoemde wet van 11 januari 1993 zoals gedefinieerd in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.”*

De indieners wezen aldus op een risico op het missen van kansen door het niet kunnen doormelden van activiteiten van extremisme *“zonder dat enig ander misdrijf vermeld in de preventieve wet kan worden aangeduid”*.<sup>26</sup> Indien de CFI geen verband kan aantonen met terroristische of witwasactiviteiten, stelt zich volgens de indieners aldus een probleem.

De wetgever wijst derhalve op het nut van het melden van het niet-strafbaar feit van extremisme. Desondanks werd in de parlementaire voorbereiding toch de vraag gesteld *“of de oplossing die de indieners van het amendement aanreiken proportioneel is in een democratische rechtsstaat.”*<sup>27</sup>

#### **E.2. Beoordeling van proportionaliteit door de Commissie**

De Commissie heeft ten aanzien van het wetsontwerp een aantal fundamentele bedenkingen die inhoudelijk gezien een evenwichtige, proportionele verwerking van persoonsgegevens door de CFI in de weg staan.

<sup>26</sup> Sénat, 5-1873/1.

<sup>27</sup> Voir l’intervention à la séance du 23 avril 2013, évoquée au Sénat, 5-1873/3.

<sup>26</sup> Senaat, 5-1873/1.

<sup>27</sup> Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3.

### E.2.1. *L'extrémisme n'est pas un fait punissable*

L'extrémisme au sens de la loi du 30 novembre 1998 n'est actuellement pas un fait punissable. Le projet de loi classe "une infraction liée à l'extrémisme" dans la liste d'infractions<sup>28</sup> énumérées à l'article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993.

On ne sait pas clairement quelles sont précisément les infractions qui sont liées au fait non punissable d'extrémisme et qui ne sont pas énumérées dans la liste d' "infractions graves" à l'article 3, § 5 de la Directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005<sup>29</sup> et à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993. Les raisons pour lesquelles le législateur souhaite compléter la liste d'infractions graves de la Directive européenne sur le blanchiment par toute infraction possible liée à l'extrémisme ne sont pas claires non plus. Des contraventions et des délits suffisent-ils désormais pour tomber dans le champ d'application de la législation sur le blanchiment? Une opinion extrême exprimée par une personne qui se rend coupable d'une infraction fiscale justifie-t-elle une enquête bancaire par la CTIF? Les travaux parlementaires<sup>30</sup> citent l'exemple d'activistes écologistes qui se rendent coupables de dégâts à des plants de pommes de terre génétiquement modifiés. Sont-ils considérés comme extrémistes s'ils expriment à cet égard des opinions extrémistes?

<sup>28</sup> "1° d'une infraction liée:

- au terrorisme ou au financement du terrorisme;
- à la criminalité organisée;
- au trafic illicite de stupéfiants;
- au trafic illicite d'armes, de biens et de marchandises [en ce compris les mines anti-personnel et/ou les sous-munitions];
- au trafic de main-d'œuvre clandestine;
- à la traite des êtres humains;
- à l'exploitation de la prostitution;
- à l'utilisation illégale, chez les animaux, de substances à effet hormonal ou au commerce illégal de telles substances;
- au trafic illicite d'organes ou de tissus humains;
- à la fraude au préjudice des intérêts financiers des Communautés européennes;
- à la fraude fiscale grave et organisée qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimension internationale;
- au détournement par des personnes exerçant une fonction publique et à la corruption;
- à la criminalité environnementale grave;
- à la contrefaçon de monnaie ou de billets de banque;
- à la contrefaçon de biens;
- à la piraterie.

2° d'un délit boursier, d'un appel public irrégulier à l'épargne ou de la fourniture de services d'investissement, de commerce de devises ou de transferts de fonds sans agrément;

3° d'une escroquerie, d'un abus de confiance, d'un abus de biens sociaux, d'une prise d'otages, d'un vol ou d'une extorsion ou d'une (infraction liée à l'état de faillite)."

<sup>29</sup> Article 3, § 5 de la Directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JO du 25 novembre 2005.

<sup>30</sup> Voir l'intervention à la séance du 23 avril 2013, citée au Sénat, 5-1873/3.

### E.2.1. *Extremisme is geen strafbaar feit*

Extremisme in de zin van de wet van 30 november 1998 is vandaag geen strafbaar feit. Het wetsontwerp brengt "een misdrijf dat in verband staat met extremisme" onder bij een lijst van misdrijven<sup>28</sup> die staan opgesomd in artikel 5, § 3 van de wet van 11 januari 1993.

Wat precies de misdrijven zijn die in verband staan met het niet-strafbaar feit van extremisme en die niet in de lijst met "ernstige strafbare feiten" in artikel 3 § 5 Richtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005<sup>29</sup> en artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 staan opgesomd is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk waarom de wetgever het lijstje van ernstige strafbare feiten uit de Europese witwasrichtlijn wenst te vervolledigen met elk mogelijk misdrijf dat in verband staat met extremisme. Volstaan voortaan overtredingen en wanbedrijven om te vallen onder de toepassing van de witwaswetgeving? Rechtvaardigt een extreme opvatting geuit door een persoon die zich schuldig maakt aan een fiscaal misdrijf een bankonderzoek door de CFI? In de parlementaire voorbereiding<sup>30</sup> wordt het voorbeeld aangehaald van groene activisten die zich schuldig maken aan het beschadigen van genetisch gemanipuleerde aardappelen. Worden zij beschouwd als extremisten als zij dienaangaande extreme opvattingen uiten?

