

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

8 MAI 2013

**Proposition 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**

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES PAR  
**MME TALHAOUI ET M. MORAEL**

# BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

8 MEI 2013

**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**

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN EN VOOR DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN UITGEBRACHT DOOR MEVROUW **TALHAOUI** EN DE HEER **MORAEL**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

**Président/Voorzitter :** Ludo Sannen.

**Membres/Leden :**

N-VA Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Sabine Vermeulen.  
PS Marie Arena, Ahmed Laaouej, Louis Siquet.  
MR François Bellot, Richard Miller.  
CD&V Wouter Beke, Etienne Schouppe.  
sp.a Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.  
Open Vld Rik Daems.  
Vlaams Belang Anke Van dermeersch.  
Écolo Jacky Morael.  
cdH Bertin Mampaka Mankamba.

**Suppléants/Plaatsvervangers :**

Bart De Nijn, Inge Faes, Lies Jans, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.  
Paul Magnette, Philippe Mahoux, Fabienne Winckel, Olga Zrihen.  
Christine Defraigne, Gérard Deprez, Dominique Tilmans.  
Dirk Claes, Cindy Franssen, Johan Verstreken.  
Dalila Douifi, Fatma Pehlivian, Guy Swennen.  
Jean-Jacques De Gucht, Yoeri Vastersavendts.  
Yves Buysse, Filip Dewinter.  
Benoit Hellings, Cécile Thibaut.  
Francis Delpérée, Vanessa Matz.

*Voir:*

Documents du Sénat :

5-1873 - 2012/2013 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Vastersavendts et consorts.

N° 2 : Amendements.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

5-1873 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Vastersavendts c.s.

Nr. 2 : Amendementen.

## I. INTRODUCTION

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 » (doc. Sénat, n° 5-1873/1) a été déposée par M. Vastersavendts et consorts le 4 décembre 2012. Après le renvoi par la séance plénière le 6 décembre 2012, la commission des Finances et des Affaires économiques a examiné la proposition de loi faisant l'objet du présent rapport au cours des réunions du 30 janvier 2013, du 5 février 2013 et du 23 avril 2013.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION DE LOI, M. YOERI VASTERSAVENDTS

Lors de la discussion du rapport annuel 2011 de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), il est apparu que les enquêtes effectuées par la CTIF sur le financement du terrorisme sont efficaces dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'intervenant cite l'extrait suivant du rapport annuel 2011 de la CTIF (page 93): « La part limitée des dossiers en relation avec le financement du terrorisme — en ce compris le financement de la prolifération — dans le total des dossiers transmis en 2011 ne signifie pas que la CTIF sous-évalue l'importance des investigations financières pour lutter contre le financement du terrorisme. De telles enquêtes ne vont peut-être pas permettre de déjouer des actions ponctuelles ou des attentats mais peuvent contribuer à empêcher des organisations terroristes ou des États de mettre en place des infrastructures ou de créer un climat favorable à la prolifération de telles actions violentes. »

La CTIF reconnaît qu'il lui est parfois très difficile de faire la distinction entre l'extrémisme et le terrorisme. Alors qu'elle est habilitée à examiner les comptes des organisations visées par des dossiers de terrorisme, elle ne l'est pas dans le cas de dossiers d'extrémisme. Les auteurs de la proposition de loi à l'examen estiment qu'il est plus que jamais opportun que la CTIF ait également un droit de regard sur les transactions financières dans les dossiers d'extrémisme. La proposition de loi a donc pour objet de remédier à cette lacune dans la législation actuelle.

M. Vastersavendts signale encore que, lors de la présentation de son rapport annuel 2010, la CTIF a explicitement demandé à pouvoir également mener des enquêtes dans le cadre de dossiers d'extrémisme.

## I. INLEIDING

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 » (stuk Senaat, nr. 5-1873/1) is door de heer Vastersavendts c.s. ingediend op 4 december 2012. Na verwijzing door de plenaire vergadering op 6 december 2012, heeft de commissie voor de Financiën en de Economische Aangelegenheden het wetsvoorstel besproken tijdens de vergaderingen van 30 januari 2013, 5 februari 2013 en 23 april 2013.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET WETSVOORSTEL, DE HEER YOERI VASTERSAVENDTS

Naar aanleiding van de besprekking van het jaarverslag 2011 van de Cel voor Informatieverwerking (CFI) is gebleken dat uit de door de CFI uitgevoerde onderzoeken naar financiering van terrorisme, dergelijke onderzoeken wel degelijk efficiënt zijn in de strijd tegen het terrorisme. Spreker citeert als volgt uit het CFI-jaarverslag 2011 (blz. 93): « Het beperkt aandeel van dossiers inzake de financiering van terrorisme — met inbegrip van proliferatie — in het totaal van de in 2011 doorgemelde dossiers betekent echter geenszins dat de CFI het belang van financieel onderzoek naar terrorisme onderschat. Dergelijk onderzoek zal er wellicht niet in slagen om concrete eenmalige acties of aanslagen te verijdelen, maar kan er wel toe bijdragen om terroristische organisaties of staten te verhinderen de nodige infrastructuur op te bouwen en het geschikte klimaat te creëren waaruit gewelddadige acties voortvloeien. »

De CFI geeft toe dat het voor haar bijzonder moeilijk is om een lijn te trekken tussen extremisme en terrorisme. Wanneer het dossiers van extremisme betreft, is de CFI vandaag niet bevoegd om rekeningen te onderzoeken. Voor terrorismedossiers, is de CFI wél bevoegd. De indieners van het wetsvoorstel zijn van oordeel dat het meer dan opportuun is om ingeval van extremisme ook inzage in de financiële transacties te bekomen. Vandaar het wetsvoorstel om aan deze lacune in de huidige wetgeving te remediëren.

De heer Vastersavendts wijst er nog op dat de CFI zelf aangaf bij de presentatie van het jaarverslag 2010 dat het vragende partij is om ook ingeval van dossiers van extremisme een onderzoek te kunnen voeren.

En réponse à une question écrite posée le 26 mai 2011 par M. De Croo aux ministres de la Justice et des Finances, ces derniers ont déclaré ce qui suit : « 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 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. » (questions écrites n°s 5-2390 et 5-2391 de M. Alexander De Croo, Sénat, 26 mai 2011). M. Vastersavendts signale par ailleurs qu'il arrive qu'une partie des allocations sociales versées contribuent, par toutes sortes de voies détournées, au financement d'objectifs extrémistes voire terroristes. La CTIF a transmis, en 2009 et 2010, plusieurs dossiers d'acquisition de biens immobiliers par des ASBL à caractère religieux. Ces acquisitions sont en général réalisées avec des fonds qui ont été préalablement versés en espèces sur les comptes de l'ASBL et qui proviennent de dons personnels.

La proposition de loi à l'examen vise dès lors à ajouter la notion d'« extrémisme », telle qu'elle est définie dans la loi du 30 novembre 1998, à l'énumération prévue 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.

