



**Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux**
Financial Action Task Force
on Money Laundering

**LA LUTTE CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE DES
ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF**

Meilleures Pratiques Internationales

11 Octobre 2002

Tous droits réservés.
Les demandes d'autorisation pour la reproduction
de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à :
Secrétariat du GAFI, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

LA LUTTE CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

Meilleures pratiques internationales

Introduction et définition

1. L'utilisation abusive d'organismes à but non lucratif pour financer le terrorisme est en passe d'être reconnue comme un point faible essentiel de la lutte mondiale visant à arrêter ce type de financement à la source. Cette question a retenu l'attention du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), du G7 et des Nations Unies, ainsi que des autorités nationales de nombreuses régions. Au sein du GAFI, elle est à juste titre devenue le sujet prioritaire des travaux relatifs à la mise en oeuvre de la Recommandation spéciale VIII (Organismes à but non lucratif).

2. Les organismes à but non lucratif peuvent revêtir différentes formes qui dépendent du pays ou territoire concerné et de son régime juridique. Chez les membres du GAFI, la loi et la pratique reconnaissent entre autres les associations, fondations, comités de collecte de fonds, organismes de services locaux, entreprises d'intérêt public, organismes constitués en sociétés anonymes et institutions publiques de bienfaisance comme autant de formes licites d'organismes à but non lucratif.

3. Cette diversité des formes juridiques et le souci d'aborder le problème sous l'angle des risques militent en faveur d'une définition plutôt fonctionnelle que juridique. En conséquence, le GAFI a élaboré des propositions d'ordre pratique qui devraient aider au mieux les autorités à protéger contre toute utilisation abusive ou toute exploitation par les financiers du terrorisme les organismes à but non lucratif **qui sont impliqués dans la collecte ou la distribution de fonds** pour des motifs caritatifs, religieux, culturels, éducatifs, sociaux ou confraternels, ou pour d'autres types de bonnes œuvres.

Données du problème

4. On a malheureusement découvert de nombreux cas dans lesquels le mécanisme de collecte de fonds caritatifs – c'est-à-dire la collecte de ressources fournies par des donateurs et leur redistribution à des fins caritatives – a servi de couverture pour le financement du terrorisme. Dans certains cas, l'organisme lui-même n'était qu'une imposture dont la seule raison d'être était de canaliser des fonds vers les terroristes. Souvent toutefois, l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif avait lieu à l'insu des donateurs, voire des dirigeants et du personnel de l'organisme en question – des employés et/ou des responsables détournant des fonds de leur propre chef. Outre un soutien financier, certains organismes à but non lucratif ont fourni une couverture et un appui logistique aux déplacements de terroristes et au transfert d'armes illégales. Quelques exemples de ces types d'activités ont été présentés dans le Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux 2001-2002 du GAFI¹ ; on en trouvera d'autres en annexe au présent document.

Principes

5. La conception des présentes meilleures pratiques repose sur les principes suivants :
- Le secteur caritatif est un pan vital de l'économie mondiale et de nombreuses économies et systèmes sociaux nationaux. Il complète l'activité des secteurs public et privé en apportant un large éventail de services publics et en améliorant la qualité de la vie. Nous souhaitons préserver et pérenniser la pratique du don caritatif et le secteur institutionnel solide et diversifié qui lui sert de vecteur.

¹ Publié le 1^{er} février 2002 et disponible à l'adresse http://www.fatf-gafi.org/FATDocs_fr.htm#Trends.

-
- La surveillance des organismes à but non lucratif est une action qui implique la coopération des pouvoirs publics, le monde caritatif, les personnes qui soutiennent les œuvres de bienfaisance et leurs bénéficiaires. La robustesse des mécanismes de surveillance et certaines tensions institutionnelles entre les organismes à but non lucratif et les autorités gouvernementales chargées de leur contrôle n'excluent pas des buts communs et des fonctions complémentaires – car les deux parties cherchent à encourager la transparence et la responsabilité vis-à-vis de l'extérieur et, plus globalement, poursuivent des objectifs communs de protection sociale et de sécurité.
 - La surveillance exercée par les pouvoirs publics doit être flexible, efficace et proportionnelle au risque d'utilisation abusive. Il faut examiner avec soin les mécanismes susceptibles de diminuer la charge que représente le respect de la loi sans créer de failles exploitables par les financiers du terrorisme. Les organismes de petite taille qui mobilisent des fonds publics relativement faibles et les associations ou organismes d'envergure locale dont la fonction première est de redistribuer des ressources à leurs membres ne nécessitent pas forcément une surveillance publique accrue.
 - Certains pays ou territoires abordent la réglementation des organismes à but non lucratif sous des angles constitutionnels, juridiques, réglementaires et institutionnels différents et, le cas échéant, les normes ou modèles adoptés sur le plan international doivent permettre l'expression de ces différences, tout en respectant les objectifs de transparence et de responsabilité applicables aux modes de collecte et de distribution des fonds. Il est par ailleurs admis que la capacité de certains pays à réglementer les activités religieuses peut être restreinte.
 - Si certains pays ou territoires peuvent diverger sur le périmètre des objectifs et des activités entrant dans le cadre du « caritatif », tous devraient s'accorder pour en exclure les activités qui soutiennent directement ou indirectement le terrorisme, y compris celles susceptibles d'inspirer ou de rémunérer la participation à des actes terroristes.
 - Dans de nombreux pays ou territoires, le secteur non lucratif compte des organismes de représentation, des organismes d'autorégulation, des organes de contrôle et des organismes d'habilitation qui peuvent et devraient contribuer à la protection du secteur contre les abus dans le cadre d'un partenariat entre le public et le privé. Les mesures de renforcement de l'autorégulation devraient être encouragées car elles contribuent efficacement à limiter les risques de détournement par des groupes terroristes.

Axes de travail

6. L'analyse préliminaire des enquêtes, des actions de blocage des fonds et des activités des services opérationnels de différents pays ou territoires met en évidence plusieurs modes d'utilisation abusive des organismes à but non lucratif par des terroristes et permet de définir des domaines dans lesquels il convient d'envisager des mesures préventives.

(i) *Transparence financière*

7. Chaque année, les organismes à but non lucratif collectent des centaines de milliards de dollars auprès de donateurs et les distribuent – après prélèvement de leurs frais de gestion – à des bénéficiaires. La transparence sert les intérêts des donateurs, des organismes et des pouvoirs publics. Toutefois, compte tenu du volume des opérations réalisées par les organismes à but non lucratif et du souhait de ne pas surcharger inutilement les organismes légitimes, il importe de bien adapter le niveau des règles et de la surveillance dans ce domaine en fonction des risques et de l'ampleur des mouvements de fonds.

a. Comptabilité financière

- Les organismes à but non lucratif devraient établir et pouvoir présenter des programmes budgétaires complets prenant en compte toutes les dépenses du programme. Ces budgets devraient indiquer l'identité des destinataires et l'utilisation prévue des fonds. Le budget de gestion devrait lui aussi être mis à l'abri des détournements par des mesures similaires de surveillance, d'information financière et de sauvegarde.
- La conduite d'audits indépendants est une méthode largement reconnue pour garantir que les comptes d'un organisme reflètent la réalité de ses finances ; elle devrait donc être considérée comme faisant partie des meilleures pratiques. Beaucoup de grands organismes à but non lucratif se soumettent à des audits afin de maintenir la confiance des donateurs, et les autorités de contrôle de certains pays imposent de tels audits au secteur non lucratif. Là où cela est faisable, de tels audits devraient être effectués pour garantir que les organismes à but non lucratif ne sont pas victimes d'utilisation abusive par les groupes terroristes. Il faut noter que ce type d'audit financier ne peut garantir que les fonds du programme parviennent effectivement aux bénéficiaires visés.

b. Comptes bancaires

- Pour les organismes à but non lucratif qui manient des fonds, l'utilisation de comptes bancaires officiels pour y déposer leurs fonds et l'utilisation des circuits formels ou agréés pour transférer de l'argent, notamment dans des pays étrangers, est considérée comme faisant partie des meilleures pratiques. Par conséquent, là où cela est faisable, les organismes à but non lucratif qui manient de grosses sommes devraient utiliser des systèmes financiers formels pour réaliser leurs transactions financières. En général, l'adoption de cette meilleure pratique amènerait les comptes des organismes à but non lucratif au sein du système bancaire formel et de ses mécanismes de contrôle ou de réglementation applicables.