<sup>28</sup> "1° een misdrijf dat in verband staat met: terrorisme of de financiering van terrorisme, georganiseerde misdaad; illegale drughandel, illegale handel in wapens, goederen en koopwaren (met inbegrip van antipersoonsmijnen en/of submunitie), handel in clandestiene werkkrachten, mensenhandel, exploitatie van de prostitutie; illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale werking of illegale handel in dergelijke stoffen, illegale handel in menselijke organen of weefsels, fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend, verduistering door personen die een openbare functie uitoefenen en corruptie, ernstige milieucriminaliteit, namaak van muntstukken of bankbiljetten, namaak van goederen, zeeroverij.  
2° een beursmisdrijf, het onwettig openbaar aantrekken van spaargelden of het verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning;  
3° een oplichting, een misbruik van vertrouwen, een misbruik van vennootschapsgoederen, een gijzeling, een diefstal of afpersing, of (een misdrijf dat verband houdt met de staat van faillissement)."

<sup>29</sup> Artikel 3 § 5 Richtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005 van het Europees parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, PB 25 november 2005.

<sup>30</sup> Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

Enfin, on ne sait pas non plus clairement pourquoi la condition préalable de prouver un processus de radicalisation ou d'autres conditions mentionnées à l'article 18/9, § 1, 1° de la loi du 30 novembre 1998 sont abandonnées.

### **E.2.2. Existence d'alternatives via les encadrements légaux existants pour la CTIF, la Sûreté de l'État et le SGRS**

La Cour constitutionnelle a jugé précédemment<sup>31</sup> ce qui suit: "Pour qu'une telle ingérence soit admissible, il est requis qu'elle soit nécessaire en vue d'atteindre un but légitime déterminé, ce qui implique notamment qu'un lien raisonnable de proportionnalité doive exister entre les conséquences de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la collectivité."

Dès lors, la Commission doit vérifier les alternatives existantes. Elle constate que la compétence existante de la Sûreté de l'État et du SGRS n'a pas été évoquée dans de tels dossiers. Cela semble curieux parce que ces services ont justement dans leurs tâches principales la recherche, l'analyse et le traitement de renseignements relatifs à "des activités qui menacent ou peuvent menacer"<sup>32</sup> (dont l'extrémisme).

D'autre part, la loi du 11 janvier 1993 impose également comme tâche principale à la CTIF "une coopération efficace et la concertation des autorités nationales, directement ou indirectement concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme"<sup>33</sup>.

La question de savoir si la Sûreté de l'État, le SGRS et la CTIF peuvent coopérer de manière efficace afin de pouvoir assurer le suivi du lien éventuel entre l'extrémisme et les infractions existantes (en l'occurrence le terrorisme et le financement de celui-ci) en vertu de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993 n'est pas traitée par le demandeur. Selon la CTIF elle-même (rapport annuel de 2010), la coopération en la matière semble pourtant être satisfaisante<sup>34</sup>.

Tenslotte is evenmin duidelijk waarom de voorafgaande voorwaarde van het aantonen van een radicaliseringsproces of andere voorwaarden vermeld in artikel 18/9 § 1, 1° van de wet van 30 november 1998 wordt verlaten?

### **E.2.2. Bestaan van alternatieven via de bestaande wettelijke omkaderingen voor CFI, Veiligheid van de Staat en ADIV**

Het Grondwettelijk Hof oordeelde eerder<sup>31</sup> "Opdat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer toelaatbaar is, is vereist dat ze noodzakelijk is om een bepaald wettig doel te bereiken, hetgeen onder meer inhoudt dat een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken persoon en de belangen van de gemeenschap."

De Commissie dient derhalve de bestaande alternatieven na te gaan. Zij stelt vast dat de bestaande bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat en ADIV in dergelijke dossiers onbesproken wordt gelaten. Dit lijkt merkwaardig omdat deze diensten juist als een van hun kerntaken hebben om inlichtingen over "activiteiten die bedreigen of kunnen bedreigen" (waaronder het extremisme) in te winnen, te analyseren en te verwerken<sup>32</sup>.

Anderzijds legt de wet van 11 januari 1993 de CFI ook als kerntaak op om te overleggen en doeltreffend samen te werken met "de nationale overheidsinstanties die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met inachtneming van hun specifieke bevoegdheden"<sup>33</sup>.

De vraag of de Veiligheid van de Staat, ADIV en de CFI afdoende kunnen samenwerken teneinde de mogelijke link tussen extremisme en de bestaande misdrijven (in casu terrorisme en de financiering ervan) onder artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 te kunnen opvolgen, wordt niet behandeld door de aanvrager. Blijkens de CFI zelf (jaarverslag 2010) blijkt de samenwerking ter zake nochtans bevredigend te zijn.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Voir le point B.5.1. de l'arrêt n° 16/2005 du 19 janvier 2005.

<sup>32</sup> Articles 7 et 8 de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>33</sup> Article 22, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa de la loi du 11 janvier 1993.

