



**Note interprétative
à la Recommandation spéciale VIII : organismes à but non lucratif**

Introduction

1. Les organismes à but non lucratif (OBNL) jouent un rôle vital dans l'économie mondiale ainsi que dans de nombreux systèmes économiques et sociaux nationaux. Ils complètent l'action des secteurs public et privé en fournissant des services essentiels, mais aussi un réconfort et un espoir aux nécessiteux du monde entier. Malheureusement, comme l'a démontré la campagne de lutte contre le financement du terrorisme que mène actuellement la communauté internationale, les terroristes et les organisations terroristes utilisent le secteur des OBNL pour se procurer des fonds et les faire circuler, pour s'assurer des appuis logistiques, pour encourager le recrutement de terroristes et pour soutenir par tout autre moyen leurs activités. Non seulement cette situation facilite les activités terroristes, mais elle a aussi pour effet de miner la confiance des donateurs et de compromettre l'intégrité même des OBNL. Protéger le secteur des OBNL des utilisations abusives à des fins terroristes est donc un aspect essentiel de la lutte mondiale contre le terrorisme, en même temps qu'une mesure nécessaire pour préserver l'intégrité des organismes concernés.

2. Les OBNL sont exposés à un risque d'utilisation abusive à des fins terroristes pour plusieurs raisons. Ils jouissent en effet de la confiance du public, ont accès à des sources de financement considérables et voient souvent circuler beaucoup de liquidités. En outre, certains d'entre eux ont une implantation internationale qui sert de cadre à des activités et à des opérations financières nationales et internationales, souvent à l'intérieur ou à proximité des zones qui sont justement le plus exposées aux activités terroristes. Selon leur forme juridique et le pays auquel ils appartiennent, les OBNL échappent souvent en grande partie, sinon totalement, à la surveillance des pouvoirs publics (par exemple en ce qui concerne les obligations d'enregistrement, de conservation des documents, de communication financière et de contrôle) ou bien alors leur création n'est qu'une simple formalité (aucune compétence particulière ni aucune mise de fonds ne sont requises, il n'est pas nécessaire de vérifier les antécédents des employés, etc.). Les organisations terroristes ont su tirer parti de ces caractéristiques pour infiltrer les OBNL, détourner leurs fonds et utiliser leurs opérations pour dissimuler ou soutenir leurs propres activités.

Objectifs et principes généraux

3. La Recommandation spéciale VIII (RS VIII) a pour objectif de garantir que les OBNL ne puissent pas être utilisés par les organisations terroristes : i) se présentant comme des entités légitimes ; ii) afin d'exploiter ces entités à des fins de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens ; et iii) afin de dissimuler ou d'opacifier l'acheminement clandestin des fonds a priori destinés à des opérations légitimes mais utilisés en réalité à approvisionner les organisations terroristes. L'approche retenue dans la présente note interprétative pour atteindre cet objectif repose sur les principes généraux suivants :

- a) Les détournements passés et présents du secteur des OBNL par les terroristes et les organisations terroristes doivent amener les pays à prendre des mesures pour : i) protéger le secteur contre ces abus, et ii) identifier et combattre efficacement les OBNL qui sont exploités par les terroristes ou les organisations terroristes, ou qui soutiennent activement ces derniers.
- b) Les mesures adoptées par les pays pour protéger le secteur des OBNL contre toute utilisation abusive ne doivent ni déstabiliser ni décourager les activités caritatives légitimes. Au contraire, elles

devraient promouvoir la transparence et renforcer le sentiment au sein même du secteur, dans la communauté des donateurs et parmi le public en général, que les fonds et les services caritatifs bénéficient bel et bien à leurs destinataires légitimes. Il est indispensable de mettre en place des systèmes à même d'assurer à tous les OBNL un haut niveau de transparence, d'intégrité et de confiance du public dans leur gestion et leur fonctionnement si l'on veut empêcher que le secteur non lucratif puisse être utilisé de façon abusive pour le financement du terrorisme.

- c) Les mesures adoptées par les pays pour identifier et combattre efficacement les OBNL qui sont exploités par les terroristes ou les organisations terroristes, ou qui soutiennent activement ces derniers, devraient tendre à prévenir et à réprimer comme il convient le financement du terrorisme et toute autre forme de soutien au terrorisme. Lorsque des OBNL sont soupçonnés d'être impliqués ou sont effectivement impliqués dans le financement du terrorisme ou d'autres activités de soutien au terrorisme, la première priorité des pays doit être d'enquêter sur ce financement ou ce soutien, en s'efforçant d'éviter dans toute la mesure du possible que les mesures prises à cette fin aient un impact négatif sur les bénéficiaires innocents et légitimes des activités caritatives. Ce souci ne doit cependant pas dispenser de prendre des mesures immédiates et efficaces pour mettre un terme au financement du terrorisme ou aux autres formes de soutien apporté au terrorisme par les OBNL concernés.
- d) Il est essentiel de développer la coopération entre le public, le secteur privé et les OBNL pour renforcer la vigilance et la capacité de lutter contre les usages abusifs à des fins terroristes au sein même du secteur. Les pays devraient encourager les travaux théoriques et les échanges d'informations sur les questions se rapportant au financement du terrorisme dans le secteur des OBNL.
- e) La menace terroriste qui pèse sur le secteur des OBNL doit être abordée de façon sélective étant donné la diversité des organismes concernés au niveau national, le degré de vulnérabilité de certains d'entre eux face aux détournements potentiels à des fins terroristes, la nécessité de préserver les activités caritatives légitimes, ainsi que les ressources et les compétences limitées dont dispose chaque pays ou territoire pour lutter contre le financement du terrorisme.
- f) Face au problème que pose le financement du terrorisme dans le secteur des OBNL, il est également essentiel que les pays élaborent au niveau national une riposte souple qui puisse évoluer en même temps que la menace contre laquelle elle est dirigée.