### **III. DISCUSSION**

#### **a) Discussion générale**

*Réunion du 30 janvier 2013*

M. Marc Penna, représentant de la CTIF, déclare que la CTIF soutient la proposition de loi. Lors de ses enquêtes, la CTIF a effectivement des difficultés à distinguer les transactions financières qui financent directement le terrorisme de celles qui le financent indirectement en soutenant des activités extrémistes. Actuellement, la CTIF doit classer sans suite les dossiers de financement indirect alors que ceux-ci pourraient également contenir des informations essentielles ayant un lien, certes indirect, avec des activités terroristes. L'intervenant confirme également que la CTIF a constaté que des allocations sociales étaient directement versées soit à des organisations qui financent des activités terroristes, soit à des ASBL qui soutiennent financièrement l'extrémisme et la radicalisation. L'intervenant estime qu'il est important d'inscrire le « financement de l'extrémisme » dans la loi du 11 janvier 1993. M. Penna précise encore que comme telle, la CTIF n'a pas de véritable pouvoir de contrôle : la cellule examine les transactions financière-

In antwoord op een schriftelijke vraag van senator De Croo aan de ministers van Justitie en Financiën van 26 mei 2011, stelden dezen dat « 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. » (schriftelijke vragen nrs.5-2390 en 5-2391 van de heer Alexander De Croo, Senaat, 26 mei 2011). Tevens wijst de heer Vastersavendts er nog op dat een deel van uitbetaalde sociale uitkeringen soms via allerlei omwegen, bijdragen tot het financieren van extremistische en zelfs terroristische doelstellingen. De CFI meldde voor 2009 en 2010 verschillende dossiers waarin onroerende goederen aangekocht werden door VZW's met een 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.

Het wetsvoorstel strekt er dan ook toe om het begrip « extremisme », zoals bepaald in de wet van 30 november 1998 op te nemen in de opsomming van 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.

### **III. BESPREKING**

#### **a) Algemene Besprekking**

*Vergadering van 30 januari 2013*

De heer Marc Penna, vertegenwoordiger van de CFI, verklaart dat de CFI zich schaart achter het wetsvoorstel. De CFI wordt tijdens haar onderzoeken inderdaad geconfronteerd met problemen om te detecteren of bepaalde financiële transacties rechtstreeks gelinkt zijn aan terrorisme of eerder zijdelings door financiering van extremistische activiteiten. Op dit ogenblik moet de CFI in het laatste geval de dossiers klasseren, terwijl ook deze dossiers belangrijke informatie zouden kunnen bevatten die, zij het dan eerder onrechtstreeks, verband houdt met terroristische activiteiten. Tevens bevestigt de spreker dat de CFI heeft vastgesteld dat sociale uitkeringen rechtstreeks worden doorgestort ofwel om terroristische activiteiten te financieren, ofwel op rekeningen van VZW's die extremisme en radicalisering financieel ondersteunen. Spreker is van oordeel dat het belangrijk is dat de « financiering van het extremisme » in de wet van 11 januari 1993 wordt ingeschreven. De heer Penna wijst er wel nog op dat de CFI geen echte

res signalées comme potentiellement suspectes et transmet au besoin les résultats de l'enquête aux services de contrôle compétents.

Mme Talhaoui estime qu'il est essentiel de définir très précisément le terme « extrémisme », surtout s'il est utilisé dans le contexte du droit pénal. En effet, l'extrémisme se décline sous les formes les plus diverses, il peut se revendiquer aussi bien de gauche que de droite, ou émerger d'une mouvance tantôt religieuse, tantôt écologique, etc. L'intervenante aimeraient donc que les auteurs de la proposition de loi définissent avec précision la notion « d'extrémisme » ajoutée à la loi du 11 janvier 1993.

M. Sannen, coauteur de la proposition de loi, précise que les développements définissent la notion « d'extrémisme », en renvoyant à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité : « extrémisme : 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; ».

Mme Arena déclare que le groupe PS a pris connaissance de la proposition de loi avec intérêt. Elle aussi souhaitait une définition plus précise de la notion « d'extrémisme » et elle l'a trouvée dans les développements de la proposition de loi (doc. Sénat, n° 5-1873/1, p. 4, avant-dernier paragraphe). Elle souligne que le lien établi avec la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité est pour elle essentiel. Il n'est en aucun cas question d'aboutir à une autre définition de l'extrémisme.

M. Schouppe déclare comprendre les réticences exprimées par Mme Talhaoui lors de son intervention. Même si M. Penna, représentant de la CTIF, a parlé d'extrémisme et de radicalisme, il serait saurait être question d'ajouter de nouvelles interprétations à la notion « d'extrémisme ». Le CD&V estime également qu'il ne faut retenir qu'une seule définition de l'extrémisme, celle énoncée par l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998. La liberté d'opinion est un principe garanti par la Constitution (article 19) que l'on ne peut pas limiter sans plus.

controlebevoegdheid heeft als zodanig : de cel onderzoekt de meldingen van mogelijk verdachte financiële transacties en maakt de resultaten van het onderzoek zo nodig over aan de bevoegde controlediensten.

Mevrouw Talhaoui is van oordeel dat het van groot belang is dat het woord « extremisme », zeker wanneer het van toepassing zou worden in de context van het strafrecht, zeer nauwkeurig wordt gedefinieerd. Er bestaan immers allerlei vormen van extremisme, zowel links als rechts als religieus, als ecologisch, ... Spreekster wenst dan ook van de indieners van het wetsvoorstel te vernemen wat de juiste definitie is van het begrip « extremisme » dat in het wetsvoorstel van 11 januari 1993 wordt ingevoerd.

De heer Sannen, mede-indiener van het wetsvoorstel, verduidelijkt dat voor het definiëren van het begrip « extremisme » in de toelichting wordt verwzen naar artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten : « extremisme : 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; ».

Mevrouw Arena verklaart dat de PS-fractie met interesse kennis heeft genomen van het wetsvoorstel. Maar ook zij wenste meer verduidelijking bij de definitie van het begrip « extremisme » en heeft deze verduidelijking teruggevonden in de toelichting bij het wetsvoorstel (stuk Senaat, nr. 5-1873/1, blz. 4, voorlaatste paragraaf). Zij onderlijnt dat het verband met de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, voor haar belangrijk is. Op geen enkele wijze kan of mag het de bedoeling zijn om tot een andere definitie van extremisme te komen.

De heer Schouppe verklaart begrip te hebben voor het terughoudend standpunt van mevrouw Talhaoui, zoals bleek uit haar tussenkomst. Waar de heer Penna, vertegenwoordiger van de CFI, sprak over extremisme en radicalisme, kan het toch niet zijn dat er nieuwe interpretaties van het begrip « extremisme » zouden worden gehanteerd. Ook voor CD&V geldt maar één definitie van extremisme en dat is diegene die in de artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998 is opgenomen. Het grondwettelijk gegarandeerde beginsel van de vrijheid van meningsuiting (artikel 19 van de Grondwet) mag niet zomaar aan banden worden gelegd.