(ii) Vérification des programmes d'activités

8. Il est essentiel de vérifier adéquatement les activités des organismes à but non lucratif. Dans plusieurs cas, on a pu constater que les programmes déclarés au siège avaient connu une application différente sur le terrain. Leurs fonds avaient en fait été détournés vers des organisations terroristes. Les organismes à but non lucratif devraient être en mesure de savoir et de vérifier que les fonds ont été dépensés conformément à ce qui était présenté et prévu.

a. Sollicitations

9. Les sollicitations de dons devraient informer les donateurs de manière précise et transparente du ou des objectifs de la collecte de fonds. Les organismes à but non lucratif devraient ensuite s'assurer que les fonds ont bien été utilisés aux fins annoncées.

b. Surveillance

10. Pour contribuer à garantir que les fonds atteignent le bénéficiaire visé, les organismes à but non lucratif devraient se poser les questions générales suivantes :

- Les projets ont-ils réellement été mis en œuvre ?
- Les bénéficiaires ne sont-ils pas fictifs ?
- Les bénéficiaires visés ont-ils reçu les fonds qui leur ont été envoyés ?
- Tous les fonds, actifs et locaux sont-ils comptabilisés ?

c. *Examens des activités sur le terrain*

11. Dans différents cas, la comptabilité et les vérifications comptables peuvent s'avérer insuffisantes pour protéger les organismes à but non lucratif d'une utilisation abusive. Ainsi, il peut arriver que des contrôles effectués directement sur le terrain constituent la seule méthode de détection d'un détournement. Cet examen des activités sur le terrain représente clairement un excellent mécanisme pour découvrir les malversations de toutes sortes, dont le détournement de fonds vers le terrorisme. Proportionnellement au risque encouru, un examen général de tous les programmes n'est pas nécessaire. Les organismes à but non lucratif devraient néanmoins procéder à un suivi des réalisations et des comptes des programmes et, le cas échéant, procéder à des vérifications sur place.

d. *Activités à l'étranger*

12. Lorsque le siège d'un organisme à but non lucratif se trouve dans un pays et que ses activités de bienfaisance ont lieu dans un autre pays, les autorités compétentes des deux pays devraient s'efforcer d'échanger des informations et de coordonner leurs actions de surveillance ou d'investigation en fonction de leurs avantages comparatifs. Là où cela est possible, les organismes à but non lucratif devraient prendre les mesures permettant de rendre compte des fonds et services ayant une destination autre que le pays du siège.

(iii) *Administration*

13. Les organismes à but non lucratif devraient être en mesure d'étayer le contrôle administratif, managérial et stratégique de leurs activités par des pièces justificatives. Le rôle du conseil d'administration ou de son équivalent est essentiel à cet égard.

14. On a beaucoup écrit sur les responsabilités des conseils d'administration des entreprises. Ces dernières années, une attention toujours plus grande a été portée au rôle des administrateurs dans un fonctionnement sain et éthique de l'entreprise. Les administrateurs d'organismes à but non lucratif, ou ceux qui portent des responsabilités équivalentes du point de vue de la direction et du contrôle de la gestion d'un organisme, doivent de la même manière procéder aux vérifications d'usage et se soucier de l'éthique de son fonctionnement. Ses administrateurs ou ceux qui exercent le contrôle en dernier ressort doivent savoir qui agit au nom de l'organisme – et notamment qui a le statut de responsable en tant que directeur, représentant plénipotentiaire, signataire autorisé ou agent fiduciaire. Les administrateurs devraient veiller, en procédant eux-mêmes aux vérifications utiles et possibles, à ce que leurs partenaires et ceux auxquels ils apportent des fonds, des services ou un soutien matériel, ne soient pas noyautés ou manipulés par des terroristes.

15. Les administrateurs devraient remplir leurs obligations avec diligence et probité. L'ignorance ou l'implication passive dans les affaires de l'organisme à but non lucratif ne dégage aucunement la responsabilité de l'administrateur – ni de celui qui contrôle les activités ou le budget de l'organisme. Les administrateurs sont ainsi porteurs de différentes responsabilités vis-à-vis :

- De l'organisme et de ses membres, auxquels ils doivent assurer une bonne santé financière et le respect de la mission impartie.
- Des personnes en relation avec l'organisme – notamment les donateurs, les clients et les fournisseurs.
- De tous les échelons de l'administration publique qui exercent un quelconque contrôle sur l'organisme.

16. Face au risque d'utilisation abusive des organismes à but non lucratif pour le financement du terrorisme, ces responsabilités prennent un sens nouveau. Si un organisme à but non lucratif comporte un conseil d'administration, celui-ci devrait :

- Être en mesure d'identifier de manière certaine tous les membres du conseil et de l'équipe de direction ;
- Se réunir régulièrement, garder une trace écrite des décisions prises à l'occasion ou à l'issue de ces réunions ;
- Formaliser la procédure d'élection au conseil et de révocation des administrateurs ;
- S'assurer de la conduite annuelle d'un contrôle indépendant des finances et des comptes de l'organisme ;
- S'assurer de l'existence de contrôles financiers adéquats en matière de dépenses de programmes, y compris s'il s'agit de programmes entrepris dans le cadre d'accords avec d'autres organismes ;
- S'assurer du bon équilibre entre les dépenses directement consacrées à la réalisation des programmes et les dépenses de gestion ;
- S'assurer de la mise en place de procédures empêchant l'utilisation d'installations ou d'actifs de l'organisme pour soutenir ou cautionner des activités terroristes.

Organes de surveillance

17. Diverses instances interagissent avec les milieux caritatifs selon les pays. En général, la lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif ou des organismes de collecte de fonds par le terrorisme n'était pas jusqu'ici un axe central de la mission de ces instances. Leurs actions de surveillance, de réglementation et d'habilitation portaient plutôt sur le maintien de la confiance des donateurs par la lutte contre les gaspillages et la fraude, et sur l'attribution d'avantages fiscaux éventuels aux organismes appropriés. Si une bonne partie de cette mission de surveillance est aisément transférable à la lutte contre le financement du terrorisme, le périmètre d'action de ces organes de surveillance devra néanmoins être élargi.

18. Pour assurer une transparence adéquate des organismes à but non lucratif, plusieurs méthodes sont possibles, qui d'ailleurs varient selon les pays ou territoires. Dans les uns, ce sont des commissions caritatives indépendantes qui ont un rôle de surveillance; tandis que dans d'autres, les ministères sont directement impliqués – pour ne prendre que deux exemples. Les autorités fiscales jouent un rôle dans certains pays ou territoires, mais pas dans d'autres. Parmi les organes concernés par la lutte contre le financement du terrorisme, on peut trouver les services opérationnels et les autorités de contrôle bancaires. Ils sont loin d'être tous publics : des organismes de contrôle ou d'habilitation du secteur privé jouent un rôle important dans de nombreux pays.

(i) *Services opérationnels et forces de sécurité*

19. Comme tout autre dispositif de financement illicite, les organismes à but non lucratif qui financent le terrorisme opèrent dans l'illégalité. Par conséquent, une grande partie du combat mené contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif continuera de dépendre fortement des actions des services opérationnels et des forces de sécurité. Les dispositions pénales applicables aux personnes physiques ou aux sociétés commerciales concernent aussi les organismes à but non lucratif.

- Les services opérationnels et les forces de sécurité devraient continuer à jouer un rôle clé dans le combat contre l'utilisation abusive d'organismes à but non lucratif par des groupes terroristes, notamment en poursuivant leurs activités en cours vis-à-vis des organismes à but non lucratif.

(ii) *Autorités publiques de contrôle spécialisées*

20. Un bref survol des modes de réglementation des organismes à but non lucratif par les pouvoirs publics montre une grande diversité de pratiques. En Angleterre et au pays de Galles, cette réglementation est confiée à une commission caritative spéciale (*Charities Commission*). Aux États-Unis, la réglementation d'un domaine spécialisé relève du niveau non pas fédéral, mais à celui, inférieur des États. Les pays membres du Conseil de coopération du Golfe surveillent leurs organismes à but non lucratif à l'aide de différentes instances de réglementation, notamment des organismes ministériels nationaux et intergouvernementaux.

