



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Sensibilisation du secteur associatif aux risques de financement du terrorisme

Le tissu associatif au Luxembourg

Le secteur associatif au Luxembourg poursuit depuis de nombreuses années une croissance constante et régulière. Il permet d'organiser les initiatives privées dans de nombreux domaines, principalement sportif, social et artistique.

Le secteur comprend les organisations à but non lucratif, à savoir les associations sans but lucratif, les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique et les fondations (ci-après les OBNL). En outre, celles-ci peuvent se voir reconnaître le statut d'organisation non-gouvernementale (ONG) par le Ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions.

Le secteur forme un tissu social primordial ancré au niveau local et qui permet de rendre possible toutes sortes de projets. Il est donc essentiel de le promouvoir mais aussi de le protéger. La loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif¹ ainsi que la législation applicable en matière de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme² constituent le cadre légal permettant d'atteindre ces objectifs.

Les implications au niveau international

A l'échelle internationale, l'importance que revêt la communauté des OBNL est incontestée. Cependant, l'émergence de la menace terroriste a mis en exergue le risque que ces structures soient abusées et utilisées au profit du financement du terrorisme. Les terroristes et les organisations terroristes peuvent en effet exploiter certaines OBNL pour récolter et transférer des fonds, fournir un support logistique local, ou encore encourager le recrutement de terroristes et fournir un support à leur organisation et leurs opérations. Ces abus facilitent non seulement l'activité terroriste, mais portent atteinte à la confiance des donateurs et menacent l'intégrité de l'ensemble du secteur.³

Les associations et les fondations bénéficient à raison de la confiance du public mais il convient néanmoins de les sensibiliser, de maintenir une vigilance à la problématique du financement du terrorisme dans le secteur, notamment en promouvant la transparence de leurs activités et de les protéger des abus dont elles pourraient être victimes.

Le développement de la coopération entre tous les acteurs, tant publics que privés, est crucial pour renforcer la prise de conscience du secteur et encourager à ce niveau la lutte contre le financement du terrorisme.

La promotion de la transparence

Il ne s'agit pas de faire peser sur des petites structures locales le poids de mesures lourdes et non adaptées. La promotion de la transparence par un renforcement du contrôle des obligations en vigueur

¹ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1928/04/21/n2/jo>

² https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L_121104_blanchiment_upd250320.pdf (version coordonnée de la CSSF)

³ [https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/meilleures-pratiques-abus-obnl.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/meilleures-pratiques-abus-obnl.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

est un moyen à privilégier pour permettre de concentrer ensuite les contrôles sur les entités présentant le plus de risques.

Les associations et les fondations doivent se conformer aux obligations qui leur incombent en matière d'enregistrement, de dépôt de liste de leurs membres et de la composition de leur organe de gestion ainsi que le dépôt des comptes annuels (pour les associations reconnues d'utilité publique) auprès du Registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs. Ces obligations sont non seulement des éléments de transparence mais sont par ailleurs également de la plus grande importance pour garantir qu'elles, et donc leurs membres et leurs dirigeants, se meuvent dans un cadre juridique sûr. Des associations et fondations dont les informations inscrites sont régulièrement tenues à jour montrent qu'elles sont actives et fonctionnent régulièrement. Inversement, l'absence d'inscription de ces informations risque de mener à considérer que tel n'est pas le cas.

Etude de cas relative à une fondation

Durant un contrôle de routine effectué sur une fondation, le département dédié du ministère de la Justice a remarqué que les comptes annuels récents de la fondation n'avaient pas été déposés auprès du RCS. Par ailleurs, les anciens membres du conseil d'administration ont reporté au ministère une utilisation des fonds de la fondation qui n'était pas en ligne avec son objet. Il apparut effectivement que le Président agissait pour son propre compte et la fondation a été sommée de régulariser sa situation au plus vite au regard de la loi modifiée de 1928 du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, en déposant ses comptes et en remettant en fonction son conseil d'administration. La situation n'ayant pas été régularisée, la mise en liquidation de la fondation a été prononcée.

Le renforcement de la sensibilisation et de la protection contre les abus

Il est important de renforcer la mise en valeur du travail effectué par de nombreuses associations et fondations en termes de bonne gouvernance et de bonne pratiques.

Il est également primordial que le secteur associatif soit sensibilisé aux risques d'abus par les terroristes et les organisations terroristes et il faut poursuivre la promotion de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Si les exemples sont extrêmement rares au Luxembourg, il n'en reste pas moins que plusieurs risques peuvent menacer le secteur associatif à un moment ou un autre, tel que par exemple :

- le détournement de fonds collectés par les OBNL afin de soutenir le terrorisme (financement d'infrastructure d'opérations, d'armes et munitions) ;
- l'affiliation opérationnelle entre une OBNL et une entité terroriste ;
- sous le couvert d'une activité caritative, la collecte de fonds par des OBNL qui promeuvent des causes et mènent d'autres activités en faveur du terrorisme.

Les OBNL ayant des relations directes ou indirectes avec des zones de combat où opèrent des groupes terroristes sont appelées à faire preuve d'une vigilance accrue.

Il est également essentiel de rappeler que le terrorisme n'est pas nécessairement financé par des sommes importantes. De nombreux versements de faibles montants peuvent se convertir en une somme importante. Ce n'est donc pas tant les montants unitaires qui doivent éveiller l'attention des OBNL que l'utilisation finale et réelle de ces sommes.

La documentation essentielle ainsi que de nombreux exemples sont disponibles sur le site de la Cellule de Renseignement Financier (CRF)⁴. L'exemple suivant permet de mieux comprendre certains risques pouvant se présenter.

Etude de cas – absence de justification des revenus et des dépenses

Une organisation à but non lucratif exerçait des activités religieuses et éducatives dans un pays, sans aucune activité à l'étranger.

Suivant des informations de la CRF de ce pays, l'organisation avait reçu plus de 13 000 USD d'une organisation étrangère connue pour son soutien à un groupe terroriste étranger.

Des recherches en open source ont également indiqué que les programmes d'éducation de l'organisation épousaient une idéologie partagée par plusieurs groupes terroristes étrangers.

Des questions sont survenues du fait que cette idéologie était exploitée à des fins de recrutement par une organisation terroriste. Il a été révélé par la suite qu'un ancien élève de l'organisation avait été accusé dans un autre pays d'infractions de terrorisme. L'étudiant avait également rencontré plusieurs autres personnes qui ont ensuite été condamnées pour des délits de terrorisme.

Une enquête a révélé que l'organisation ne pouvait pas expliquer l'origine d'une grande partie de ses revenus et de ses dépenses et pour ce motif, a été dissoute.

En cas de doutes

En cas de doute ou de suspicion, il convient de contacter immédiatement le Service de police judiciaire par téléphone au +352 244 60 6301 ou par email à spj@police.etat.lu.

⁴ <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/crf.html>