<sup>34</sup> [http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual\\_report/2011\\_ctif\\_cfi\\_fr.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/2011_ctif_cfi_fr.pdf): "L'évaluation du potentiel terroriste ou extrémiste des activités [...] est un exercice délicat. Lors de l'analyse de ces dossiers, la CTIF essaye d'associer les informations financières avec les informations disponibles auprès de services spécialisés. Les contacts avec [...] la Sûreté de l'État et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) de l'Armée sont donc cruciaux dans l'analyse du financement du terrorisme."

<sup>31</sup> Zie randnummer B.5.1. van het arrest nr. 16/2005 van 19 januari 2005.

<sup>32</sup> Artikelen 7 en 8 van de wet van 30 november 1998.

<sup>33</sup> Artikel 22 lid 2 Wet 11 januari 1993.

<sup>34</sup> [http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual\\_report/2011\\_ctif\\_cfi\\_nl.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/2011_ctif_cfi_nl.pdf): "De inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten [...] is een delicate oefening. Bij het onderzoek in dergelijke dossiers tracht de CFI de financiële informatie te koppelen aan de specifieke informatie die bij gespecialiseerde diensten beschikbaar is. De contacten met [...] de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) van de Krijgsmacht zijn dan ook van cruciaal belang in het onderzoek naar de financiering van terrorisme."

### E.2.3. Conditions légales existantes pour la collecte de données concernant des comptes bancaires et des transactions bancaires

L'analyse de données bancaires et d'opérations de personnes qui auraient des conceptions extrémistes doit être encadrée d'une base légale et de conditions suffisantes afin d'éviter une ingérence arbitraire dans la vie privée des personnes concernées (article 8 de la CEDH<sup>35</sup>).

Bien que cette base légale et ces garanties légales figurent bel et bien aujourd'hui dans la loi du 30 novembre 1998, le projet de loi ignore les conditions que nous retrouvons dans la loi susmentionnée à laquelle le projet de loi emprunte pourtant la définition d'extrémisme. Ces conditions sont les suivantes:

— la collecte de données concernant des comptes bancaires et des transactions bancaires fait actuellement partie des méthodes exceptionnelles de recueil de données<sup>36</sup> que le législateur a déjà considérées comme extrêmement intrusives pour la vie privée<sup>37</sup>, dans le cadre desquelles il faut respecter le principe de subsidiarité<sup>38</sup>;

— ces mesures relèvent de la compétence des services de renseignement et de sécurité<sup>39</sup> (en principe uniquement) en cas de menaces graves<sup>40</sup>, et donc normalement pas en cas de menaces potentielles<sup>41</sup> (donc, risques de radicalisation d'un extrémiste ou d'un groupement);

— il est question d'un contrôle interne et externe étendu des méthodes exceptionnelles. L'application des méthodes exceptionnelles doit notamment faire l'objet d'une autorisation interne préalable après avis conforme d'une commission administrative de surveillance<sup>42</sup>. A posteriori, il y a un contrôle du Comité permanent R;

— le législateur n'a pas autorisé que de telles méthodes exceptionnelles puissent être mises en œuvre en cas d'extrémisme (sauf en cas de processus de radicalisation manifeste)<sup>43</sup>. En d'autres termes, des opinions extrêmes exprimées une seule fois ne suffisent pas.

<sup>35</sup> Voir notamment l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, point 51.

<sup>36</sup> Voir l'article 18/9, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>37</sup> Sénat, session 2009-2010, 4-1053/10 concernant le Projet de loi relative aux méthodes de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité.

<sup>38</sup> Article 2, § 1, quatrième alinéa de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>39</sup> Article 18/15 de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>40</sup> Article 18/9, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>41</sup> L'article 18/3 de la loi du 30 novembre 1998 mentionne la possibilité d'appliquer les méthodes spécifiques de recueil de données en cas de menace potentielle (donc de risque). Les § 2 et 3 de l'article 18/9 contiennent une exception en cas de menace potentielle.

<sup>42</sup> Article 18/9, § 2 de la loi du 30 novembre 1998.

<sup>43</sup> Voir l'article 18/9, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi du 30 novembre 1998 où l'extrémisme n'est pas repris dans l'énumération de la liste de menaces qui peuvent entrer en ligne de compte dans ce contexte, dont toute "activité en rapport avec l'espionnage, le terrorisme, en ce compris le processus de radicalisation, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles, au sens de l'article 8, 1<sup>o</sup>"

### E.2.3. Bestaande wettelijke voorwaarden voor het verzamelen van gegevens betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen

Het onderzoek naar bankgegevens en verrichtingen van personen die extremistische opvattingen zouden hebben, moet omkaderd zijn door een wettelijke basis en afdoende voorwaarden, teneinde arbitraire interferentie in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen te vermijden (artikel 8 EVRM<sup>35</sup>).

Hoewel deze wettelijke basis en wettelijke waarborgen vandaag wel voorhanden zijn in de wet van 30 november 1998, negeert het wetsontwerp de voorwaarden die we vinden in voormelde wet waaraan het wetsontwerp wel de definitie van extremisme ontleent. Deze voorwaarden zijn:

— het verzamelen van gegevens betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen behoort vandaag tot de uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens<sup>36</sup>, die de wetgever reeds als uiterst ingrijpend voor de persoonlijke levenssfeer<sup>37</sup> heeft beschouwd, waarbij men het subsidiariteitsbeginsel<sup>38</sup> dient te respecteren.

