



Avis n° 30/2013 du 17 juillet 2013

Objet : demande d'avis concernant le 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 (CO-A-2013-027)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Président de la Chambre des Représentants, reçue le 11/06/2013 ;

Vu le rapport de Monsieur Gert Vermeulen ;

Émet, le 17 juillet 2013, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVIS

A. Finalité du projet de loi

1. 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*¹ (ci-après "le projet de loi").

2. Le projet de loi vise à compléter la loi du 11 janvier 1993² 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 parlementaires³, 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).

3. 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*"⁴.

4. Dans les travaux parlementaires de la discussion préalable au Sénat⁵, 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.*"

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

² 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.

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

⁴ Article 22 de la loi du 11 janvier 1993.

⁵ 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.

B. Contexte - au niveau national

5. La CTIF souhaite pouvoir mener des enquêtes si elle est confrontée à de l' "extrémisme". Cela ressortait déjà de ses rapports annuels de 2010⁶ et de 2011⁷.

6. 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

7. 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.

8. Bien que la définition de l'Union européenne du terrorisme ait été étendue⁸ récemment, cette définition comporte toujours des limites. Jusqu'à présent, l'Union européenne ne souhaite pas viser

⁶ 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."

⁷ http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/ctif_ra2011fr_pages.pdf.

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 1998⁹.

9. 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'Europe¹⁰ ou dans le contexte international (Nations Unies¹¹ et Groupe d'action financière¹²), les informations révélées par l'analyse de l'extrémisme par la CTIF soient utiles sur le plan international.

II. CONTENU DU PROJET DE LOI

10. 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." ;

2° dans le § 3, 1°, il est inséré, entre le premier et le deuxième tiret, un tiret supplémentaire rédigé comme suit :

"— à l'extrémisme;"

⁸ 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.

⁹ Loi *organique des services de renseignement et de sécurité*.

¹⁰ 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.

¹¹ 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. Ces instruments des Nations Unies visent uniquement l'approche du financement du terrorisme, pas de l'extrémisme.

¹² 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>.

11. Le terme "extrémisme" est défini comme suit dans l'article 8, 1^o, 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."

12. 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^o 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 1993¹³.

III. EXAMEN GÉNÉRAL

A. Applicabilité de la LVP

13. Le rapport annuel de 2009 de la CTIF et les travaux parlementaires¹⁴ attirent l'attention sur l'exemple de l'achat de biens immobiliers par des ASBL à caractère religieux.

14. 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" potentiels¹⁵), soit de personnes physiques actives au sein d'associations (ASBL).

¹³ STESENS, G., *Witwasreglementering*. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 37.

¹⁴ Sénat, 5-1873/1 et 5-1873/2.

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

15. 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) 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 personnel¹⁶.

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

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

17. 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 publics¹⁷ (article 1, § 4 de la LVP).

18. Le traitement en question est notamment mentionné à l'article 34 de la loi du 11 janvier 1993¹⁸.

19. 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.

C. Traitement de données à caractère personnel sensibles

20. 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 sorte que dans la pratique, il peut s'agir d'un traitement de données à caractère

¹⁶ 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."

¹⁷ Voir la note de bas de page n° 5 ci-avant.

¹⁸ "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^{er}, 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."

personnel relatives à "*l'origine raciale ou ethnique*¹⁹, *aux opinions politiques, aux convictions religieuses ou philosophiques (...)*" par la CTIF.

21. Un tel traitement est légitime "*lorsque le traitement des données à caractère personnel visées au § 1^{er} 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).

22. 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).

23. Tout comme la CTIF²⁰, 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.

24. 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.) ?

¹⁹ 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.

²⁰ 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.*"

D. Principe de finalité

25. Selon l'article 4, § 1, 2° 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 raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables*".

26. 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'État²¹ et du SGRS, alors que la CTIF, tout comme l'auteur principal de la proposition de loi le souligne d'ailleurs lui-même²², a une "finalité judiciaire".