M. Daems se rallie à l'intervention de M. Schouuppe pour qui il faut être prudent lorsqu'on introduit de nouvelles définitions, parce qu'elles sont susceptibles de restreindre la liberté d'opinion. L'intervenant souhaite donc que les auteurs de la proposition de loi confirment à nouveau de manière explicite que pour l'application du nouveau § 2/1 inséré dans 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, le terme « extrémisme » sera utilisé uniquement dans le sens défini par l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998.

M. Boogaerts insiste également sur une définition claire de la notion « d'extrémisme ».

M. Penna, représentant de la CTIF, répète que la CTIF vise uniquement « l'extrémisme » dans le cadre de la lutte contre le financement d'actes de violence et de terrorisme, et rien de plus. C'est d'ailleurs la mission qui lui incombe.

L'auteur principal de la proposition de loi, M. Vastersavendts, rappelle une nouvelle fois que la proposition de loi trouve son origine dans certaines constatations faites par la CTIF dans le cadre d'une des missions qu'elle exerce en vertu de la loi du 11 janvier 1993, à savoir le traitement et la transmission d'informations en vue de la lutte contre le financement du terrorisme. La constatation a été faite que le terrorisme est financé par l'intermédiaire de mouvements extrémistes. C'est ce qui explique la demande d'élargissement de la compétence de la CTIF à cet égard. Pour la définition de « l'extrémisme », il est fait exclusivement référence à la définition qui figure à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998. En d'autres mots, une modification de cette loi n'est pas à l'ordre du jour.

La CTIF n'effectue pas de contrôles. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique, qui est chargée de traiter et de transmettre des informations en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment le financement de la prolifération d'activités nucléaires sensibles ou la mise au point de vecteurs d'armes nucléaires.

La commission aimerait connaître le plus rapidement possible l'avis du gouvernement sur la proposition de loi.

De heer Daems kan de heer Schouuppe volgen in zijn tussenkomst waarin hij verklaart dat men voorzichtig moet zijn bij het introduceren van definities die ertoe kunnen leiden dat de vrijheid van meningsuiting zou worden beperkt. Spreker wenst dan ook dat de indieners van het wetsvoorstel nogmaals uitdrukkelijk zouden bevestigen dat voor de toepassing van de nieuwe paragraaf 2/1 van 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, enkel zou gebruik gemaakt worden van het woord « extremisme » zoals het is gedefinieerd in artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998.

De heer Boogaerts dringt ook aan op een duidelijke definiëring van het begrip « extremisme ».

De heer Penna, vertegenwoordiger van de CFI, herhaalt dat de CFI uitsluitend « extremisme » viseert binnen het kader van de strijd tegen de financiering van gewelddaden en terrorisme en niets meer. Dit is immers haar opdracht.

De hoofdindienier van het wetsvoorstel, de heer Vastersavendts, verduidelijkt nogmaals dat het wetsvoorstel haar oorsprong vindt in bepaalde vaststellingen die de CFI heeft gedaan in het kader van één van haar opdrachten die zij uitoefent overeenkomstig de wet van 11 januari 1993, namelijk het verwerken en doormelden van informatie met het oog op de bestrijding van de financiering van terrorisme. Er werd vastgesteld dat terrorisme wordt gefinancierd via de omweg van extremistische bewegingen. Vandaar de vraag naar uitbreiding van de bevoegdheid van de CFI in dit verband. Voor de definitie van « extremisme » wordt er uitsluitend verwezen naar de definitie, zoals opgenomen in artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998. Een wijziging van deze wet ligt met andere woorden niet ter tafel.

De CFI voert geen controles uit, maar is een onafhankelijke administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid, belast met het verwerken en doormelden van informatie met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, waaronder de financiering van proliferatie van gevoelige nucleaire activiteiten of van ontwikkeling van overbrengingssystemen voor nucleaire wapens.

De commissie wenst zo snel als mogelijk het advies te kennen van de regering over het wetsvoorstel.

*Réunion du 5 février 2013*

M. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, précise la position du gouvernement comme suit. Une importance de tout premier ordre est accordée à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et ce tant au niveau international que sur le plan européen. Aujourd'hui encore a été publiée une communication de la Commission européenne mettant l'accent sur la lutte contre le blanchiment d'argent: deux directives relatives au trafic de drogue, au financement du terrorisme, au trafic d'armes, etc., y sont annoncées.

En ce qui concerne la proposition de loi à l'examen, le secrétaire d'État estime que sa teneur s'inscrit dans le droit fil des initiatives déployées en la matière aux niveaux international et européen. Il exprime dès lors son soutien à la proposition de loi.

M. Schouuppe souhaite que le gouvernement lui dise si la Commission européenne prépare des mesures similaires et si, par conséquent, celles-ci feront l'objet d'une directive, ou si l'on peut attendre une initiative en la matière de la part du gouvernement fédéral. L'intervenant émet en effet des réserves à propos d'une interprétation éventuellement très extensive de la notion d'« extrémisme ». Selon lui, la définition de l'extrémisme figurant à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité se prête quand même à une large interprétation. L'intervenant déclare en outre être partisan de la possibilité d'associer une telle initiative législative à une réglementation internationale ou européenne.

M. Laaouej souscrit en grande partie à l'intervention de M. Schouuppe. Il souhaite, par la même occasion, souligner que le groupe PS soutient en tout cas l'objectif de la proposition de loi. Néanmoins, il est plutôt favorable à l'insertion de pareille mesure dans le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, annoncé par le gouvernement.

M. Vastersavendts, l'auteur principal de la proposition de loi, déclare qu'il ne comprend pas bien l'inquiétude du groupe CD&V face à la proposition à l'examen. Il renvoie donc une fois encore à la réponse que les ministres des Finances et de la Justice ont donnée le 26 mai 2011 à la question écrite de M. Alexander De Croo, alors sénateur: « 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

*Vergadering van 5 februari 2013*

De staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en Fiscale Fraude, de heer Crombez, licht het standpunt van de regering als volgt toe. Zowel op het internationale als op het Europese niveau wordt er zeer veel belang gehecht aan het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Nog vandaag is er een communicatie van de Europese Commissie verschenen die de nadruk legt op de strijd tegen het witwassen van geld: zo worden er twee richtlijnen aangekondigd die betrekking hebben op drugstrafieken, terrorismefinanciering, wapenhandel, enz.

Wat het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel betreft, is de staatssecretaris van oordeel dat de inhoud ervan volledig in de lijn ligt met de initiatieven die ter zake op het internationale en Europese niveau worden ontplooid. Hij spreekt dan ook zijn steun uit voor het wetsvoorstel.

