



Avis n° 36/2016 du 29 juin 2016

Objet : proposition de loi visant à améliorer la coopération entre la Cellule de traitement des informations financières et les organismes chargés de la lutte contre le terrorisme (CO-A-2016-038)

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 26 mai 2016 ;

Vu le rapport de Monsieur Gert Vermeulen ;

Émet, le 29 juin 2016, l'avis suivant :

I. REMARQUE PRÉALABLE

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général relatif à la protection des données et la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016¹.

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

II. BUT DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La Commission a été sollicitée afin d'émettre un avis sur la proposition de loi visant à améliorer la coopération entre la Cellule de traitement des informations financières et les organismes chargés de la lutte contre le terrorisme² (ci-après "la proposition de loi").

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)*

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>.

² Chambre, 54-1544/001, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1544/54K1544001.pdf>.

2. Les auteurs motivent la proposition de loi comme suit :

"Afin d'améliorer la lutte contre le terrorisme, la proposition de loi étend les prérogatives de la cellule chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent afin d'élargir les possibilités de collaboration avec les organismes chargés de la lutte contre le terrorisme. Pour ce faire, la proposition de loi :

- étend ses compétences au phénomène du radicalisme violent ;*
- donne la possibilité au Conseil national de sécurité d'intégrer en son sein le magistrat dirigeant de cette même cellule ;*
- lui octroie le statut de services d'appui de l'OCAM."*

3. La Cellule de traitement des informations financières (ci-après la CTIF) est une *"autorité administrative dotée de la personnalité juridique et chargée du traitement et de la transmission d'informations, en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme."*³

4. L'Organe pour la coordination de l'analyse de la menace (ci-après l'OCAM) *"a pour mission d'effectuer des évaluations stratégiques et ponctuelles sur les menaces terroristes et extrémistes à l'encontre de la Belgique. Ce travail repose essentiellement sur l'analyse des informations transmises par les services d'appui"*⁴. Les auteurs soulignent que la CTIF n'est actuellement pas mentionnée en tant que service d'appui de l'OCAM, ce qui empêcherait ce dernier de tenir compte, dans ses analyses, d'informations pertinentes dont disposerait la CTIF.

5. D'autre part, plusieurs mesures ont déjà été introduites ces derniers mois dans un cadre législatif adapté pour (entre autres) l'OCAM et la CTIF afin de permettre une meilleure coopération dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi la "loi Pot-pourri II"⁵ est entrée en vigueur le 29 février 2016.

6. L'article 227 de cette "loi Pot-pourri II" a modifié l'article 35, § 2 de la loi du 11 janvier 1993⁶. Une exception supplémentaire a été ajoutée au principe de traitement confidentiel de l'information par la CTIF, repris à l'article 35, § 1 de la loi du 11 janvier 1993. Actuellement, la CTIF peut dès lors adresser des "communications" *"dans le cadre d'une collaboration mutuelle entre, d'une part, la Cellule et, d'autre part, la Sûreté de l'État, le Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, son financement et les activités de blanchiment qui pourraient y être liées"*.

³ Article 22 de la loi du 11 janvier 1993.

⁴ <http://www.comiteri.be/index.php/fr/34-pages-fr/298-qu-est-ce-que-l-organe-de-coordination-pour-l-analyse-de-la-menace>.

⁵ Loi du 5 février 2016 *modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice*, M.B. du 19 février 2016.

⁶ 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*.

III. CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

7. Les articles 2, 3 et 4 de la proposition de loi sont libellés comme suit :

"Art. 2.

Dans l'article 5, § 3, 1°, 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 15 juillet 2013, le premier tiret est complété par les mots " , en ce compris le phénomène du radicalisme violent ;

Art. 3.

Dans la même loi, chapitre IV, est inséré un article 36/1, rédigé comme suit :

"Art. 36/1. Le magistrat dirigeant la Cellule de traitement des informations financières assiste aux réunions du Conseil national de sécurité visé par l'arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité, lorsque sa présence est requise par l'ordre du jour.