27. Il faut également noter dans l'Exposé des motifs et dans le rapport fait au nom de la Commission des Finances et des Affaires économiques²³ 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.

28. 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

29. 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

²¹ Article 7, 1° de la loi du 30 novembre 1998.

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

²³ Sénat, 5-1873/3.

(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*²⁴.

30. Afin de motiver la nécessité de faire traiter des données à caractère personnel relatives au financement de l'extrémisme par la CTIF, les travaux parlementaires²⁵ attirent l'attention sur une réponse conjointe des ministres de la justice et des finances du 24 juin 2011 :

"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^{er}, 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."

31. 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"*²⁶. 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.

32. 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"*²⁷ est quand même posée dans les travaux parlementaires.

E.2. Évaluation de la proportionnalité par la Commission

33. 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.

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

²⁵ Sénat, 5-1873/1.

²⁶ Sénat, 5-1873/1.

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

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

34. 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'infractions²⁸ énumérées à l'article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993.

35. 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 2005²⁹ 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 parlementaires³⁰ 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 ?

²⁸ " 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)."

²⁹ 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.

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

36. 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^o 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

37. La Cour constitutionnelle a jugé précédemment³¹ 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.*"

38. 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"³² (dont l'extrémisme).

39. 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*"³³.

40. 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 satisfaisante³⁴.

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

³² Articles 7 et 8 de la loi du 30 novembre 1998.

³³ Article 22, § 1^{er}, 2^{ème} alinéa de la loi du 11 janvier 1993.

³⁴ 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.*"

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

41. 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 CEDH³⁵).

42. 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 données³⁶ que le législateur a déjà considérées comme extrêmement intrusives pour la vie privée³⁷, dans le cadre desquelles il faut respecter le principe de subsidiarité³⁸ ;
- ces mesures relèvent de la compétence des services de renseignement et de sécurité³⁹ (en principe uniquement) en cas de menaces graves⁴⁰, et donc normalement pas en cas de menaces potentielles⁴¹ (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 surveillance⁴². 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)⁴³. En d'autres termes, des opinions extrêmes exprimées une seule fois ne suffisent pas.

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

³⁶ Voir l'article 18/9, § 1^{er}, 1^o de la loi du 30 novembre 1998.

³⁷ 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.

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

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

⁴⁰ Article 18/9, § 1^{er}, 1^o et 2^o de la loi du 30 novembre 1998.

⁴¹ 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.

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

⁴³ Voir l'article 18/9, § 1^{er}, 1^o 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*

43. 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.

44. 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

45. Les travaux préparatoires⁴⁴ 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 CTIF⁴⁵.

46. 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 européennes⁴⁶. 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 afin que les personnes concernées puissent connaître les circonstances et les

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^{er}

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

⁴⁵ STESENS, G., *Witwasreglementering*. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 38.

⁴⁶ 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.

conditions d'une enquête bancaire par la CTIF (article 8 de la CEDH)⁴⁷. 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

47. 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.

48. 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 1998⁴⁸.

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

49. 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'extrémisme⁴⁹. 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^o de la LVP).

50. 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.

51. 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

⁴⁷ 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>.

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

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

Commission). Ni le 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.

52. 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 question⁵⁰ 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.

53. 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 sociale⁵¹, l'avis sur les traitements par (anciennement) la CBFA (devenue FSMA)⁵² et les autorités fiscales).

54. L'établissement d'une procédure par arrêté royal après l'avis préalable de la Commission constitue un élément d'encadrement, tel que cité précédemment⁵³.

55. Un autre élément consiste à prévoir une politique publique de respect de la vie privée sur le site Internet de la CTIF⁵⁴ 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

56. 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ Avis n° 06/1993 du 27 juillet 1993.

⁵² 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.

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

⁵⁴ <http://www.ctif-cfi.be>.

s'avère être un terreau fertile pour un processus de radicalisation manifeste et des infractions graves dont le terrorisme , le blanchiment, etc.

57. 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).

58. 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.

59. 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 procédure⁵⁵ 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.

⁵⁵ 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.*

60. 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.

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.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere