



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

---

## Blanchiment d'argent et financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif

---

Rapport du Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)

**28 JUIN 2017**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>1 BASES</b> .....	<b>6</b>
1.1 ASSOCIATION .....	8
1.2 FONDATION .....	9
1.3 BUT D'UTILITÉ PUBLIQUE EN DROIT FISCAL.....	10
1.4 DONNÉES STATISTIQUES .....	11
1.5 SURVEILLANCE.....	12
<b>2 VULNÉRABILITÉ DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF AU BLANCHIMENT D'ARGENT ET AU FINANCEMENT DU TERRORISME.....</b>	<b>17</b>
<b>3 BLANCHIMENT D'ARGENT PAR LE BIAIS D'ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF .....</b>	<b>18</b>
3.1 SITUATION EN SUISSE.....	18
<i>Cas de figure 1: agents financiers caritatifs.....</i>	<i>19</i>
<i>Cas de figure 2: fondation d'utilité publique aux Caraïbes .....</i>	<i>19</i>
<b>4 FINANCEMENT DU TERRORISME PAR LE BIAIS D'ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF .....</b>	<b>20</b>
4.1 LES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF AU CENTRE DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DEPUIS LE 11 SEPTEMBRE 2001 21	
<i>La vulnérabilité spécifique au financement du terrorisme et les formes d'abus.....</i>	<i>23</i>
4.2 LE PROBLÈME DES ORGANISATIONS CARITATIVES ISLAMIQUES OU ISLAMISTES .....	24
4.3 LA SITUATION EN SUISSE: LES INFORMATIONS OBTENUES PAR LES AUTORITÉS FÉDÉRALES COMPÉTENTES .....	26
<i>Cas de figure 1: organismes islamiques à but non lucratif ayant des liens avec le Hamas .....</i>	<i>29</i>
<i>Cas de figure 2: organismes tamouls à but non lucratif ayant des liens avec les anciens LTTE.....</i>	<i>31</i>
<i>Cas de figure 3: organismes kurdes à but non lucratif ayant des liens avec le PKK.....</i>	<i>32</i>
4.4 APPLICABILITÉ DES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'INFRACTION DE FINANCEMENT DU TERRORISME .....	33
<b>5 INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES RELATIVES AUX ASSOCIATIONS MUSULMANES ET À LEUR FINANCEMENT .....</b>	<b>35</b>
<b>6 CONCLUSIONS .....</b>	<b>37</b>
<b>7 RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>40</b>
<b>8 RÉFÉRENCES ET LECTURES COMPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>42</b>

## Résumé

Le présent rapport d'analyse traite de la question du risque d'abus des organismes à but non lucratif (*non-profit organisations, NPO*) en Suisse à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il arrive à la conclusion que les organismes à but non lucratif sont exposés au risque d'être utilisés abusivement à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, mais présente également les différentes mesures complémentaires de surveillance et de contrôle qui permettent de contrer ce risque. Cet éventail de mesures contribue notablement à limiter les risques. Selon la littérature existante dans le monde sur ce sujet, les organismes à but non lucratif qui opèrent à l'intérieur ou à proximité de zones de conflit où l'État est affaibli ou défaillant, et où des groupes terroristes sont actifs ou exercent même le contrôle territorial, risquent particulièrement d'être exploités à des fins de financement du terrorisme.

Dans la plupart des cas connus (également sur le plan international) de blanchiment d'argent par le biais d'organismes à but non lucratif, ces derniers avaient été créés spécifiquement dans un but délictueux, et étaient en majeure partie dirigés par des criminels. La situation en matière de financement du terrorisme n'est pas la même: dans la majorité des cas, des organismes à but non lucratif existants, légaux (et légitimes) ont été exploités abusivement à cette fin. La littérature spécialisée et les expériences faites dans d'autres États le confirment.

Bien que les organismes à but non lucratif soient attrayants pour le financement du terrorisme et malgré les nombreux indices en la matière relevés en particulier aux États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, les cas connus de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme par des organismes à but non lucratif sont peu nombreux dans le monde, et ceux où de tels actes criminels ont été poursuivis devant les tribunaux le sont encore moins. Il s'agit donc de ne pas confondre les risques d'abus et les abus effectifs.

Dans la pratique, il apparaît typiquement que certains organismes à but non lucratif ne financent pas des actes terroristes particuliers, mais tendent plutôt à soutenir des groupes terroristes dans leur ensemble (logistique et infrastructure). Ces groupes disposent dans la plupart des cas d'une vitrine politique ou sociale et d'une aile paramilitaire. Leurs actes s'accompagnent, dans de nombreux domaines, d'activités quasi étatiques, si bien qu'il est difficile de déterminer à quels projets concrets les fonds en cause sont affectés. Cette difficulté est en outre aggravée par le fait que le financement du terrorisme est souvent assuré par le transfert de petites sommes, au moyen de systèmes de paiement alternatifs informels.

En Suisse, la grande majorité des organismes à but non lucratif ne posent aucun problème lié au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. En matière de financement du terrorisme, les organismes à but non lucratif présentant un risque se trouvent principalement dans les milieux islamo-nationalistes ou djihadistes ou encore ethno-nationalistes. Dans ce contexte, la littérature spécialisée et les informations dont disposent les autorités compétentes mettent notamment en évidence de possibles activités du Hamas, du Hezbollah, des LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) et du PKK (*Parti des travailleurs du Kurdistan*), mais également du groupe interdit Al-Qaïda. Bien que l'on ait constaté dans plusieurs cas suspects l'existence de contacts ou de liens entre des organismes à but non lucratif actifs en Suisse et de tels groupes, il n'a jamais été possible de confirmer pénalement le soupçon particulier de financement du terrorisme de manière à pouvoir l'exploiter devant un tribunal suisse. En résumé, le présent rapport d'analyse conclut que l'ensemble des dispositions légales existant dans ce domaine et des mécanismes de contrôle qui en découlent sont jugés suffisants pour empêcher le financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif ou pour lutter efficacement contre cette pratique. Toutefois, il est nécessaire que les autorités et les organismes à but non lucratif fournissent des efforts supplémentaires afin de favoriser la

transparence et la sensibilisation dans ce secteur, notamment au niveau des associations.

# Introduction

En 2012, le Groupe d'action financière (GAFI; *Financial Action Task Force [FATF]*) a entièrement révisé ses quarante recommandations, qui sont communément reconnues comme les principales normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. À cette occasion, la majorité des États membres, dont la Suisse, s'est engagée à adopter une approche fondée sur les risques (*risk-based approach*)<sup>1</sup>. L'application de cette approche nécessite de procéder à une évaluation des risques à l'échelle nationale (*National Money Laundering and Terrorism Financing Risk Assessment*). Concrètement, les États membres sont tenus par les nouvelles recommandations 1 et 2 d'identifier les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés et de mettre en place un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques, afin de s'assurer que les mesures prises sont efficaces pour atténuer les risques identifiés.

Pour renforcer au sein de la Confédération la coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, le Conseil fédéral a décidé en novembre 2013 de créer un groupe interdépartemental permanent chargé de coordonner les autorités fédérales concernées, sous la direction du Département fédéral des finances (Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, GCBF). Ce groupe a notamment la responsabilité de réaliser l'évaluation nationale des risques et, après avoir pondéré les risques, d'assurer une utilisation efficace des ressources et des mesures de tous les acteurs participant à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Lors de sa réunion constitutive de février 2014, le GCBF a décidé de porter une attention particulière à des thèmes choisis (analyses ciblées), en dehors de l'évaluation générale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (rapport global de juin 2015)<sup>2</sup>. Sur la base des 40 recommandations du GAFI, il a chargé l'Office fédéral de la police (fedpol) d'examiner dans le cadre d'un rapport d'analyse ciblé dans quelle mesure les organismes à but non lucratif risquaient d'être utilisés à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Le présent rapport a été établi à l'été 2014 par le domaine de direction Police judiciaire fédérale (PJF) de fedpol, et il a été depuis lors actualisé et complété plusieurs fois. Il fournit pour l'essentiel l'état des sources jusqu'à cette date (voir chap. 8).

En juin 2014, le GAFI a publié un rapport de 131 pages intitulé *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, qui constitue à ce jour le document le plus détaillé traitant du financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif<sup>3</sup>. Il constate qu'il est nécessaire de mener des études spécifiques aux différents pays (*national-level studies*) dans le cadre de la recommandation 1 (approche fondée sur les risques), c'est-à-dire de l'évaluation nationale des risques<sup>4</sup>. En ce sens, le présent rapport d'analyse de fedpol – en particulier son quatrième chapitre – constitue une étude nationale, basée sur les risques, de cette problématique. Y sont traitées les constatations pertinentes faites par les autorités fédérales compétentes, ainsi que la littérature spécialisée portant sur l'utilisation abusive des

---

<sup>1</sup> Groupe d'action financière (GAFI): *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération. Les Recommandations du GAFI*, 2012, cf. recommandation 1

<sup>2</sup> Confédération suisse, Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF): *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse*, 2015, [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf)

<sup>3</sup> Pour obtenir un résumé des principales constatations, consulter l'*Executive Summary*, pp. 1 à 7, ainsi que les *Analytic Findings*, pp. 76 à 79.

<sup>4</sup> Cf. Groupe d'action financière (GAFI): *FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, pp. 7 et 80, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf)

organismes à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme<sup>5</sup>. En outre, la problématique connue du microfinancement et du transfert de petites sommes au moyen de systèmes de paiement alternatifs informels comme l'*hawala* n'est pas abordée spécifiquement. Enfin, le quatrième chapitre se limite à la période s'étendant entre le 11 septembre 2001 et aujourd'hui.

La recommandation 8 du GAFI et la note interprétative correspondante, entièrement consacrées à la problématique des organismes à but non lucratif, se réfèrent uniquement aux risques de financement du terrorisme<sup>6</sup>. Néanmoins, le GCBF a expressément exigé dans son mandat d'étudier aussi les risques de blanchiment d'argent en rapport avec les organismes à but lucratif. Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont traités conjointement dans le présent rapport, et combattus en Suisse avec le même dispositif, même s'il s'agit de formes de criminalité fondamentalement différentes<sup>7</sup>. Alors que le blanchiment d'argent vise à légaliser («blanchir») de l'argent acquis illégalement, et donc contaminé, le terrorisme est souvent financé avec de l'argent «propre».

Le présent rapport s'appuie sur des informations officielles aussi bien accessibles au public que confidentielles, à savoir la littérature spécialisée et les conclusions tirées par les organes de sécurité et les autorités de poursuite pénale de la Confédération. Une enquête a été menée auprès des corps de police cantonaux pour obtenir des renseignements sur les procédures pénales pertinentes, et les autorités de surveillance ont livré des informations supplémentaires. Le premier chapitre du rapport définit les organismes à but lucratif et les formes juridiques qu'ils adoptent le plus fréquemment en Suisse. Le deuxième chapitre montre quelles caractéristiques de ces organismes peuvent les rendre vulnérables au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Le troisième chapitre aborde des cas concrets de blanchiment d'argent par le biais d'organismes à but lucratif en Suisse, et le quatrième chapitre ceux de financement du terrorisme. Cette problématique est également éclairée par des exemples suisses représentatifs. Le sixième chapitre synthétise les principaux apports. Le rapport se termine par des recommandations visant à améliorer la transparence du secteur des organismes à but non lucratif.

## 1 Bases

Dans sa recommandation 8, le GAFI définit les organismes à but non lucratif (abrégiés OBNL) comme des «personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de «bonnes œuvres»<sup>8</sup>. Le GAFI se sert donc d'une définition fonctionnelle<sup>9</sup> de ces organismes (collecter et distribuer des fonds) et se concentre ainsi sur une partie spécifique du secteur des activités à but non lucratif. Certaines activités caritatives des organismes à but non lucratif sont exercées généralement dans des zones de conflit. Les collectes de fonds occasionnelles ou régulières à des fins réelles ou supposées d'utilité publique semblent exclues de cette

---

<sup>5</sup> Les propos du présent rapport d'analyse non accompagnés de références bibliographiques proviennent des conclusions tirées par les rédacteurs de la lecture de la littérature spécialisée (cf. liste des sources à la fin du rapport) ou de documents classifiés fournis par les autorités.

<sup>6</sup> En 2005, le GAFI a qualifié la Suisse de largement conforme (*largely compliant*) à la recommandation 8.

<sup>7</sup> Cf. loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA, RS 955.0); GAFI (2014), p. 3; Schmid, Niklaus (éd.): *Kommentar. Einziehung. Organisiertes Verbrechen Geldwäscherei*, volume I, 2007, p. 423

<sup>8</sup> Cf. GAFI (2012), p. 62

<sup>9</sup> Cf. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, 2015, p. 6

définition, bien que certains milieux puissent être soupçonnés d'utiliser ce genre d'événements pour financer le terrorisme. La définition du GAFI ne couvre pas non plus les activités de collecte de fonds menées par des particuliers – par exemple par le biais de plateformes Internet ou de plateformes de financement participatif. La note interprétative de la recommandation 8 donne sous le point «Contrôle et surveillance du secteur des OBNL» des recommandations pour améliorer la transparence en ce qui concerne l'objet de leurs activités, l'identité des personnes impliquées, l'enregistrement ou la comptabilité. Ces normes doivent s'appliquer aux organismes qui représentent une proportion significative des ressources financières contrôlées par le secteur ou une part importante des activités internationales du secteur<sup>10</sup>. Les discussions internationales actuelles ne mettent plus explicitement l'accent sur les facteurs de l'activité internationale et du contrôle des valeurs patrimoniales significatives, mais ciblent les recommandations de transparence sur les organismes à but non lucratif «[...] which have been identified through a domestic sector review to be at risk of terrorist financing abuse»<sup>11</sup>.

En Suisse, le secteur des organismes à but non lucratif selon la définition du GAFI comprend des organisations revêtant diverses formes juridiques qui collectent et distribuent des fonds pour atteindre leur but d'utilité publique. La distinction faite en Suisse entre les organismes à but non lucratif et les organisations d'utilité publique est uniquement d'ordre fonctionnel et non juridique ou organisationnel. La notion d'organisation d'utilité publique («... à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de «bonnes œuvres»») va au-delà de la définition donnée par le GAFI des organismes à but non lucratif et ne correspond à cette définition qu'avec les précisions ou restrictions suivantes:

- a) En Suisse, les organisations d'utilité publique revêtent le plus souvent la forme d'une fondation ou d'une association, même si quelques-unes sont organisées sous la forme de coopératives ou de sociétés anonymes. Pour les très petites organisations, qui n'ont pas un caractère permanent, la société simple serait également envisageable, mais il n'existe aucune donnée à ce sujet. Indépendamment de leur forme juridique, ces organisations sont exonérées des impôts directs ainsi que de l'impôt sur les successions et les donations en raison de leur but d'utilité publique. Par conséquent, les organisations qui poursuivent uniquement des buts idéaux (non économiques)<sup>12</sup>, mais pas d'utilité publique, n'entrent pas dans la définition du GAFI. Elles sont généralement axées sur les besoins de leurs membres (associations).
- b) Parmi les organisations d'utilité publique exonérées de l'impôt, seules celles qui collectent des dons et/ou sont des organismes donateurs entrent dans la définition du GAFI («personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds...»). Ainsi, par exemple, les fondations ou associations opérationnelles, qui ne collectent pas de fonds, ne sont pas des organismes à but non lucratif au sens de la définition du GAFI.
- c) La précision «... qui à titre principal sont impliquées...» signifie qu'il faut exclure de la définition du GAFI un certain nombre d'organisations d'utilité publique qui ne collectent ou distribuent des fonds que sporadiquement ou à titre accessoire.

Les chapitres suivants examinent les deux formes juridiques d'organisations d'utilité publique

---

<sup>10</sup> Cf. GAFI (2012), pp.59 et 60

<sup>11</sup> Cf. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *FATF Policy Development Group. Revising the Interpretive Note to Recommendation 8, 15 janvier 2016*, p. 9

<sup>12</sup> En Suisse alémanique, on parle de *gemeinnützige Organisationen* ou de *private Organisationen ohne Erwerbscharakter*, et au Tessin d'*organizzazioni non-profit* ou *non a scopo di lucro*.

que l'on rencontre le plus fréquemment en Suisse, puis abordent la notion de but d'utilité publique. Les données statistiques fournies ensuite permettent d'appréhender la dimension de ce secteur dans notre pays. Enfin, la situation dans le domaine de la surveillance est brièvement exposée.

## 1.1 Association

Une association est un groupement de personnes organisé corporativement afin de poursuivre des buts idéaux<sup>13</sup>. Le code civil suisse (CC, RS<sup>14</sup> 210) cite comme associations à buts idéaux les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique. La liberté d'association est garantie par la Constitution fédérale (art. 23 Cst., RS 101), mais les associations à but illicite (criminel) sont nulles. Elles ne peuvent pas obtenir la capacité juridique, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent simplement pas voir le jour. Le but illicite peut toutefois être poursuivi après la fondation de l'organisation. Dans ce cas, la dissolution est prononcée par le juge, à la demande de l'autorité compétente<sup>15</sup> ou d'un intéressé<sup>16</sup>. L'association possède la personnalité juridique et se compose d'une assemblée générale et d'une direction élue par l'assemblée générale. Ses statuts doivent être rédigés par écrit et contenir les dispositions nécessaires sur son but, ses ressources et son organisation.

En principe, les tâches de surveillance incombent uniquement aux membres de l'association. La direction est soumise au contrôle de l'assemblée générale. Les associations qui, pour atteindre leur but, exploitent une entreprise en la forme commerciale sont tenues de s'inscrire au registre du commerce<sup>17</sup> et sont donc soumises à des exigences similaires à celles des sociétés de capitaux du code des obligations (CO). Toutes les autres associations sont en principe libres de s'inscrire ou non. Une fois inscrite au registre du commerce, l'association est soumise à la poursuite par voie de faillite en vertu de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) ainsi qu'à la tenue de la comptabilité en vertu du code des obligations. Si elle dépasse deux des trois valeurs spécifiées à l'art. 69b CC (total du bilan: 10 millions de francs; chiffre d'affaires: 20 millions de francs; effectif: 50 emplois à plein temps en moyenne annuelle) au cours de deux exercices successifs, elle doit en outre soumettre sa comptabilité au contrôle ordinaire d'un organe de révision et doit également s'inscrire au registre du commerce. On peut donc partir du principe que, s'ils contrôlent une proportion significative des ressources financières du secteur à but non lucratif ou représentent une part importante des activités internationales du secteur, les organismes à but non lucratif constitués sous forme d'associations sont inscrits au registre du commerce et font contrôler leur comptabilité par un organe de révision. Toutefois, si une association ne remplit pas les conditions mentionnées plus haut et ne s'inscrit pas volontairement au registre du commerce ou auprès d'un organisme de certification, les autorités ne disposent d'aucune information sur ses membres, son financement et ses activités, sauf à les obtenir par des mesures de contrainte.

En Suisse comme dans d'autres démocraties, la vie associative fait partie intégrante de la société civile libérale et a une longue tradition. Par conséquent, les associations sont nombreuses et jouent un rôle important dans notre pays. Par contre, les différences en ce qui concerne le nombre de leurs membres, leur importance économique ou le but poursuivi sont immenses. La forme d'organisation de l'association s'étend des petits groupements

---

<sup>13</sup> Cf. Isler, Peter G.: *Script zum CAS Financial Investigation der Hochschule Luzern*, 2009, p. 10

<sup>14</sup> Recueil systématique du droit fédéral sous [www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html?lang=fr](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html?lang=fr)

<sup>15</sup> L'autorité compétente est désignée au niveau cantonal. Dans la plupart des cas, il s'agit de l'exécutif cantonal.