— deze maatregelen behoren tot de bevoegdheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten<sup>39</sup> (in beginsel enkel) in geval van ernstige bedreigingen<sup>40</sup>, en dus normaal niet bij potentiële bedreigingen<sup>41</sup> (dus risico's of kansen op radicalisering van een extremist of groepering).

— er is sprake van uitgebreide interne en externe controle op de uitzonderlijke methoden. Onder meer moet de toepassing van de uitzonderlijke methoden voorafgaand intern worden gemachtigd na eensluidend advies van een bestuurlijke toezichtscommissie<sup>42</sup>. A posteriori is er controle door het Vast Comité I.

— de wetgever heeft niet toegelaten dat dergelijke uitzonderlijke maatregelen zouden kunnen worden aangevend in geval van extremisme (behoudens bij aantoonbaar radicaliseringsproces)<sup>43</sup>. Met andere woorden eenmalige extreme opinies volstaan niet.

<sup>35</sup> Zie onder meer § 51 van *EHRM*, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, § 51:

<sup>36</sup> Zie artikel 18/9 § 1 1<sup>o</sup> van de wet van 30 november 1998

<sup>37</sup> Senaat, zitting 2009-2010, 4-1053/10 aangaande het Wetsontwerp betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

<sup>38</sup> Artikel 2 § 1 lid 4 van de wet van 30 november 1998.

<sup>39</sup> Artikel 18/15 van de wet van 30 november 1998

<sup>40</sup> Artikel 18/9 § 1, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup> van de wet van 30 november 1998

<sup>41</sup> Artikel 18/3 van de wet van 30 november 1998 vermeldt de mogelijkheid om de specifieke methoden voor het verzamelen van gegevens toe te passen in geval van een potentiële bedreiging (dus risico). Artikel 18/9 § 2 en 3 bevatten een uitzondering in geval van potentiële bedreigingen.

<sup>42</sup> Artikel 18/9 § 2 van de wet van 30 november 1998

<sup>43</sup> Zie artikel 18/9 § 1 1<sup>o</sup> van de wet van 30 november 1998 waar extremisme niet staat opgesomd in de lijst van bedreigingen die hiervoor wel in aanmerking komen waaronder elke "activiteit die verband houdt met spionage, terrorisme, hieronder begrepen het radicaliseringsproces, de proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en de criminele organisaties, zoals omschreven in artikel 8, 1<sup>o</sup>"

Le fait de ne pas mentionner dans le projet de loi des conditions légales analogues pour des enquêtes sur l'extrémisme signifie concrètement qu'en vertu du projet de loi, la CTIF pourrait aller plus loin que si la Sûreté de l'État ou le SGRS collectait des données concernant des comptes bancaires et des transactions bancaires. La CTIF ne devrait pas non plus tenir compte des garanties en matière de procédure qui sont bel et bien imposées à la Sûreté de l'État et au SGRS. Les raisons et la nécessité de ce choix ne sont pas claires et semblent arbitraires.

On peut se demander pourquoi le législateur, qui poursuit le but légitime de gérer efficacement l'extrémisme présentant un processus de radicalisation manifeste, n'a pas réalisé d'évaluation des limitations extrêmes existantes dans la loi du 30 novembre 1998 quant aux enquêtes bancaires en cas d'extrémisme.

#### **E.2.4. Impact sur toutes les instances soumises à déclaration en vertu de la loi du 11 janvier 1993 — exigence de prévisibilité de la réglementation**

Les travaux préparatoires<sup>44</sup> précisent que tous les organismes et personnes soumis à déclaration (banques, comptables, notaires, ...) devront contrôler leurs clients afin de voir s'ils ont des conceptions ou des visées extrémistes et si une transaction financière a trait à des activités liées à ce genre de convictions. L'obligation de déclaration à la CTIF et les obligations y afférentes en vertu de la loi du 11 janvier 1993 s'appliquent donc également. L'article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993 a en effet surtout un impact sur la notion de "blanchiment" et sur la portée de l'obligation de déclaration à la CTIF<sup>45</sup>.

Une telle approche va certainement encore ajouter du trouble et de la confusion à la critique européenne existante d'imprécision de la législation (européenne et belge) en matière de blanchiment par les commissions vie privée européennes<sup>46</sup>. Il n'apparaît nulle part clairement que l'impact supplémentaire pour les instances soumises à déclaration ait été examiné et que les parties prenantes compétentes (par exemple FEBELFIN, ...) qui doivent déclarer des faits d'extrémisme à la CTIF aient été consultées. Les instances soumises à déclaration et les personnes concernées doivent pourtant pouvoir disposer d'une législation suffisamment accessible et prévisible, avec des critères de déclaration clairs

Het niet vermelden van analoge wettelijke voorwaarden voor onderzoeken van extremisme in het wetsontwerp betekent concreet dat de CFI door het wetsontwerp verder zou kunnen gaan dan indien de Veiligheid van de Staat of ADIV gegevens zou verzamelen betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen. De CFI zou ook geen rekening moeten houden met de procedurele waarborgen die wel aan de staatsveiligheid en ADIV zijn opgelegd. De reden en noodzaak hiervoor is onduidelijk, en lijkt arbitrair.

