

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 33.325/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 33.325/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 26 avril 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité", a donné le 30 avril 2002 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 april 2002 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen", heeft op 30 april 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Ce délai est justifié par la volonté de renforcer à court terme le dispositif anti-blanchiment en permettant à l'organisme chargé de la lutte contre le blanchiment d'avoir accès à tous les renseignements utiles à l'exercice de sa tâche et de lutter ainsi contre toutes les formes de blanchiment (trafic de stupéfiants, terrorisme, ...). Cette initiative se situe dans le cadre de l'action internationale menée par le Groupe d'Action Financière (GAFI), dont fait partie la Belgique."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'observation ci-après.

.../...

Selon l'article 11 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, la cellule de traitement des informations financières est une autorité administrative dotée de la personnalité juridique chargée du traitement et de la transmission d'informations en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Dans le cadre de ses missions, la cellule de traitement des informations financières peut, en vertu de l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, précitée, solliciter auprès des services de police et des services administratifs de l'Etat, "tous les renseignements complémentaires qu'elle juge utiles à l'accomplissement de sa mission, dans le délai qu'elle détermine".

Parmi les autorités publiques qu'elle sollicite, il y a notamment les services de renseignement et de sécurité organisés par la loi du 30 novembre 1998.

Lorsque la cellule de traitement des informations financières détecte des indices sérieux de blanchiment de capitaux, elle en informe notamment le procureur du Roi afin qu'une poursuite judiciaire puisse éventuellement avoir lieu.

Par ailleurs, en vertu des articles 19 et 20 de la loi du 30 novembre 1998, précitée, les services de renseignement et de sécurité sont autorisés à collaborer avec les autorités judiciaires et administratives ainsi que leur prêter une assistance technique.

Les informations recueillies par les services de renseignement et de sécurité font l'objet d'une classification déterminée en fonction de leur contenu, conformément aux articles 4 et 5 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

Toute personne qui souhaite avoir accès à ces informations classifiées doit être titulaire d'une habilitation de sécurité.

Toutefois, selon l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998, précitée, cette habilitation de sécurité n'est pas requise dans le chef des autorités judiciaires.

.../...

La modification apportée par le projet à l'article 8 précité tend à dispenser la cellule de traitement des informations financières de toute habilitation de sécurité.

Ceci, comme en a convenu le délégué du ministre, facilitera la tâche de la cellule de traitement des informations financières et lui permettra d'avoir un accès moins contraignant aux informations des services de renseignement et de sécurité.

Comme l'a souligné le délégué du ministre, le dossier que la cellule aura constitué et qui sera transmis au parquet, pourra notamment comprendre des informations classifiées au regard de la loi du 11 décembre 1998, précitée. Il appartiendra ensuite au parquet d'examiner ces données et d'accomplir les devoirs nécessaires à l'information.

Le Conseil d'Etat attire cependant l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur la circonstance que du fait de leur classification, certaines informations ne figurent pas dans le dossier répressif; le ministère public dispose ainsi d'informations ignorées des parties. La modification de l'avant-projet risque d'accentuer cette différence.

S'il est essentiel pour un Etat de se doter d'instruments juridiques en vue de lutter le plus efficacement possible contre la criminalité organisée et plus particulièrement les opérations de blanchiment de capitaux, il appartient au législateur de maintenir un juste équilibre entre la protection des intérêts supérieurs de l'Etat et l'exercice des droits fondamentaux au regard notamment des articles 6 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt deze motivering, zoals ze is weergegeven in de brief met de adviesaanvraag, als volgt :

"Ce délai est justifié par la volonté de renforcer à court terme le dispositif anti-blanchiment en permettant à l'organisme chargé de la lutte contre le blanchiment d'avoir accès à tous les renseignements utiles à l'exercice de sa tâche et de lutter ainsi contre toutes les formes de blanchiment (trafic de stupéfiants, terrorisme, ...). Cette initiative se situe dans le cadre de l'action internationale menée par le Groupe d'Action Financière (GAFI), dont fait partie la Belgique."

*
* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Krachtens het genoemde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerking.

Volgens artikel 11 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, is de "cel voor financiële informatieverwerking", een administratieve autoriteit met rechtspersoonlijkheid belast met het verwerken en verstrekken van informatie met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld.

.../...

In het kader van haar taken kan de cel voor financiële informatieverwerking, krachtens artikel 15, § 1, van de voormelde wet van 11 januari 1993 bij de politiediensten en de administratieve diensten van de Staat "alle bijkomende inlichtingen die zij voor de vervulling van haar opdracht nuttig acht, (...) binnen de door haar bepaalde termijn" aanvragen.

Tot de overheidsinstanties waartoe zij zich richt behoren onder meer de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarin de wet van 30 november 1998 voorziet.

Wanneer de cel voor financiële informatieverwerking ernstige aanwijzingen vindt die wijzen op het witwassen van geld, brengt zij onder meer de procureur des Konings daarvan op de hoogte opdat eventueel rechtsvervolging kan plaatsvinden.

Bovendien zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten krachtens de artikelen 19 en 20 van de voormelde wet van 30 november 1998 gemachtigd om samen te werken met de gerechtelijke en administratieve overheden, alsmede om hen technische bijstand te verlenen.

De door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ingewonnen informatie wordt naargelang van de inhoud ervan in een bepaald classificatieniveau ondergebracht, overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Eenieder die toegang wenst tot die geclassificeerde informatie moet houder zijn van een veiligheidsmachtiging.

Volgens artikel 8, eerste lid, van de voormelde wet van 11 december 1998, wordt die veiligheidsmachtiging evenwel niet vereist zijdens de gerechtelijke overheden.

De door het ontwerp in het voormelde artikel 8 aangebrachte wijziging strekt ertoe de cel voor financiële informatieverwerking vrij te stellen van elke veiligheidsmachtiging.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft beaamd, zal dit de taak van de cel voor financiële informatieverwerking vergemakkelijken en het haar mogelijk maken

.../...

onder minder stringente voorwaarden toegang te krijgen tot de informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De gemachtigde van de minister heeft erop gewezen dat het dossier dat de cel zal hebben aangelegd en dat aan het parket zal worden toegezonden, onder meer informatie kan bevatten die geclassificeerd is op de voet van de voormelde wet van 11 december 1998. Het zal vervolgens zaak zijn van het parket die gegevens te onderzoeken en de voor het opsporingsonderzoek informatie vereiste taken te vervullen.

De Raad van State wijst de steller van het voorontwerp evenwel op de omstandigheid dat bepaalde informatie, doordat ze is geclassificeerd, niet in het straf-dossier wordt opgenomen; het openbaar ministerie beschikt aldus over informatie waarvan de partijen geen kennis hebben. Het gevaar bestaat dat de wijziging die het voorontwerp wil invoeren dit verschil accentueert.

Enerzijds is het voor een Staat van wezenlijk belang zich toe te rusten met rechtsinstrumenten om de georganiseerde misdaad en meer bepaald de verrichtingen voor het witwassen van geld, zo doeltreffend mogelijk te bestrijden, doch anderzijds staat het aan de wetgever een billijk evenwicht te handhaven tussen de bescherming van de hogere belangen van de Staat en de uitoefening van de fundamentele rechten uit het oogpunt onder meer van de artikelen 6 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS