

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2012-2013

---

4 DÉCEMBRE 2012

---

**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**

(Déposée par M. Yoeri Vastersavendts et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

### 1. Introduction

Comme en 2009, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) a transmis en 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 plupart du temps, les biens immobiliers concernés servent de lieu de culte ou de centre culturel.

L'évaluation du caractère extrémiste ou potentielle-ment terroriste des activités susceptibles d'être déployées par ces organisations est 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'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.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2012-2013

---

4 DECEMBER 2012

---

**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**

(Ingediend door de heer Yoeri Vastersavendts c.s.)

---

## TOELICHTING

---

### 1. Inleiding

Net als in 2009 meldde de Cel Financiële Informatieverwerking (hierna CFI genoemd) in 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. De onroerende goederen dienen meestal als gebedsruimte of als culturele ruimte.

De inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten die mogelijk door deze organisaties ontplooid worden, is een delicate oefening. Bij het onderzoek in dergelijke dossiers tracht de CFI de financiële informatie te koppelen aan de specifieke informatie die bij gespecialiseerde diensten beschikbaar is. De contacten met de Cel «Terrorisme en Sekten» van de politie, het Federaal Parket, het Orgaan voor de coördinatie en de analyse van de dreiging (OCAD), de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) van de Krijgsmacht zijn dan ook van cruciaal belang in het onderzoek naar de financiering van terrorisme.

Le fait que la CTIF ne puisse 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 échappant à tout contrôle de la CTIF. Lors de la présentation de son rapport annuel 2010, la cellule a elle-même souligné qu'elle souhaitait pouvoir également mener des enquêtes dans le cadre de dossiers d'« extrémisme ».

## 2. Exposé du problème

Si le nombre de dossiers transmis par la CTIF en 2010 sur la base d'indices de terrorisme ou de financement du terrorisme a légèrement augmenté par rapport à 2009, il reste, dans l'absolu, relativement limité.

Le financement du terrorisme diffère toutefois sensiblement des autres activités criminelles pouvant être à la base du blanchiment de capitaux.

L'importance des montants détectés est peu révélatrice et ne constitue pas, comme dans le cas du blanchiment de capitaux provenant d'activités criminelles, un indicateur de l'impact du phénomène sur la société.

Dans son rapport annuel 2010, la CTIF souligne clairement que de telles enquêtes sont pourtant efficaces dans la lutte contre le terrorisme: «La critique visant le peu d'efficacité de l'approche financière du terrorisme se base toujours sur cette supposition fautive. De l'analyse des dossiers, il ressort au contraire que des petits montants peuvent être également détectés et qu'à côté du financement d'un acte terroriste spécifique, il faut aussi à long terme étudier le phénomène du financement d'organisations terroristes (1).»

Une tendance qui semble se confirmer dans les dossiers de financement du terrorisme en 2010 est l'utilisation d'argent provenant d'allocations sociales pour soutenir financièrement des organisations terroristes.

Les bénéficiaires de ces allocations retirent généralement les fonds en espèces et les mettent ensuite à la disposition d'organisations qui soutiennent le terrorisme.

Les auteurs de la présente proposition de loi jugent l'extrait suivant du rapport annuel 2010, présenté en mai 2011, particulièrement pertinent à la lumière du drame qui s'est produit récemment en Norvège, où un individu isolé, avant de commettre un acte terroriste, a diffusé, sur divers forums Internet et par le biais des médias sociaux, un message qui se radicalisait clairement de plus en plus :

(1) [http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual\\_report/2011\\_ctif\\_cfi\\_fr.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/FR/annual_report/2011_ctif_cfi_fr.pdf), p. 81.

Doordat het CFI enkel mag ingrijpen in geval van terrorisme en niet bij extremisme worden mogelijks kansen gemist. Extremisten kunnen immers terugvalbasis en ondersteuningsnetwerken financieren zonder dat het CFI deze kan doorlichten. Het CFI zelf gaf aan bij de presentatie van het jaarverslag 2010 dat het vragende partij is om ook ingeval van dossiers van « extremisme » een onderzoek te kunnen voeren.