De vraag kan worden gesteld waarom de wetgever, die het legitieme doel nastreeft om extremisme met aantoonbaar radicaliseringsproces efficiënt aan te pakken, geen evaluatie heeft verricht van de bestaande verregaande beperkingen in de wet van 30 november 1998 op de bankonderzoeken in geval van extremisme.

#### **E.2.4. impact op alle meldingsplichtigen onder de Wet van 11 januari 1993 — eis van voorzienbaarheid van de regelgeving**

In de parlementaire voorbereiding<sup>44</sup> wordt aangehaald dat alle onder de witwaswetgeving meldingsplichtige instellingen of personen (banken, boekhouders, notarissen,...), zullen moeten beoordelen of hun cliënten er extremistische opvattingen en bedoelingen op na houden, en of een financiële transactie betrekking heeft op activiteiten die met dat gedachtegoed verband houden. De meldingsplicht aan de CFI en bijhorende verplichtingen onder de wet van 11 januari 1993 gelden dan eveneens. Artikel 5 § 3 van de wet van 11 januari heeft inderdaad vooral een impact op het begrip "witwassen" en de draagwijdte van de meldingsplicht aan de CFI<sup>45</sup>.

Dergelijke aanpak zal ongetwijfeld nog meer onrust en onduidelijkheid toevoegen aan de bestaande Europese kritiek van vaagheid van de (Europese en Belgische) witwaswetgeving door de Europese privacycommissies<sup>46</sup>. Nergens is duidelijk dat de bijkomende impact voor de meldingsplichtigen werd onderzocht, en dat de bevoegde stakeholders (bvb FEBELFIN,...) werden geconsulteerd die feiten van extremisme zullen dienen te melden aan de CFI. De meldingsplichtigen en betrokkenen dienen nochtans te kunnen beschikken over een voldoende toegankelijke en voorzienbare wetgeving, met duidelijke meldingscriteria zodat de betrokkenen de omstandigheden en voorwaarden voor een bankonderzoek door de

<sup>44</sup> Voir l'intervention lors de la réunion du 23 avril 2013, évoquée au Sénat, 5-1873/3.

<sup>45</sup> STESENS, G., *Witwasreglementering*. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 38.

<sup>46</sup> Voir l'avis 14/2011 du Groupe 29 du 13 juin 2011 sur les questions de protection des données relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, publié sur le lien suivant: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp186\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp186_fr.pdf).

<sup>44</sup> Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

<sup>45</sup> STESENS, G., *Witwasreglementering*. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 38.

<sup>46</sup> Zie het advies 14/2011 van de groep 29 van 13 juni 2011 over gegevensbeschermingskwesaties die verband houden met het voorkomen van het witwassen van geld en van het financieren van terrorisme, gepubliceerd op [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp186\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp186_nl.pdf).

afin que les personnes concernées puissent connaître les circonstances et les conditions d'une enquête bancaire par la CTIF (article 8 de la CEDH)<sup>47</sup>. Le projet de loi n'empêche toutefois pas de déclarations arbitraires lors de la formulation d'opinions extrêmes.

#### E.2.5. Nécessité d'une conservation limitée des données

La Commission attire l'attention sur la nécessité d'une conservation limitée des données. Le projet de loi ne contient aucun délai clair dans lequel la CTIF doit réaliser l'évaluation des intentions des personnes concernées.

Comme les travaux préparatoires l'indiquaient, le projet pourrait au moins prévoir un règlement pour la conservation et la destruction des données analogue à celui en vigueur pour la Sûreté de l'État et le SGRS selon l'article 21 de la loi du 30 novembre 1998<sup>48</sup>.

#### F. Recommandation pour un encadrement de l'application de l'article 13 de la LVP pour tous les traitements réalisés en vertu de la loi du 11 janvier 1993

Les travaux parlementaires ont abordé la nécessité d'un contrôle externe par le pouvoir législatif des organismes qui peuvent actuellement mener des enquêtes dans le cadre de dossiers d'extrémisme<sup>49</sup>. Les articles 9, 10, § 1 et 12 de la LVP ne s'appliquent pas aux traitements de données à caractère personnel rendus nécessaires à la suite de l'application de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (article 3, § 5, 4° de la LVP).

Dès lors, les droits (directs) d'accès et de rectification des personnes concernées à l'égard de la CTIF ne s'appliqueront pas au traitement visé de données à caractère personnel par la CTIF et la CTIF n'aura pas non plus d'obligation d'information à l'égard des personnes concernées.

Toutefois, la Commission fait remarquer que toutes les évaluations qui sont effectuées à l'égard des personnes concernées par la CTIF restent bel et bien soumises aux autres articles de la LVP. Dans ce contexte, les articles 4, 13, 16, 31 et 32 de la LVP sont particulièrement importants (les exigences de proportionnalité, le principe de sécurité et les compétences d'investigation de la Commission). Ni le

<sup>47</sup> Voir la Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Malone* c. Royaume-Uni du 2 août 1984, point 67. Voir également en particulier la Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Amann* c. Suisse du 16 février 2000, point 56; Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Rotaru* c. Roumanie, point 55, cités dans les avis 37.748 et 37.749 du Conseil d'État du 23 novembre 2004 concernant des avant-projets de loi "modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité" (37.748/AG) et "modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité" (37.749/AG), points 11 à 18 inclus, publiés sur le lien suivant: <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/1598/51K1598001.pdf>.

<sup>48</sup> Voir l'intervention lors de la séance du 23 avril 2013, évoquée au Sénat, 5-1873/3.

<sup>49</sup> Voir l'intervention lors de la séance du 23 avril 2013, évoquée au Sénat, 5-1873/3.

CFI kunnen kennen (artikel 8 EVRM)<sup>47</sup>. Arbitraire meldingen bij het uiten van extreme opinies worden echter niet verhinderd door het wetsontwerp.

#### E.2.5. Noodzaak van beperkte dataretentie

De Commissie wijst op de noodzaak van beperkte dataretentie. Het wetsontwerp bevat geen duidelijke termijnen binnen dewelke de CFI de beoordeling van de intenties van de betrokkenen dient te verrichten.

Minstens zou, zoals de parlementaire voorbereiding aangaf, het ontwerp kunnen voorzien in een regeling voor de bewaring en vernietiging van de gegevens analoog aan die welke geldt voor bij de Veiligheid van de Staat en ADIV volgens artikel 21 van de wet van 30 november 1998<sup>48</sup>.

#### F. Aanbeveling voor een omkadering van de toepassing van artikel 13 WVP voor alle verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993

In de parlementaire voorbereiding kwam de noodzaak van externe controle door de wetgevende macht ter sprake op de instellingen die vandaag extremisme kunnen onderzoeken<sup>49</sup>. De artikelen 9, 10, § 1, en 12 WVP zijn niet van toepassing op de verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn geworden ten gevolge van de toepassing van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (artikel 3 § 5, 4° WVP).

Op de bedoelde verwerking van persoonsgegevens door de CFI zullen derhalve de (directe) rechten van toegang en verbetering van de betrokkenen ten opzichte van de CFI niet gelden, noch zal de CFI een informatieplicht hebben ten aanzien van de betrokkenen.

De Commissie wijst er evenwel op dat alle evaluaties die worden verricht ten aanzien van de betrokkenen door de CFI wel onderworpen blijven aan de overige artikelen van de WVP. In het bijzonder zijn hierbij de artikelen 4, 13, 16, 31 en 32 WVP van belang (de vereisten van proportionaliteit, het veiligheidsbeginsel en de onderzoeksbevoegdheden van de Commissie. Noch het wetsontwerp, noch de jaarverslagen van

<sup>47</sup> Zie EHRM, arrest-*Malone* t/ Verenigd Koninkrijk van 2 augustus 1984, § 67. Zie ook inzonderheid EHRM, arrest-*Amann* t/ Zwitserland van 16 februari 2000, § 56; EHRM, arrest-*Rotaru* t/ Roemenië, § 55, aangehaald in de adviezen 37.748 en 37.749 van de raad van State van 23 november 2004 over voorontwerpen van wet "houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen" (37.748/AV) en "houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen" (37.749/AV), randnummers 11 tem 18, gepubliceerd op <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/1598/51K1598001.pdf>

<sup>48</sup> Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

<sup>49</sup> Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

projet de loi, ni les rapports annuels de la CTIF n'attirent une quelconque attention sur les obligations susmentionnées de la CTIF ou les droits indirects des personnes concernées auprès de la Commission pour les traitements effectués en vertu de la loi du 11 janvier 1993.

La Commission constate que l'application de l'article 13 de la LVP dans le contexte des traitements réalisés en vertu de la loi du 11 janvier 1993 exige un bon encadrement comme c'est déjà le cas pour les services de police. De précédentes discussions avec la CTIF dans des dossiers concrets en 2012 relatifs à des traitements effectués en vertu de la loi du 11 janvier 1993 établissent la nécessité d'un meilleur encadrement. Dans ce contexte, un organisme financier a remis en question<sup>50</sup> la compétence de la Commission d'effectuer des vérifications au sein de la CTIF et de l'organisme financier, ce qui n'a toutefois pas été suivi par la CTIF.

Il ressort clairement des avis antérieurs de la Commission que le maintien de la procédure de l'article 13 de la LVP est essentiel si les droits des personnes concernées en vertu des articles 9, 10 et 12 de la LVP sont exclus (voir l'avis relatif à l'inspection sociale<sup>51</sup>, l'avis sur les traitements par (anciennement) la CBFA (devenue FSMA)<sup>52</sup> et les autorités fiscales).

L'établissement d'une procédure par arrêté royal après l'avis préalable de la Commission constitue un élément d'encadrement, tel que cité précédemment<sup>53</sup>.

Un autre élément consiste à prévoir une politique publique de respect de la vie privée sur le site Internet de la CTIF<sup>54</sup> et/ou des organismes concernés qui signalerait aux personnes concernées la possibilité d'effectuer des vérifications via la Commission en vertu de l'article 13 de la LVP pour tous les traitements réalisés en vertu de la loi du 11 janvier 1993.

#### IV. — CONCLUSION

La Commission reconnaît le lien possible entre extrémisme et terrorisme qui est évoqué par la CTIF et l'utilité de poursuivre l'examen du phénomène de l'extrémisme dans le contexte réglementaire actuel (dans les dossiers de la Sûreté de l'État et du SGRS) dans la mesure où cela s'avère être un terreau fertile pour un processus de radicalisation manifeste et des infractions graves dont le terrorisme, le blanchiment, etc.