<sup>16</sup> Cf. art. 78 CC

<sup>17</sup> Art. 61, al. 2, ch. 1, CC



encourageant la vie de quartier aux organisations sportives internationales avec un chiffre d'affaires de plusieurs milliards, en passant par les partis politiques, les associations religieuses ou culturelles et les groupes d'intérêts locaux. La forte diffusion et la simplicité de création des associations s'expliquent par la liberté d'association garantie par la Constitution et par l'autonomie dont disposent les associations. Cette autonomie permet aux associations de se donner des statuts sans la participation de l'État.

## 1.2 Fondation

La fondation a pour objet l'affectation de biens<sup>18</sup> en faveur d'un but spécial<sup>19</sup>. En dehors de la forme la plus courante de la fondation dite classique, il existe des fondations de famille et des fondations ecclésiastiques, des fondations de prévoyance en faveur du personnel (caisses de pension), des fondations de placement et des fondations de droit public. L'organe suprême, généralement nommé conseil de fondation et toujours constitué de personnes physiques, représente la fondation à l'extérieur et dirige ses affaires, pour autant que cette tâche ne soit pas transférée à un organe de direction. Par rapport à l'association, la création et l'exploitation d'une fondation sont soumises à davantage d'exigences, si bien que les autorités disposent de plus d'informations publiquement accessibles. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, toutes les fondations (y compris, désormais, les fondations de famille et les fondations ecclésiastiques) sont tenues de s'inscrire au registre du commerce, ainsi que de tenir des comptes et de les faire réviser.

Grâce à son cadre juridique et fiscal avantageux, la Suisse est considérée comme un lieu attrayant pour les fondations. Dès lors, elle compte, en comparaison internationale, une proportion de fondations supérieure à la moyenne, et leur fortune est l'une des plus élevées au monde par rapport au nombre d'habitants<sup>20</sup>.

Depuis 2005, les art. 80 à 89 du code civil suisse (CC, RS 210) relatifs au droit des fondations ont fait l'objet de plusieurs révisions qui sont entrées en vigueur les 1<sup>er</sup> janvier 2006, 2008 et 2013.

En 2006, l'obligation de désigner un organe de révision ainsi que les mesures à prendre en cas de surendettement ont été introduites. Puis en 2008, les qualifications des organes de révision ont été renforcées; désormais, il est obligatoire d'être au bénéfice d'un agrément octroyé par l'autorité de surveillance de la révision pour effectuer la révision des comptes. En 2013, le droit des obligations relatif au droit comptable a été unifié pour s'appliquer à toutes les formes juridiques, c'est-à-dire notamment toutes les fondations et associations. Les modifications touchent ainsi notamment la tenue de la comptabilité, les qualifications dont doivent disposer les personnes chargées de la révision pour accomplir leurs tâches et la fixation des mesures à prendre en cas d'insolvabilité et de surendettement ou en cas de carences dans l'organisation.

À condition d'exercer des activités économiques<sup>21</sup>, les associations (ou les fondations) sont considérées comme des entreprises au sens de l'art. 102 du code pénal suisse (CP, RS 311.0)

---

<sup>18</sup> Le but de la fondation peut en principe être choisi librement; il peut être d'utilité publique ou de nature privée. Comme dans le cas des associations, les fondations à but illicite (criminel) sont nulles.

<sup>19</sup> Cf. Isler (2009), p. 18

<sup>20</sup> Cf. Confédération suisse, Conseil national: Motion 09.3344. Conseil des États (Luginbühl). *Fondations. Renforcer l'attractivité de la Suisse. Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 6 octobre 2009*, [www.parlament.ch/sites/kb/2009/Rapport\\_de\\_la\\_commission\\_CER-N\\_09.3344\\_2009-10-06.pdf](http://www.parlament.ch/sites/kb/2009/Rapport_de_la_commission_CER-N_09.3344_2009-10-06.pdf)

<sup>21</sup> Cette condition manque dans le cas d'associations culturelles et de loisirs, même si elles remplissent leur caisse sporadiquement en organisant une manifestation. Par contre, elle est remplie notamment dans le cas des sociétés caritatives et des organismes à but non lucratif. Cf. Trechsel, Stefan et Pieth, Mark, *Schweizerisches Strafrecht, Praxiskommentar*, 2013, p. 551

et peuvent se rendre punissables, si l'infraction ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise<sup>22</sup>. Dans le cas du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, l'entreprise est punie indépendamment de la punissabilité des personnes physiques s'il doit lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction<sup>23</sup>.

### 1.3 But d'utilité publique en droit fiscal

En vertu de l'art. 56, let. g, de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11)<sup>24</sup>, les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique sont exonérées de l'impôt, sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts. De même, les versements à des organisations d'utilité publique sont aussi déductibles. L'Administration fédérale des contributions a défini la notion d'utilité publique dans sa circulaire n° 12 du 8 juillet 1994<sup>25</sup>. Selon celle-ci, les organisations doivent remplir à la fois deux conditions. D'une part, elles doivent poursuivre un but *d'intérêt général*. À ce propos, la circulaire cite concrètement les activités à caractères caritatif, humanitaire, sanitaire, écologique, éducatif, scientifique et culturel. Le cercle des destinataires doit être ouvert et ne pas se limiter par exemple à une famille ou aux membres d'une profession déterminée. Dès lors, les associations sportives seraient plutôt considérées comme poursuivant des buts idéaux et sont en principe assujetties à l'impôt.

D'autre part, les activités de l'organisation doivent être *désintéressées*, autrement dit ne servir ni les intérêts propres de l'organisation en tant que personne morale, ni ceux de ses membres<sup>26</sup>. Par conséquent, les groupes d'entraide ou les associations de loisirs ne remplissent pas cette condition. En principe, une organisation a le droit d'exercer une activité lucrative, mais celle-ci doit servir uniquement à atteindre le but d'utilité publique et non constituer la seule justification économique de l'organisation.

Sont également exonérées de l'impôt les associations qui professent et diffusent une croyance (foi) commune d'importance nationale. Cette catégorie comprend par exemple les nombreuses associations ou fondations qui gèrent une mosquée ou une salle de prière.

Les autorités fiscales cantonales recensent et contrôlent les organisations d'utilité publique exonérées de l'impôt<sup>27</sup>. Elles sont en mesure de dire combien d'associations sont d'utilité publique et exonérées de l'impôt<sup>28</sup>. On peut partir du principe que seul un petit nombre de ces associations collectent ou distribuent des fonds dans une mesure significative. Sur ces dernières, seule une petite partie a des liens internationaux dans des zones de conflit.

---

<sup>22</sup> Cf. art. 102, al. 1, CP

<sup>23</sup> Cf. art. 102, al. 2, CP

<sup>24</sup> Se référer par analogie à l'art. 23, let. f, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, RS 642.14)

<sup>25</sup> Confédération suisse, Administration fédérale des contributions: Circulaire n° 12. *Exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique ou des buts culturels; déductibilité des versements bénévoles*, 1994

<sup>26</sup> Cf. Confédération suisse, arrêt du Tribunal fédéral ATF 114 Ib 277

<sup>27</sup> La compilation publiée par le canton de Soleure fournit un aperçu des listes des organisations exonérées de l'impôt publiées dans les différents cantons: [www.so.ch](http://www.so.ch).

<sup>28</sup> Le canton de Zurich publie une liste de 5400 organisations d'utilité publique exonérées de l'impôt sur [www.steuern.zh.ch](http://www.steuern.zh.ch). Le canton de Lucerne publie également une liste des organisations d'utilité publique exonérées de l'impôt (quelque 900 dans le canton et 3300 en dehors du canton) sur <https://steuern.lu.ch>. Enfin, le canton d'Uri recense environ 100 organisations exonérées de l'impôt dans le canton et 4100 organisations en dehors du canton sur [www.ur.ch](http://www.ur.ch). Plus de la moitié de ces organisations devraient être des associations.

## 1.4 Données statistiques

### *Associations*

En Suisse, le nombre des organisations d'utilité publique et poursuivant uniquement des buts idéaux dépasse nettement celui des organismes à but non lucratif au sens de la définition du GAFI. Dans le cadre d'une vaste étude internationale sur le secteur des organismes à but non lucratif réalisée en 2008<sup>29</sup>, les chercheurs sont arrivés à la conclusion, après une longue enquête, que la Suisse compte environ 80 000 associations. La grande majorité de ces associations n'entrent toutefois pas dans la définition du GAFI car elles ne poursuivent pas les buts d'utilité publique mentionnés.

En vertu de la loi, les associations d'une certaine taille ayant un chiffre d'affaires dépassant 10 millions de francs, un total du bilan supérieur à 20 millions de francs et un effectif de plus de 50 collaborateurs sont tenues de s'inscrire au registre du commerce et de soumettre leurs comptes à une révision ordinaire (voir aussi chap. 1.1). L'inscription au registre du commerce est également obligatoire pour les associations qui exploitent une activité commerciale pour atteindre leur but. De nombreuses associations qui collectent des dons s'inscrivent en outre volontairement au registre du commerce. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 8 296 associations étaient inscrites au registre du commerce. Sur les plus de 500 organisations d'utilité publique ayant obtenu le label de qualité ZEWO, seules quelque 7 % sont de petites associations à vocation internationale non inscrites au registre du commerce. Ces associations bénéficient d'une exonération fiscale et publient des comptes annuels révisés.

### *Fondations*

Étant donné que toutes les fondations sont désormais tenues de s'inscrire au registre du commerce, le nombre de fondations d'utilité publique est plus facile à déterminer. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 17 170 fondations étaient inscrites au registre du commerce.

Les fondations n'ont pas toutes un caractère d'utilité publique, ce qui n'est d'ailleurs pas une condition nécessaire pour la constitution d'une fondation (environ 4000 entrent dans la catégorie des fondations de prévoyance, c'est-à-dire des caisses de pension). Le Rapport sur les fondations en Suisse 2017<sup>30</sup> dénombre 13 172 fondations d'utilité publique à fin 2016. Fin 2016, 4215 fondations classiques étaient placées sous la surveillance de la Confédération et poursuivaient donc un but national et/ou international. Les autres fondations classiques œuvrent dans un cadre local ou régional et sont soumises à la surveillance des autorités de surveillance cantonales. Quelque 8000 fondations recherchent des fonds, les autres sont des fondations donatrices qui opèrent avec leur propre capital ou leurs propres revenus et ne dépendent pas de la collecte de fonds. Environ deux tiers des fondations classiques exercent leurs activités en Suisse.

Toutes les fondations classiques doivent procéder à une révision prescrite par la loi (les très petites fondations peuvent demander d'être exemptées de la révision ordinaire si elles n'effectuent pas de collectes publiques, lorsque le total du bilan de la fondation est inférieur à 200 000 francs au cours de deux exercices successifs et si l'autorité de surveillance estime que la révision n'est malgré cela pas nécessaire).

Les 13 172 fondations disposent d'une fortune totale estimée à au moins 70 milliards de francs, et le volume annuel des fonds alloués se situe entre 1,5 et 2 milliards de francs. Les fondations regroupées au sein de SwissFoundations, l'association des fondations donatrices

---

<sup>29</sup> Cf. Helmig, Bernd / Lichtsteiner, Hans / Gmür, Markus (éd.): *Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 2010.

<sup>30</sup> Vgl. Eckhardt, B. / Jakob, D. / von Schnurbein, G.: *Rapport sur les fondations en Suisse 2017*, CEPS Forschung und Praxis, volume 17, Bâle : CEPS, 2017

suisse, représentent environ 20 % du volume annuel des fonds alloués par les fondations classiques en Suisse.

#### *Organisations d'utilité publique selon la définition du GAFI*

Il est difficile de déterminer avec précision combien d'organisations d'utilité publique (fondations et associations) sont des organismes à but non lucratif selon la définition du GAFI, c'est-à-dire collectent et/ou distribuent des fonds à titre principal. On ne sait pas non plus exactement combien, parmi ces organisations, soutiennent des activités caritatives dans les zones de conflit. Au vu de la grande diversité du secteur, seules très peu d'entre elles devraient être concernées. Le secteur pris en compte dans l'étude citée englobe en Suisse des domaines d'activité très variés, comme ceux de la santé et du social, de l'art et de la culture, de la formation, de l'économie et de la recherche.

#### *Collectes de dons*

La fondation ZEWO calcule chaque année, en collaboration avec l'Université de Fribourg, le volume des dons effectués à des œuvres de bienfaisance en Suisse. L'extrapolation se base sur les informations fournies par les organisations certifiées d'utilité publique collectant des dons (associations et fondations) et est complétée par les données figurant dans les rapports annuels révisés des 50 principales organisations collectant des dons. Par conséquent, seules les données des organisations qui n'ont pas le label de qualité ZEWO et encaissent moins de 7 millions de francs de dons par an ne sont pas obtenues directement, mais extrapolées sur la base de certaines hypothèses. Cela représente un montant d'environ 200 millions de francs. En 2014, le volume total des dons à des œuvres de bienfaisance en Suisse s'est élevé à 1,7 milliard de francs. Ce chiffre comprend, outre les dons de ménages privés, les dons importants et les dons d'entreprises, les versements des fondations donatrices et les legs. Les organisations collectant des dons et contrôlées par ZEWO sur une base volontaire reçoivent plus d'un milliard de francs de dons par an, soit 60 % du volume total des dons en Suisse. Le service d'information de ZEWO et ses mises en garde contre les organisations douteuses ou manquant de transparence visent toutes les collectes de dons publiques organisées à des fins d'utilité publique en Suisse. Comme ZEWO surveille également les activités d'organisations non certifiées, elle a une bonne vue d'ensemble des collectes de dons douteuses en Suisse et rend ces collectes plus difficiles grâce à son activité d'information.

## **1.5 Surveillance**

#### *Association*

Il n'existe en Suisse aucun mécanisme général de surveillance étatique de la vie associative. Comme indiqué au chapitre 1.1, les associations doivent néanmoins se conformer à diverses directives, notamment légales. En outre, dans le cadre de la tenue des comptes ou de l'exécution des transactions d'une association (comme d'une fondation), les intermédiaires financiers procèdent au contrôle de leurs activités du point de vue du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Les devoirs de diligence et les dispositions de la législation sur le blanchiment d'argent s'appliquent aux associations ou aux fondations dès l'ouverture d'une relation d'affaires avec un intermédiaire financier, mais aussi lorsque les valeurs patrimoniales d'un organisme à but non lucratif, ou des valeurs qui lui sont destinées, sont acceptées, conservées, investies ou transmises par un intermédiaire financier. Le document d'identification requis, selon la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), par l'intermédiaire financier lors de l'ouverture d'une relation d'affaires avec une fondation ou une association,

fournit des informations sur les personnes impliquées, le but de l'association ou de la fondation et ainsi d'éventuels bénéficiaires. Par ailleurs, dans le cadre des art. 6 et 15 LBA, des clarifications approfondies sont effectuées en relation avec l'objet et le but de la relation d'affaires et, notamment, en relation avec l'origine et l'usage des valeurs patrimoniales.

En Suisse, de nombreuses organisations intergouvernementales et fédérations sportives internationales sont organisées en associations. À la suite de l'introduction de l'art. 2a LBA le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les personnes exerçant une fonction dirigeante dans de telles associations ont été classées dans la catégorie des personnes politiquement exposées, ce qui entraîne des obligations de diligence accrues pour les intermédiaires financiers.

Comme il ressort des chapitres 1 et 1.3, les associations ou fédérations sportives ne sont pas des organismes à but non lucratif selon la définition du GAFI. Dans les milieux politiques, la question s'est souvent posée de savoir si la forme juridique de l'association était vraiment appropriée pour certaines organisations qui sont actives au niveau international et réalisent des chiffres d'affaires élevés.

### *Fondation*

L'autorité compétente chargée de surveiller les fondations varie en fonction du champ d'activité prévu dans les statuts. Les fondations qui entendent déployer leurs activités sur les plans régional (c'est-à-dire sur plus de deux cantons), national et international sont soumises à la surveillance fédérale, alors que les fondations qui limitent leurs activités au territoire d'un canton ou de maximum deux cantons sont soumises à la surveillance cantonale ou régionale. Sur les quelque 13 172 fondations classiques actives en Suisse, le Département fédéral de l'intérieur en surveille près de 4200. Pour le reste, le territoire suisse est partagé en 19 zones de surveillance pour les fondations classiques:

- dix autorités de surveillance cantonales pour les fondations classiques;
- neuf autorités de surveillance régionales / cantonales LPP et fondations, dont trois cantons individuels, deux avec convention et quatre concordats.

La surveillance des fondations dites classiques (par opposition aux fondations de prévoyance) est exercée, en fonction du champ d'activité prévu dans leurs statuts, par le secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur, plus précisément l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF), ou par les autorités de surveillance des fondations régionales ou cantonales (AS). Celle des fondations de prévoyance professionnelle est assurée, depuis 2012, par les autorités de surveillance cantonales précitées.

Les art. 80 à 89a CC constituent la base légale du mandat de surveillance, notamment l'art. 84, al. 2, CC qui prévoit que «l'autorité de surveillance pourvoit à ce que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination». Le Tribunal fédéral a confirmé ce mandat de surveillance dans sa jurisprudence. Suite à la modification de l'art. 88 CC en 2006, la compétence de prononcer la dissolution de la fondation lorsque le but est devenu illicite ou contraire aux mœurs revient à l'autorité de surveillance compétente. La décision revêt un caractère constitutif.

Plusieurs révisions de la loi sur la surveillance de la révision (LSR, RS 221.302) ont apporté des améliorations dans le domaine des fondations, dont l'obligation pour les réviseurs d'être agréés par la LSR (art. 3 LSR).

Avant d'assujettir une fondation à sa surveillance, le registre du commerce compétent fournit son inscription à l'autorité de surveillance<sup>31</sup>. Ensuite, chaque année, la fondation est tenue de fournir à l'autorité de surveillance différents documents, à savoir un rapport d'activité, les comptes annuels, le rapport de l'organe de contrôle et le procès-verbal du conseil de fondation attestant l'approbation des comptes par ce dernier. L'autorité de surveillance les

---

<sup>31</sup> Cf. art. 96 de l'ordonnance sur le registre du commerce (ORC; RS 221.411)

examine et, si elle constate que les biens ne sont pas attribués conformément au but de la fondation, elle intervient afin de corriger cet état de fait. Les fondations sont donc analysées chaque année à partir des comptes annuels et des rapports d'activité. Une attention particulière est accordée aux institutions ayant des problèmes financiers ou de gouvernance.

L'autorité de surveillance vérifie que les statuts des fondations sont conformes aux lois suisses, notamment au code civil et au code des obligations, et que les prestations sont versées conformément aux statuts. La recherche d'activités répréhensibles pénalement est laissée aux autorités pénales. Les autorités de surveillance dénoncent toutefois les fondations qui leur semblent déployer des activités tombant sous le coup des lois pénales.

Le risque d'utiliser une fondation pour une activité non prévue par les statuts est faible car chaque fondation est révisée par un organe de révision qui doit vérifier le respect des lois et des règlements internes.

En outre, l'autorité fédérale de surveillance des fondations a amélioré en 2016 ses mécanismes de contrôle basés sur les risques en élaborant une catégorisation des risques fondée sur plusieurs critères, dont l'un est le risque potentiel de financement du terrorisme. Dans ce but, elle a développé son système informatique. Chaque fondation sera classée dans une catégorie (fondations donatrices, d'entreprises, fondations avec participations, de collecte de fonds, etc.) et son organisation et certaines données financières sont répertoriées selon différents critères. Chaque critère recevra un certain nombre de points et les points seront additionnés pour déterminer le degré de risque (faible, moyen ou élevé).

Au niveau cantonal, les autorités de surveillance des fondations s'occupent de fondations qui ont des activités plus locales. Les fondations sont à plus de 95 % exonérées d'impôt vu le caractère d'utilité publique de leurs prestations.