## 2. Probleemstelling

Het aantal dossiers dat de CFI in 2010 doormeldde wegens aanwijzingen van terrorisme of financiering van terrorisme is licht gestegen in vergelijking met 2009 maar blijft in absolute cijfers relatief beperkt.

Financiering van terrorisme verschilt echter grondig van de andere misdrijven die aan de basis kunnen liggen van witwassen.

De grootte van de opgespoorde bedragen is weinig relevant en is in tegenstelling tot bij het witwassen van geld uit criminele activiteiten geen graadmeter voor de impact van een fenomeen op de maatschappij.

Het CFI geeft in haar jaarverslag van 2010 duidelijk aan dat dergelijke onderzoeken wel degelijk efficiënt zijn in de strijd tegen het terrorisme: «De kritiek dat een financiële aanpak van terrorisme weinig efficiënt is, baseert zich nochtans meestal op deze foute veronderstelling. Uit de analyse van de dossiers blijkt daarentegen dat ook kleinere bedragen gedetecteerd kunnen worden, en dat naast de financiering van een mogelijke eenmalige catastrofale terroristische daad ook de financiering van terroristische organisaties op langere termijn onder de loep genomen wordt (1).»

Een trend die zich in 2010 leek door te zetten in de dossiers inzake terrorismefinanciering is het gebruik van geld voortkomend uit sociale uitkeringen voor financiële steun aan terroristische organisaties.

De begunstigden van deze uitkeringen nemen de fondsen meestal op in contanten en laten ze doorvloeien naar organisaties die terrorisme steunen.

Indieners achten volgende passage van het jaarverslag 2010 dat werd voorgesteld in mei 2011 bijzonder relevant in het licht van onder meer het drama dat zich onlangs in Noorwegen afspeelde waar één individu dat op diverse internetfora en via de sociale media een duidelijk steeds extremere boodschap uitdroeg vervolgens overging tot terrorisme :

(1) [http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual\\_report/2011\\_ctif\\_cfi\\_nl.pdf](http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/2011_ctif_cfi_nl.pdf), blz. 81.

«Des dossiers transmis en 2010, il ressort également qu'un certain nombre de phénomènes identifiés au niveau international semblent aussi se manifester en Belgique. Ainsi divers dossiers ont été transmis dans lesquels un individu (« lone wolf ») se radicalise à un certain moment et commet un attentat terroriste de manière autonome. Pour le financement de cet attentat, des moyens financiers propres sont utilisés et il n'est pas fait recours au soutien financier organisé de ou par une organisation. Cette forme de terrorisme pose de nouveaux défis aux services et institutions qui luttent contre le financement du terrorisme.»

Le tableau ci-dessous donne un aperçu clair du nombre de dossiers de terrorisme ces dernières années :

**Ventilation du nombre de dossiers et du montant total de blanchiment ou de financement du terrorisme par année**

	2008	2009	2010	% 2010
Nombre — Terrorisme	11	0	4	0,32
Nombre — Financement du terrorisme (1)	10	13	15	1,19
Montant — Terrorisme	1,94	0	0,16	0,02
Montant — Financement du terrorisme (1)	4,66	0,42	6,13	1,03

(1) Financement de la prolifération compris — montants en millions EUR.

Tant dans son rapport annuel que dans les explications orales fournies à la commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat, la CTIF souligne qu'il lui est extrêmement difficile de distinguer entre l'extrémisme et le terrorisme. Alors qu'elle est habilitée à examiner les comptes des organisations visées par les dossiers de terrorisme, elle ne l'est pas dans le cas des dossiers d'extrémisme. Les auteurs estiment qu'il est plus qu'opportun que la CTIF ait également un droit de regard sur les transactions financières dans les dossiers d'extrémisme.

Le 26 mai 2011, à l'occasion de la présentation du rapport annuel de la CTIF et des explications données par celle-ci. M. le sénateur Alexander De Croo a posé une question écrite aux ministres de la Justice et des Finances pour vérifier s'ils étaient favorables à une extension du contrôle de la CTIF aux cas d'« extrémisme » et si cela était opportun (1).