Définitions

4. Aux fins de la Recommandation spéciale VIII et de la présente note interprétative, on appliquera les définitions suivantes :

- a) Le terme *organisme à but non lucratif* ou *OBNL* désigne une entité juridique ou un organisme ayant pour objet principal la collecte ou la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles, ou pour d'autres types de "bonnes œuvres".
- b) Les termes *CRF*, *construction juridique*, et *personne morale* sont définis dans *Les quarante recommandations* du GAFI (2003) (les Recommandations du GAFI).
- c) Le terme *fonds* est défini dans la note interprétative à la Recommandation spéciale II du GAFI.
- d) Les termes *geler*, *terroriste* et *organisation terroriste* sont définis dans la note interprétative à la Recommandation spéciale III du GAFI.

- e) Le terme *autorités appropriées* désigne les autorités compétentes, les organismes d'autorégulation, les organismes d'habilitation et d'autres autorités administratives.
- f) Le terme *bénéficiaires* désigne les personnes physiques ou les groupes de personnes physiques qui reçoivent une aide caritative, humanitaire ou autre par l'intermédiaire des services de l'OBNL.

Mesures

5. Les pays devraient procéder à un examen de leur secteur non lucratif ou tout au moins avoir la capacité d'obtenir des informations à jour sur les activités, la taille et d'autres aspects pertinents de ce secteur. Ils devraient utiliser pour cela toutes les sources d'informations disponibles afin de recenser les types d'OBNL qui, par leurs activités ou par leurs caractéristiques, risquent de faire l'objet d'un usage abusif à des fins de financement du terrorisme¹. Il conviendrait également de réévaluer périodiquement le secteur en examinant les nouvelles données disponibles relatives à la vulnérabilité potentielle de ce dernier face aux activités terroristes.

6. Pour identifier, prévenir et combattre l'utilisation abusive des OBNL par le terrorisme, plusieurs approches sont possibles. Cependant, seules sont efficaces celles qui associent les quatre éléments suivants : a) sensibilisation du secteur des OBNL au problème du financement du terrorisme, b) surveillance et contrôle, c) enquêtes et collecte d'informations, et d) mécanismes efficaces de coopération internationale. Les mesures présentées ci-après sous chacune de ces rubriques sont celles que les pays devraient prendre en particulier pour protéger leur secteur non lucratif contre toute utilisation abusive ayant pour but de financer le terrorisme.

a. Sensibilisation du secteur des OBNL au problème du financement du terrorisme

- i) Les pays devraient explicitement chercher à favoriser la transparence et l'intégrité de tous les OBNL de façon à renforcer la confiance du public dans leur gestion et leur fonctionnement.
- ii) Les pays devraient mener des campagnes de sensibilisation auprès des OBNL ou encourager les initiatives visant à leur faire prendre conscience de leur vulnérabilité face aux risques d'utilisation abusive et de financement du terrorisme, et à mieux les informer sur les mesures qu'ils peuvent prendre pour se protéger de ces abus éventuels.
- iii) Les pays devraient travailler avec le secteur des OBNL pour mettre au point les meilleures pratiques à adopter en vue de remédier à la vulnérabilité du secteur au regard du financement du terrorisme et de le protéger contre les utilisations abusives à des fins terroristes².
- iv) Les pays devraient encourager les OBNL à effectuer leurs transactions par l'intermédiaire de circuits financiers réglementés, chaque fois qu'ils le peuvent, sans perdre de vue que les capacités du secteur financier ne sont pas les mêmes dans tous les pays ni dans tous les domaines de l'action caritative et humanitaire d'urgence.

b. Surveillance et contrôle du secteur des OBNL

Les pays devraient prendre des mesures pour promouvoir une surveillance et un contrôle efficaces de leur secteur non lucratif. En pratique, ils devraient être en mesure de démontrer que les normes énumérées ci-

¹ Ces sources d'informations peuvent être, par exemple, les autorités de surveillance, les autorités fiscales, les CRF, les donateurs, la justice et la police, les services de renseignements, etc.