De heer Schouuppe wenst van de regering te vernemen of gelijkaardige maatregelen door de Europese Commissie worden voorbereid en bijgevolg in een richtlijn zullen worden opgenomen, of dat er ter zake een initiatief te verwachten is van de federale regering. Spreker heeft immers zijn bedenkingen bij een mogelijk zeer extensieve interpretatie van het begrip «extremisme». De in artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst opgenomen definitie van extremisme kan, aldus de spreker, toch wel ruim worden geïnterpreteerd. Spreker verklaart er bovendien voorstander van te zijn om een dergelijk wetgevend initiatief te kunnen verbinden met een internationale of Europese regelgeving.

Senator Laaouej sluit zich grotendeels aan bij de tussenkomst van de heer Schouuppe. Tegelijkertijd wenst spreker te benadrukken dat de PS-fractie de beoogde doelstelling van het wetsvoorstel in elk geval ondersteunt. Maar hij is er eerder voorstander van dat een dergelijke maatregel mee zou worden opgenomen in het door de regering aangekondigde wetsontwerp inzake fraudebestrijding.

De heer Vastersavendts, de hoofdindiner van het wetsvoorstel, verklaart dat hij de bezorgdheid van de CD&V-fractie ten aanzien van het wetsvoorstel niet goed begrijpt. Spreker verwijst dan ook nogmaals naar het antwoord van 26 mei 2011 van de ministers van Financiën en Justitie op de door toenmalig senator Alexander De Croo gestelde schriftelijke vraag en citeert: « 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, § 1, van de

notion d'extrémisme, telle qu'elle est définie dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. La CTIF, tout en ayant une finalité judiciaire, répond en effet aux normes internationales des Cellules de renseignement financier. Le renvoi à une définition prévue dans un texte légal visant le renseignement peut donc constituer une référence suffisante pour compléter le champ d'action de la mission opérationnelle. » (questions écrites n°s 5-2390 et 5-2391 de M. Alexander De Croo, Sénat, 26 mai 2011). En d'autres termes, les deux ministres ont répondu qu'il serait souhaitable d'ajouter la notion d'« extrémisme » à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993.

En outre, M. Vastersavendts souligne que la définition de l'extrémisme figurant à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998 n'a, jusqu'à présent, causé aucun problème d'interprétation. L'article en question dispose explicitement que les pratiques sont « 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 ». Selon l'intervenant, cette disposition garantit suffisamment l'interprétation correcte de la notion d'« extrémisme ». L'auteur principal demande dès lors aux commissaires d'accorder leur soutien à la proposition de loi, car elle constituerait un bon complément à la législation actuelle en vue d'identifier des flux financiers et d'empêcher que des groupements extrémistes ne sponsorisent des activités terroristes.

M. Sannen, coauteur de la proposition de loi, se rallie sans réserve à l'intervention du préopinant et plaide pour le maintien de la définition de la notion d'« extrémisme » de l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998. Il rappelle que la CTIF n'exerce pas une compétence de contrôle mais collecte et transmet des informations.

M. Schouppe précise sa préoccupation en citant un passage qu'il a retrouvé à la page 93 du rapport annuel 2011 de la CTIF : « 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

voornoemde wet van 11 januari 1993 zoals gedefinieerd in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De CFI heeft een gerechtelijke doelgerichtheid en voldoet aan de internationale normen van financiële-inlichtingeneenheden. De verwijzing naar een definitie in een wettekst met betrekking tot inlichtingen vormt dus een voldoende verwijzing om het werkterrein van de operationele opdracht te vervolledigen. » (schriftelijke vragen nrs. 5-2390 en 5-2391 van de heer Alexander De Croo, Senaat, 26 mei 2011). Beide ministers hebben met andere woorden geantwoord dat het wenselijk zou zijn om « extremisme » toe te voegen aan artikel 5 van de wet van 11 januari 1993.

Bovendien benadrukt senator Vastersavendts dat de in artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998 opgenomen definitie van extremisme tot nog toe geen aanleiding heeft gegeven tot interpretatieproblemen. In het betreffende artikel is uitdrukkelijk bepaald dat de praktijken « strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede working van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat ». Deze bepaling geeft, aldus de spreker, voldoende waarborgen voor het juist interpreteren van het begrip « extremisme ». De hoofd-indiener vraagt de commissieleden dan ook hun steun te verlenen aan het wetsvoorstel omdat het een goede toevoeging zou zijn aan de bestaande wetgeving om geldstromen in kaart te brengen en om te verhinderen dat extremistische groeperingen als sponsor zouden fungeren voor terroristische activiteiten.

De heer Sannen, mede-indiener van het wetsvoorstel, sluit zich volledig aan bij de tussenkomst van de vorige spreker en pleit voor het vasthouden aan de definitie van « extremisme » van artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998. Spreker onderlijnt nogmaals dat de CFI geen controlebevoegdheid uitoefent, maar informatie verzamelt en verstrekt.

De heer Schouppe verduidelijkt zijn bekommernis als volgt : op bladzijde 93 van het Jaarverslag van de CFI van 2011 heeft hij volgende passage teruggevonden en hij citeert : « Uit analyse van de dossiers blijkt inderdaad dat de financiële verrichtingen vooral dienen voor organisaties die extremistisch gedachtegoed 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 het 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 worden vermeld. Een bevoegdheidsuitbreidng naar de financiering van extremistische activiteiten, zou de CFI toelaten om, in

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.» M. Schouppe partage cette approche, car la CTIF prouve ici elle-même que l'extrémisme est un terreau fertile pour le terrorisme.

M. Sannen fait remarquer que l'interprétation citée par M. Schouppe ne propose aucune nouvelle définition de la notion d'« extrémisme ».

M. Schouppe l'admet; toutefois, la CTIF établit formellement, dans son interprétation, le lien entre extrémisme et terrorisme pour justifier l'extension de ses compétences, ce qui est d'une importance cruciale pour l'intervenant. Il s'agit d'un ajout important dans les développements de la proposition de loi.

M. Vastersavendts insiste une fois encore sur le fait que la définition de la notion d'« extrémisme », telle qu'elle figure à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998, a déjà prouvé son utilité. C'est cette définition, certes assez vaste, qui sera désormais utilisée dans une loi visant à prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans cette perspective, la définition de l'« extrémisme » peut être suffisamment large, du moins en ce qui concerne l'intervenant.

Mme Talhaoui fait remarquer qu'elle a, elle aussi, déjà fait part de ses réserves au cours de la réunion précédente : le terrorisme est toujours de l'extrémisme, mais l'extrémisme n'est pas toujours nécessairement du terrorisme. C'est pour cette raison que sont établies, au niveau européen ainsi qu'au niveau des États (services de renseignement), des listes de groupements extrémistes susceptibles de commettre des actes de terrorisme. L'intervenant propose également d'insérer dans le dispositif de la proposition de loi — en plus de la référence à la définition de l'extrémisme, visée à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998 — une définition telle que celle utilisée par exemple au niveau européen ou par la Sûreté de l'État. Il ne faut pas perdre de vue que la loi pénale doit être interprétée de manière restrictive. Tout le monde doit savoir clairement ce qui est punissable.