(1) <http://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SVPrintNLF&LEG=5&NR=2391&LANG=nl> et <http://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SVPrintNLF&LEG=5&NR=2390&LANG=nl>.

«Uit de dossiers die de Cel in 2010 doormeldde blijkt verder dat een aantal fenomenen inzake terrorisme die op internationaal vlak vastgesteld werden, zich ook in België lijken te manifesteren. Zo werden er verschillende dossiers doorgemeld waarin één individu (« lone wolf ») op een bepaald moment radicaliseert en op autonome wijze een aanslag plant. Voor de financiering van deze aanslag worden eigen fondsen gebruikt en is er geen sprake van georganiseerde financiële steun van of door een organisatie. Deze vorm van terrorisme stelt nieuwe uitdagingen aan de diensten en instellingen die betrokken zijn bij de strijd tegen de financiering van het terrorisme.»

Onderstaande tabel geeft een duidelijk overzicht van het aantal dossiers rond terrorisme de laatste jaren :

**Verdeling van het aantal dossiers en het totale bedrag aan witwassen of financiering van terrorisme per jaar**

	2008	2009	2010	% 2010
Aantal — terrorisme	11	0	4	0,32
Aantal — financiering van terrorisme (1)	10	13	15	1,19
Bedrag — terrorisme	1,94	0	0,16	0,02
Bedrag — financiering van terrorisme (1)	4,66	0,42	6,13	1,03

(1) met inbegrip van financiering van proliferatie — bedragen in miljoen EUR.

De CFI geeft zowel in het jaarverslag als bij de mondelinge toelichting in de Commissie Economie en Financiën in de Senaat aan dat het voor hen bijzonder moeilijk is om een lijn te trekken tussen extremisme en terrorisme. Indien het dossiers van extremisme betreft is het CFI niet bevoegd om hun rekeningen te onderzoeken. Indien het echter terrorismedossiers betreft zijn ze wel bevoegd. Indieners menen dat het meer dan opportuun is om ingeval van extremisme ook inzage in de financiële transacties te bekomen.

Senator Alexander De Croo stelde op 26 mei 2011 naar aanleiding van de voorstelling van het jaarverslag van het CFI en de toelichting van het CFI zelf een schriftelijke vraag aan de ministers van Justitie en Financiën om na te gaan of zij de uitbreiding van het toezicht van het CFI naar gevallen van « extrémisme » genegen waren en of dit opportuun is (1).

(1) <http://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SchrijftelijkeVraag&LEG=5&NR=2391&LANG=nl> en <http://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SchrijftelijkeVraag&LEG=5&NR=2390&LANG=nl>.

Les ministres concernés ont fourni, le 24 juin 2011, une réponse conjointe qui confirme qu'une extension du contrôle aux dossiers d'extrémisme est plus que recommandée :

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

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.

La CTIF ne peut transmettre de telles informations que si elle est en mesure d'établir un lien entre l'extrémisme et des activités terroristes, et avec un soutien à des activités ou des groupes terroristes, tel que leur financement.

Les auteurs jugent pertinente la demande formulée par la CTIF. Le fait que celle-ci ne puisse 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 échappant à tout contrôle de la CTIF. La présente proposition de loi veut y remédier en prévoyant une extension limitée des tâches de la CTIF de manière à ce que non seulement le terrorisme mais également l'extrémisme relèvent de sa compétence de contrôle, compte tenu de la mince frontière qui sépare les deux phénomènes.

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.

Il ne figure pas en tant que tel dans la liste des phénomènes criminels énumérés limitativement à l'article 5, § 19, 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

Betrokken ministers gaven een gezamenlijk antwoord dd. 24 juni 2011 dat bevestigde dat een uitbreiding van het toezicht naar extremisme meer dan aangewezen is :

« 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. »

Vandaag bestaat er geen wettelijke basis waarop de CFI informatie in verband met witwasverrichtingen of financiering van terrorisme aan de gerechtelijke overheden kan doormelden indien de onderliggende activiteit enkel verband blijkt te houden met extremisme zonder dat er enig ander misdrijf vermeld in de preventieve wet kan worden aangeduid.