Comme déjà mentionné dans le cas des associations, les intermédiaires financiers doivent aussi appliquer aux fondations les dispositions de la législation sur le blanchiment d'argent. La concrétisation de la LBA (CDB 16, OBA-FINMA et règlements des OAR) prévoit qu'ils doivent obtenir des informations spécifiques sur les fondations. Les règles déontologiques s'appliquant aux banques et aux négociants en valeurs mobilières exigent qu'ils inscrivent diverses données dans un formulaire spécifique (formulaire S): identité du fondateur effectif, des bénéficiaires et des personnes autorisées à désigner les représentants de la fondation.

### *Contrôles fiscaux*

La surveillance du secteur caritatif est également effectuée par l'intermédiaire de l'autorité fiscale, qui veille à ce que les conditions de l'exonération d'impôt dont bénéficient la plupart des organismes caritatifs soient respectées.

Chaque canton dispose d'experts qui sont chargés spécifiquement de la question des exonérations. Les taxateurs des personnes morales sont également confrontés à ces questions dans le cadre de leur contrôle périodique des déclarations fiscales, bilans et autres comptes de résultat des organismes à but non lucratif. Les contrôles et vérifications se concentrent sur les exigences de la loi, c'est-à-dire la qualification d'utilité publique ou de service public. Les parts du bénéfice qui ne sont pas exonérées sont imposées en raison de leur nature d'activité commerciale ou idéale. Plusieurs autorités fiscales cantonales mettent à disposition sur leurs sites Internet des explications quant aux demandes de telles exonérations<sup>32</sup>. Les cantons disposent également de la note explicative de la Conférence suisse des impôts<sup>33</sup> qui définit ce qu'il faut entendre par «service public» ou «utilité publique»<sup>34</sup>. La note traite également des exigences en matière de comptabilité de telles personnes

<sup>32</sup> Direction des finances du canton de Berne: *Conditions d'exonération de l'impôt*, [www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/Conditions+d%27exon%27ation+de+l%27imp%F4t](http://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/Conditions+d%27exon%27ation+de+l%27imp%F4t)

<sup>33</sup> Conférence suisse des impôts, Union des autorités fiscales suisses; [www.steuerkonferenz.ch](http://www.steuerkonferenz.ch)

<sup>34</sup> [www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise\\_steuerbefreiung\\_2008\\_f.pdf](http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise_steuerbefreiung_2008_f.pdf); cette circulaire a été mise en perspective dans le rapport 2005.

morales et démontre explicitement l'abus potentiel d'organismes à but non lucratif pour le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent dans le cadre d'activités menées à l'étranger.

### *Acteurs privés*

Un contrôle ou une certification de certaines fondations et associations est également effectuée par l'intermédiaire d'organes de contrôle du secteur privé, comme la fondation ZEWO, qui est le service spécialisé suisse des organisations d'utilité publique collectant des dons<sup>35</sup>.

Il convient de souligner qu'en Suisse les organisations privées (*private watchdogs*) jouent un rôle important dans la promotion de la transparence, de l'intégrité et de la confiance du public dans les organismes à but non lucratif. ZEWO est un organisme de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons et propose un service d'information et de renseignement pour les donateurs. Depuis 2001, ZEWO est organisée comme une fondation indépendante, surveillée par l'autorité fédérale de surveillance des fondations. Son objectif est de promouvoir la transparence et l'intégrité des organisations d'utilité publique afin de préserver la confiance dans l'activité d'utilité publique. ZEWO s'engage pour que les œuvres de bienfaisance utilisent leurs dons conformément à leur but, de manière efficace et axée sur l'efficacité. Pour obtenir le label ZEWO<sup>36</sup>, les œuvres caritatives doivent satisfaire à des exigences strictes et se soumettre à des contrôles réguliers par les services de ZEWO. ZEWO regroupe plus de 500 organisations d'utilité publique qui reçoivent chaque année plus d'un milliard de francs de dons. Les organismes affiliés à ZEWO représentent donc plus de 60 % du marché des dons en Suisse<sup>37</sup>. Une grande partie des valeurs patrimoniales collectées par des organismes à but non lucratif est donc soumise au contrôle de ZEWO, parallèlement à la surveillance étatique obligatoire pour les fondations, et se retrouve dans les rapports annuels publiés par ces organisations.

Grâce à la fonction de recherche disponible sur [www.zewo.ch](http://www.zewo.ch), il est possible de voir immédiatement si une organisation est titulaire du label de qualité ZEWO. Les organisations certifiées sont majoritairement organisées en tant qu'associations (72 %), tandis qu'environ 27 % d'entre elles sont des fondations. Les œuvres de bienfaisance qui ont réussi l'audit appliquent le label de qualité ZEWO de manière bien visible sur leurs appels aux dons, bulletins de versement, rapports annuels, annonces, spots TV et autres publications. Sur son site Internet, ZEWO met en garde contre les pratiques douteuses et les organisations manquant de transparence. Actuellement, seize organisations figurent sur la liste des organismes à surveiller<sup>38</sup>.

ZEWO accorde une certification à des organisations d'utilité publique collectant des dons qui souhaitent se soumettre volontairement et à leurs frais à un contrôle allant au-delà des dispositions légales. Dans ces cas, ZEWO vérifie si l'organisation est d'utilité publique, si les collectes de l'œuvre de bienfaisance sont équitables et si elle rend compte avec transparence

---

<sup>35</sup> Le nom complet de la fondation est «Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons, Zewo». Cf. aussi Organization for Security and Co-operation in Europe: *The supervision of foundations in Switzerland*, 2011, p. 27

<sup>36</sup> Cf. Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons (ZEWO): *Stiftung Zewo*, sans date; ZEWO: *Répertoire des organisations titulaires du label de qualité Zewo*, 2014

<sup>37</sup> Cf. Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons (ZEWO): Communiqué de presse concernant les statistiques sur les dons, 2015, <https://www.zewo.ch/fr/Documents/Statistique-des-dons-Actualite/Communique-de-presse-Statistique-des-dons-2014>

<sup>38</sup> Cf. Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons (ZEWO): *Avertissements*, sans date. De l'avis de ZEWO, une organisation à but non lucratif n'est pas transparente si elle ne publie pas de rapport annuel, qui «décrit le but de l'organisation, la composition des organes responsables et la destination des fonds collectés. Pour un rapport annuel, il faut des comptes annuels pertinents et révisés et un rapport de gestion.» Cf. ZEWO: *Quand se méfier?*, sans date

de son activité. Elle examine de près les finances: l'œuvre de bienfaisance utilise-t-elle les dons de manière efficace, dans le but indiqué? Quels sont les montants requis pour l'administration? Combien coûte l'obtention de financements? Quel est le montant des rémunérations? ZEWO exige des comptes annuels révisés (selon la norme comptable Swiss GAAP RPC 21) qui fournissent des renseignements sur le patrimoine, les résultats et les finances de l'organisation. La direction de l'organisation doit répondre aux exigences actuelles. ZEWO veille par exemple à ce que les organes directeurs assument leurs responsabilités et à ce qu'il y ait des contrôles appropriés.

Les fondations et les associations affiliées à ZEWO se soumettent volontiers à ses exigences, lesquelles sont encore plus restrictives que ce que prévoient le droit civil et l'autorité fédérale de surveillance des fondations. Lorsqu'une organisation remplit les conditions de l'audit et soumet une demande complète, ZEWO ouvre l'audit préliminaire. Une fois les documents passés en revue, l'organisation reçoit un rapport intermédiaire. Elle apprend ainsi s'il y a des défauts majeurs qu'elle doit corriger avant que l'audit ne soit poursuivi. C'est l'œuvre de bienfaisance qui décide si elle souhaite se soumettre à l'audit principal approfondi avec visite de l'organisation. Si elle réussit cet audit et satisfait aux exigences de ZEWO, l'œuvre de bienfaisance reçoit le label de qualité ZEWO.

Chaque année, les organisations titulaires du label de qualité fournissent à ZEWO leur rapport annuel et de performance, ainsi que leurs comptes annuels révisés. Un contrôle complet a lieu tous les cinq ans, à l'issue duquel l'organisation est à nouveau certifiée. Dans les cas motivés, ZEWO peut avancer cet audit à tout moment. Par ailleurs, elle enquête sans délai sur les avertissements lorsque ceux-ci concernent des œuvres de bienfaisance certifiées qui ne respectent pas les standards.

En outre, il existe en Suisse deux associations faîtières principales (*proFonds*<sup>39</sup> et *SwissFoundations*<sup>40</sup>), lesquelles jouent un rôle important pour l'uniformisation de la mise en œuvre des règles en pratique et de la bonne gouvernance.

*ProFonds* est l'association faîtière suisse des fondations et des associations d'utilité publique de tout type d'activité et de financement. Elle compte actuellement environ 400 membres. *ProFonds* défend les intérêts des fondations et des associations donatrices et opérationnelles, autofinancées ainsi que financées par des dons, et cela dans les secteurs les plus divers. En tant que lobbyiste en politique ainsi que vis-à-vis du législateur et des administrations, l'association faîtière s'engage pour des conditions générales et des règlements qui permettent aux fondations et associations d'utilité publique de réaliser leurs tâches avec succès. En tant que prestataire de services, *proFonds* encourage l'échange de savoirs et d'expériences des organisations d'utilité publique entre elles ainsi qu'avec le public. Elle organise notamment la rencontre annuelle du secteur «La Journée Suisse des Fondations», édite une série de publications ainsi que quatre newsletters au moins par année, renseigne et conseille ses membres ainsi que le public.

*SwissFoundations* a été créée en tant qu'association faîtière en 2001. Elle réunit 120 fondations donatrices d'utilité publique en Suisse. Ces dernières années, leurs membres ont investi plus d'un milliard de francs suisses dans des initiatives et projets d'utilité publique. En tant que réseau actif et orienté sur l'innovation, *SwissFoundations* promeut l'échange d'expériences, la transparence et le professionnalisme dans le secteur des fondations. L'association est ouverte à des fondations de diverses tailles et d'orientation tant régionale qu'internationale avec siège en Suisse et au Liechtenstein. *SwissFoundations* représente environ 20 % des distributions annuelles de l'ensemble des fondations en Suisse. Son «code» non contraignant est un instrument de référence en matière d'autoréglementation dans le domaine des fondations en Suisse et connaît une certaine renommée sur le plan international.

---

<sup>39</sup> [www.profonds.org](http://www.profonds.org)

<sup>40</sup> [www.swissfoundations.ch](http://www.swissfoundations.ch)



### *Obligation d'obtenir une autorisation pour les collectes de dons dans l'espace public*

La réglementation ou l'autorisation (par la police du commerce) des collectes à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance relèvent de la compétence des communes ou des cantons. Les conditions d'obtention d'une telle autorisation peuvent donc varier d'un lieu à l'autre.

## **2 Vulnérabilité des organismes à but non lucratif au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme**

La littérature spécialisée considère que les organismes à but non lucratif se prêtent au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Il y a à cela un certain nombre de raisons: premièrement, les organisations d'utilité publique inspirent une grande confiance au public. Les organisations humanitaires sont rarement dépeintes de manière négative par la presse et l'intégrité du secteur est largement reconnue. En Suisse, le fait de s'engager au sein d'une association est très apprécié et profondément ancré dans la vie sociale. Les intermédiaires financiers ainsi que les autorités de surveillance, les autorités douanières et les autorités de poursuite pénale ne les considèrent pas a priori comme une catégorie à risque et ne soumettent pas leurs transactions financières ou leurs transports de marchandises à des contrôles particuliers. De tels contrôles ne sont effectués que si des facteurs de risque apparaissent. Ceux-ci sont définis par les intermédiaires financiers en prenant par exemple en considération les pays émetteurs ou destinataires de paiements, le montant des transactions ou le domaine d'activité de personnes ou d'organisations. Ainsi, les organismes à but non lucratif qui transfèrent de l'argent en passant par des sociétés de transfert de fonds ou des banques sont soumis au contrôle des intermédiaires financiers conformément aux obligations de diligence que ces derniers doivent respecter en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent.

Deuxièmement, ces organisations ont régulièrement accès à des moyens financiers considérables, en partie en espèces et libellés en différentes devises. Les modalités et les ordres de grandeur variables des réceptions de paiement, le nombre élevé de donateurs (en partie étrangers) et des versements de grosses sommes en espèces font partie du profil type des organismes à but non lucratif en tant que clients de banques et n'attirent donc pas spécialement l'attention.

Troisièmement, un grand nombre d'organismes à but non lucratif opèrent à l'échelle internationale, y compris dans des pays où l'État de droit est faible et la corruption monnaie courante. La mondialisation a permis à ces organisations d'étendre leur rayon d'action en mettant en place des programmes dans un grand nombre de régions du monde entier avec le concours de nombreux partenaires locaux. Compte tenu de la diversité des régions, des partenaires, des activités, des cultures et des systèmes juridiques concernés, ainsi que des distances parfois considérables, il est difficile d'exercer un contrôle efficace sur les ressources des organismes à but non lucratif. Le système bancaire étant encore insuffisamment développé ou même inexistant dans nombre de pays considérés comme prioritaires par les organismes à but non lucratif, les transferts d'argent doivent être partiellement effectués par l'intermédiaire d'un établissement de paiement ou de systèmes de virement informels. Dans les pays à risque, ces opérations semblent donc bien plus inoffensives lorsqu'elles sont effectuées par des organismes à but non lucratif que lorsqu'elles le sont par des particuliers.

Quatrièmement, leurs ressources financières étant limitées, les petits organismes à but non lucratif investissent peu dans les tâches administratives, la comptabilité et les contrôles internes. Dans de nombreux cas, ces travaux sont effectués de manière plutôt informelle par

des membres aux compétences limitées. Ce sont surtout les grands organismes à but non lucratif qui disposent de mécanismes de compliance, d'un code de conduite ou d'autres règlements similaires.

Enfin, en particulier en Suisse, les associations ne sont soumises à aucun contrôle et seules quelques-unes sont tenues de faire auditer leurs comptes par un organe de révision. Pour la plupart d'entre elles, il n'y a aucune obligation de rendre compte du financement. De même, une inscription au registre du commerce et donc la désignation nominative des membres du comité directeur et des représentants autorisés n'est pas obligatoire pour la plus grande partie des associations. En l'absence de mesures contraignantes ordonnées par un ministère public, il est donc souvent impossible d'obtenir des informations sur l'organisation, les membres et le financement d'une association.

Dans ces conditions, de nombreux petits organismes à but non lucratif sont peu transparents, à moins qu'ils fournissent volontairement des informations sur leur but, leur composition et leurs finances. Les communautés religieuses ou associations de culte non reconnues par les cantons ne doivent pas non plus rendre de comptes aux autorités sur leur situation financière, d'où l'absence de transparence sur leurs capacités financières et la provenance des fonds utilisés.

### **3 Blanchiment d'argent par le biais d'organismes à but non lucratif**

Même si les caractéristiques citées plus haut les rendent intrinsèquement vulnérables à des agissements criminels, les cas de blanchiment d'argent par le biais d'organismes à but non lucratif sont rares. Peu d'informations émanant de sources publiques sur des procédures pénales menées à l'étranger ont été divulguées. La dissimulation de l'origine de fonds non déclarés était au centre de la plupart de ces affaires. De surcroît, la Suisse n'est pas le seul pays où les dons faits à des organisations d'utilité publique sont, dans une large mesure, exonérés d'impôts. Des criminels se sont engouffrés dans cette brèche à maintes reprises et ont fondé des organisations écrans pour faire en sorte que leurs avoirs échappent à la connaissance des autorités.

#### **3.1 Situation en Suisse**

Selon une enquête effectuée pour le présent rapport auprès des autorités policières cantonales et de la Police judiciaire fédérale (PJJF), la Suisse ne connaît que de très rares affaires de blanchiment d'argent qui soient liées à des organismes à but non lucratif. Dans quelques cas, des escrocs ont fait croire à des donateurs naïfs qu'ils œuvraient dans le cadre d'une organisation d'utilité publique, alors qu'en réalité ils utilisaient les fonds pour leur propre compte. Dans de telles affaires, cependant, le but de ces organisations n'était pas en premier lieu de blanchir de l'argent, mais de tromper les donateurs. Dans ces conditions, le blanchiment d'argent ne peut pas être retenu comme motivation principale.

Le nombre réduit de cas connus peut laisser penser que des organisations d'utilité publique sont rarement utilisées à des fins criminelles ou que le plus souvent de tels cas ne sont pas connus. Il est toutefois impossible de dire quelle hypothèse est la bonne. Le faible nombre de procédures pénales explique pourquoi il n'est pas possible de formuler des généralités sur des infractions préalables, des modes opératoires ou des profils de délinquants. Il est toutefois frappant de constater que toutes les actions pénales qui ont été engagées (dans d'autres États aussi) comportent une dimension internationale.

Pour illustrer le sujet, deux cas de figure ont été choisis, d'une part, parce que les deux instructions pénales sont achevées et qu'il existe donc une bonne base d'information; d'autre part, parce qu'ils concernent deux groupes de délinquants différents et qu'ils fournissent ainsi une indication sur le large éventail de formes d'abus potentielles dans ce domaine. Les deux affaires ont ceci en commun que les deux prétendus organismes à but non lucratif étaient des organisations étrangères non implantées en Suisse et que la Suisse a été surtout affectée par l'usage abusif de sa place financière. Dans le cadre des autres procédures pénales qu'il a été possible d'analyser pour le chapitre sur le blanchiment d'argent du présent rapport, des Suisses ou des organismes à but non lucratif implantés en Suisse n'étaient pas impliqués dans des actes délictueux.

Les deux cas de figure ci-après montrent que la Suisse sait assumer ses responsabilités internationales et intervenir même dans les cas où notre pays n'est pas concerné au premier chef. Ce faisant, la Suisse signifie qu'elle agit avec la plus grande fermeté contre toute infraction grave liée à sa place financière.

### **Cas de figure 1: agents financiers caritatifs**

L'exemple présenté ici est une importante affaire internationale d'hameçonnage (*phishing*)<sup>41</sup> et de blanchiment d'argent impliquant des agents financiers<sup>42</sup>. Les auteurs de l'hameçonnage, probablement originaires de Russie ou d'Ukraine, prétendaient collecter des fonds pour *Donation Europe Charity Foundation*, une organisation caritative pour l'enfance ayant son siège en Pologne, et appuyaient leurs dires au moyen d'un site Internet qui semblait relativement sérieux de prime abord. Un examen plus attentif montrait toutefois rapidement que les textes avaient été copiés sans exception sur les sites Internet de véritables œuvres caritatives. Les agents financiers étaient recrutés par offres d'emploi et contraints de mettre leur propre compte bancaire à disposition pour réceptionner les fonds. Ils devaient alors retirer les dons reçus, en espèces, le plus rapidement possible, et les envoyer à un destinataire en Russie par l'intermédiaire d'un établissement de transfert d'argent. Ils avaient droit à une commission de 10 % sur les montants transférés. Courant 2007, plusieurs communications concernant cette affaire parvinrent au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), qui les transmit aux cantons compétents. Le site Internet de la prétendue œuvre d'entraide put alors être fermé. L'enquête pénale menée à l'encontre des agents financiers fut classée dans la plupart des cas car ces personnes ne pouvaient pas savoir que l'argent était d'origine illégale, si bien que l'élément subjectif constitutif de l'infraction faisait défaut. L'enquête pénale menée contre les auteurs de ces attaques par hameçonnage a été également classée pour des raisons de vices de forme.

### **Cas de figure 2: fondation d'utilité publique aux Caraïbes**

L'objet de cette procédure pénale fut le détournement présumé de fonds publics colombiens par une fondation qui détenait un compte en Suisse et dont le siège se situait à Curaçao, île néerlandaise des Caraïbes. X et Y, deux citoyens colombiens, étaient membres de la direction de la fondation colombienne F. Celle-ci avait pour objectif, en collaboration avec la caisse

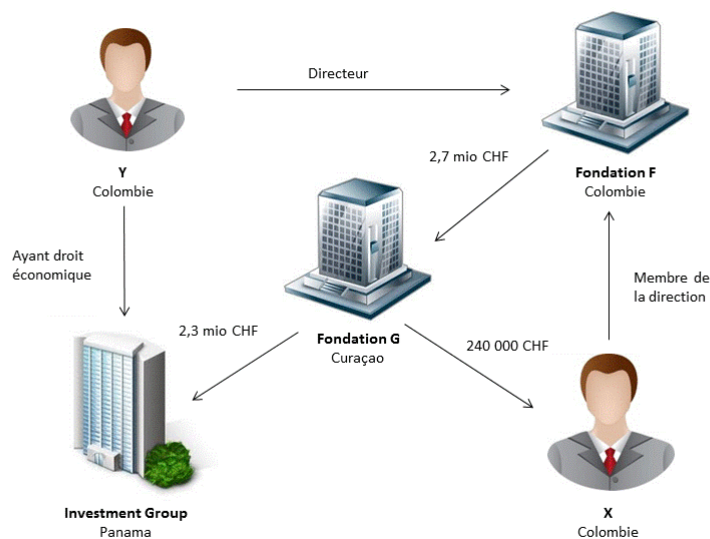
---

<sup>41</sup> Le terme *phishing* (hameçonnage ou filoutage) décrit le processus consistant à induire un internaute en erreur pour accéder à ses données personnelles. Ce néologisme anglais est le résultat de la fusion de *password*, *harvesting* (moisson) et *ishing* (pêche). Toutefois, depuis fin 2006, des groupes criminels utilisent surtout le *malware* (logiciel malveillant ou maliciel) pour avoir accès aux comptes bancaires en ligne. Si les délinquants parviennent à transférer des fonds de manière illicite, leur acte peut être qualifié d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur au sens de l'art. 147 CP.

<sup>42</sup> Personnes généralement recrutées par petites annonces qui mettent – contre rémunération – leur compte bancaire à disposition pour des paiements entrants et transfèrent ensuite l'argent à l'étranger conformément aux instructions reçues.

d'allocations familiales colombienne, de mettre en œuvre un programme de soutien pour la construction et la modernisation d'immeubles dans le secteur social. Entre fin 2010 et fin 2011, une somme équivalant à 2,7 millions de francs fut versée en quatre tranches sur le compte détenu par la fondation G de Curaçao auprès d'une banque suisse. Il s'agissait prétendument d'un don (authentifié par un acte de donation notarié) de la fondation F à la fondation G. Celle-ci procéda alors au virement de près de 2,3 millions sur le compte d'Investment Group, qui était également tenu par la banque suisse, et dont Y était l'ayant droit économique. 240 000 francs furent virés à X, client lui aussi de la banque suisse.

Étant donné que, selon l'extrait du registre du commerce, la fondation F n'était pas autorisée à transférer ses actifs aux relations d'affaires privées des organes de la fondation, il y avait tout lieu de soupçonner que les fonds de la fondation F alimentaient la fortune privée de X et celle de Y, le recours à la fondation G visant à faire croire à un but d'utilité publique et donc à la légalité des transactions. La banque suisse avertit le MROS, qui fit parvenir les informations au Ministère public cantonal. Celui-ci alerta les autorités de poursuite pénale colombiennes qui adressèrent une requête d'entraide judiciaire à la Suisse. Celle-ci transmit alors à la Colombie toutes les informations en sa possession.



## 4 Financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif

À la différence du blanchiment d'argent réalisé à travers des organismes à but non lucratif, les risques de financement du terrorisme dans le secteur à but non lucratif semblent plus concrets, propagés et actuels. Le rapport 2014 du GAFI sur les risques d'abus d'organismes à but non lucratif (aux fins de financement du terrorisme), qui se fonde sur 102 études de cas dans

14 États membres de toutes les régions du monde<sup>43</sup>, n'est pas le seul à l'affirmer. En juin 2013, le GAFI avait rendu public le rapport *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, qui a été révisé sur la base du rapport de 2014 cité plus haut et publié en juin 2015<sup>44</sup>. Le GAFI a en outre diffusé en juin 2016 un rapport non public qui fournit des indicateurs de risque pertinents en matière de financement du terrorisme. Les organismes à but non lucratif y font l'objet d'un chapitre qui présente des indicateurs de risques dans les domaines des dons, des dépenses et des transactions en général, mais met aussi en lumière le rôle des collaborateurs et des dirigeants des organismes à but non lucratif ainsi que les risques liés à leur fonction<sup>45</sup>. Le président du Conseil de sécurité de l'ONU a attiré lui aussi l'attention sur ces risques dans son allocution du 15 janvier 2013 et appelé le secteur à but non lucratif à lutter contre le financement du terrorisme<sup>46</sup>. En outre, les Nations Unies ont fait de ce thème l'objet d'un dialogue auquel la Suisse a également participé, et ont organisé entre janvier 2011 et mars 2013 deux conférences mondiales et cinq réunions de groupes de travail régionales, dont les considérations ont abouti à un rapport final<sup>47</sup>. Enfin, l'Office européen de police (EUROPOL) mentionne dans son rapport annuel 2014 sur le terrorisme que des enquêtes ont été menées dans plusieurs États membres en raison de l'abus présumé d'organisations caritatives et d'utilité publique à des fins de financement du terrorisme<sup>48</sup>. Les pages qui suivent décrivent l'accent mis sur les organismes à but non lucratif dans la lutte internationale contre le terrorisme (chap. 4.1) et le problème des organisations caritatives islamiques ou islamistes en général (chap. 4.2) avant de présenter la situation en Suisse (chap. 4.3).

## 4.1 Les organismes à but non lucratif au centre de la lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001

Le financement du terrorisme par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif figure déjà dans le préambule de la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (RS 0.353.22). Mais ce sont les attentats suicides perpétrés le 11 septembre 2001 aux États-Unis par l'organisation terroriste Al-Qaïda qui ont déclenché à l'échelle mondiale la lutte contre le financement du terrorisme sous toutes ses formes. À cet effet, le GAFI a adopté dès le mois d'octobre 2001 huit recommandations spéciales, dont la recommandation VIII qui concernait spécifiquement le financement du terrorisme par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif. En 2012, il a intégré cette recommandation spéciale dans ses 40 recommandations révisées, sous le chiffre arabe 8<sup>49</sup>. Ces

<sup>43</sup> Cf. GAFI (2014), p. 21. La plupart des études de cas proviennent d'États de droit démocratiques occidentaux: Australie, Belgique, Brésil, France, Israël, Japon, Canada, Kirghizstan, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Thaïlande, République tchèque.

<sup>44</sup> Cf. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, 2013, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating\\_the\\_abuse\\_of\\_NPOs\\_Rec8.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating_the_abuse_of_NPOs_Rec8.pdf); GAFI (2014); GAFI (2015), [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf)

<sup>45</sup> Cf. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *Confidential FATF Report. Detecting Terrorist Financing: Relevant Risk Indicators*, 2016

<sup>46</sup> Cf. United Nations Security Council: *Statement by the President of the Security Council*, 15 janvier 2013

<sup>47</sup> Cf. Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC): *Preventing terrorist abuse of the non-profit sector: Summary observations. Working document prepared [...] for consideration at the Final expert working group meeting on preventing terrorist financing abuse of the non-profit sector*, 5 au 7 mars 2013; CGCC, et al.: *To Protect and Prevent. Outcomes of a Global Dialogue to Counter Terrorist Abuse of the Nonprofit Sector*, 2013

<sup>48</sup> Cf. European Police Office (EUROPOL): *TE-SAT 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*, 2014, pp. 12 et 3

<sup>49</sup> Cf. GAFI: *FATF Standards. FATF IX Special Recommendations*, 2001; GAFI (2013), p. 1. Alors que la formulation de la recommandation spéciale VIII et celle de la recommandation 8 sont identiques, les deux notes interprétatives sont très légèrement différentes.

recommandations, le document du GAFI sur les meilleures pratiques internationales et le rapport sur le risque d'abus d'organismes à but non lucratif (aux fins de financement du terrorisme)<sup>50</sup> constituent le cadre de référence actuel de la lutte mondiale contre ce phénomène.

En 2004, la commission américaine dite du 11-septembre est arrivée à la conclusion, dans son rapport d'enquête sur le financement du terrorisme, qu'à partir de 1998, Al-Qaïda s'était financée en grande partie, à raison d'environ 30 millions de dollars américains par an, grâce à des organisations caritatives islamiques et à des dons provenant notamment de la région du Golfe<sup>51</sup>. Au début de la campagne mondiale contre le terrorisme (islamiste) qu'ils ont lancée en réaction aux attaques du 11 septembre, les États-Unis ont fait de la lutte contre le financement du terrorisme – entre autres par le biais d'organismes à but non lucratif – une priorité aussi stratégique que la lutte contre Al-Qaïda elle-même<sup>52</sup>. Dans la note interprétative de la recommandation 8, le GAFI considère également que la protection des organismes à but non lucratif contre les abus est un aspect essentiel de la lutte mondiale contre le terrorisme<sup>53</sup>. D'autant plus qu'en 2014, pas moins de 57 % des États membres évalués par le GAFI n'avaient pas encore mis en œuvre, ou seulement partiellement, la recommandation 8 (*non compliant* ou *partially compliant*)<sup>54</sup>.

Compte tenu des priorités et de la focalisation à l'échelle internationale décrites plus haut, les organismes à but non lucratif font l'objet d'une suspicion quasi générale: ils seraient utilisés à leur insu, voire avec leur participation active, pour financer le terrorisme. Les nombreux soupçons portés à leur encontre sont pourtant inversement proportionnels au nombre de cas avérés avec preuves à l'appui, par exemple dans le cadre de procédures d'enquête judiciaire; encore plus rares sont les condamnations définitives prononcées par des tribunaux fidèles aux principes de l'État de droit. Ce contraste se reflète aussi dans diverses évaluations de risque parues dans la littérature spécialisée et concorde avec les expériences faites en Suisse par les autorités cantonales et fédérales compétentes (pour plus de détails, voir chap. 4.3). Alors que des experts comme Jonathan Benthall relativisent l'importance des structures caritatives islamiques dans le financement global du terrorisme, des auteurs tels que J. Millard Burr les tiennent pour une source essentielle de l'extrémisme islamiste (violent) et du terrorisme à l'échelle mondiale<sup>55</sup>.

En dépit de la suspicion générale qui s'est installée à la suite des événements du 11 septembre, seule une part infime du secteur à but non lucratif serait réellement concernée par le financement du terrorisme et, dans la grande majorité des cas, il ne s'agit pas du financement d'un attentat isolé, mais de groupes terroristes, de leur logistique et de leur infrastructure ou de leur environnement sociopolitique. Par conséquent, il ne faut surtout pas mélanger utilisation abusive potentielle («suspicion générale») et utilisation abusive effective («financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif»). Le GAFI attire lui aussi l'attention dans son rapport de juin 2014 sur le fait que si le risque réel est faible au niveau mondial dans le secteur à but non lucratif (*low-probability risk*), les conséquences d'un détournement effectif à des fins criminelles peuvent être considérables pour les organismes qui en font partie<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Cf. GAFI (2014)

<sup>51</sup> Cf. Roth, John, et al.: *Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission*. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 4

<sup>52</sup> Cf. Roth (2004), p. 2

<sup>53</sup> Cf. GAFI (2012), p. 57

<sup>54</sup> Cf. GAFI (2014), p. 2, 11

<sup>55</sup> Cf. par ex. Benthall, Jonathan et Bellion-Jourdan, Jérôme: *The Charitable Crescent. Politics of Aid in the Muslim World*. 2009, ou Burr, Millard J. et Collins, Robert O.: *Alms for Jihad. Charity and Terrorism in the Islamic World*, 2006

<sup>56</sup> Cf. GAFI (2014), p. 76

Tant en Suisse qu'à l'échelle internationale, le financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif se situe principalement dans les milieux islamo-nationalistes ou djihadistes et ethno-nationalistes<sup>57</sup>. Les diasporas respectives jouent un rôle majeur dans le financement d'organisations islamo-nationalistes et notamment ethno-nationalistes.

La structure complexe et hybride des organisations islamo-nationalistes et ethno-nationalistes, qui s'accompagne fréquemment d'activités quasi-étatiques menées dans un territoire sous contrôle, constitue l'un des principaux obstacles à surmonter pour prouver l'existence de financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif. Ces organisations sont souvent dotées d'une aile politique ou sociale et d'une aile paramilitaire et/ou terroriste. Il va de soi que les organismes à but non lucratif qui opèrent ou envoient des fonds dans de telles zones entretiennent (forcément) des relations avec les organisations dominantes.

Depuis les attentats du 11 septembre, l'expérience des autorités occidentales confirme que le traçage scrupuleux de fonds de soutien et l'identification de leur emploi final sont pratiquement impossibles dès lors qu'ils ont quitté le pays concerné et qu'ils sont entrés dans le circuit par lequel transite l'argent d'une organisation de ce type. Il semble généralement qu'en matière de financement du terrorisme à travers des organismes à but non lucratif, il soit pratiquement exclu de retracer et a fortiori de démontrer à satisfaction de droit le financement d'actes terroristes isolés. Le plus souvent, il est probable qu'on en reste à la preuve du financement d'une structure ou d'individus. Ainsi, parmi les 102 cas de figure décrits dans le rapport du GAFI publié en juin 2014, on ne trouve qu'une seule preuve du financement d'un attentat terroriste concret. Il semble, dans environ 40 % des cas, que des structures en lien avec le terrorisme aient été financées, et dans environ 60 % des cas, que des personnes ou des organisations aient entretenu des relations suspectes avec des structures de ce type<sup>58</sup>.

### **La vulnérabilité spécifique au financement du terrorisme et les formes d'abus**

En raison des particularités décrites au chapitre 2, le secteur non marchand, et en particulier les organismes à but non lucratif, sont potentiellement l'objet d'abus, tant pour le blanchiment d'argent que pour le financement du terrorisme. Toutefois, les organismes à but non lucratif opérant dans ou à proximité de zones de conflit où l'État est affaibli ou défaillant, et où des groupes terroristes sont actifs ou exercent même le contrôle territorial, sont particulièrement exposés au risque de financement du terrorisme<sup>59</sup>. Ceci est aussi probablement le cas d'organismes à but non lucratif offrant leur aide aux organisations opérant sur place («connaissance de leurs bénéficiaires et de leurs OBNL associés»). De même, les spécificités d'organismes à but non lucratif, spécialement dans les zones de conflit, coïncident dans une large mesure avec les intérêts financiers des acteurs terroristes: ces derniers veulent profiter autant que possible de fonds provenant de sources aussi légales et, dans l'idéal, aussi légitimes que possible. Ces sources doivent être au mieux apolitiques, neutres et fiables, soumises à un contrôle minimal, qu'il soit ou non étatique, et facilement accessibles<sup>60</sup>. En

---

<sup>57</sup> La littérature spécialisée et les informations dont disposent les autorités compétentes mettent notamment en évidence de possibles activités de l'organisation islamo-nationaliste *Hamas* (territoires palestiniens), de l'organisation islamo-nationaliste *Hezbollah* (Liban), du réseau international djihadiste *Al-Qaïda* (Afghanistan/Pakistan, Syrie/Irak, Yémen, Somalie et Maghreb) ainsi que des structures qui en sont issues, et de l'organisation ethno-nationaliste LTTE (Sri Lanka), qui n'est plus présente militairement sur l'île depuis 2009. Pour l'«État islamique en Irak et au Levant» (EIL) et l'organisation «État islamique» (EI) qui lui a succédé, le financement par (l'utilisation abusive) des organismes à but non lucratif a joué un rôle secondaire par rapport aux autres sources de financement.

<sup>58</sup> Cf. GAFI (2014), pp. 42, 87 à 130

<sup>59</sup> Cf. GAFI (2014), p. 25; GAFI (2012), p. 54

<sup>60</sup> Cf. Freeman, Michael: «The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology». *Studies in Conflict and Terrorism* 34 (2011) 6, pp. 463 à 465, 470 et 471

conséquence, le GAFI et la littérature spécialisée citent plusieurs formes d'abus d'organismes à but non lucratif aux fins de financement du terrorisme<sup>61</sup>. Il est possible de ranger celles-ci dans deux grandes catégories d'abus pouvant éventuellement se confondre:

- **exploitation**: des organismes à but non lucratif légaux et légitimes se font exploiter à leur insu ou par négligence par des criminels internes ou externes aux fins de soutenir le terrorisme. Cela peut concerner notamment le statut, la réputation ou le personnel d'un organisme à but non lucratif, ses ressources financières et ses canaux ou sa logistique et son infrastructure;
- **complicité**: des acteurs terroristes fondent leurs propres organismes à but non lucratif afin de pouvoir conspirer derrière une façade légitime et profiter des avantages du secteur d'utilité publique. Ou bien des organismes à but non lucratif légaux soutiennent délibérément ces acteurs dans une très large mesure et à l'aide de divers moyens, ce qui fait d'eux des membres à part entière du réseau terroriste.

À cet égard, le rapport du GAFI de juin 2014 montre que dans la plupart des cas suspects documentés, des organismes à but non lucratif légaux (et légitimes) ont été sciemment utilisés pour financer le terrorisme et que les organisations écrans constituent incontestablement une exception<sup>62</sup>. Le détournement de fonds d'utilité publique d'organismes à but non lucratif en faveur d'une structure terroriste occupe la première place dans les 102 études de cas<sup>63</sup>.

## 4.2 Le problème des organisations caritatives islamiques ou islamistes

Bien que les événements du 11 septembre semblent avoir engendré la suspicion générale à l'égard de tous les organismes à but non lucratif, l'attention s'est concentrée dès le début sur les organisations caritatives islamiques ou islamistes, parce que certaines d'entre elles étaient soupçonnées d'avoir largement cofinancé Al-Qaïda et ses attaques terroristes contre les intérêts américains. La guerre contre le terrorisme proclamée à l'époque par les États-Unis a d'ailleurs consisté avant tout à mener campagne contre le terrorisme djihadiste mondial en général et le réseau Al-Qaïda en particulier. Sont visées les organisations caritatives dont on présume qu'elles soutiennent soit des groupes djihadistes mondiaux comme Al-Qaïda, soit des organisations islamistes-nationalistes, notamment le Hamas. Si l'on s'accorde à considérer que les organismes à but non lucratif islamiques ou islamistes sont particulièrement vulnérables au financement du terrorisme, force est de constater que dans la plupart des cas il n'existe aucun indice concret et a fortiori aucun élément de preuve suffisant. De vagues soupçons ne proviennent le plus souvent que de sources sensibles, des services de renseignement par exemple, et mettent en cause des «contacts» entre les organismes à but non lucratif ou leur personnel et des personnes ou des structures soupçonnées de terrorisme. Ainsi, le rapport du GAFI de juin 2014 constate dans 45 % des cas suspects analysés un «lien opérationnel» entre les organismes à but non lucratif et les structures terroristes, qui désigne aussi bien des relations informelles et personnelles que des contacts officiels<sup>64</sup>.

Les liens entre certaines parties du secteur caritatif islamique ou islamiste et l'extrémisme

<sup>61</sup> Cf. Bricknell, Samantha / McCusker, Rob / Chadwick Hannah / Rees, David: *Money laundering and terrorism financing risks to Australian non-profit organisations*, 2011, pp. 13 et 14; GAFI (2014), pp. 5 et 36; GAFI (2012), p. 13, [www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html); Krämer, Gregor: *Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Tätigkeit des FATF als internationaler Standardsetter*, 2008, p. 274

<sup>62</sup> Cf. GAFI (2014), p. 5

<sup>63</sup> Cf. GAFI (2014), pp. 1, 36 et 37, 87

<sup>64</sup> Cf. GAFI (2014), pp. 1, 37, 42, 87



violent d'inspiration djihadiste ou même le terrorisme ne datent pas des événements du 11 septembre, mais ont commencé à se développer à la fin des années 1970 dans des zones de conflit comme l'Asie centrale (Afghanistan), le Caucase septentrional (Tchéchénie), le Proche-Orient (Palestine) ou l'Europe du Sud-Est (Bosnie). Les revenus pétroliers colossaux des États du Golfe, et surtout de l'Arabie saoudite, ont joué un rôle primordial dans le financement de ce type d'organismes à but non lucratif. En outre, les zones de conflit mentionnées plus haut ont vu naître l'imbrication de la charité islamique, des aspects humanitaires, de l'activité missionnaire islamique ou islamiste (*da'wa* en arabe) et du djihad violent<sup>65</sup>. Dans la tradition caritative de l'islam, les combattants «sur la voie d'Allah» (*fi sabil Allah* en arabe), pris à l'origine au sens militaire, de nos jours également au sens figuré, font depuis toujours partie des bénéficiaires privilégiés de l'aumône légale (*zakat* en arabe)<sup>66</sup>.

Alors que la taxe annuelle *zakat* est obligatoire pour chaque musulman pratiquant et qu'elle constitue l'un des cinq devoirs fondamentaux ou «piliers» de l'islam, la *sadaqa* est une aumône qui est certes versée sur une base volontaire, mais qui est néanmoins ressentie comme impérative sur le plan moral et éthique. Pour sa part, le système spécifique de fondations islamiques, qui institutionnalise en quelque sorte le don islamique, se nomme en arabe *waqf*. La charité islamique joue un rôle clé du point de vue sociopolitique dans certains États du monde islamique, notamment les États du Golfe qui ne possèdent pas de système d'impôts sur le revenu. Le fait de donner et de recevoir s'inscrit dans un cadre caritatif traditionnellement anonyme qui exclut quasiment tout contrôle de l'État. Dans un tel contexte, on peut comprendre pourquoi le secteur non lucratif islamique peut s'avérer particulièrement vulnérable au financement du terrorisme. EUROPOL a par exemple rapporté en 2007 qu'il existait un fort soupçon que les fonds recueillis au titre de la *zakat* soient détournés aux fins de soutenir des activités terroristes<sup>67</sup>.

Le soutien financier d'organisations caritatives dans les territoires se trouvant sous le contrôle d'organisations dotées d'une aile paramilitaire ou terroriste constitue un problème particulier dans le secteur caritatif islamique ou islamiste<sup>68</sup>.

Une partie de la littérature spécialisée considère que certaines organisations islamo-nationalistes ou ethno-nationalistes sont des entités homogènes dotées d'un réseau «humanitaro-caritatif» intégré. Ainsi, leurs organismes à but non lucratif non seulement soutiendraient leurs activités paramilitaires et terroristes sur le plan matériel, mais légitimeraient également l'organisation mère<sup>69</sup>.

D'autres études, par contre, n'ont pas pu constater de cas concrets de financement du terrorisme et n'ont pas découvert non plus de canaux directs entre les organismes à but non lucratif et des structures paramilitaires terroristes. Elles ont seulement constaté dans certains cas des liens personnels entre des organismes à but non lucratif et une organisation islamo-nationaliste ou ethno-nationaliste<sup>70</sup>. Même la commission du 11-septembre voit là un obstacle

<sup>65</sup> Cf. par ex. Burr/Collins (2006), en plusieurs endroits; Confédération suisse. *Rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement du 26 juin 2002 sur l'analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001*, FF 2003 1674; Benthall/Bellion-Jourdan (2009), pp. 69 à 74; Martens, Silvia: *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz*, 2013, pp. 109 à 112, 150. Pour une étude de cas détaillée sur la zone de conflit bosnienne, cf. Benthall/Bellion-Jourdan (2009), pp. 128 à 152.

<sup>66</sup> Cf. Benthall/Bellion-Jourdan (2009), pp. 10 et 11; Martens (2013), pp. 74, 76, 81 et 82, 328 et 329

<sup>67</sup> Cf. EUROPOL: *TE-SAT. EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*, 2007, pp. 21 et 22

<sup>68</sup> La difficulté est de continuer à permettre un engagement strictement humanitaire dans ces territoires également.

<sup>69</sup> Cf. Levitt, Matthew: *Hamas. Politics, charity, and terrorism in the service of jihad*, 2006. En plusieurs endroits et p. 2; cf. également l'arrêt du Tribunal administratif fédéral allemand (Bundesverwaltungsgericht), BVerwG 6 A 10.02 du 3 décembre 2004, pp. 9 et 13.

<sup>70</sup> Cf. Martens (2013), p. 113; The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP): *CCDP Project Brief. The Islamic Charities Project*, 3 (2010);

[http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion\\_politics/islamic-charities-project.html](http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion_politics/islamic-charities-project.html); Confédération suisse, Département fédéral des affaires

essentiel à toute enquête judiciaire:

«In many cases, we can plainly see that certain [NGOs] or individuals who raise money for Islamic causes espouse an extremist ideology and are «linked» to terrorists through common acquaintances, group affiliations, historic relationships, phone communications, or other such contacts. Although sufficient to whet the appetite for action, these suspicious links do not demonstrate that the NGO or individual actually funds terrorists and thus provide frail support for disruptive action [...]. [...] [W]e must keep in mind this fundamental and inherently frustrating challenge of combating terrorist financing.»<sup>71</sup>

### 4.3 La situation en Suisse: les informations obtenues par les autorités fédérales compétentes

Dans son analyse de la situation et des menaces à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Conseil fédéral suisse parlait déjà pour la Suisse d'«organisations humanitaires» soupçonnées publiquement à l'étranger, telles que *Islamic Relief Worldwide*, *Aide directe* ou la filiale suisse du *Comité de Bienfaisance pour la Solidarité avec la Palestine* (CBSP), dont on présumait qu'elles avaient soutenu des djihadistes dans les conflits du Kosovo et de la Bosnie ou dans les territoires palestiniens<sup>72</sup>. Le rapport constatait aussi que les «gains de certaines organisations humanitaires à but non lucratif» faisaient partie des sources légales du financement d'activités terroristes, notamment islamistes, et qu'établir la preuve d'une infraction était la «principale difficulté» rencontrée dans le cadre des instructions pénales<sup>73</sup>. Dans son rapport de 2004 sur l'extrémisme, le Conseil fédéral évoquait également l'*Association de secours palestinien* en plus du CBSP, considérait le Hamas comme étant une organisation exerçant des activités tant terroristes que sociales et en arrivait à la conclusion suivante: «Cette caractéristique ne permet donc pas de savoir avec précision dans quel but l'argent collecté en Suisse est utilisé.»<sup>74</sup>

En ce qui concerne la traçabilité du parcours de l'argent, on peut trouver des constatations similaires dans le rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse publié par fedpol pour 2001, 2003, 2005, 2006, 2007 et 2008, ainsi que dans le rapport de situation du service de renseignement de la Confédération (SRC) pour 2009, en relation avec des affaires considérées comme suspectes dans notre pays<sup>75</sup>. Le micro-financement du terrorisme évoqué dans l'introduction et l'utilisation de méthodes de versement alternatives et informelles (par ex. le système de l'*hawala*) rendent la tâche d'autant plus problématique que la communauté

---

étrangères (DFAE): *Religions et conflits*, sans date

<sup>71</sup> Roth (2004), pp. 9 et 10. Voir la même déclaration dans la conclusion de la p. 15: «Although the government can often show that certain fund-raising groups or individuals are «linked» to terrorist groups (through common acquaintances, group affiliations, historic relationships, phone communications, or other such contacts), it is far more difficult to show that a suspected NGO or individual actually funds terrorist groups.»

<sup>72</sup> Cf. Conseil fédéral (2002), FF **2003** 1674 (p. 1699)

<sup>73</sup> Cf. Conseil fédéral (2002), FF **2003** 1674 (p. 1690)

<sup>74</sup> Confédération suisse, *Rapport du Conseil fédéral du 25 août 2004 sur l'extrémisme (donnant suite au postulat 02.3059 du groupe démocrate-chrétien du 14 mars 2002)*, FF **2004** 4693 (p. 4732)

<sup>75</sup> Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2001*, 2002, p. 36; Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2003*, 2004, p. 36; Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2005*, 2006, p. 40; Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2006*, 2007, pp. 38 et 39; Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2007*, 2008, p. 47; Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2008*, 2009, p. 52; Confédération suisse, Service de renseignement de la Confédération (SRC): *Sécurité Suisse. Rapport annuel 2009 du Service de renseignement de la Confédération*, 2010, pp. 35 et 36

musulmane suisse privilégie aussi, pour faire des dons, les «canaux informels», c'est-à-dire des transferts d'argent aux organismes à but non lucratif ou au titre d'aides financières<sup>76</sup>.

Les tableaux suivants résument l'évaluation des communications de soupçons adressées au MROS par des intermédiaires financiers au cours de la période allant de 2006 à 2015:

	<b>Blanchiment d'argent</b>	<b>Financement du terrorisme</b>
Total des communications au MROS	13 062	<b>148</b>
%	98,9	<b>1,1</b>
Pourcentage des actifs communiqués	99,7	<b>0,3</b>

Pourcentage des cas suspects de financement du terrorisme par le biais d'organismes à but non lucratif:

Total des cas de financement du terrorisme	<b>148</b>	100 %
Par le biais d'organismes à but non lucratif	<b>25</b>	16,9 %

Au cours de la période susmentionnée, le MROS a donc été informé par le secteur financier de seulement 25 cas de financement du terrorisme présumé par le biais d'organismes à but non lucratif. Ces cas ne représentaient que 16,9 % de toutes les communications relatives au financement du terrorisme, celles-ci étant extrêmement peu nombreuses avec un pourcentage de seulement 1,1 % de toutes les communications de soupçons. Les 25 cas suspects concernaient principalement des organismes à but non lucratif opérant dans le secteur caritatif islamique, surtout en rapport avec l'aide à la Palestine (financement présumé du terrorisme en faveur du Hamas) ou la mouvance nationaliste tamoule (en faveur des ex-Tigres tamouls), sachant que trois organisations ont été citées à plusieurs reprises. Dans quelques cas, il s'agissait d'organismes à but non lucratif liés aux exilés iraniens ou aux nationalistes kurdes. Les fonds communiqués se situent entre environ 100 francs et un montant avoisinant le million, mais le plus souvent il s'agit de sommes à cinq chiffres. Le total de ces montants ne représente que 0,3 % de tous les avoirs communiqués au titre du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

Depuis le 11 septembre 2001, les organes de sûreté et les autorités de poursuite pénale compétents de la Confédération ont tenté d'élucider plusieurs douzaines de cas suspects de financement du terrorisme par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif en employant les moyens des services de renseignement, de la police judiciaire ou du Ministère public. Ces cas résultaient principalement d'indices recueillis par les services de renseignement ou d'autres autorités à l'étranger, des communications au MROS mentionnées plus haut et de demandes d'entraide judiciaire adressées à la Suisse. En règle générale, les autorités étaient en possession d'un vague indice selon lequel un organisme à but non lucratif opérant en Suisse était en relation avec une structure terroriste à l'étranger et lui transmettait des fonds collectés sur le territoire national, (co)finançant ainsi ses activités terroristes. Dans d'autres cas, des fonds appartenant à des organismes à but non lucratif suspects se trouvaient sur des comptes suisses, alors que ces organismes n'avaient aucune activité dans notre pays. De manière analogue aux communications adressées au MROS et aux constatations des autorités

<sup>76</sup> Cf. Martens (2013), pp. 331, 335, 371 à 373

étrangères et de la littérature spécialisée, les soupçons pesaient principalement sur des organismes à but non lucratif issus des milieux islamiques ou islamistes et ethno-nationalistes, c'est-à-dire ayant des liens avec le réseau Al-Qaïda, le Hamas («aide à la Palestine», les anciens LTTE et le PKK (voir les cas de figure ci-dessous).

Un cas d'entraide judiciaire a concerné par exemple la fondation nord-américaine *Benevolence International Foundation* (BIF), qui pendant des années a transféré des dons de l'ordre du million dans des zones de conflit islamiques comme la Bosnie et la Tchétchénie et dont le chef, un sympathisant de longue date du djihadisme, entretenait des relations personnelles avec le réseau Al-Qaïda<sup>77</sup>. En 2002, les États-Unis présentèrent une demande d'entraide judiciaire à la Suisse afin d'obtenir des relevés de compte, au motif que le compte zurichois détenu par la BIF avait été crédité de plus de 1,4 million de dollars américains entre juin 2000 et septembre 2001<sup>78</sup>. L'enquête pénale menée par les États-Unis contre le chef de la BIF visait à prouver que la fondation avait financé les activités terroristes d'Al-Qaïda. Elle fut médiatisée en conséquence et aurait dû constituer un exemple de la lutte contre le financement du terrorisme. En 2003, le prévenu, un citoyen américain d'origine syrienne, fut condamné aux États-Unis à une peine privative de liberté de plus de dix ans par un tribunal de première instance: il avait apporté un soutien logistique à des combattants djihadistes en Bosnie et en Tchétchénie – mais pas au réseau Al-Qaïda lui-même – à l'aide de dons d'un montant d'environ 300 000 dollars américains (le jugement fut confirmé en 2009 après plusieurs recours)<sup>79</sup>. Dans son rapport sur le financement du terrorisme, la commission du 11-septembre examina également cette affaire et, au sujet de l'établissement de la preuve, en arriva à la conclusion suivante: «[T]here is a difference between troubling <links> to terrorists and compelling evidence of supporting terrorists.» Et toujours sur la difficulté d'établir une preuve: «When the money went overseas, it became virtually untraceable, since it could be converted to cash and sent anywhere in the world.»<sup>80</sup>

Dans une autre affaire, le Ministère public de la Confédération ouvrit, quelques semaines après les attentats du 11 septembre 2001 et en s'appuyant notamment sur des soupçons communiqués par le MROS, une enquête pénale contre un homme d'affaires saoudien fortuné et actif sur le plan international. Dans les années 1990, celui-ci avait dirigé et cofinancé la prétendue fondation caritative *Muwafaq* qui mettait des fonds d'un montant de plusieurs millions à la disposition de personnes et de projets suspects dans le monde islamique, par exemple au Soudan, en Bosnie et en Albanie. Il entretenait lui aussi des contacts avec des membres du réseau Al-Qaïda et fut sanctionné à la suite des attentats, entre autres par les États-Unis, le Conseil de sécurité de l'ONU et la Suisse. L'instruction pénale suisse se concentra notamment sur plusieurs virements de sommes à six chiffres en dollars américains effectués en 1998 sur des comptes suisses détenus par le prévenu. En dépit du soupçon tout à fait fondé de financement du terrorisme, les enquêtes pénales, qui durèrent de nombreuses années, et plusieurs demandes d'entraide judiciaire adressées à des États étrangers, dont les États-Unis, ne permirent pas d'apporter des preuves suffisantes. Certes, des contacts avec le réseau d'Al-Qaïda furent confirmés, mais le soutien délibéré et volontaire au réseau ne put

---

<sup>77</sup> Cf. Bricknell, Samantha: *Misuse of the non-profit sector for money laundering and terrorism financing*, 2011, p. 23; Burr/Collins (2006), pp. 267 et 268; Roth (2004), pp. 94 et 95, 103 et 104; Raphaeli, Nimrod: *Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels*, *Terrorism and Political Violence* 15 (2003) 4, pp. 63 à 65

<sup>78</sup> Cf. Confédération suisse, arrêt du Tribunal fédéral 1A\_194/2002 du 15 novembre 2002

<sup>79</sup> Cf. Roth (2004), pp. 108 et 109; United States of America, United States Court of Appeals For the Seventh Circuit Chicago, Illinois 60604: *No. 06-2285 United States of America v. Enaam M. Arnaout*, 3 avril 2009. Néanmoins la BIF continue à figurer dans l'annexe 2 de l'ordonnance du 2 octobre 2000 instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban (RS 946.203). Cf. Confédération suisse, Secrétariat d'État à l'économie (SECO): *Mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban. Version consolidée*

<sup>80</sup> Roth (2004), pp. 110 et 111

jamais être prouvé, si bien que l'enquête pénale fut close fin 2007.

En raison du faible nombre de procédures visant des organismes à but non lucratif en relation avec le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme, l'état des connaissances sur l'utilisation abusive d'organismes à but non lucratif à des fins criminelles et sur les modes opératoires est relativement modeste. La littérature spécialisée ne peut pas compenser cette lacune, car les résultats de la recherche sur les organismes à but non lucratif islamistes ou ethno-nationalistes en Suisse sont peu nombreux. Le seul ouvrage essentiel est la thèse de Silvia Martens parue en 2013 sous le titre *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz* (la charité musulmane en Suisse), qui aborde la problématique du financement du terrorisme<sup>81</sup>. Par contre, des études comparables sur les structures et les activités d'utilité publique, par exemple dans les communautés kurde et tamoule de Suisse, font défaut.

Le manque de connaissances des autorités suisses quant aux organismes à but non lucratif suspects est probablement lié tant à la difficulté de détecter et de prouver les abus qu'à la surveillance limitée de l'État dans le secteur d'utilité publique, notamment en ce qui concerne les petites associations (à propos du contrôle extérieur obligatoire, voir le chap. 1 du présent rapport).

Sur la liste de ZEW0 mentionnée au chapitre 1.5 figurent actuellement 16 organismes à but non lucratif douteux ou opaques. La fondation ZEW0 observe les organismes à but non lucratif qui collectent publiquement des dons et les soumet à un contrôle plus approfondi en cas de soupçon. Parmi les institutions suspectes se trouve l'«association Daricheha», qui est en Suisse l'une des quatre associations au moins qui ont recueilli depuis les années 1990 des fonds sous le couvert de l'utilité publique en utilisant parfois des méthodes agressives et frauduleuses, vraisemblablement en faveur des «moudjahidines du peuple iranien» (*Mojahedin-e Khalq*, MeK)<sup>82</sup>. Pourtant, l'organisation MeK, qui a perpétré des attentats terroristes au cours d'une lutte de plus d'une décennie contre le régime islamique d'Iran dans les années 1980 et 1990, n'est plus, depuis quelques années, interdite dans le monde en tant qu'organisation terroriste. Malgré son nom, MeK n'est pas une structure islamique et n'a jamais appartenu au réseau Al-Qaïda. Compte tenu de ce qui précède, l'«association Daricheha» fut aussi soupçonnée de financer le terrorisme, pourtant des enquêtes pénales de plusieurs années contre certaines activités de MeK en Suisse ne purent jamais en établir la preuve<sup>83</sup>.

Les cas suspects connus en Suisse ont en commun une activité internationale. Il semble que les organismes à but non lucratif menacés en particulier soient ceux qui fournissent des prestations (*service activities*) dans des zones de conflit où des structures terroristes djihadistes et islamo-nationalistes ou ethno-nationalistes opèrent et où le risque d'actes terroristes est concret et considérable. Trois cas de figure concernant la Suisse sont décrits ci-après.

### **Cas de figure 1: organismes islamiques à but non lucratif ayant des liens avec le Hamas**

Organisme suisse à but non lucratif mentionné dans le rapport du Conseil fédéral de 2004 sur l'extrémisme, l'*Association de secours palestinien* (ASP) a déjà été citée dans le rapport de

---

<sup>81</sup> Cf. Martens (2013), p. 25

<sup>82</sup> Cf. Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons (ZEW0): *Association Welle*, 2012,

<http://web.archive.org/web/20120214132437/http://www.zewo.ch/fr/Dons/avertit/Association-Welle>; Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons (ZEW0): *Association Daricheha*, 2008, <http://web.archive.org/web/20120215023551/http://www.zewo.ch/fr/Dons/avertit/daricheha>; Conseil fédéral (2004), FF 2004 4693 (pp. 4743 et 4744)

<sup>83</sup> Cf. Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport annuel 2010. Lutte de la Confédération contre la criminalité*, 2011, p. 37

2003 sur la sécurité intérieure de la Suisse comme un organisme d'utilité publique soupçonné de financement du terrorisme sur le plan international<sup>84</sup>. Elle avait été fondée en 1994 en tant que branche locale du *Comité de Bienfaisance pour la Solidarité avec la Palestine* (CBSP) implanté en France, qui est également cité dans le rapport sur l'extrémisme. L'ASP, qui était à l'époque le plus grand organisme à but non lucratif de l'aide suisse à la Palestine, entretenait des bureaux à Genève ainsi qu'à Bâle sous le nom de «Humanitaire Hilfsorganisation für Palästinenser» (organisation d'aide humanitaire aux Palestiniens). Elle collectait des dons dans des mosquées et des centres islamiques et les transférait à des organismes palestiniens à but non lucratif au Proche-Orient, notamment dans la bande de Gaza et en Cisjordanie<sup>85</sup>. Selon l'un des fondateurs et secrétaire de l'organisme, cela représentait des montants annuels compris entre 0,5 et 1 million de francs par année jusqu'en 2002<sup>86</sup>. Selon l'ASP, ces dons étaient utilisés pour soutenir des orphelins, des personnes handicapées ou nécessiteuses ainsi que des projets d'infrastructures et agricoles<sup>87</sup>.

Comme d'autres organismes à but non lucratif d'aide à la Palestine, l'ASP a été accusée de promouvoir indirectement des activités terroristes en faisant parvenir des dons à des associations sociales du Hamas ou à des institutions présumées proches du Hamas<sup>88</sup>. Par conséquent, le Trésor américain a désigné le 22 août 2003 cinq organismes à but non lucratif présentant un lien avec le Hamas comme étant des structures terroristes mondiales (*Specially Designated Global Terrorists*). Parmi ceux-ci figuraient aussi bien le CBSP en France que l'ASP en Suisse<sup>89</sup>. Cette dernière figure depuis lors parmi les *Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for Foreign Terrorist Organizations* du Trésor américain, parce qu'elle fait partie des «principaux collecteurs de fonds» (*primary fundraisers*) du Hamas: «ASP, a subsidiary of CBSP [...] has collected large amounts of money from mosques and Islamic centers, which it then transfers to sub-organizations of Hamas.»<sup>90</sup> Par la suite, l'ASP a figuré sous de nombreux pseudonymes sur la liste dite «liste Bush 37» de l'ancienne autorité de contrôle en matière de la lutte contre le blanchiment d'argent au Département fédéral des finances (aujourd'hui Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, FINMA)<sup>91</sup>.

De 2003 à 2004, l'ASP a par ailleurs été au cœur d'une enquête de la PJF, qui n'est cependant pas parvenue – comme c'est souvent le cas avec les organismes à but non lucratif – à réunir des preuves de financement du terrorisme exploitables devant un tribunal. L'organisme à but non lucratif *Secours Humanitaire Suisse* (SHS), créé en 2004 pour prendre la succession de l'ASP, a ensuite été rebaptisé *Fondation Secours Humanitaire*<sup>92</sup>. Le 5 octobre 2007, se fondant sur une communication du MROS signalant des transferts d'argent suspects de l'ASP et du SHS à destination du Proche-Orient, le Ministère public de la Confédération (MPC) a ouvert une enquête de police judiciaire contre inconnu pour soupçon de financement du terrorisme, en application de l'art. 260<sup>quinquies</sup> du code pénal (CP). L'enquête a permis d'établir que les fonds provenaient de dons privés et servaient prétendument à financer des projets humanitaires et des parrainages d'enfants, mais dans ce cas non plus, il n'a pas été

<sup>84</sup> Cf. Conseil fédéral (2004), FF **2004** 4693 (p. 4732); fedpol (2004), p. 35

<sup>85</sup> Cf. Conseil fédéral (2004), FF **2004** 4693 (p. 4732); Martens (2013), p. 135

<sup>86</sup> Cf. Martens (2013), pp. 117 et 283

<sup>87</sup> Cf. Martens (2013), pp. 135 et 136

<sup>88</sup> Cf. Martens (2013), pp. 112 et 113

<sup>89</sup> Cf. États-Unis d'Amérique. Trésor américain: *U.S. Designates Five Charities Funding Hamas and Six Senior Hamas Leaders as Terrorist Entities*, 22 août 2003

<sup>90</sup> États-Unis d'Amérique, Trésor américain : *Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for FTOs (listed by affiliation and designation date)*, 16 janvier 2014; États-Unis d'Amérique, Trésor américain: *Comité (sic) de Bienfaisance et de Secours aux Palestiniens. Association de Secours Palestinien*, 22 août 2003

<sup>91</sup> Cf. Confédération suisse, Département fédéral des finances, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: *Bush-Liste 37. A Bulletin from the Office of Foreign Assets Control - August 21, 2003*, 10 septembre 2003

<sup>92</sup> Cf. Martens (2013), pp. 134 et 135 et [www.secourshumanitaire.ch](http://www.secourshumanitaire.ch)

possible de réunir des preuves de financement du terrorisme juridiquement suffisantes. La procédure a été classée au bout de six mois, le 7 avril 2008.

## **Cas de figure 2: organismes tamouls à but non lucratif ayant des liens avec les anciens LTTE**

Jusqu'à leur défaite en mai 2009, les *Tigres de libération de l'Îlam tamoul* (LTTE, pour *Liberation Tigers of Tamil Eelam*) ont entretenu un réseau international d'organismes à but non lucratif implantés dans divers pays de diaspora et menant des collectes de fonds et des activités propagandistes. Chaque branche étrangère de l'organisation officiait sous la couverture d'un organisme de ce type, appelé généralement «comité de coordination» et placé sous la supervision du Secrétariat international des LTTE à Kilinochchi au nord du Sri Lanka. De tels comités étaient en place dans l'espace européen (*Tamil Coordination Committee* en Allemagne, *Comité de Coordination Tamoule* en France, *Tamil Coordinating Committee* aux Pays-Bas, etc.), mais également aux États-Unis (*World Tamil Coordinating Committee*), au Canada (*World Tamil Movement*) et en Australie (*Tamil Coordinating Committee*). En général, le chef d'une branche des LTTE à l'étranger opérait par l'intermédiaire du comité de coordination, tout comme l'ensemble des cadres en charge d'activités spécifiques relatives au financement ou à la propagande.

En Suisse, il existait également un *World Tamil Coordinating Committee* (WTCC), ayant toutes les apparences d'une association classique de droit privé à but non lucratif, mais qui constituait en réalité le paravent de la branche suisse des LTTE<sup>93</sup>. Le WTCC était en charge notamment de la gestion des collectes de fonds entreprises sur le territoire national. Il s'agissait non seulement de mettre en œuvre ces opérations de collecte sur la base des instructions envoyées par le Secrétariat international, mais également de gérer le transfert de l'argent ainsi récolté vers le Sri Lanka. Entre 2009 et 2016, le MPC a mené une instruction pénale à l'encontre de plusieurs membres présumés de la branche suisse des LTTE. L'acte d'accusation du MPC, daté du 18 juillet 2016, est dressé contre 13 prévenus, accusés de soutien et/ou d'appartenance à une organisation criminelle (art. 260<sup>ter</sup>, al. 1, CP), d'escroquerie (art. 146, al. 1 et 2, CP), de faux dans les titres (art. 251 CP) et de blanchiment d'argent (art. 305<sup>bis</sup> CP). Les dirigeants des LTTE en Suisse ont conçu, avec l'aide de courtiers en crédits d'ethnie tamoule, une méthode systématique permettant de réunir rapidement des fonds importants tout en garantissant un anonymat total aux LTTE. Comme les investigations l'ont mis en évidence, environ 15 millions de francs suisses ont été ainsi levés auprès de la diaspora tamoule. Le mécanisme consistait pour l'essentiel à amener les membres de la diaspora tamoule de Suisse à conclure, en leurs propres noms mais à titre fiduciaire, des contrats de crédits à la consommation, puis à remettre les fonds au WTCC<sup>94</sup>.

Les comités de coordination tels que le WTCC visaient par ailleurs à encadrer l'ensemble des activités communautaires de la diaspora, ce qui passait par le contrôle même du monde associatif. En effet, les LTTE veillaient à ce que les multiples associations éducatives, culturelles, humanitaires ou sportives, soient mises au service de leur cause, aussi bien en promouvant la culture tamoule et leur idéologie ethno-nationaliste qu'en récoltant des fonds à leur profit. Au sein du réseau associatif tamoul à l'étranger, la *Tamil Rehabilitation Organisation*

---

<sup>93</sup> Ses statuts, adoptés en 1994, définissaient notamment les buts de l'association (entretien de la culture tamoule et aide aux membres de la diaspora) ainsi que son financement (cotisations ou subventions de personnes privées ou morales, revenus issus d'activités sociales, culturelles et sportives).

<sup>94</sup> Confédération suisse, Ministère public: Mise en accusation pour financement présumé du terrorisme tamoul. Communiqué de presse du 20 juillet 2016.

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-62777.html>

(TRO) a joué un rôle de premier plan comme organisation humanitaire de façade censée récolter des fonds pour l'aide aux réfugiés tamouls, mais dont une partie des dons ont été régulièrement détournés au profit des LTTE<sup>95</sup>. Dans le contexte spécifique du tsunami de décembre 2004, la TRO a pu canaliser une partie de l'aide financière d'acteurs externes (donateurs étrangers et ONG internationales), destinée aux populations tamoules qui vivaient dans les zones contrôlées par les LTTE<sup>96</sup>. En Suisse notamment, elle a coordonné des collectes en plusieurs endroits, comme à Bâle, où près de 50 000 francs suisses ont pu être obtenus en l'espace de quelques jours<sup>97</sup>. La présence de cet organisme à but non lucratif dans notre pays remonte à 1985, l'année même de sa fondation en 1985 dans l'état indien du Tamil Nadu<sup>98</sup>.

Au Royaume-Uni, où la TRO a par la suite établi son siège, il a été démontré par la *British Charity Commission* (BCC) qu'elle était utilisée par les LTTE à des fins financières et propagandistes et qu'elle profitait de son inscription au registre des organisations caritatives pour transférer des fonds au Sri Lanka sans payer d'impôts<sup>99</sup>. La perquisition de ses locaux a révélé des manquements en termes de transparence financière et de management. Les responsables n'étaient en effet pas en mesure de fournir des données précises, qu'il s'agisse de l'utilisation des fonds au Sri Lanka ou de l'origine de l'argent transféré à Londres depuis ses filiales aux États-Unis et au Canada. En août 2005, la BCC a pris la décision de mettre un terme aux activités du TRO et de la radier du registre des organisations caritatives<sup>100</sup>.

### **Cas de figure 3: organismes kurdes à but non lucratif ayant des liens avec le PKK**

A l'instar des LTTE, le *Parti des travailleurs du Kurdistan* (PKK) a mis en place un appareil structurel lui permettant de contrôler la diaspora kurde et de s'assurer son soutien. Cette structure exécutive de l'organisation se sert généralement d'organisations écrans à vocation humanitaire, éducative ou culturelle, de différentes formes juridiques (association, fédération, fondation, etc.), de type national ou présentes dans plusieurs pays. Jusqu'à une restructuration récente (voir ci-après), une grande partie de ces organismes à but non lucratif se regroupait au sein de fédérations nationales qui elles-mêmes étaient affiliées au niveau européen, au sein de la Confédération des associations kurdes en Europe (*Avrupa Kürt Dernekleri Konfederasyonu*, KON-KURD). Cette confédération constituait la principale vitrine légale du PKK en Europe<sup>101</sup>. Les comptes rendus de la presse pro-kurde (*Firat News*, *Yeni Özgür Politika*) au sujet des activités de la KON-KURD, notamment de ses congrès, ont mis en évidence son intégration dans la structure organisationnelle du PKK ainsi que la concordance idéologique avec ce dernier. La Fédération des associations kurdes en Suisse (*Federasyona Komalên gelê Kurd li Swîsra*, FEKAR) était l'une des douze fédérations nationales membres de la KON-KURD. Suite à une réorganisation dans le courant de l'année 2014, la KON-KURD a été renommée *European Kurdish Democratic Community Congress* (KCD-Ewropa). Quant à la FEKAR, elle a également changé de nom et s'appelle désormais «Demokratische

<sup>95</sup> Cf. Flanigan, Shawn Teresa: *Nonprofit Service Provision by Insurgent Organizations: The Cases of Hizballah and the Tamil Tigers*, *Studies in Conflict and Terrorism* 31 (2008) 6, pp. 512 et 513

<sup>96</sup> Cf. Flanigan (2008), p. 513

<sup>97</sup> Cf. Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2004, 2005*, p. 39

<sup>98</sup> Cf. Stürzinger, Martin: *Mapping der srilankischen [sic] Diaspora in der Schweiz*, Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, avril 2002, p. 13

<sup>99</sup> Cf. Bricknell/McCusker/Chadwick/Rees (2011), p. 22

<sup>100</sup> Cf. Bricknell/McCusker/Chadwick/Rees (2011)

<sup>101</sup> Cf. République d'Autriche, Office fédéral autrichien de protection de la Constitution et de lutte contre le terrorisme (Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung): *Verfassungsschutzbericht 2011*, p. 68



Kurdische Gesellschaftszentren Schweiz».

Organisé sur un mode hiérarchique, le PKK présente ainsi une structure faite de différents organes directionnels et de multiples organisations affiliées. L'existence même de ces diverses branches est reconnue par les plus hautes instances judiciaires de la Suisse. En effet, dans une décision du 23 août 2012, le Tribunal pénal fédéral (TPF) a qualifié deux branches armées du PKK – la Force de Défense du Peuple (*Hêzên Parastina Gel*, HPG) et les Faucons de la Liberté du Kurdistan (*Teyrbazên Azadiya Kurdistan*, TAK) – d'organisations criminelles au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP (voir chap. 4.4)<sup>102</sup>. Cette décision a été confirmée par le Tribunal fédéral le 25 octobre 2012<sup>103</sup>. Il s'agit là d'une criminalisation partielle du PKK, qui, en tant que tel, n'est toujours pas reconnu comme une organisation criminelle dans le droit suisse.

Concernant spécifiquement les activités financières du PKK, les autorités suisses de poursuite pénale ont enquêté sur un cas spécifique de soupçon de financement au profit de cette organisation, par l'intermédiaire d'un organisme à but non lucratif. Sur la base d'une annonce du MROS relative à une contribution financière suspecte de 112 500 francs suisses versée par une fondation kurde établie en Suisse à la chaîne de télévision ROJ TV, le MPC a ouvert une instruction pénale contre inconnus, le 26 mars 2013, pour soupçons d'infraction à l'art. 305<sup>bis</sup> CP (blanchiment d'argent). Le 20 décembre 2013, la Cour des plaintes du TPF a accepté le recours de la fondation contre le blocage de son compte bancaire, estimant qu'il n'y avait pas de présomption suffisante de culpabilité concernant le blanchiment d'argent<sup>104</sup>. Sur cette base, le MPC a alors décidé de classer l'instruction pénale. Pour rappel, ROJ TV est l'un des organes médiatiques principaux du PKK. Cette chaîne de télévision a été interdite en 2008 par le Ministère allemand de l'intérieur en raison de ses liens avec le PKK et ses appels à la violence<sup>105</sup>. Au Danemark, l'enquête pénale lancée en 2005, qui a abouti à la condamnation de la chaîne à payer une amende d'environ 840 000 francs suisses, a démontré que ROJ TV diffusait de la propagande en faveur du PKK et soutenait les actions terroristes de ce dernier<sup>106</sup>.

#### 4.4 Applicabilité des éléments constitutifs de l'infraction de financement du terrorisme

Les mesures existant en Suisse à l'encontre des organismes à but non lucratif soupçonnés de financement du terrorisme sont de nature administrative ou pénale. Les premières ont été exposées au chapitre 1 (Bases) du présent rapport d'analyse. Cette catégorie inclut également les sanctions financières prises par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) contre actuellement près de deux douzaines d'organisations caritatives qui, selon les Nations Unies, sont en rapport avec «le groupe «Al-Qaïda» ou les Taliban»<sup>107</sup>. En outre, des dispositions pénales existent aux art. 9 et 10 de la loi sur les embargos<sup>108</sup>. Parallèlement, la loi fédérale interdisant les groupes «Al-Qaïda» et «État islamique» et les organisations apparentées<sup>109</sup> est

---

<sup>102</sup> Cf. Confédération suisse, arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2012.40 + RR.2012.65 + RP.2012.15 du 23 août 2012, p. 16

<sup>103</sup> Cf. Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport annuel 2012. Lutte de la Confédération contre la criminalité*, 2013, p. 41.

<sup>104</sup> Cf. Confédération suisse, arrêt du Tribunal pénal fédéral BB.2013.115 du 20 décembre 2013, p. 9

<sup>105</sup> Cf. République fédérale d'Allemagne, Ministère bavarois de l'intérieur: *Verfassungsschutzbericht 2011, 2012*, p. 106

<sup>106</sup> République de Turquie, Ministère des affaires étrangères: *Press release regarding the verdict in the criminal case against ROJ TV in Denmark, Republic of Turkey*, 10 janvier 2012

<sup>107</sup> Cf. SECO: *Mesures à l'encontre de personnes et d'entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban. Version consolidée*

<sup>108</sup> Cf. loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (RS 946.231)

<sup>109</sup> Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes «Al-Qaïda» et «État islamique» et les organisations apparentées (RS 122)

entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette loi non seulement interdit toute activité des organisations concernées en Suisse et à l'étranger, mais encore réprime tout acte visant à mettre des ressources humaines ou matérielles à leur disposition, moyennant par exemple le recrutement d'adeptes ou des campagnes de propagande et de financement.

Est par ailleurs puni d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans ou de l'amende quiconque «soutient» dans son activité criminelle une organisation qui garde le secret sur sa structure et ses effectifs et poursuit le but de commettre des actes de violence criminels (délit d'«organisation criminelle» au sens de l'art. 260<sup>ter</sup> CP), ou quiconque «participe» à une telle activité. Selon la jurisprudence fédérale actuelle, cette définition inclurait également le financement de neuf structures terroristes: Al-Qaïda, l'État islamique en Irak et en (Grande) Syrie (EISS) ainsi que l'organisation État islamique qui lui a succédé, les «Martyrs pour le Maroc» djihadistes, les «Brigades rouges» italiennes, l'ETA basque, l'«Armée nationale albanaise», les «Faucons de la liberté du Kurdistan» ainsi que les «Forces de défense populaires»; ces deux dernières constituent le bras paramilitaire terroriste du PKK (voir le cas de figure 3 au chap. 4.3)<sup>110</sup>. Contrairement à d'autres États, la Suisse ne tient aucune liste exhaustive des organisations terroristes désignées par le gouvernement et dont le soutien matériel soit automatiquement sanctionné<sup>111</sup>, à l'exception des groupes «Al-Qaïda» et «État islamique» ainsi que des organisations apparentées<sup>112</sup>.

Le droit pénal suisse opère une distinction entre le financement d'une «organisation [terroriste] criminelle» selon l'art. 260<sup>ter</sup> CP et le financement d'un acte de violence criminel terroriste<sup>113</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2003, le CP prévoit à l'art. 260<sup>quinquies</sup> les éléments constitutifs spécifiques de ce dernier, mettant ainsi en œuvre la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (CIRFT) du 9 décembre 1999 (RS 0.353.22). Quelques semaines après le 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa résolution 1373, ainsi que le GAFI, dans ses recommandations spéciales I et II, avaient réclamé que les États membres assurent la mise en œuvre intégrale de la CIRFT et érigent en infraction pénale le financement du terrorisme<sup>114</sup>. Le message du 26 juin 2002 précise qu'avec cette disposition pénale, la Suisse, à la lumière du 11 septembre 2001, «[manifeste] sa ferme volonté de continuer à s'opposer à ce que l'on abuse de sa place financière pour financer des activités terroristes»<sup>115</sup>. En outre, cet article doit être considéré comme étant la mise en œuvre d'un engagement de droit international et une manifestation de volonté en matière de politique étrangère.