- Dans tous les cas, il devrait y avoir des initiatives communes des agences et des discussions au sein des gouvernements sur la question du financement du terrorisme – en particulier entre les services traditionnellement chargés du terrorisme et les autorités de contrôle qui peuvent ne pas être au courant du risque de financement du terrorisme par les organismes à but non lucratif. Plus précisément, il faudrait que les experts en financement du terrorisme travaillent avec les autorités de surveillance des organismes à but non lucratif pour mieux les sensibiliser au problème, et les informer des spécificités du financement du terrorisme.

(iii) *Autorités publiques de contrôle bancaires et financières, ainsi que fiscales*

21. Même si les autorités de contrôle bancaires ne sont pas normalement chargées de la surveillance des organismes à but non lucratif, on a vu ci-dessus l'utilité d'imposer le passage de la collecte et du transfert des fonds caritatifs par des circuits formels ou agréés. Cela souligne en effet l'intérêt de s'assurer de l'application du dispositif de réglementation bancaire – déclaration des opérations suspectes, règles d'identification des clients, etc. – pour la lutte contre l'utilisation abusive ou l'exploitation des organismes à but non lucratif par le terrorisme.

22. Dans les pays ou territoires qui accordent des avantages fiscaux aux organismes de bienfaisance, les autorités fiscale ont de nombreux contacts avec le milieu caritatif. Leur compétence dans ce domaine est très précieuse pour la lutte contre le financement du terrorisme, car elle tend à s'attacher aux rouages financiers des organismes caritatifs.

- Les pays ou territoires qui recueillent des renseignements financiers sur les organismes caritatifs à des fins de dégrèvement fiscal devraient encourager l'échange de renseignements avec les instances gouvernementales impliquées dans la lutte contre le terrorisme (notamment les services de renseignements financiers) dans la mesure la plus large possible. Même si ce genre de renseignements, de nature fiscale, peut s'avérer sensible, les autorités devraient s'assurer que les données concernant le détournement d'organismes à but non lucratif par des groupes terroristes ou des soutiens du terrorisme sont partagées comme il convient.

(iv) *Organes de contrôle du secteur privé*

23. Dans les pays ou territoires où ils existent, les organismes de contrôle ou d'habilitation relevant du secteur privé représentent une ressource sans pareille sur laquelle devraient se concentrer les efforts internationaux de lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif par des terroristes. En effet, non seulement ils recèlent de bons connaisseurs des organismes de collecte de fonds, mais ils ont également un intérêt direct à la préservation de la légitimité et de la réputation des organismes à but non lucratif. Plus que toute autre partie prenante, ils sont engagés depuis longtemps dans l'élaboration et la promulgation de «meilleures pratiques» destinées à ces organismes pour ce qui concerne un large éventail de fonctions.

24. Les pays ou territoires devraient consentir tous les efforts pour ouvrir le dialogue avec de tels organismes de contrôle et d'habilitation et les associer à leurs tentatives de mise en place de meilleures pratiques de lutte contre une utilisation abusive des organismes à but non lucratif. Une telle implication peut passer par un dialogue sur la façon d'améliorer ces pratiques.

Sanctions

25. Les pays devraient utiliser les lois et réglementations en vigueur, ou adopter de nouveaux textes, pour instituer des sanctions administratives, civiles ou pénales efficaces et proportionnées à l'encontre de ceux qui font un usage abusif des organismes caritatifs pour financer le terrorisme.

TYOLOGIES DE L'UTILISATION INDUE DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF PAR LE TERRORISME

Annexe

Exemple 1 – Un organisme à but non lucratif de façade

1. En 1996, bon nombre de personnes connues pour leur appartenance à des groupes extrémistes religieux établis dans le sud-est d'un pays du GAFI (pays A) ont convaincu des ressortissants étrangers fortunés qui, pour des raisons inconnues, vivaient dans le pays A, de financer la construction d'un lieu de culte. Ces particuliers fortunés ont été soupçonnés d'apporter leur aide à la dissimulation d'une partie des activités d'un groupe terroriste. On a ultérieurement établi que « S », un homme d'affaires du secteur de la construction, avait acheté le bâtiment devant accueillir le lieu de culte et l'avait rénové à l'aide de fonds de l'une de ses entreprises. Il a ensuite cédé, moyennant un bénéfice considérable, la propriété de ce bâtiment à un groupe Y appartenant à ces étrangers fortunés.