M. Sannen, président, retient des interventions qu'il est important d'établir un lien manifeste entre extrémisme et terrorisme pour justifier l'élargissement des compétences de la CTIF. Il s'agit d'être en mesure de révéler les liens financiers entre des organisations extrémistes et des activités terroristes.

Le secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale déclare soutenir la demande d'élargissement des compétences formulée par la CTIF et

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.» Senator Schouppe verklaart zich te kunnen vinden in een dergelijke benadering omdat hier door de CFI zelf wordt aangetoond dat extrémisme als voedingsbodem dient voor terrorisme.

Senator Sannen wijst erop dat in de door senator Schouppe geciteerde interpretatie geen nieuwe definitie van « extrémisme » wordt gegeven.

Senator Schouppe erkent dit, maar in de interprétation van de CFI wordt de band tussen extremisme en terrorisme uitdrukkelijk gelegd als argument voor de bevoegdheidsuitbreiding van de CFI en dat is voor de spreker van cruciaal belang. Het is een belangrijke toevoeging in de toelichting bij het wetsvoorstel.

Senator Vastersavendts beklemtoont nogmaals dat de definitie « extrémisme », zoals ze is opgenomen in artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998 haar nut reeds heeft bewezen. Dezelfde definitie, die misschien wel ruim is, zal nu gehanteerd worden in een wet die het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, wil voorkomen. Met deze doelstelling voor ogen, mag de definitie van « extrémisme », althans wat de spreker betreft, voldoende ruim zijn.

Senator Talhaoui merkt op dat zij ook reeds tijdens de vorige vergadering haar bedenkingen heeft geuit : terrorisme is altijd extremisme, maar extremisme is niet altijd noodzakelijk terrorisme. Daarom worden er op Europees niveau en ook door de nationale inlichtingendiensten lijsten van extremistische groeperingen die leiden tot terroristische daden, opgesteld. Tevens stelt zij voor om, naast de verwijzing in de toelichting naar de definitie van extremisme, zoals bepaald in artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998, in het wetsvoorstel zelf een definitie op te nemen, zoals deze bijvoorbeeld op Europees niveau of door de Veiligheid van de Staat worden gehanteerd. Men mag toch niet uit het oog verliezen dat de Strafwet beperkend moet worden geïnterpreteerd. Iedereen moet duidelijk kunnen weten wat er wordt bestraft.

De voorzitter, de heer Sannen, onthoudt uit de tussenkomsten van de sprekers dat het belangrijk is dat een duidelijk verband moet worden gelegd tussen extremisme en terrorisme om de bevoegdheidsuitbreiding voor de CFI te verantwoorden. Het gaat erom de financiële verbanden te kunnen blootleggen tussen extremistische organisaties en terroristische activiteiten.

De staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en Fiscale Fraude verklaart het verzoek van de CFI naar bevoegdheidsuitbreiding, zoals bepaald in

rappelée dans la justification citée par M. Schouuppe. Cette mesure permettra assurément de renforcer le fonctionnement de la CTIF. Mais l'intervenant demande aux membres de la commission de clarifier eux-mêmes la discussion relative aux définitions avant d'approuver le texte de la proposition de loi.

M. Vastersavendts précise qu'il faut effectivement démontrer que les moyens financiers des organisations extrémistes servent au terrorisme et alimentent les flux financiers entre ces organisations et le terrorisme. L'intervenant préparera un amendement dans ce sens et le soumettra à la signature des commissaires.

### *Réunion du 23 avril 2013*

Mme Maes commente le point de vue du groupe N-VA comme suit.

Les auteurs de la proposition de loi à l'examen et, par extension, les signataires de l'amendement, souhaitent étendre, dans des proportions limitées, les tâches de la CTIF de manière que celle-ci puisse exercer sa compétence de contrôle dans le domaine non seulement du terrorisme mais aussi de l'extrémisme. La CTIF a en effet constaté que la frontière entre ces deux phénomènes est très ténue.

Il est incontestable que l'extrémisme peut inciter au terrorisme. Il n'en reste pas moins qu'il existe, sur le plan juridique, une nette distinction entre les deux concepts.

Si le terrorisme est une infraction, l'extrémisme ne l'est généralement pas :

«Constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale.» (article 137, § 1<sup>er</sup>, du Code pénal).

On entend par « extrémisme » 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 (article 8, 1, c), de la loi 30 novembre 1998). Ainsi, les personnes qui ont saccagé des plants de pommes de

de door senator Schouuppe geciteerde verantwoording, te steunen. Deze maatregel zal zeker de werking van de CFI kunnen versterken. Maar hij verzoekt de commissieleden ook om zelf de discussie omtrent de definities uit te klaren alvorens de tekst van het wetsvoorstel goed te keuren.

Senator Vastersavendts verduidelijkt dat er inderdaad moet worden aangetoond dat de financiële middelen van extremistische organisaties dienstig zijn voor terrorisme en de geldstromen tussen beiden. Spreker zal een amendement in die zin voorbereiden en ter ondertekening aan de commissieleden voorleggen.

### *Vergadering van 23 april 2013*

Mevrouw Maes licht het standpunt van de N-VA-fractie als volgt toe.

De indieners van het wetsvoorstel en bij uitbreiding zij die het amendement ondertekenden, wensen met het voorstel een beperkte uitbreiding van het takenpakket van de CFI in te voeren waarbij niet enkel terrorisme onder haar controlebevoegdheid valt, maar ook extremisme. Zij volgen daarmee de vaststelling door de CFI dat tussen beide slechts een flinterdunne grens bestaat.

Het is ontegensprekelijk dat extremisme kan aanzetten tot terrorisme. Nochtans dient juridisch het onderscheid tussen beide begrippen duidelijk voor ogen te worden gehouden.

Terrorisme is een misdrijf, extremisme is dit in regel niet :

«Als terroristisch misdrijf wordt aangemerkt het misdrijf, bepaald in § 2 en 3, dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen (artikel 137, § 1, van het Strafwetboek).»

Extremisme heeft betrekking op racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, 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 (artikel 8, 1, c), van de wet van 30 november 1998). Zo worden bijvoorbeeld de personen die de velden

terre OGM peuvent, aux termes de cette définition, être considérées comme des extrémistes.

En soi, l'extrémisme n'est pas une infraction pénale, même si toute activité individuelle ou collective qui peut avoir un rapport avec celui-ci et qui est déployée à l'intérieur du pays ou à partir de l'étranger (1) constitue ou pourrait constituer une menace pour un État de droit démocratique. Hormis le racisme et la xénophobie, les délits d'opinion ne sont pas des infractions.