L'expérience internationale montre que, dans la réalité, même les organismes à but non lucratif qui pratiquent le financement du terrorisme de manière consciente et délibérée ne financent pas des actes de violence terroristes individuels, mais des structures correspondantes, ou éventuellement des terroristes individuels<sup>116</sup>. L'art. 260<sup>ter</sup> CP pénalise notamment le soutien par *dol éventuel*, par exemple le financement, d'une *organisation criminelle* (terroriste) contrairement au financement *intentionnel* d'un acte terroriste *ponctuel*. Dans ces cas, l'art. 260<sup>quinquies</sup> CP perd sa prépondérance et devient une clause subsidiaire.

<sup>110</sup> Cf. Confédération suisse, arrêt du Tribunal pénal fédéral RH.2012.9 du 23 août 2012

<sup>111</sup> En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'art. 22a LBA prévoit une reprise des listes que les États étrangers ont préparées en vertu de la résolution 1373 de l'ONU.

<sup>112</sup> Cf. loi fédérale du 12 septembre 2014 interdisant les groupes «Al-Qaïda» et «État islamique» ainsi que les organisations apparentées ([www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20142993/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20142993/index.html))

<sup>113</sup> Cf. Schubarth, Martin (éd.): *Delikte gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258-263 StGB)*, 2007, pp. 105 et 106

<sup>114</sup> Cf. Conseil de sécurité des Nations Unies: «Résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001»; Pieth, Mark: *Strafrecht. Besonderer Teil*, 2004, p. 250; Schmid (2007), p. 404

<sup>115</sup> Cf. Confédération suisse: *Message du 26 juin 2002 relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du Code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales*, FF 2002 5014 (p. 5015)

<sup>116</sup> Cf. à titre d'exemple le rapport sur les organismes à but non lucratif mentionné plus haut, GAFI (2014), pp. 42 et 87 à 130

Contrairement à l'art. 260<sup>quinquies</sup> CP, des jugements fondés sur l'art. 260<sup>ter</sup> CP ont été rendus à l'encontre de personnes ayant soutenu financièrement et par la propagande des activités ou des organisations terroristes. Dans le cadre de la poursuite d'actes de soutien au terrorisme, d'autres normes pénales sont également appliquées, par exemple l'art. 259 (provocation publique au crime et à la violence) et l'art. 135 (représentation de la violence)<sup>117</sup>, qui réprime en particulier la propagande en faveur de la violence terroriste, ainsi que l'art. 260<sup>bis</sup>, qui pénalise notamment les actes préparatoires à des lésions corporelles graves et au meurtre. Les voyageurs ayant des motivations liées au djihadisme, qui fournissent un service dans des formations de type militaire dans des zones de conflit à l'étranger, peuvent en outre être punis pour service militaire étranger en vertu de l'art. 94 du code pénal militaire (CPM)<sup>118</sup>.

En conséquence, l'enquête pénale contre le chef de l'organisme à but non lucratif *Muwafaq* entre 2001 et 2007, qui est mentionnée au chapitre 4.3, n'a pas été menée au titre de l'art. 260<sup>quinquies</sup>, mais sur la base de l'art. 260<sup>ter</sup> CP. Par ailleurs, le MPC a condamné en 2011 par ordonnance pénale un Algérien qui avait transféré en 2004/2005 à trois reprises depuis la Suisse des montants financiers minimes à un financier de haut rang d'une organisation proche d'Al-Qaïda en Algérie. Étant donné qu'il s'agissait là d'un financement du terrorisme au sens large, il a été condamné au titre de l'art. 260<sup>ter</sup> et non pour «financement du terrorisme» au sens de l'art. 260<sup>quinquies</sup> CP. Par ailleurs, le TPF a acquitté en 2007 un Yéménite du chef d'accusation de soutien à une organisation criminelle bien qu'il ait fait parvenir depuis la Suisse 200 dollars américains à un terroriste de haut rang d'Al-Qaïda au Yémen. Le TPF a en effet estimé que ce montant n'était pas suffisamment élevé pour remplir les éléments constitutifs de l'infraction, et n'était pas directement destiné à l'organisation terroriste. Il a également relevé:

«À juste titre, il n'a pas été soutenu que le versement effectué par l'accusé pourrait constituer un acte de financement du terrorisme au sens de l'art. 260<sup>quinquies</sup> CP. Il n'est manifestement pas établi, ni d'ailleurs allégué, que ledit versement aurait eu pour objectif de financer un acte de violence criminelle.»<sup>119</sup>

## 5 Interventions parlementaires relatives aux associations musulmanes et à leur financement

Au cours de l'année 2016, plusieurs parlementaires ont déposé des interventions portant sur la transparence, le financement (étranger) et les possibilités de contrôle des associations musulmanes et des mosquées ainsi que sur des thèmes connexes. Comme ces thèmes se recoupent en partie avec celui, plus général, des organismes à but non lucratif, le présent rapport expose brièvement les objets parlementaires proposés. Dans la mesure du possible, les considérations qui y figurent sont prises en compte dans les conclusions et les recommandations. Il s'agit des interventions suivantes:

- *16.3269 Interpellation Fiala du 25 avril 2016 Lutte contre la radicalisation et le terrorisme, et financement des mosquées*

<sup>117</sup> Cf. Confédération suisse, arrêt du Tribunal pénal fédéral SK.2013.39 du 2 mai 2014 et rectification du 22 juillet 2014

<sup>118</sup> RS 321.0

<sup>119</sup> «À juste titre, il n'a pas été soutenu que le versement effectué par l'accusé pourrait constituer un acte de financement du terrorisme au sens de l'art. 260<sup>quinquies</sup> CP. Il n'est manifestement pas établi, ni d'ailleurs allégué, que ledit versement aurait eu pour objectif de financer un acte de violence criminelle.» Confédération suisse, arrêt du Tribunal pénal fédéral SK.2006.15 du 28 février 2007, p. 34

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163269>)

- 16.3274 Interpellation Humbel du 26 avril 2016 Faire la lumière sur le financement des mosquées et des associations musulmanes (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163274>)
- 16.3314 Postulat Ingold du 27 avril 2016 Tirer parti du rôle clé que jouent les imams modérés contre la radicalisation des jeunes musulmans (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3314>)
- 16.3330 Motion Quadri du 27 avril 2016 Lieux de culte musulmans. Interdiction des financements étrangers et obligation de transparence (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163330>)
- 16.3453 Interpellation Fiala du 15 juin 2016 Financement des communautés religieuses. Manque de transparence et absence de surveillance (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3453>)
- 16.1035 Question Romano du 16 juin 2016 Autorisations pour les imams. De la transparence! (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.1035>)
- 16.3549 Postulat Quadranti du 17 juin 2016 Prévenir la radicalisation au sein des associations musulmanes et renforcer l'autorégulation (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3549>)
- 16.3612 Motion Addor du 17 juin 2016 Interdiction du financement des lieux de culte musulman par des Etats étrangers soutenant des terroristes ou violant les droits de l'homme (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3612>)
- 16.4129 Motion Fiala du 16 décembre 2016 Surveillance des communautés religieuses. Davantage de transparence, critères plus précis et sanctions en cas de non-respect de l'obligation de s'inscrire au registre du commerce (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164129>)
- 16.4130 Motion Fiala du 16 décembre 2016 Les associations qui procèdent à des transferts internationaux de fonds doivent être impérativement inscrites au registre du commerce (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164130>)

Les interventions ci-dessus critiquent pour l'essentiel le manque de transparence des communautés religieuses, notamment des associations (musulmanes), et n'abordent qu'indirectement la question du blanchiment d'argent ou du financement du terrorisme. Elles pointent l'absence de clarté concernant l'origine et l'importance du financement étranger, qu'il soit assuré par des particuliers ou par d'autres États. Parmi les questions soulevées figure aussi le lien éventuel entre le financement étranger des imams, la radicalisation et le risque terroriste.

En acceptant le postulat 16.3549 Quadranti du 17.06.2016 (Prévenir la radicalisation au sein des associations musulmanes et renforcer l'autorégulation), le Conseil fédéral a consenti à examiner les mesures susceptibles de lutter contre la radicalisation et de renforcer l'autorégulation des associations musulmanes.

De même, les demandes du postulat 16.3314 Ingold du 27.04.2016 (Tirer parti du rôle clé que jouent les imams modérés contre la radicalisation des jeunes musulmans) ont été satisfaites. Un rapport sur les personnes assurant un encadrement religieux et sur le niveau de formation requis est en cours d'élaboration en collaboration avec les cantons.

D'autres interventions parlementaires, qui contenaient des exigences jugées disproportionnées ou contraires aux droits fondamentaux par le Conseil fédéral, ont été rejetées. D'autres encore, comme l'interdiction du financement étranger, ne semblaient guère applicables.

Les points principaux des interventions parlementaires ont été, dans la mesure du possible, pris en compte dans les considérations et les approches précisées dans des recommandations (voir chap. 7).

## 6 Conclusions

Les conclusions suivantes découlent du présent rapport:

- Sans soupçonner a priori les organismes à but non lucratif, l'approche basée sur le risque requiert des contre-mesures proportionnées, ciblées et efficaces générant aussi peu d'ingérences que possible dans le secteur des organismes à but non lucratif. Selon le GAFI, «[m]easures adopted by countries to protect the NPO sector from terrorist abuse [should] not disrupt or discourage legitimate charitable activities»<sup>120</sup>. Par conséquent, les autorités suisses compétentes se concentrent sans exception, mais d'autant plus résolument, sur *certain*s organismes ou domaines à but non lucratif présentant un risque<sup>121</sup>. Un échange d'informations actif, et autorisé dans le cadre des prescriptions légales, entre les autorités concernées (également sur le plan international) peut donner des indications sur les organismes à but non lucratif suspects et permet une procédure coordonnée à l'encontre d'organismes présentant un risque.
- Les organismes à but non lucratif considérés comme présentant un risque sont ceux dont émane un risque accru qu'ils ne financent le terrorisme de manière délibérée, par négligence ou de façon inconsciente. De tels organismes se trouvent en premier lieu dans les secteurs à but non lucratif qui fournissent des services (*service activities*) dans les zones de conflit où opèrent des structures terroristes djihadistes et islamo-nationalistes ou ethno-nationalistes et où le risque d'actes terroristes est concret et important<sup>122</sup>. C'est notamment le cas des organismes à but non lucratif qui entretiennent une relation avérée avec une organisation terroriste, voire la soutiennent matériellement<sup>123</sup>. La collaboration avec des organismes à but non lucratif dans des zones de conflit présente également un risque lorsque ces organismes entretiennent des liens avec des organisations terroristes. C'est notamment le cas des organismes à but non lucratif collectant des dons.

<sup>120</sup> GAFI (2001), p. 20 et GAFI (2012), p. 54. Un excellent traitement de ce point, sous cet angle, figure dans Van der Does de Willebois, Emile: *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing. A Proportionate Response, World Bank Working Paper 208* (2010)

<sup>121</sup> Cf. Van der Does de Willebois (2010), p. 20

<sup>122</sup> Cf. GAFI (2014), pp. 1 et 6; Bricknell/McCusker/Chadwick/Rees (2011), p. 14

<sup>123</sup> Un récapitulatif des indicateurs de risques illustré par des exemples pratiques figure dans le rapport du GAFI de 2014, au chapitre 6 *Risk indicators and terrorist abuse indicators*, pp. 65 à 73.

En ce qui concerne le blanchiment d'argent, les organismes à but non lucratif présentent notamment un risque lorsqu'ils sont actifs dans des zones où l'autorité de l'État fait défaut ou lorsqu'ils collaborent avec des organisations partenaires suspectes sans avoir mis en place des mécanismes de contrôle (interne) appropriés. Les versements importants en espèces, les transactions fréquentes effectuées par une société de transfert de fonds vers des pays à risque, les indications incomplètes ou contradictoires concernant les ayants droit économiques ainsi que les virements importants sur des comptes de membres de comités directeurs sont également des indices d'actes criminels.

- En Suisse, les plus grands organismes à but non lucratif sont déjà assujettis à diverses règles de transparence. Comme l'expose le rapport, il existe pour les associations des seuils en ce qui concerne l'obligation de révision, qui peut entraîner une obligation d'inscription au registre du commerce. Indépendamment de cela, les associations sont tenues de s'inscrire au registre du commerce si, pour atteindre leur but, elles exercent leur activité en la forme commerciale. Si une association ne répond pas à ces critères, elle n'est pas soumise à l'obligation d'inscription au registre du commerce. C'est le cas de la plupart des associations collectant des dons, qui sont particulièrement exposées au risque d'être utilisées abusivement à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. D'une manière générale, le paysage associatif suisse est très divers et peu clair: on ne dispose par exemple que d'estimations concernant le nombre d'associations et leur orientation.
- L'autorité fédérale de surveillance des fondations va être optimisée par sa transformation en un institut. Ce changement de statut lui permettra d'engager plus de personnes. Cette réforme institutionnelle lui permettra également de gagner en indépendance opérationnelle. En outre, l'autorité fédérale de surveillance des fondations développe actuellement son système informatique, ce qui permettra une surveillance axée davantage sur les risques.
- Des acteurs privés tels que la fondation ZEWO proposent aux organismes à but non lucratif, dans le cadre d'un autocontrôle volontaire, une certification dont les exigences vont au-delà du cadre légal et qui, en créant la transparence, renforcent la confiance dans le secteur. Cependant, les pouvoirs publics n'ont pas mené jusqu'à présent une action coordonnée de sensibilisation des organismes à but non lucratif et de leurs donateurs.
- Les paiements à destination des pays faisant l'objet de sanctions sont soumis à certaines restrictions, alors que les paiements à destination de pays définis comme à risque déclenchent des obligations de vérification particulières chez les intermédiaires financiers. Les dispositions de la législation sur le blanchiment d'argent en Suisse prévoient, selon l'exposition au risque, des obligations de diligence plus strictes aussi bien pour les relations commerciales que pour les transactions. Les facteurs permettant de déterminer le risque sont notamment le pays d'origine ou de destination des paiements ainsi que l'activité de l'organisation ou des personnes concernées.
- Eu égard aux mesures exposées dans le présent rapport en ce qui concerne la transparence dans le domaine des organismes à but non lucratif et aux devoirs de diligence selon la loi sur le blanchiment d'argent qui s'appliquent toujours aux organismes à but non lucratif lorsqu'il y a acceptation, conservation, placement ou transfert des actifs d'une organisation ou au profit d'une organisation et donc exécution d'une activité d'intermédiaire financier, les bases légales déjà existantes dans le domaine du blanchiment d'argent et du

financement du terrorisme sont considérées comme appropriées pour faire face au risque actuel de ce secteur. En conséquence, il n'est pas jugé utile d'assujettir l'ensemble du secteur à la loi sur le blanchiment d'argent, ce qui n'est d'ailleurs pas réclamé dans le contexte international. Par contre, l'application des dispositions existantes doit se faire systématiquement selon une approche fondée sur les risques. Ainsi, l'art. 13, al. 1, de la CDB<sup>124</sup> prévoit que l'identité des personnes morales ou sociétés de personnes non inscrites au registre suisse du commerce ou dans un registre étranger équivalent est vérifiée soit au moyen d'un extrait écrit émanant d'une banque de données tenue par l'autorité de surveillance ou par une entreprise privée digne de confiance, soit au moyen des statuts ou de documents équivalents. Au surplus, ces relations d'affaires avec des associations sont soumises à toutes les autres mesures de diligence prévues par la LBA et l'OBA-FINMA, notamment un monitoring des transactions pour les transactions inhabituelles, des vérifications supplémentaires en cas de risque accru et l'obligation de communiquer en cas de soupçon de blanchiment d'argent. Il faut relever par ailleurs que les intermédiaires financiers qui identifient des associations non inscrites au registre du commerce disposent des statuts de ces associations. Et ces statuts mentionnent notamment leur but. Par conséquent, l'intermédiaire financier sait si l'association en question est, de par son activité, tenue ou non de s'inscrire au registre du commerce.

- En principe, les diverses dispositions du droit pénal suisse pénalisent déjà le terrorisme et son financement de manière exhaustive. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe et du protocole additionnel pour la prévention du terrorisme, on examine actuellement dans un projet législatif en cours s'il existe quand même des lacunes en la matière et, si oui, comment celles-ci peuvent être comblées. Il est ainsi prévu d'élaborer des propositions qui visent à criminaliser spécifiquement le recrutement et la formation de terroristes ainsi que les voyages à motivation terroriste, et qui incluent également les actes de financement. De plus, en réponse à la motion 15.3008, on examinera une révision de l'art. 260<sup>ter</sup> du code pénal, qui aura également une incidence sur la criminalisation d'actes de financement en faveur d'organisations terroristes. Selon le rapport d'évaluation mutuelle, le GAFI considère que l'incrimination du financement du terrorisme est complète s'agissant du financement des groupes «Al Qaïda» et «État islamique» et des organisations apparentées. S'agissant des autres infractions de financement du terrorisme, et en particulier le financement d'individus terroristes, des lacunes mineures peuvent être constatées du fait de l'exigence d'un lien (au moins indirect) entre le financement du terrorisme et un acte / une activité criminel(le) ou terroriste. La révision législative mentionnée permettra de tenir compte de cette critique.
- En Suisse, les associations sont soumises à très peu de contrôles de l'État et seules quelques-unes doivent faire auditer leurs comptes par une société de révision. La plupart d'entre elles ne sont pas tenues de rendre compte de leur financement. De même, une inscription au registre du commerce et donc la désignation nominative des membres du comité directeur et des représentants autorisés n'est pas obligatoire pour la plus grande partie des associations. En l'absence de mesures contraignantes ordonnées par un ministère public, il est donc souvent impossible d'obtenir des informations sur l'organisation, les membres et le financement d'une association. Il est donc nécessaire de prendre des mesures dans ce domaine, du moins en ce qui concerne les organismes à but non lucratif exposés aux risques les plus importants.

---

<sup>124</sup> Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 16)

## 7 Recommandations

Après les explications fournies dans ce rapport, il semble approprié d'examiner les mesures susceptibles de faciliter la gestion des risques spécifiques aux organismes à but non lucratif, notamment ceux des associations collectant des dons. Les recommandations ci-après visent à accroître la transparence de l'ensemble du secteur des organismes à but non lucratif afin d'entraver ou d'empêcher le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les éventuelles mesures à prendre ne doivent pas s'appliquer uniquement à certaines associations ni compromettre les activités caritatives du secteur. Le but visé est de prévenir ou d'éviter les abus en apportant des compléments simples au système existant. Les recommandations proposées sont donc les suivantes:

1. Étendre l'obligation de s'inscrire au registre du commerce aux associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme, et obliger les associations inscrites au registre du commerce à tenir une liste de leurs membres: une grande partie des organismes à but non lucratif sont organisés en associations qui n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre du commerce. Pour pouvoir se conformer à l'approche fondée sur les risques recommandée par le GAFI et analyser la situation du secteur des organismes à but non lucratif, il est proposé d'élargir la liste des associations tenues de s'inscrire au registre du commerce prévue dans le code civil à l'art. 61, al. 2. L'inscription future des associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme permettrait davantage de transparence dans la mesure où des tiers obtiennent des informations sur l'existence et le but de l'association, les personnes qui la composent ou ses représentants autorisés. Afin de concrétiser cette obligation, il faut définir, pour les associations présentant un risque accru notamment parce qu'elles acceptent des fonds de l'étranger ou distribuent ces fonds à l'étranger, des critères qui déclenchent une obligation de s'inscrire au registre du commerce. En outre, les associations n'ont à l'heure actuelle aucune obligation légale de tenir une liste de leurs membres. Pour améliorer la transparence des associations et garantir au mieux la connaissance de leurs ayants droit économiques, il conviendrait d'envisager d'introduire dans le code civil une règle similaire à celle prévue dans le code des obligations pour les sociétés de capitaux (art. 686 CO pour les sociétés anonymes et art. 790 CO pour les sociétés à responsabilité limitée) et les sociétés coopératives (art. 837 CO). Une telle règle obligerait les associations inscrites au registre du commerce à tenir une liste de leurs membres, avec indication du nom et de l'adresse, de manière à ce qu'il soit possible d'y accéder en tout temps en Suisse, et de conserver les pièces justificatives de l'inscription pendant au moins dix ans après la radiation de l'associé concerné de la liste.
2. Continuer de mettre en œuvre les dispositions en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme de manière conséquente: la réglementation LBA offre des outils pour réduire le risque représenté par les organismes à but non lucratif actifs en Suisse (voir chap. 6, conclusions). Si une nouvelle obligation d'inscription au registre du commerce pour les associations est introduite, un extrait devrait être exigé lors de l'ouverture de compte, comme c'est déjà le cas pour les associations actuellement inscrites au registre du commerce. Comme le document d'identification provient d'un registre public, la fiabilité du contrôle, par les intermédiaires financiers, des nouvelles associations tenues de s'inscrire au registre du commerce sera accrue. Il convient d'informer les intermédiaires financiers de cette nouvelle obligation.