Enkel indien de CFI een verband kan aantonen tussen extremisme en terroristische activiteiten, alsook met een steun aan deze activiteiten of terroristische groeperingen zoals de financiering ervan, stelt zich geen enkel probleem.

Indieners menen dat de vraag van de CFI pertinent is. Doordat de CFI enkel mag ingrijpen in geval van terrorisme en niet bij extremisme, worden mogelijks kansen gemist. Extremisten kunnen immers terugvalbasis en ondersteuningsnetwerken financieren zonder dat de CFI kan doorlichten. Dit wetsvoorstel wil hieraan tegemoet komen. Het voorstel voert een beperkte uitbreiding van het takenpakket van de CFI in waarbij niet enkel terrorisme onder hun controlebevoegdheid valt maar ook extremisme gezien de flinterdunne grens tussen beide.

Wat betreft de definitie van « extremisme » wordt teruggerepen 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.

Het verschijnsel komt niet als zodanig voor op de lijst met misdadaverschijnselen die beperkend opsomd worden in artikel 5, § 19, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en

du terrorisme, pour lesquels la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) est compétente.

Il suffit par conséquent d'ajouter l'extrémisme, tel qu'il est défini dans la loi du 30 novembre 1998, à l'énumération prévue à l'article 5, § 19, 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. Ce faisant, la présente proposition de loi suit, sur le plan légistique, le point de vue des anciens ministres de la Justice et des Finances.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 2

1° Conformément aux recommandations des ministres de la Justice et des Finances, la présente proposition de loi renvoie, pour la définition de l'«*extrémisme*», à la définition donnée à l'article 8, 1, c), de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

La définition de l'extrémisme est insérée en tant que paragraphe 2/1 entre les paragraphes 2 et 3 de 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.

2° L'«*extrémisme*», tel qu'il est défini à l'article 8, c), de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, ne figure pas en tant que tel dans la liste des phénomènes criminels énumérés limitativement 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, sur la base de laquelle la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) peut, après analyse, transmettre un dossier aux autorités judiciaires. L'extrémisme est dès lors inséré explicitement dans cette liste.

\*  
\* \*

de financiering van terrorisme die de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) in aanmerking neemt.

Het volstaat bijgevolg om extremisme zoals bepaald in de wet van 30 november 1998 op te nemen in de opsomming van artikel 5, § 19, 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. Hiermee volgt het wetsvoorstel qua legistiek het standpunt van de toenmalige ministers van Justitie en Financiën.

## ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

### Artikel 2

1° Overeenkomstig de aanbevelingen van de ministers van Justitie en Financiën grijpt dit wetsvoorstel wat betreft de definitie van «*extremisme*» terug naar de definitie van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst zoals bepaald in artikel 8, 1°, c).

De definitie van extremisme wordt als paragraaf 2/1 ingevoegd tussen de bestaande paragrafen 2 en 3 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.

2° «*Extremisme*» zoals gedefinieerd in artikel 8, c) van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten komt niet als zodanig voor op de lijst met misdaadverschijnselen die beperkend opgesomd worden in artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme die de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) in aanmerking neemt om een dossier na ontleding aan de gerechtelijke overheden te kunnen doormelden. Daarom wordt extremisme expliciet opgenomen in deze lijst.

Yoeri VASTERSAVENDTS.  
Louis SIQUET.  
Ludo SANNEN.  
Richard MILLER.  
Martine TAELEMAN.  
Bart TOMMELEIN.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE LOI**Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

## Art. 2

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 juin 2012.

**WETSVOORSTEL**

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

## Art. 2

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

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

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

2° in § 3, 1, wordt tussen het eerste en het tweede streepje een bijkomend streepje ingevoegd, luidende :

« — extremisme; ».

8 juni 2012.

Yoeri VASTERSAVENDTS.  
Louis SIQUET.  
Ludo SANNEN.  
Richard MILLER.  
Martine TAELEMAN.  
Bart TOMMELEIN.