² Le document du GAFI intitulé *La lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif : meilleures pratiques internationales* constitue une référence utile dans cette perspective.

dessous s'appliquent aux OBNL qui représentent 1) une proportion significative des ressources financières du secteur, et 2) une part importante de ses activités internationales.

- i) Les OBNL devraient pouvoir produire à tout moment des informations sur : 1) l'objet et la finalité de leurs activités déclarées, et 2) l'identité de la personne ou des personnes qui possèdent, contrôlent ou gèrent leurs activités, y compris les dirigeants, les membres du conseil d'administration et les administrateurs. Il conviendrait que ces informations soient rendues publiques directement par les OBNL ou par les autorités appropriées.
- ii) Les OBNL devraient publier des états financiers annuels présentant une ventilation détaillée de leurs recettes et de leurs dépenses.
- iii) Les OBNL devraient faire l'objet d'une procédure d'autorisation ou d'enregistrement et les informations correspondantes devraient être mises à la disposition des autorités compétentes³.
- iv) Les OBNL devraient être dotés de mécanismes de contrôle propres à garantir que tous les fonds sont dûment comptabilisés et utilisés conformément à l'objet et à la finalité des activités déclarées de l'organisme.
- v) Les OBNL devraient appliquer la règle d'identification des bénéficiaires et des OBNL associés⁴, c'est-à-dire faire tous les efforts possibles pour vérifier l'identité, les références et la réputation de leurs bénéficiaires et OBNL associés. Ils devraient également tout faire pour établir l'identité de leurs donateurs importants et respecter la confidentialité des données les concernant.
- vi) Les OBNL devraient conserver pendant cinq ans au moins et tenir à la disposition des autorités appropriées des relevés de leurs transactions nationales et internationales suffisamment détaillés pour pouvoir vérifier que les fonds ont bien été dépensés conformément à l'objet et à la finalité de l'organisation. Cela s'applique également aux informations mentionnées aux alinéas i) et ii).
- vii) Les autorités appropriées devraient contrôler la conformité des activités des OBNL avec les règles et réglementations applicables⁵. Elles devraient en outre être en mesure de sanctionner comme il convient toute infraction commise par des OBNL ou par des personnes agissant en leur nom⁶.

c. Enquêtes et collecte d'informations

- i) Les pays devraient veiller à promouvoir une coopération, une coordination et des échanges d'informations efficaces à tous les niveaux et entre toutes les autorités appropriées ou organisations en possession de renseignements pertinents sur les OBNL.

³ Il n'est pas nécessaire de prévoir une procédure d'autorisation ou d'enregistrement spéciale aux fins de la lutte contre le financement du terrorisme. Dans certains pays, par exemple, les OBNL sont déjà enregistrés auprès du fisc et contrôlés dans le cadre des régimes préférentiels dont ils bénéficient en matière d'imposition (qu'il s'agisse de dégrèvements fiscaux ou d'exonérations).

⁴ Le terme *OBNL associés* s'applique aux antennes étrangères des OBNL internationaux.

⁵ Dans ce contexte, les règles et réglementations peuvent comprendre celles qu'appliquent les organismes d'autorégulation et les organismes d'habilitation.

⁶ Au nombre des sanctions possibles figurent notamment le gel des comptes, la révocation des administrateurs, les amendes, le retrait des habilitations, agréments et autorisations, et la radiation des registres. L'application de telles sanctions ne devrait pas exclure le recours à des procédures parallèles de sanction civiles, administratives ou pénales à l'encontre des ONL ou des personnes agissant pour leur compte.

- ii) Les pays devraient disposer de moyens et de compétences spécialisées en matière d'investigation pour pouvoir enquêter sur les OBNL soupçonnés d'être exploités par des terroristes ou de soutenir activement des activités ou des organisations terroristes.
- iii) Les pays devraient veiller à ce que toutes les informations concernant l'administration et la gestion d'un OBNL donné (y compris les données financières et les programmes d'activités) puissent être accessibles dans le cadre d'une enquête en cours.
- iv) Les pays devraient prévoir des mécanismes appropriés pour faire en sorte, lorsque l'on soupçonne ou que l'on a de bonnes raisons de soupçonner un OBNL donné : 1) de servir de façade à une organisation terroriste pour la collecte de fonds, 2) d'être exploité comme un moyen de financement du terrorisme, y compris pour éviter des mesures de gel de ses actifs, ou 3) de dissimuler ou d'opacifier le détournement clandestin de fonds a priori destinés à des fins légitimes mais utilisés au profit de terroristes ou d'organisations terroristes, que ces informations soient rapidement communiquées à toutes les autorités compétentes afin de pouvoir prendre des mesures préventives ou déclencher des enquêtes.

d. *Capacité à répondre à des demandes étrangères portant sur un OBNL suspect*

Conformément à la Recommandation spéciale V, les pays devraient désigner des points de contact et définir des procédures appropriées pour répondre aux demandes internationales de renseignements concernant tout OBNL soupçonné de financer le terrorisme ou de soutenir par tout autre moyen des activités terroristes.