Art. 4.

L'article 2, 2°, c), de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace est complété par les mots "et la Cellule de traitement des informations financières visée par 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."

8. Les termes "radicalisme violent" ne sont pas définis.

9. Les auteurs motivent comme suit la modification de la loi du 11 janvier 1993 à l'article 2 de la proposition de loi : *"Il est, en effet, important de permettre à la Cellule d'agir de manière préventive et qu'elle puisse, le cas échéant, transmettre un dossier aux autorités judiciaires."*

10. L'article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993 énumère les phénomènes de criminalité auxquels une infraction doit être liée pour que l'origine de capitaux ou de biens qui en proviennent puisse être considérée comme étant illicite pour l'application de la loi sur le blanchiment⁷. Suite à la proposition de loi, l'article 5, § 3 de la loi du 11 janvier 1993 serait libellé comme suit :

⁷ STESENS, G., *Witwasreglementering. Artikelsgewijze bespreking*, Kluwer, 2011, 37.

"§ 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, en ce compris le phénomène du radicalisme violent ;"

IV. ANALYSE GÉNÉRALE

A. Applicabilité de la LVP

11. La Commission a déjà estimé⁸ que l'évaluation de conceptions ou de visées de personnes (...) 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 personnel.

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

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

13. La CTIF est responsable du traitement susmentionné de données à caractère personnel parce qu'elle devra effectuer les notifications vis-à-vis de l'OCAM (article 1, § 4 de la LVP).

14. Le traitement en question sera basé sur la loi du 10 juillet 2006 *relative à l'analyse de la menace*.

C. Traitement de données à caractère personnel sensibles

15. Le projet de loi vise le traitement de données à caractère personnel sensibles au sens de l'article 6, § 1 de la LVP. Dans la pratique, il peut s'agir d'un traitement de données à caractère personnel par la CTIF concernant *"l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques (...)"*.

16. 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, I) de la LVP).

⁸ Voir le point 15 de l'avis n° 30/2013 du 17 juillet 2013.

D. Principe de légalité - Examen de la qualité de la législation

17. Selon l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution, la proposition de loi doit répondre à plusieurs exigences de qualité⁹. Le projet de loi doit être suffisamment précis et donc prévisible. La législation doit même, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, être particulièrement précise¹⁰ et prévoir encore des garanties procédurales supplémentaires¹¹, s'il s'agit de mesures d'investigation d'une certaine ampleur (populations plus grandes) dont les personnes concernées ne sont pas informées. De telles exigences de qualité ressortent également des avis du Conseil d'État et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle s'il s'agit de mesures de recherche, d'investigation et de contrôle par l'autorité.

18. L'article 2 de la proposition de loi vise le phénomène du "radicalisme violent", sans autre précision, hormis une référence évidente, dans les développements, aux activités terroristes de l'État islamique.

19. La proposition de loi ne définit pas les notions de "radicalisme" et de "violent", de sorte que l'on en est réduit à la compréhension et à l'interprétation des deux termes dans la langue usuelle.

20. En ce qui concerne le "radicalisme", il est déjà évident que la notion recouvre plusieurs significations qui ne se situent pas nécessairement dans la sphère du terrorisme ou du comportement punissable. Le terme est dérivé de *radix* qui signifie *racine*. Le lien entre radicalisme et "racines" se situe dans la représentation d'un système/d'une structure/d'un parti par un arbre. D'un point de vue historique, par le passé, le terme "radicalisme" a même été utilisé pour certaines tendances politiques telles que celles du "Radicaal-liberalisme" (Libéralisme radical)¹² ou des "Christen-radicalen" (Chrétiens radicaux)¹³.

21. On ne sait par ailleurs pas clairement si l'ajout de l'adjectif "violent" vise à limiter la sphère d'application prévue de la proposition à des formes de radicalisme où la violence a été ou est effectivement utilisée, ou si la proposition de loi entend cibler le radicalisme pouvant engendrer la violence.