<sup>50</sup> La banque en question a fait référence à l'article 30 de la loi sur le blanchiment d'argent du 11 janvier 1993. Elle a argumenté qu'étant donné que la Commission n'était pas mentionnée dans la liste d'organismes, cette dernière ne pouvait pas effectuer de vérifications au sein de l'organisme financier. Réf. DOS-2012-035.

<sup>51</sup> Avis n° 06/1993 du 27 juillet 1993.

<sup>52</sup> Avis n° 26/2008 du 23 juillet 2008 et arrêté royal du 29 avril 2009 portant exécution de l'article 3, § 5, 3°, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel en ce qui concerne la Commission bancaire, financière et des Assurances, M.B. du 13 mai 2009.

<sup>53</sup> Voir le point 25 de l'avis n° 32/2012 du 17 octobre 2012.

<sup>54</sup> <http://www.ctif-cfi.be>.

de CFI vestigen enige aandacht op voormelde verplichtingen van de CFI, en de indirecte rechten van de betrokkenen bij de Commissie voor verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993.

De Commissie stelt vast dat de toepassing van artikel 13 WVP in de context van de verwerkingen die worden verricht onder de wet van 11 januari 1993 een goede omkadering vergt zoals reeds het geval is voor de politiediensten. Dat een betere omkadering nodig is tonen eerdere discussies met de CFI aan in concrete dossiers in 2012 betreffende verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993. Een financiële instelling stelde hierbij de bevoegdheid van de Commissie om verificaties te verrichten bij de CFI en de financiële instelling in vraag<sup>50</sup>, hetgeen echter niet werd gevolgd door de CFI.

Uit de eerdere adviezen van de Commissie blijkt duidelijk dat het behoud van de procedure artikel 13 essentieel is indien de rechten van de betrokkenen onder de artikelen 9, 10 en 12 worden uitgesloten (zie advies betreffende de sociale inspectie<sup>51</sup>, de verwerkingen door (voorheen) de CBFA (actueel FSMA)<sup>52</sup>, en de fiscale overheden).

Een element van omkadering, zoals eerder aangehaald<sup>53</sup>, is het vastleggen van een procedure bij Koninklijk besluit na het voorafgaand advies van de Commissie.

Een ander element is het voorzien van een publiek privacybeleid op de website<sup>54</sup> van de CFI en/of de betreffende instellingen waarin de betrokkenen worden gewezen op de mogelijkheid om verificaties te verrichten via de Commissie op grond van artikel 13 privacywet voor alle verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993.

#### IV. — BESLUIT

De Commissie erkent het mogelijke verband tussen extremisme en terrorisme dat door de CFI werd aangehaald, en het nut om binnen de actuele reglementaire context (in de dossiers van de Veiligheid van de Staat en ADIV) het fenomeen van extremisme te blijven onderzoeken in de mate dit een voedingsbodem blijkt te zijn voor een aantoonbaar radicaliseringsproces en ernstige misdrijven waaronder terrorisme, witwassen edm.

<sup>50</sup> De betreffende bank verwees naar artikel 30 van de witwaswet van 11 januari 1993. Zij redeneerde dat vermits de Commissie niet vermeld staat in de lijst van instellingen, de Commissie geen verificaties zou kunnen verrichten bij de financiële instelling. Ref. DOS-2012-035.

<sup>51</sup> advies 06/1993 van 27 juli 1993

<sup>52</sup> Advies 26/2008 van 23 juli 2008 en het Koninklijk besluit van 29 april 2009 tot uitvoering van artikel 3, § 5, 3°, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen, B.S., 13 mei 2009

<sup>53</sup> Zie punt 25 van het advies 32/2012 van 17 oktober 2012.

<sup>54</sup> [www.ctif-cfi.be](http://www.ctif-cfi.be)



Le projet de loi mélange toutefois sur le plan juridique l'approche via le droit pénal dans le domaine du terrorisme et de la lutte contre le blanchiment (sur lequel sont axées intrinsèquement les activités de la CTIF) et l'approche via le travail de renseignement (propre à la Sûreté de l'État et au SGRS). Toute approche législative de l'extrémisme doit répondre aux règles imposées en la matière par la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et généralement reconnues, ce qui exclut que l'approche des infractions qui ne font pas partie de la catégorie la plus lourde (donc des délits et des contraventions) qui seraient liées à l'extrémisme puisse donner lieu à ce que le législateur qualifie actuellement dans la loi du 30 novembre 1998 de méthodes exceptionnelles d'enquête (la collecte d'informations concernant des comptes bancaires et des transactions bancaires).

Le projet de loi semble également négliger d'autres éléments qui compromettent un traitement équilibré et proportionnel de données à caractère personnel par la CTIF. Sur le plan international, il n'existe aucun encadrement ou consensus pour aligner des phénomènes non punissables tels que l'extrémisme ou toute infraction (qui ne fait pas partie de la catégorie la plus lourde d'infractions) qui y est liée sur la définition (récemment étendue) du terrorisme ou d'autres infractions graves telles que celles mentionnées à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993. Un lien possible entre ces phénomènes ne justifie pas que l'on assimile ces notions sur le plan juridique.