3. Sensibiliser le secteur des organismes à but non lucratif: il est nécessaire de sensibiliser l'ensemble du secteur des organismes à but non lucratif, le public, les intermédiaires financiers et les autorités compétentes au risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Le secteur privé, notamment les organisations mentionnées dans ce rapport, y apporte déjà une précieuse contribution en organisant des manifestations publiques annuelles et des échanges d'informations et en réalisant des publications. De même, plusieurs institutions publiques, telles que la Conférence suisse des impôts, ont déjà entrepris des efforts à cet égard. Mais lors du rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse, ces efforts n'ont pas été considérés comme suffisants par le GAFI au niveau des mesures de sensibilisation menées par les autorités. À cet égard, le renforcement de la collaboration entre représentants des organismes à but non lucratif, autorités et éventuellement intermédiaires financiers peut constituer une mesure importante pour sensibiliser les acteurs impliqués. Une première action pourrait être par exemple la publication d'un aide-mémoire élaboré sous la direction du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF).

## 8 Références et lectures complémentaires

Benthall, Jonathan et Bellion-Jourdan, Jérôme: *The Charitable Crescent. Politics of Aid in the Muslim World*, 2009

Bricknell, Samantha: *Misuse of the non-profit sector for money laundering and terrorism financing*, Gouvernement australien, Institut australien de criminologie, 2011, [www.aic.gov.au/media\\_library/publications/tandi\\_pdf/tandi424.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi424.pdf) [4 septembre 2015]<sup>125</sup>

Bricknell, Samantha / McCusker, Rob / Chadwick Hannah / Rees, David: *Money laundering and terrorism financing risks to Australian non-profit organisations*, Gouvernement australien, Institut australien de criminologie, 2011, [http://aic.gov.au/media\\_library/publications/rpp/rpp114.pdf](http://aic.gov.au/media_library/publications/rpp/rpp114.pdf) [4 septembre 2015]

Burr, Millard J. et Collins, Robert O.: *Alms for Jihad. Charity and Terrorism in the Islamic World*, 2006

Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC): *Preventing terrorist abuse of the non-profit sector: Summary observations. Working document prepared [...] for consideration at the Final expert working group meeting on preventing terrorist financing abuse of the non-profit sector*, 5 au 7 mars 2013, [http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/5-7March\\_WorkingDocument.pdf](http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/5-7March_WorkingDocument.pdf) [4 septembre 2015]

Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC) et al.: *To Protect and Prevent. Outcomes of a Global Dialogue to Counter Terrorist Abuse of the Nonprofit Sector*, 2013, [www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/Protect-Prevent\\_Final.pdf](http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/Protect-Prevent_Final.pdf) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Administration fédérale des contributions: Circulaire n° 12, *Exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique ou des buts culturels; déductibilité des versements bénévoles*, 1994, [www.estv.admin.ch/estv/fr/home/direkte-bundessteuer/dokumentation/kreisschreiben.html](http://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/direkte-bundessteuer/dokumentation/kreisschreiben.html), W95-012F du 8 juillet 1994 [4 septembre 2015]

Confédération suisse, arrêt du Tribunal pénal fédéral SK.2013.39 du 2 mai 2014 et rectification du 22 juillet 2014, [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20140502\\_SK\\_2013\\_39.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20140502_SK_2013_39.pdf) [4 septembre 2015]

Arrêt du Tribunal pénal fédéral BB.2013.115 du 20 décembre 2013, [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20131220\\_BB\\_2013\\_115.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20131220_BB_2013_115.pdf) [4 septembre 2015]

Arrêt du Tribunal pénal fédéral RR.2012.40 + RR.2012.65 + RP.2012.15 du 23 août 2012, [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823\\_RR\\_2012\\_40.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823_RR_2012_40.pdf) [4 septembre 2015]

Arrêt du Tribunal pénal fédéral RH.2012.9 du 23 août 2012, [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823\\_RH\\_2012\\_9.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823_RH_2012_9.pdf) [31 décembre 2015]

Arrêt du Tribunal pénal fédéral SK.2006.15 du 28 février 2007, [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20070228\\_SK\\_2006\\_16\\_B.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20070228_SK_2006_16_B.pdf) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, arrêt du Tribunal fédéral 1A\_194/2002 du 15 novembre 2002, [www.polyreg.ch/bgeunpub/Jahr\\_2002/Entscheide\\_1A\\_2002/1A.194\\_2002.html](http://www.polyreg.ch/bgeunpub/Jahr_2002/Entscheide_1A_2002/1A.194_2002.html) [4 septembre 2015]

---

<sup>125</sup> La date entre crochets renvoie à la dernière consultation de la page Internet.

Confédération suisse, arrêt du Tribunal fédéral ATF **114** Ib 277 consid. 3 p. 282, [www.bger.ch/fr/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm](http://www.bger.ch/fr/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Conseil fédéral: *Message du 15 juin 2007 sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI)*, FF **2007** 5919, [www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2007/5919.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2007/5919.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport du Conseil fédéral du 25 août 2004 sur l'extrémisme (donnant suite au postulat 02.3059 du groupe démocrate-chrétien du 14 mars 2002)*, FF **2004** 4693, [www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2004/4693.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2004/4693.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement du 26 juin 2002 sur l'analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001*, FF **2003** 1674, [www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2003/1674.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2003/1674.pdf) [4 septembre 2015]

*Message du 26 juin 2002 relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales*, FF **2002** 5014, [www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2002/5014.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2002/5014.pdf) [4 septembre 2015]

*Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 septembre 2015*, [www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/6843.pdf](http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/6843.pdf) [17 février 2016]

Confédération suisse, Conseil national: motion 09.3344. Conseil des États (Luginbühl). *Fondations. Renforcer l'attractivité de la Suisse. Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 6 octobre 2009*, [www.parlament.ch/sites/kb/2009/Rapport\\_de\\_la\\_commission\\_CER-N\\_09.3344\\_2009-10-06.pdf](http://www.parlament.ch/sites/kb/2009/Rapport_de_la_commission_CER-N_09.3344_2009-10-06.pdf) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères: *Religion et conflits*, sans date, [www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/peac/confre/conrel.html](http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/peac/confre/conrel.html) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Département fédéral des finances, Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: *Bush-Liste 37. A Bulletin from the Office of Foreign Assets Control - August 21, 2003*, 10 septembre 2003. [www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze\\_und\\_regulierung/sanktionen/Bush\\_Listen/Bush-Liste%2037.pdf](http://www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze_und_regulierung/sanktionen/Bush_Listen/Bush-Liste%2037.pdf) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Département fédéral de l'intérieur, Autorité fédérale de surveillance des fondations, [www.edi.admin.ch/esv/index.html?lang=fr](http://www.edi.admin.ch/esv/index.html?lang=fr) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF): *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse*, 2015, [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Ministère public: *Mise en accusation pour financement présumé du terrorisme tamoul*, communiqué de presse du 20 juillet 2016, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-62777.html> [15 novembre 2016]

Confédération suisse, Office fédéral de la police (fedpol): *Rapport annuel 2012, Lutte de la Confédération contre la criminalité*, 2013,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2012-f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2012-f.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport annuel 2010, Lutte de la Confédération contre la criminalité*, 2011,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2010-f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2010-f.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2008*, 2009,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/bericht\\_sicherheitf.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/bericht_sicherheitf.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2007*, 2008,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss_f.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2006*, 2007,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/f\\_s01\\_s92.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/f_s01_s92.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2005*, 2006,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_2005\\_f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss_2005_f.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2004*, 2005,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_2004\\_f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss_2004_f.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2003*, 2004,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/b\\_03\\_f.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/b_03_f.pdf) [4 septembre 2015]

*Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse 2001*, 2002,  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss2001\\_leicht\\_neuf.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss2001_leicht_neuf.pdf) [4 septembre 2015]

Confédération suisse, Secrétariat d'État à l'économie (SECO): *Mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban*.  
Version consolidée,  
[www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=fr](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=fr)  
[4 septembre 2015]

Confédération suisse, Service de renseignement de la Confédération (SRC): *La sécurité de la Suisse. Rapport annuel 2009 du Service de renseignement de la Confédération*, 2010,  
[www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/publication/snd\\_publications/55853.downloadList.57168.DownloadFile.tmp/ndbjahresbericht2009f.pdf](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/publication/snd_publications/55853.downloadList.57168.DownloadFile.tmp/ndbjahresbericht2009f.pdf) [4 septembre 2015]

Conférence suisse des impôts(CSI): *Exonération fiscale des personnes morales qui poursuivent des buts de service public, d'utilité publique ou des buts culturels. Déductibilité des libéralités. Informations pratiques à l'intention des administrations fiscales cantonales*, 2008,  
[www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise\\_stuerbefreiung\\_2008\\_f.pdf](http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise_stuerbefreiung_2008_f.pdf)  
[25 janvier 2015]

Conseil de sécurité des Nations Unies: *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, 15 janvier 2013,

[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/2013/1&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2013/1&referer=/english/&Lang=F)  
[4 septembre 2015]

Résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001,  
[www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001)) [4 septembre 2015]

Direction des finances du canton de Berne: *Conditions d'exonération de l'impôt*, 2012,  
[www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/Conditions+d%27exon%27ation+de+l%27imp%27](http://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/Conditions+d%27exon%27ation+de+l%27imp%27)  
[27 décembre 2015]

Eckhardt, B. / Jakob, D. / von Schnurbein, G.: *Rapport sur les fondations en Suisse 2015*,  
CEPS Forschung und Praxis, volume 14, Bâle: CEPS, 2015

États-Unis d'Amérique, United States Court of Appeals For the Seventh Circuit Chicago,  
Illinois 60604: *No. 06-2285 United States of America v. Enaam M. Arnaout*, 3 avril 2009,  
[www.investigativeproject.org/documents/case\\_docs/1163.pdf](http://www.investigativeproject.org/documents/case_docs/1163.pdf) [4 septembre 2015]

États-Unis d'Amérique, Trésor américain: *Designated Charities and Potential Fundraising  
Front Organizations for FTOs (listed by affiliation and designation date)*, 16 janvier 2014,  
[www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-fto.aspx](http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-fto.aspx)  
[4 septembre 2015]

*U.S. Designates Five Charities Funding Hamas and Six Senior Hamas Leaders as  
Terrorist Entities*, 22 août 2003, [www.treasury.gov/press-center/press-](http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js672.aspx)  
[releases/Pages/js672.aspx](http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js672.aspx) [4 septembre 2015]

*Commite [sic] de Bienfaisance et de Secours aux Palestiniens. Association de Secours  
Palestinien*, 22 août 2003, [www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-](http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-charities_execorder_13224-b.aspx#cbasp)  
[finance/Pages/protecting-charities\\_execorder\\_13224-b.aspx#cbasp](http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-charities_execorder_13224-b.aspx#cbasp) [4 septembre 2015]

Flanigan, Shawn Teresa: *Nonprofit Service Provision by Insurgent Organizations: The Cases  
of Hizballah and the Tamil Tigers*, *Studies in Conflict and Terrorism* 31 (2008) 6, pp. 499 à  
519

Freeman, Michael: *The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology*, *Studies in  
Conflict and Terrorism* 34 (2011) 6, pp. 461 à 475

Groupe d'action financière (GAFI): *Confidential FATF Report. Detecting Terrorist Financing:  
Relevant Risk Indicators*, 2016

*Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*,  
2015, [www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html) [4 septembre  
2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf)  
[organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf) [4 septembre 2015]

*FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*, 2014, [www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html)  
[gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html)  
[4 septembre 2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf)  
[in-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf) [4 septembre 2015]

*Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*,  
2013, [www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html)  
[4 septembre 2015]; [www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating_the_abuse_of_NPOs_Rec8.pdf)  
[gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating\\_the\\_abuse\\_of\\_NPOs\\_Rec8.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating_the_abuse_of_NPOs_Rec8.pdf)  
[4 septembre 2015]

*Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération. Les Recommandations du GAFI. 2012, [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations\\_GAFI.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations_GAFI.pdf) [4 septembre 2015]*

*3ème rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse, 2005, [www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/berichte/bekaempfung-der-finanzkriminalitaet.html](http://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/berichte/bekaempfung-der-finanzkriminalitaet.html) [4 septembre 2015]*

*FATF Standards. FATF IX Special Recommendations, 2001, [www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html) [4 septembre 2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf) [4 septembre 2015]*

*FATF Policy Development Group. Revising the Interpretive Note to Recommendation 8, 15 janvier 2016*

*Helmig, Bernd / Lichtsteiner, Hans / Gmür, Markus (éd.): Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2010*

*Isler, Peter G.: Script zum CAS Financial Investigation der Hochschule Luzern, 2009*

*Krämer, Gregor: Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Tätigkeit der FATF als internationaler Standardsetter, 2008*

*Levitt, Matthew: Hamas. Politics, charity, and terrorism in the service of jihad, 2006*

*Martens, Silvia: Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz, 2013*

*Office européen de police (EUROPOL): TE-SAT 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014, 2014, [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol\\_tsat14\\_web\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_tsat14_web_1.pdf) [4 septembre 2015]*

*TE-SAT. EU Terrorism Situation and Trend Report 2007, 2007, [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2007\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2007_1.pdf) [4 septembre 2015]*

*Organization for Security and Co-operation in Europe: The supervision of foundations in Switzerland, CTN Electronic Journal, 2011, [www.osce.org/secretariat/78912?download=true](http://www.osce.org/secretariat/78912?download=true) [4 septembre 2015]*

*Pieth, Mark: Strafrecht. Besonderer Teil, 2004*

*Raphaeli, Nimrod: Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels. Terrorism and Political Violence 15 (2003) 4, pp. 59 à 82, [www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09546550390449881](http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09546550390449881) [4 septembre 2015]*

*République d'Autriche, Office fédéral autrichien de protection de la constitution et de lutte contre le terrorisme (Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung): Verfassungsschutzbericht 2011, [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Verfassungsschutz/BVT\\_VSB\\_2011\\_online.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Verfassungsschutz/BVT_VSB_2011_online.pdf) [4 septembre 2015]*

*République de Turquie, Ministère turc des affaires étrangères: Press release regarding the verdict in the criminal case against ROJ TV in Denmark, Republic of Turkey, 10 janvier 2012.*

[www.mfa.gov.tr/no\\_8\\_-10-january-2012\\_-press-release-regarding-the-verdict-in-the-criminal-case-against-ROJ-tv-in-denmark\\_.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_8_-10-january-2012_-press-release-regarding-the-verdict-in-the-criminal-case-against-ROJ-tv-in-denmark_.en.mfa) [4 septembre 2015]

République fédérale d'Allemagne, arrêt du Tribunal administratif fédéral allemand (Bundesverwaltungsgericht), BVerwG 6 A 10.02 du 3 décembre 2004, [www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/031204U6A10.02.0.pdf](http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/031204U6A10.02.0.pdf) [4 septembre 2015]

Ministère bavarois de l'intérieur: *Verfassungsschutzbericht 2011, 2012*, [www.verfassungsschutz.bayern.de/imperia/md/content/lfv\\_internet/verfassungsschutzbericht\\_2011.pdf](http://www.verfassungsschutz.bayern.de/imperia/md/content/lfv_internet/verfassungsschutzbericht_2011.pdf) [4 septembre 2015]

Ministère fédéral allemand de l'intérieur: *Bundesverwaltungsgericht bestätigt Verbot eines Hamas-Spendenvereins*, communiqué de presse du 19 avril 2012, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/04/spendenverein.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/04/spendenverein.html) [4 septembre 2015]

Roth, John et al.: *Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 2004, [http://govinfo.library.unt.edu/911/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Monograph.pdf](http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf) [4 septembre 2015]

Schmid, Niklaus (éd.): *Kommentar. Einziehung. Organisiertes Verbrechen. Geldwäscherei*, volume I, 2007

Schubarth, Martin (éd.): *Delikte gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258–263 StGB)*, 2007

Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons (ZEWO): *Répertoire des organisations titulaires du label de qualité Zewo*, 2014, [www.zewo.ch/fr/Documents/Conseils-pour-les-donateurs/Repertoire.pdf](http://www.zewo.ch/fr/Documents/Conseils-pour-les-donateurs/Repertoire.pdf) [4 septembre 2015]

Communiqué de presse concernant les statistiques sur les dons, 2015, [www.zewo.ch/fr/Documents/Statistique-des-dons-Actualite/Communique-de-presse-Statistique-des-dons-2014](http://www.zewo.ch/fr/Documents/Statistique-des-dons-Actualite/Communique-de-presse-Statistique-des-dons-2014) [24 décembre 2015]

*Association Welle*, 2012, <http://web.archive.org/web/20120214132437/http://www.zewo.ch/fr/Dons/avertit/Association-Welle> [4 septembre 2015]

*Association Daricheha*, 2008, <http://web.archive.org/web/20120215023551/http://www.zewo.ch/fr/Dons/avertit/daricheha> [4 septembre 2015]

*Fondation Zewo*, sans date, [www.zewo.ch/fr/zewo/fondation-et-organes/qui-sommes-nous](http://www.zewo.ch/fr/zewo/fondation-et-organes/qui-sommes-nous) [4 septembre 2015]

*Quand se méfier?*, sans date, [www.zewo.ch/fr/dons/chercher-des-uvres-de-bienfaisance/quand-se-mefier](http://www.zewo.ch/fr/dons/chercher-des-uvres-de-bienfaisance/quand-se-mefier) [4 septembre 2015]

*La Zewo avertit*, sans date, [www.zewo.ch/fr/dons/chercher-des-uvres-de-bienfaisance/la-zewo-avertit](http://www.zewo.ch/fr/dons/chercher-des-uvres-de-bienfaisance/la-zewo-avertit) [4 septembre 2015]

Stürzinger, Martin: *Mapping der srilankischen [sic] Diaspora in der Schweiz*. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, avril 2002, [www.berghof-](http://www.berghof-)

[foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/diaspora\\_mapping\\_schweiz\\_stuerzinger.pdf](http://foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/diaspora_mapping_schweiz_stuerzinger.pdf) [4 septembre 2015]

The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP): *CCDP Project Brief. The Islamic Charities Project*, 3 (2010).

[http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion\\_politics/islamic-charities-project.html](http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion_politics/islamic-charities-project.html) [19 août 2014];

[http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/ICP\\_Project%20Brief\\_CCDP\\_VF\\_DEF.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/ICP_Project%20Brief_CCDP_VF_DEF.pdf) [4 septembre 2015]

Trechsel, Stefan et Pieth, Mark: *Schweizerisches Strafgesetzbuch. Praxiskommentar*, 2013

Van der Does de Willebois, Emile: *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing. A Proportionate Response*, World Bank Working Paper 208 (2010),

<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8547-0> [4 septembre 2015]