2. Ce lieu de culte à vocation locale a en fait également servi de site d'hébergement de « voyageurs » clandestins appartenant à des milieux extrémistes, et de lieu de collecte de fonds. Par exemple, peu après la fin des travaux de construction, on a remarqué qu'il recevait des dons importants (à hauteur de millions de dollars) de la part d'autres riches hommes d'affaires étrangers. En outre, un employé du groupe Y aurait convaincu ses employeurs qu'une « fondation » serait mieux adaptée à la collecte et à l'utilisation de fonds importants sans attirer l'attention des autorités locales ; une fondation aurait ensuite été créée à cette fin.

3. On pense par ailleurs qu'une partie des activités de « S » à la tête d'un réseau financier international polyvalent (dont les investissements dans le pays A auraient atteint 53 millions de dollars pour la seule année 1999) avait pour objectif de soutenir un réseau terroriste. « S » avait effectué un certain nombre de voyages en Afghanistan et aux États-Unis. Ses actifs comptaient plusieurs sociétés immatriculées dans le pays C et dans d'autres pays. L'une d'entre elles, située dans la capitale du pays A, aurait été une plate-forme de collecte de fonds. « S » a également acheté plusieurs bâtiments dans le sud du pays A en bénéficiant éventuellement de la connivence d'un notaire et d'une institution financière.

4. Lorsque les autorités du pays A ont bloqué une transaction immobilière en invoquant la réglementation des investissements étrangers, le directeur de l'institution financière a pris la défense de son client et le notaire a présenté un document d'acquisition du bâtiment, attestant ainsi la délivrance de l'autorisation nécessaire. Les fonds détenus par la banque ont ensuite été transférés sur un autre compte d'une banque d'un pays ou territoire non coopératif (PTNC) pour dissimuler leur origine lors de leur utilisation dans le pays A.

5. Même s'il reste à établir un lien formel entre les activités plus ou moins légales des parties dans le pays A et à l'étranger et le financement d'activités terroristes menées sous l'égide d'un réseau terroriste spécifique, les enquêteurs soupçonnent qu'une partie au moins de l'argent retiré de ces activités a été utilisée à cette fin.

Exemple 2 – Sollicitation frauduleuse de dons

6. Outre ses activités de collecte de fonds menées depuis son siège dans une région bénéficiaire, un organisme à but non lucratif sollicitait des dons auprès des organisations caritatives d'une région donatrice. Il indiquait faussement que les fonds recueillis étaient destinés à des orphelins et des veuves. En fait, son responsable financier était le chef d'un réseau de collecte organisée de fonds pour Oussama Ben Laden. Au lieu d'aider des orphelins et des veuves, l'argent collecté par cet organisme à but non lucratif était remis à des émissaires d'Al-Qaïda.

Exemple 3 – Fraude de succursales locales au détriment de leur siège

7. Le directeur local d'un organisme à but non lucratif d'une région bénéficiaire a trompé les donateurs d'une région donatrice pour leur faire financer le terrorisme. Pour obtenir davantage d'argent du siège, la succursale locale a gonflé le nombre d'orphelins dont elle prétendait s'occuper en ajoutant à la liste des noms d'orphelins inventés ou décédés. Les fonds ensuite transférés au profit de ces noms étaient détournés au profit de terroristes d'Al-Qaida.

8. En outre, la succursale locale, implantée dans une région bénéficiaire, d'un autre organisme à but non lucratif implanté dans une région donatrice a trouvé un moyen de détourner des fonds vers une organisation terroriste locale connue en les faisant passer pour des financements de projets d'orphelinat ou d'écoles et de lieux de culte. Par ailleurs, cette succursale employait des membres des organisations terroristes et facilitait leurs déplacements.

Exemple 4 – Abus de fonction par l'employé d'un organisme d'assistance

9. Un collaborateur d'un organisme d'assistance travaillant dans une région en pleine guerre s'est servi de son emploi pour soutenir les activités permanentes d'une organisation terroriste connue d'une autre région. Tout en surveillant pour le compte de l'organisme d'assistance les activités financées dans la région, il a secrètement établi des contacts avec des passeurs d'armes locaux. Son poste lui a servi de couverture pour négocier l'achat et l'exportation des armes vers l'organisation terroriste.