En insérant la notion d'extrémisme dans la loi visant à prévenir le blanchiment d'argent, on introduit une dérogation particulière au principe du contrôle de l'origine de capitaux ou de biens liés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. En effet, la législation actuelle prévoit que l'origine de capitaux ou de biens est illicite dès lors qu'elle est liée à un délit sous-jacent.

Les auteurs souhaitent donc lutter contre le financement de l'extrémisme, bien que les délits d'opinion ne constituent pas en soi une infraction. La proposition de loi prévoit à cet égard une extension des tâches de la CTIF afin qu'elle puisse enquêter sur le financement d'activités extrémistes individuelles ou collectives et transmettre les informations y afférentes au parquet. En effet, 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 visant à prévenir le blanchiment d'argent.

On peut se demander si la solution préconisée par les auteurs de l'amendement est vraiment adaptée à un État de droit démocratique. En effet, ils entendent avant tout donner à la CTIF une compétence de contrôle en matière d'extrémisme. Or, l'adaptation légistique choisie va plus loin que cet objectif. L'insertion du concept « extrémisme » dans la liste des infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent — ce qui est une contradiction en soi puisque l'extrémisme n'est pas une infraction en règle générale — aura pour conséquence que toutes les obligations imposées par la loi visant à prévenir le blanchiment d'argent s'appliqueront au financement de l'extrémisme. Ainsi, toutes les personnes et organismes soumis à déclaration devront contrôler leurs clients afin de voir :

---

(1) En ce compris la diffusion de propagande, l'encouragement ou le soutien direct ou indirect, notamment par la fourniture de moyens financiers, techniques ou logistiques, la livraison d'informations sur des objectifs potentiels, le développement des structures et du potentiel d'action et la réalisation des buts poursuivis.

hebben vernield met GGO-aardappelzaden beschouwd als extremisten.

Hoewel elke individuele of collectieve activiteit ontplooid in België of vanuit het buitenland die verband houdt met extremisme (1) een bedreiging vormt of zou kunnen vormen voor een democratische rechtsstaat, vormt extremisme op zich geen strafrechtelijk misdrijf. Behoudens racisme en xenofobie vormen opiniedelicten geen strafbare feiten.

Wanneer extremisme wordt ingevoegd in de preventieve witwaswet, vormt dit een bijzondere afwijking van controle op de herkomst van geld of activa dat verband houdt met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Immers, tot op heden houdt de illegale herkomst van het geld of de activa telkens verband met een onderliggend misdrijf.

De indieners willen dus de financiering van extremisme bestrijden, al hoewel op zich opiniedelicten geen misdrijf vormen. Daarbij wil het voorstel het takenpakket van de CFI uitbreiden zodat de CFI ook de financiering naar extremistische individuele of collectieve activiteiten zou kunnen onderzoeken en doormelden naar het parket. Vandaag bestaat er inderdaad 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 witwaswet, kan worden aangeduid.

De vraag rijst of de oplossing die de indieners van het amendement aanreiken proportioneel is in een democratische rechtsstaat. Immers, zij beogen in eerste instantie dat de CFI een controlebevoegdheid krijgt inzake extremisme. Echter, de gekozen legistieke aanpassing gaat verder dan dit doel. Door het woord extremisme in te voegen in de lijst van onderliggende misdrijven aan het witwassen van geld, wat op zich een contradictie is omdat extremisme in regel geen misdrijf is, worden alle verplichtingen van de preventieve witwaswet van toepassing op de financiering van extremisme. In het bijzonder zullen alle meldingsplichtige personen en instellingen hun cliënten moeten beoordelen of zij :

---

(1) Met inbegrip de verspreiding van propaganda, de aanmoediging of de rechtstreekse of onrechtstreekse steun, onder meer door het verstrekken van financiële, technische of logistieke middelen, het verstrekken van inlichtingen over mogelijke doelwitten, de ontwikkeling van structuren en van actiecapaciteit en de verwezenlijking van de nagestreefde doeleinden.

- premièrement, si elles ont des conceptions ou des visées extrémistes;
- deuxièmement, si la transaction financière a trait à des activités liées à ce genre de convictions.

Il s'ensuit que des dizaines de milliers de personnes travaillant dans des établissements financiers ou qui exercent une profession libérale devront sonder leur clients afin de connaître leurs opinions. À cet effet, les personnes et organismes soumis à déclaration devront mettre en œuvre des mesures et des procédures de contrôle interne adéquates en vue d'assurer le respect de cette obligation. Conformément à la loi visant à prévenir le blanchiment d'argent, elles devront prévoir des procédures de communication et de centralisation des informations afin de prévenir, de détecter et d'empêcher la réalisation d'opérations liées à l'extrémisme. Les organismes et les personnes soumis à déclaration doivent exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et procéder à un examen attentif des opérations effectuées et, si nécessaire, de l'origine des fonds, et ce, afin de s'assurer que celles-ci sont cohérentes avec la connaissance qu'ils ont de leur client, de ses activités professionnelles et de son profil de risque.

S'ils savent ou soupçonnent qu'une opération à exécuter est liée en particulier à l'extrémisme, ils devront, avant de l'exécuter, en informer par écrit ou par voie électronique la Cellule de traitement des informations financières, laquelle pourra éventuellement s'opposer à l'exécution de l'opération.

La CTIF communique les conclusions de l'examen auquel elle a procédé si celui-ci fait apparaître un indice sérieux de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. La question est de savoir à quelle instance la CTIF doit transmettre ses informations si elle constate que certaines opérations financières sont liées à l'extrémisme. Au parquet ? Probablement pas, puisque les délits d'opinion ne constituent pas en principe une infraction. À la Sûreté de l'État ou au Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées ? Probablement pas. La loi du 11 janvier 1993 ne prévoit pas cette possibilité. Elle dispose simplement que la Cellule avertit la Sûreté de l'État ou le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées de la transmission d'informations si ces organismes eux-mêmes lui ont communiqué des renseignements (article 35, dernier alinéa, de la loi du 11 janvier 1993).

Mme Maes se penche ensuite sur la question de la proportionnalité de la proposition de loi.

Les activités de la Sûreté de l'État et du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées sont contrôlées de l'extérieur par le Comité permanent R, qui fait partie du pouvoir législatif.

— ten eerste, er extremistische opvattingen en bedoelingen op na houden;

— ten tweede, de financiële transactie betrekking heeft op activiteiten die met dat gedachtegoed verband houden.