La CTIF se voit conférer par le projet de loi une compétence arbitraire sans critères concrets d'évaluation (contrairement aux examens de transactions bancaires par la Sûreté de l'État et le SGRS). Les garanties strictes habituelles en matière de procédure<sup>55</sup> visant à protéger les personnes concernées ne sont pas prévues. La compétence de la Sûreté de l'État, du SGRS et la mission légale de coopération entre la CTIF, la Sûreté de l'État et le SGRS ou les éventuels problèmes sur ce plan (s'il y en a) ne sont pas abordés. L'impact du projet de loi sur les organismes soumis à déclaration n'est pas non plus expliqué, alors que le projet de loi implique le risque d'une interprétation arbitraire de l'extrémisme par chaque banque, chaque comptable, chaque avocat, chaque notaire, ... soumis à déclaration à la CTIF, sans le moindre encadrement légal clair que l'on retrouve pourtant dans la loi du 30 novembre 1998.

Enfin, la Commission recommande de prévoir un meilleur encadrement pour l'application de l'article 13 de la LVP pour tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la loi du 11 janvier 1993, au moyen d'un arrêté royal et d'une mention dans une politique publique de respect de la vie privée sur le site Internet de la CTIF.

<sup>55</sup> Voir le point 8 de l'avis n° 53/2002 du 19 décembre 2002 concernant l'Avant-projet de loi relatif à l'identification, au repérage, à la localisation, aux écoutes, à la prise de connaissance et à l'enregistrement de communications et télécommunications privées aux besoins des services de renseignement.

Het wetsontwerp vermengt echter op juridisch vlak de aanpak via strafrechtelijke handhaving in het domein van terrorisme en witwasbestrijding (waarop de activiteiten van de CFI intrinsiek gericht zijn) en de aanpak via inlichtingenwerk (eigen aan de Veiligheid van de Staat en ADIV). Elke wetgevende aanpak van extremisme dient te beantwoorden aan de regels die op dit vlak worden opgelegd door het Europees Verdrag en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die algemeen erkend zijn, hetgeen uitsluit dat de aanpak van de misdrijven die niet behoren tot de zwaarste categorie (dus wanbedrijven en overtredingen) die in verband zouden staan met extremisme kunnen aanleiding geven tot wat de wetgever vandaag in de wet van 30 november 1998 bestempelt als exceptionele onderzoeksmethoden (het verzamelen van informatie over bankrekeningen en banktransacties).

Het wetsontwerp blijkt ook andere elementen over het hoofd te zien, die een evenwichtige, proportionele verwerking van persoonsgegevens door de CFI in de weg staan. Op internationaal vlak bestaat geen omkadering of consensus om niet-strafbare fenomenen zoals extremisme of elk misdrijf (dat niet behoort tot de zwaarste categorie van misdrijven) dat hiermee verband houdt op dezelfde lijn te stellen als de (recent uitgebreide) definitie van terrorisme of andere zware misdrijven zoals deze die vermeld staan in artikel 5 van de wet van 11 januari 1993. Een mogelijk verband tussen deze fenomenen rechtvaardigt niet dat men deze begrippen op juridisch vlak gelijkstelt aan elkaar.

De CFI krijgt door het wetsontwerp een arbitraire bevoegdheid zonder concrete beoordelingscriteria (in tegenstelling tot de onderzoeken van bankverrichtingen door de Veiligheid van de Staat en ADIV). De gebruikelijke<sup>55</sup> strikte procedurele waarborgen tot bescherming van de betrokkenen worden niet voorzien. De bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat, van ADIV en de wettelijke samenwerkingstaak tussen CFI, de Veiligheid van de Staat en ADIV of de eventuele problemen op dat vlak (als die er al zijn) worden niet besproken. De impact van het wetsontwerp op de meldingsplichtige instellingen wordt evenmin toegelicht, terwijl het wetsontwerp het risico inhoudt op arbitraire interpretatie van extremisme door elke meldingsplichtige bank, boekhouder, advocaat, notaris, ... aan de CFI zonder enige duidelijke wettelijke omkadering die vandaag wel terug te vinden is in de wet van 30 november 1998.

De Commissie beveelt tot slot aan om een betere omkadering te voorzien voor de toepassing van artikel 13 WVP voor elke verwerking van persoonsgegevens onder de wet van 11 januari 1993 via een Koninklijk besluit en een vermelding in een publiek privacybeleid op de website van de CFI.

<sup>55</sup> Zie punt 8 van het advies nr. 53/2002 van 19 december 2002 betreffende het voorontwerp van wet betreffende de identificatie, het opsporen, het afluisteren, het kennismaken en het opnemen van privécommunicatie en — telecommunicatie ten behoeve van de inlichtingendiensten.

## PAR CES MOTIFS,

Vu les remarques formulées ci-dessus, la Commission émet un avis défavorable quant au projet de loi qui lui a été soumis.

*L'Administrateur f.f.,*

(sé) Patrick  
VAN WOUWE

*Le Président,*

(sé) Willem  
DEBEUCKELAERE

## OM DEZE REDENEN,

Gelet op de opmerkingen hierboven, brengt de Commissie een ongunstig advies uit over voorliggend wetsontwerp.

*De Wnd. Administrateur,*

(get.) Patrick  
VAN WOUWE

*De Voorzitter,*

(get.) Willem  
DEBEUCKELAERE