⁹ Cour européenne des droits de l'homme, 4 mai 2000, Rotaru, § 52.

¹⁰ Voir la Cour européenne des droits de l'homme, affaires Kruslin, Huvig et Kopp c. Suisse du 25 mars 1998 et Amann c. Suisse du 16 février 2000 (interception secrète d'une conversation téléphonique à l'intéressé provenant de l'ambassade soviétique).

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, Kruslin c. France.

¹² À la fin du dix-neuvième siècle, c'était le nom des libéraux progressistes qui s'opposaient à l'establishment libéral qu'ils estimaient tombé en désuétude. On en rencontrait aussi aux Pays-Bas (sous le nom de "Radikale Bond") et au Danemark (sous le nom de "Radikale Venstre).

¹³ Vers les années 60 aux Pays-Bas, c'était le nom des Chrétiens progressistes qui associaient le message biblique, à savoir celui du Nouveau Testament, à la politique de gauche. Cela se passait au sein du "Anti-Revolutionaire Partij", mais sur le plan politique, cela s'exprimait notamment au sein du "Politieke Partij Radikalen" et de l' "Evangelische Volkspartij".

22. En tout état de cause, la sphère d'application de la proposition de loi manque donc de clarté car elle n'est pas suffisamment définie pour satisfaire à des exigences essentielles découlant du principe de légalité.

23. En outre, l'association dans la proposition de loi de la notion de "radicalisme violent" à la notion d' "illicite" au sens de l'article 5, § 3, 1° de la loi du 11 janvier 1993 est problématique, vu que le "radicalisme violent" n'est pas punissable en soi et que dès lors, on ne voit pas comment il pourrait relever du "terrorisme" (*"en ce compris le phénomène du radicalisme violent"*), qui est bel et bien punissable.

24. La Commission conclut que la proposition de loi soulève plus de questions qu'elle ne cible une limitation claire du comportement visé. La Commission estime par conséquent que la proposition de loi présente des lacunes concernant les aspects évoqués aux points 18 à 23 inclus susmentionnés pour répondre aux exigences de qualité et de prévisibilité que la législation doit remplir.

E. Principe de finalité

25. D'après l'article 4, § 1, 2° de la LVP, *"les données à caractère personnel ne peuvent 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 finalité de l'article 2 de la proposition de loi, mentionnée au point 7 (*"transmettre un dossier aux autorités judiciaires"*), manque de logique.

27. À moins que le radicalisme violent, qui n'est en effet pas punissable de manière autonome, puisse également être qualifié de terrorisme ou que son approche puisse s'inscrire dans le cadre de l'approche proactive du terrorisme, la transmission d'un dossier en la matière aux autorités judiciaires (avec comme finalité l'engagement d'une enquête pénale et, le cas échéant, de poursuites) a peu de sens.

28. L'article 2 de la proposition de loi n'est pas non plus logique à la lumière de la loi du 11 janvier 1993. La finalité de la proposition de loi telle que mentionnée dans les développements (s'attaquer aux moyens de financement du radicalisme violent en tant que forme de terrorisme) ne répond en effet pas à la portée de la modification proposée de la loi du 11 janvier 1993. La modification proposée implique en effet que le radicalisme violent soit ajouté à la liste des phénomènes de criminalité pouvant générer des avantages patrimoniaux illicites et auxquels les dispositions relatives

au blanchiment de la loi du 11 janvier 1993 peuvent dès lors s'appliquer. Alors que d'après les développements, le but visé est de s'attaquer au financement du radicalisme violent, la modification de loi proposée vise justement d'un point de vue technique non pas à s'attaquer au financement du radicalisme violent mais au blanchiment des éventuels avantages patrimoniaux illicites que pourrait générer le radicalisme violent (à cet égard, on peut douter que ce phénomène génère de l'argent et on peut difficilement qualifier d'illicite l'éventuel profit de produit, vu qu'il ne s'agit pas d'un comportement punissable).

29. La Commission estime que l'article 2 de la proposition de loi est dès lors problématique à la lumière de la finalité qu'elle vise.