Bijgevolg zullen tienduizenden personen van financiële instellingen en zelfstandige beroepen hun cliënteel aan een onderzoek naar hun opvattingen moeten onderwerpen. Meldingsplichtige personen en instellingen zullen daarvoor passende interne maatregelen en controleprocedures moeten uitwerken om toe te zien op de naleving van deze verplichting. Explicit bepaalt de preventieve witwaswet dat zij in procedures voor communicatie en informatiecentralisatie moeten voorzien om verrichtingen die verband zullen houden met extremisme te voorkomen, op te sporen en te verhinderen. Ten aanzien van hun cliënteel of de begunstigden moeten meldingsplichtige personen en instellingen een bestendige waakzaamheid aan de dag leggen ten opzichte van de zakelijke relatie en de uitgevoerde verrichtingen en, in voorkomend geval, de oorsprong van de fondsen aandachtig onderzoeken om zich ervan te vergewissen dat die stroken met de kennis die zij hebben van de cliënt, zijn beroepsactiviteiten en risicoprofiel.

Wanneer zij weten of vermoeden dat een uit te voeren verrichting verband houdt met in het bijzonder extremisme, zullen zij, vooraleer de verrichting uit te voeren, dit schriftelijk of elektronisch ter kennis van de CFI voor financiële informatieverwerking moeten brengen. De CFI kan zich eventueel verzetten tegen de uitvoering van de verrichting.

Zodra uit het onderzoek van de CFI blijkt dat er een ernstige aanwijzing bestaat van witwassen van geld of financiering van terrorisme, deelt de CFI haar bevindingen mee. De vraag rijst aan welke instantie de CFI moet meedelen of bepaalde financiële verrichtingen verband houden met extremisme. Aan het parket ? Wellicht niet, want opiniedelicten vormen in principe geen misdrijf. Aan de Staatsveiligheid of de algemene Dienst inlichtingen en veiligheid van de Krijgsmacht ? Wellicht niet. De wet van 11 januari 1993 voorziet hier niet in. Deze wet voorziet enkel in een mededeling aan de Staatsveiligheid en de algemene Dienst inlichtingen en veiligheid van de Krijgsmacht wanneer zij zelf informatie hebben verstrekt aan de CFI en de mededeling aan een andere instantie die informatie bevat (artikel 35, laatste lid, van de wet van 11 januari 1993).

Mevrouw Maes gaat voorts verder in op de proportionaliteit van het wetsvoorstel.

De activiteiten van de Veiligheid van de Staat en de algemene Dienst inlichtingen en veiligheid van de Krijgsmacht worden extern gecontroleerd door het Vast Comité I, deel van de wetgevende macht. Haar

Selon l'intervenant, seules ces institutions sont aujourd'hui habilitées à dépister l'extrémisme, et disposent pour ce faire de méthodes particulières de recherche.

En outre, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité prévoit explicitement qu'elles peuvent demander des informations à propos de comptes bancaires et d'opérations bancaires auprès des institutions financières (article 18/15 de la loi du 30 novembre 1998).

Les services de renseignements disposent d'ores et déjà de la compétence que la proposition de loi entend accorder à la CTIF, à la différence près qu'ils sont sous le contrôle du Comité permanent R.

De plus, la loi organique des services de renseignement et de sécurité règle la conservation et la destruction des données traitées par les deux services (article 21 de la loi du 30 novembre 1998). La loi relative à la prévention du blanchiment (loi du 11 janvier 1993) contient-elle une disposition similaire vis-à-vis de la CTIF ?

La question se pose de savoir si la proposition de loi à l'examen est proportionnelle à l'objectif poursuivi, eu égard à la liberté d'opinion garantie par la Constitution.

Le groupe N-VA aimeraient à tout le moins poser cette question à la section de législation du Conseil d'Etat, avant de passer au vote.

M. Schouppe déclare ne pas bien comprendre la question de Mme Maes et reprécise à nouveau le but de la proposition de loi : évaluer le caractère extrémiste ou potentiellement terroriste des activités éventuellement déployées par certaines organisations constitue un exercice délicat. Lors de l'analyse de ce genre de dossiers, la CTIF essaie de mettre en lien les informations financières avec les informations spécifiques 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 (OCAM), la Sûreté de l'Etat et le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS) de l'armée sont donc cruciaux dans l'analyse du financement du terrorisme. Le fait que celle-ci ne puisse jusqu'à présent intervenir que dans les cas de terrorisme, et non d'extrémisme, constitue peut-être une occasion manquée. Les extrémistes peuvent en effet financer des bases de repli et des réseaux de soutien du terrorisme échappant à tout contrôle de la CTIF. Cette extension limitée de la compétence de la CTIF a donc été exclusivement dictée par le souci de la protection de notre démocratie. C'est également dans ce sens qu'il faut comprendre l'amendement n° 1 déposé par les partis de la majorité.

inziens zijn enkel deze instellingen tot op heden bevoegd om extremisme op te sporen en beschikken zij over bijzondere opsporingsmethoden.

Bovendien voorziet de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst explicet dat zij inlichtingen kunnen vorderen van financiële instellingen over bankrekeningen en de bankverrichtingen (artikel 18/15 van de wet van 30 november 1998).

De inlichtingendiensten hebben nu reeds de bevoegdheid die het wetsvoorstel wil verlenen aan de CFI, met dat verschil dat zij onder controle staan van het Vast Comité I.

Bovendien regelt de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de bewaring en vernietiging van de gegevens die beide diensten verkrijgen (artikel 21 van de wet van 30 november 1998). Bevat de preventieve witwaswet (wet van 11 januari 1993) in een gelijkaardige bepaling ten aanzien van de CFI ?

De vraag rijst of dit wetsvoorstel proportioneel is met het beoogde doel, rekening houdend met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting.

Deze vraag zou de N-VA-fractie minstens voor advies willen voorleggen aan de Raad van State, afdeling wetgeving, vooraleer over gaan tot de stemming.

De heer Schouppe verklaart de vraag van mevrouw Maes niet goed te begrijpen en verduidelijkt nogmaals het opzet van het wetsvoorstel : de inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten die mogelijk door bepaalde 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. Door dat de CFI tot nog toe enkel mag ingrijpen in geval van terrorisme en niet bij extremisme, worden mogelijk kansen gemist. Extremisten kunnen immers terugvalbasissen en ondersteuningsnetwerken van terrorisme financieren zonder dat de CFI deze kan doorlichten. Deze beperkte bevoegdheidsuitbreiding voor de CFI is dan ook uitsluitend ingegeven vanuit de bekommernis van de bescherming van onze democratie. In die zin moet ook het amendement nr. 1 dat door de meerderheidspartijen werd ingediend, begrepen worden.

Mme Maes rétorque qu'en ajoutant « le financement de l'extrémisme » à l'article 5 de la loi du 11 janvier 1993, on n'étend pas seulement la compétence de la CTIF, mais aussi celle de tous les déclarants au sens de la loi. D'après la sénatrice, cela risque d'hypothéquer l'efficacité de la nouvelle mesure. M. Vastersavendts se rallie à l'intervention précédente de M. Schouuppe et souligne à nouveau que la modification de loi proposée répond à une demande légitime de la CTIF. Le texte légal n'établit pas de nouvelles définitions, il fait seulement référence à des définitions existantes disposant déjà d'un ancrage légal.

La commission ne répond pas favorablement à la proposition du groupe N-VA de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur la proposition de loi à l'examen.

### **b) Discussion de l'amendement global**

#### *Amendement n° 1*

MM. Vastersavendts et Schouuppe et consorts déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-1873/2) qui vise à remplacer l'ensemble du texte de la proposition de loi initiale.

L'auteur principal, M. Vastersavendts, commente l'amendement en ces termes. L'examen de la proposition de loi a mis en lumière la nécessité de définir clairement, dans le cadre des travaux parlementaires, ce qu'il y a lieu d'entendre en l'espèce par « extrémisme » et d'intégrer cette définition dans les développements de la proposition de loi ainsi que dans le commentaire des articles.

M. Laaouej déclare que le groupe PS soutiendra l'amendement global n° 1. La proposition de loi s'inscrit clairement dans le contexte de la réglementation relative à la prévention du blanchiment : il est d'avis que la CTIF ne reçoit pas de réelles nouvelles compétences. La CTIF pourra seulement inventorier avec davantage d'efficacité les flux financiers qui pourront ensuite être transmis pour plus ample examen aux services de contrôle de l'État, c'est-à-dire au fisc et à la Justice. Autrement dit, aucune modification n'est apportée au droit pénal.

L'intervenant poursuit en expliquant qu'il est toujours très délicat de définir une notion telle que l'extrémisme. En effet, il en existe plusieurs formes et la définition de l'extrémisme peut varier considérablement dans le temps. En raison de leurs convictions idéologiques, certains groupes peuvent avoir des idées fort extrémistes, mais ne représentent pas nécessairement une menace pour l'ordre démocratique et constitutionnel. C'est la raison pour laquelle M. Laaouej est très satisfait des réserves et précisions formulées par M. Schouuppe, qui ont finalement

Mevrouw Maes replieert dat, door « de financiering van extremisme » op te nemen in artikel 5 van de wet van 11 januari 1993, niet enkel de bevoegdheid wordt uitgebreid van de CFI, maar ook van alle meldingsplichtigen, zoals bedoeld in de wet. Dit zal de werkbaarheid van de nieuwe maatregel in het gedrang brengen, aldus de senator. De heer Vastersavendts sluit zich aan bij de eerdere tussenkomst van senator Schouuppe en wijst er nogmaals op dat de voorgestelde wetswijziging tegemoet komt aan een legitieme vraag van de CFI. Er worden geen nieuwe definities bij wet vastgelegd, er wordt enkel verwezen naar bestaande, reeds bij wet verankerde definities.

De commissie gaat niet in op het voorstel van de N-VA-fractie om advies te vragen aan de Raad van State, afdeling wetgeving, over het voorliggende wetsvoorstel.

### **b) Bespreking van het globaal amendement**

#### *Amendement nr. 1*

De heren Vastersavendts en Schouuppe c.s. dienen amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-1873/2) dat ertoe strekt het initiële wetsvoorstel in zijn geheel te vervangen.

De hoofdindienner, de heer Vastersavendts, licht het amendement als volgt toe. Uit de bespreking van het wetsvoorstel in commissie bleek de noodzaak om ook via de parlementaire voorbereidingen, alsook door opname in de toelichting van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze bespreking, duidelijk de term extrémisme te omkaderen.

De heer Laaouej verklaart dat de PS-fractie het globaal amendement nr. 1 zal steunen. Het voorstel kadert duidelijk in de antiwitwaswetgeving : er worden zijn inziens geen echte nieuwe bevoegdheden gegeven aan de CFI. De CFI zal enkel op een efficiëntere wijze financiële stromen in kaart kunnen brengen, die vervolgens aan de controlediensten van de Staat, met name de Fiscus en Justitie, kunnen worden overgemaakt voor nader onderzoek. Op geen enkele wijze worden er met andere woorden wijzingen aangebracht aan het strafrecht.

Spreker vervolgt dat het definiëren van een begrip zoals extremisme altijd zeer delicaat is. Er bestaan immers diverse vormen van extremisme en de definitie van extremisme kan in de tijd grondig verschillen. Bepaalde groepen kunnen uit ideologische overtuiging zeer extremistische ideeën hebben, maar vormen daarom niet noodzakelijk een bedreiging voor de democratische en grondwettelijke orde. Vandaar dat de heer Laaouej zeer blij is met de door senator Schouuppe geformuleerde reserves en verduidelijkingen, die uiteindelijk geresulteerd hebben in het indienen van het

conduit au dépôt de l'amendement n° 1 de MM. Vastersavendts et Schouppé, et consorts. L'intervenant souhaite souligner les passages suivants des développements, qu'il cite ci-dessous :

« Pour la définition de l'« extrémisme », il est renvoyé à la définition donnée dans la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. Ce phénomène, tel qu'il est visé dans cette loi, qualifie uniquement des activités qui menacent ou pourraient menacer, entre autres, la sûreté intérieure et extérieure de l'État ainsi que la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel ...

... 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. »» (doc. Sénat, n° 5-1873/2, pp. 5-6)

#### IV. VOTES

L'amendement n° 1 de MM. Vastersavendts et Schouppé et consorts est adopté par 8 voix contre 1.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 amendés, ainsi que l'ensemble de la proposition de loi amendée, sont adoptés par 7 voix contre 1 et 1 abstention.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 11 membres présents.

*Les rapporteurs,*  
Fauzaya TALHAOUI.  
Jacky MORAEL.

*Le président,*  
Ludo SANNEN.

\*  
\* \*

**Texte adopté par la commission  
(voir le doc. Sénat, n° 5-1873/4 — 2012/2013).**

amendement nr. 1 van de heren Vastersavendts en Schouppé c.s. Spreker wenst volgende passages van de toelichting te onderlijnen en citeert als volgt :

« Wat betreft de definitie van « extremisme » wordt teruggegrepen naar de definiëring van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit verschijnsel als bedoeld in deze wet slaat enkel op activiteiten die onder meer de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde bedreigen of zouden kunnen bedreigen ...

... 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 ontsplooiing van extremistische netwerken in een vroeg stadium te stoppen. » (stuk Senaat, nr. 5-1873/2, pp. 5-6).

#### IV. STEMMINGEN

Amendement nr. 1 van de heren Vastersavendts en Schouppé c.s. wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1 stem.

De geamendeerde artikelen 1 tot 3, alsook het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel, worden aangenomen met 7 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

\*  
\* \*

Het verslag werd eenparig goedgekeurd door de 11 aanwezige leden.

*De rapporteurs,*  
Fauzaya TALHAOUI.  
Jacky MORAEL.

*De voorzitter;*  
Ludo SANNEN.

\*  
\* \*

**Tekst aangenomen door de commissie  
(zie stuk Senaat, nr. 5-1873/4 — 2012/2013).**