F. Proportionnalité

30. L'article 4, § 1, 3° de la LVP dispose que 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 européenne des droits de l'homme que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques.¹⁴

F.1. Motivation par le demandeur de la proportionnalité de l'article 3 de la proposition de loi (échange d'information de la CTIF vers l'OCAM)

31. Pour motiver la nécessité de permettre que la CTIF partage des informations avec l'OCAM, les auteurs renvoient dans les développements au fait que la CTIF pourrait échanger des données indirectement (plutôt que via le parquet) avec d' "d'autres organismes chargés de la lutte contre le terrorisme"¹⁵.

32. Cette analyse n'est toutefois pas correcte. La Commission renvoie au cadre législatif mentionné au point 6 et constate qu'entre-temps, la CTIF et l'OCAM peuvent déjà s'échanger des informations. Elle considère qu'il n'est plus nécessaire de maintenir l'article 4 de la proposition de loi.

F.2. Motivation par le demandeur de la proportionnalité de l'article 2 de la proposition de loi (approche du "radicalisme violent" en vertu de la loi du 11 janvier 1993)

¹⁴ Voir notamment *CEDH, Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978.

¹⁵ Voir la page 4, alinéa 6 de Doc. Chambre, 54-1544/001.

33. La Cour constitutionnelle a jugé précédemment ce qui suit¹⁶ : *"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 doit exister entre les conséquences de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la collectivité."*

34. L'article 2 de la proposition de loi a un effet de contrôle social beaucoup plus vaste que ce qui est expliqué dans les développements. En effet, suite à la modification de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993, les organismes ayant une obligation de notification devraient mener une enquête sur le blanchiment de biens patrimoniaux d'origine "illicite" générés par des infractions liées à (la nouvelle notion juridiquement insuffisamment délimitée de) radicalisme violent", alors que ce dernier phénomène ne relève pas en soi de la criminalité et n'est dès lors pas punissable. La proposition de loi risque donc d'installer un cadre de contrôle pour chaque produit du "radicalisme violent", même si ce produit n'a pas été généré par des faits punissables.

35. Au vu des considérations susmentionnées, la Commission estime que l'article 2 de la proposition de loi n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité.

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

36. 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).

37. La Commission rappelle¹⁷ enfin ses précédentes recommandations visant à prévoir, au niveau de la CTIF, un meilleur encadrement pour l'application de l'article 13 de la LVP à chaque traitement de données à caractère personnel réalisé en vertu de la loi du 11 janvier 1993, ce via un arrêté royal et une mention dans une politique publique de respect de la vie privée sur le site Internet de la CTIF.

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

¹⁷ Voir le point 25 de l'avis n° 32/2012 du 17 octobre 2012 et les points 49 et suivants de l'avis n° 30/2013 du 17 juillet 2013.

PAR CES MOTIFS,

La Commission reconnaît la légalité de la finalité générique du traitement qui consiste à combattre certaines formes de terrorisme de manière plus efficace, notamment grâce à un échange de données entre les services de la CTIF et de l'OCAM.

La Commission émet un **avis défavorable** concernant l'article 2 de la proposition de loi, qui modifie l'article 5, § 3, 1° de la loi du 11 janvier 1993. Le "radicalisme violent" n'est en effet pas suffisamment défini et ne constitue pas non plus actuellement un comportement punissable de manière autonome, de sorte que l'on ne sait pas clairement quels avantages patrimoniaux générés par quelles infractions qui y sont liées devraient être qualifiés d'illicites. En outre, on voit difficilement comment on pourrait s'attaquer au financement du radicalisme violent via l'ajout proposé du "radicalisme violent" à la liste des phénomènes (de criminalité) pouvant générer des avantages patrimoniaux (illicites) et auxquels dès lors les dispositions relatives au blanchiment de la loi du 11 janvier 1993 peuvent trouver à s'appliquer.

La Commission émet un **avis défavorable** concernant l'article 4 de la proposition de loi, car sa valeur ajoutée n'est pas claire.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere