

**Le financement des activités terroristes et les
organisations caritatives :**

lois et politiques du Royaume-Uni, des États-Unis et de l’Australie

VERSION DÉFINITIVE

**Document de recherche préparé pour la Commission d’enquête
relative aux mesures d’investigation prises à la suite de l’attentat à
la bombe commis contre le vol 182 d’Air India,
Gouvernement du Canada**

Mark Sidel

**Professeur de droit et des affaires internationales
et boursier de la Faculté, University of Iowa**

Introduction : Enjeux liés au financement des activités terroristes et le rôle des organisations caritatives dans une perspective comparative

Le présent document de recherche porte sur les mesures prises par les gouvernements afin d'empêcher les organisations caritatives de faciliter le financement des activités terroristes, tout en préservant leur autonomie et leur dynamisme¹.

Les terroristes et les organisations terroristes reçoivent des fonds de diverses façons et par l'entremise de divers mécanismes. Le présent document de recherche traite de l'un de ces mécanismes, soit le recours aux organisations caritatives pour acheminer des fonds aux personnes et aux organisations impliquées dans des activités terroristes. Les organisations caritatives peuvent ou non savoir qu'elles servent à financer de telles activités. J'aborderai donc ces deux possibilités lorsque je le jugerai approprié. Le document se fonde sur le principe que les sociétés démocratiques et leur secteur caritatif tentent généralement d'empêcher le recours aux organisations caritatives comme moyen de financer les activités terroristes, et que cette intention amène le gouvernement et le secteur caritatif à partager des objectifs communs.

D'importantes différences sont observables en ce qui a trait à la réglementation du lien entre les organisations caritatives, le terrorisme et le financement des activités terroristes au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie. L'approche britannique mise principalement sur les organismes de réglementation des activités caritatives. Ces organismes sont, en vertu de la loi, des partenaires clés dans la lutte antiterrorisme et agissent souvent à titre de « premiers intervenants » lorsque l'on soupçonne une organisation caritative d'entretenir des liens avec une organisation terroriste ou de financer des activités terroristes. Pour sa part, l'approche américaine pour mettre un frein au financement des activités terroristes par l'entremise des organismes à but non lucratif met essentiellement de côté les organismes de réglementation des activités caritatives pour plutôt faire place aux mesures directes prises par les procureurs, en raison du fait que les mesures de lutte antiterroriste, aux États-Unis, sont axées sur la poursuite judiciaire en collaboration avec le Département de la Sécurité intérieure, et de la double nature de la

¹ Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de la Commission ou du commissaire.

réglementation régissant les organisations caritatives dans la structure fédérale américaine. Quant à l'Australie, elle se situe peut-être entre le Royaume-Uni et les États-Unis, et mise principalement sur des mesures dirigées par la poursuite judiciaire et par son organisme de sécurité intérieure; mais les données sont sûrement insuffisantes pour nous permettre de caractériser son approche.

Le présent document se fonde sur le principe majeur que les mesures prises pour surveiller les organisations caritatives, mener des enquêtes à leur sujet, restreindre leurs activités, les poursuivre en justice ou leur porter autrement atteinte afin de les empêcher de contribuer au financement d'activités terroristes doivent également viser à préserver l'autonomie et le dynamisme qui caractérisent le secteur caritatif dans les sociétés démocratiques, et que des efforts considérables doivent être déployés pour assurer l'équilibre entre la volonté d'une société de mettre fin au terrorisme et les avantages que représente, pour elle, un secteur caritatif dynamique, autonome et puissant.

On ne fait pas ici la distinction entre les intérêts de l'« État » et les intérêts du « secteur caritatif ». Notre volonté de lutter contre le terrorisme ainsi que de préserver et même accroître le rôle essentiel du secteur caritatif est une volonté que les États et le secteur caritatif partagent, tout comme d'autres forces de la société.

Quelles sont les mesures prises par le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie pour empêcher les organisations caritatives de financer les activités terroristes? Ces mesures se sont-elles avérées efficaces? Dans quelle mesure les divers mécanismes utilisés portent-ils atteinte à l'autonomie et au dynamisme du secteur caritatif et aux efforts qu'il déploie? Les pays sont-ils en mesure d'assurer l'équilibre entre les intérêts sociétaux cruciaux en matière de sécurité et les avantages rattachés à un secteur caritatif autonome et dynamique?

Un autre chercheur, le professeur David Duff de la Faculté de droit de l'Université de Toronto, se penche sur l'approche canadienne. Les deux documents de recherche sont donc complémentaires, bien qu'ils n'expriment pas nécessairement le même point de vue.

Comme je l'ai déjà mentionné dans le cadre d'autres recherches², le conflit entre les gouvernements et le secteur caritatif (parfois appelé secteur à but non lucratif, secteur bénévole et communautaire ou tiers secteur) s'accroît dans un nombre croissant de pays. Ce conflit et ce manque de confiance sont en grande partie attribuables au fait qu'un certain nombre de gouvernements pensent que le secteur caritatif ne sert qu'à établir un lien avec les organisations terroristes en finançant leurs activités, en partageant leur idéologie et en facilitant la tenue de réunions ou même leur mise sur pied.

De manière générale, un certain nombre de gouvernements ne semblent pas percevoir le secteur caritatif comme une source de sécurité humaine. Ils semblent plutôt le percevoir comme une source d'insécurité, non pas dans la société civile, mais comme s'il encourageait la société à se déciviliser, non pas comme un élément permettant de maintenir la paix et d'assurer la sécurité humaine, mais plutôt comme un moyen de faciliter délibérément le terrorisme et la violence, ou comme une barrière inefficace et ambivalente pour mettre un frein à ces activités.

Depuis toujours, le secteur bénévole suscite la méfiance des gouvernements de nombreux pays de partout dans le monde. Cette méfiance s'exprime notamment par une réglementation resserrée, par une gouvernance et des exigences financières plus strictes, par des restrictions à l'égard du financement étranger, par des limites relatives à la croissance en dotation et aux investissements, par des obstacles aux services d'assistance juridique, ainsi que par une panoplie d'autres exigences juridiques et de politiques. Mais pour certains gouvernements, les soupçons entretenus à l'égard du secteur caritatif vont au-delà de la méfiance ou du scepticisme habituels et alimentent une vision d'insécurité et d'incivilité menant à la résurgence du terrorisme, particulièrement au lendemain des attentats de 2001 et de ceux qui ont suivi à Bali, à Londres, à Madrid et ailleurs. Le secteur caritatif fait maintenant l'objet de soupçons et d'enquêtes en ce qui a trait au rôle – réel ou présumé – que certaines organisations caritatives pourraient jouer dans le cadre d'activités terroristes. Et même

² Mark Sidel, *The Third Sector, Human Security, and Anti-Terrorism in Comparative Perspective* (discours liminaire donné à l'occasion de la Septième Conférence internationale de l'International Society for Third Sector Research (ISTR), Bangkok, juillet 2006); Mark Sidel, « The Third Sector, Human Security, and Anti-Terrorism: The United States and Beyond », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Not-for-Profit Organizations* (2006), p. 199-210.

lorsque les gouvernements n'établissent pas un lien explicite entre le secteur caritatif et le terrorisme, on considère souvent que les terroristes ont facilement recours au secteur caritatif pour trouver des fonds, pour organiser des activités, pour faciliter les communications et pour assurer le transfert de biens et de services à des fins terroristes.

À vrai dire, cette pression exercée sur le secteur caritatif se fait sentir un peu partout. La perception selon laquelle la société civile est en fait décivilisée et une source d'insécurité contribue au resserrement de la réglementation régissant le secteur bénévole, à la surveillance accrue par l'État des activités du secteur bénévole et à l'érosion de la confiance en rapport avec la capacité du secteur de contribuer à la résolution des problèmes sociaux et au renforcement de la sécurité humaine. Il se peut que les gouvernements qui sont d'avis que le tiers secteur sert de paravent au terrorisme et est une source d'insécurité humaine adoptent des règles plus strictes pour régir le secteur, notamment de nouvelles restrictions ou des restrictions accrues à l'égard du financement, de la gouvernance ou de la reddition de comptes, entre autres. Ces politiques ont parfois un caractère relativement informel, comme ce que le professeur Jude Howell appelle la [traduction] « création intangible d'une opinion ambiante ou l'évolution des attitudes » à l'endroit du secteur communautaire³.

Bien que le présent document de recherche porte précisément sur les mesures prises par les gouvernements pour empêcher le recours aux organisations caritatives pour financer les activités terroristes en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, de nombreux pays sont aux prises avec des problèmes similaires, notamment l'Australie, le Cambodge, le Canada, les pays de l'Asie centrale, la Chine, l'Inde, les Pays-Bas, le Pakistan, le Royaume-Uni, le Zimbabwe, et d'autres pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine.

³ Commentaires du professeur Howell dans le cadre du programme de terrorisme et de développement, London School of Economics, 17 octobre 1995 (www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20051017-TerrorismAndDevelopment.pdf).

Les gouvernements répondent de diverses façons, notamment en adoptant des lois antiterroristes qui ont des répercussions directes sur le secteur à but non lucratif (en Inde et ailleurs en Asie méridionale); en renforçant les restrictions au sujet des activités de financement et d'association (en Chine); en imposant des limites quant au financement et de nouvelles exigences en matière d'accréditation auxquelles les bailleurs de fonds et les organisations caritatives doivent satisfaire (aux États-Unis); en tenant compte des organisations caritatives dans l'ébauche des nouvelles lois antiterroristes et en approfondissant les enquêtes (au Royaume-Uni); et en prenant diverses autres mesures⁴.

Il importe également de noter que la perception selon laquelle le secteur caritatif est une source d'insécurité, voire un paravent au terrorisme, n'est pas nécessairement le facteur principal justifiant les tentatives, par les États, pour surveiller ou resserrer les contrôles à l'égard du secteur. En effet, d'autres facteurs peuvent grandement influencer la prise de telles mesures, notamment le rôle de plus en plus grand de la diaspora dans le développement social et l'attention qu'elle accorde à l'État, les préoccupations quant à l'imputabilité et à la transparence du secteur bénévole, et l'importance grandissante des dons politiques et religieux.

Les politiques adoptées par les États peuvent, selon le contexte de chaque pays, contribuer à amenuiser le financement du secteur, à affaiblir la capacité du secteur caritatif d'obtenir de l'aide dans le cadre de programmes novateurs, et à créer une atmosphère austère d'enquêtes

⁴ Parmi les documents universitaires et pratiques de plus en plus nombreux sur les relations entre le gouvernement et le secteur caritatif et sur la lutte contre le terroriste, nommons ceux-ci : Richard Moyers, « A Shocking Silence on Muslim Charities », *Chronicle of Philanthropy*, 17 octobre 2002; Barnett Baron, « Deterring Donors: Anti-Terrorist Financing Rules and American Philanthropy », *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 6, no 2 (2004), p. 1-32; InterAction, *Handbook on Counter-Terrorism Measures: What U.S. Nonprofits and Grantmakers Need to Know* (2004); Kumi Naidoo, « Coming Clean: Civil Society Organisations at a Time of Global Uncertainty », *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 6 no 3 (2004), p. 1-3; Alan Fowler, *Aid Architecture: Reflections on NGDO Futures and the Emergence of Counter-Terrorism*, INTRAC Occasional Papers Series no 45, Oxford, 2005; Teresa Odendahl, *Foundations and their Role in Anti-terrorism Enforcement: Findings from a Recent Study and Implications for the Future*, Georgetown University, juin 2005; Blake Bromley, *The Post 9/11 Paradigm of International Philanthropy*, document présenté à l'occasion de la Septième Conférence internationale de l'International Society for Third Sector Research, Bangkok (juillet 2006); Terrence Carter, *The Impact of Anti-Terrorism Legislation on Charities: The Shadow of the Law* (Carters, Toronto, 2006); Civicus, *Impact of Counterterrorism Measures on Civil Society*, Civicus, Southdale (Afrique du Sud), 2006; Jude Howell, « The Global War on Terror, Development and Civil Society », *Journal of International Development*, vol. 18 (2006), p. 121-135; Mark Sidel, *More Secure, Less Free? Antiterrorism Policy and Civil Liberties after September 11* (University of Michigan Press, 2004, éd. révisée 2006); C.R.M. Versteegh, *Terrorism and the Vulnerability of Charitable Organisations*, document présenté à l'occasion de la Septième Conférence internationale de l'International Society for Third Sector Research, Bangkok (juillet 2006).

et de soupçons dans laquelle baigne le secteur. Ces politiques peuvent également entraîner un transfert des priorités en matière d'aide – on pourrait préférer contribuer à des programmes de lutte antiterroriste. De plus, ces politiques peuvent amener le secteur caritatif à se faire plus discret, notamment à refuser de participer à des efforts importants et novateurs, mais peut-être aussi controversés, à une époque où les organisations caritatives font l'objet de pressions dans un certain nombre de pays, et de pressions intenses dans quelques autres. Enfin, ces conflits et circonstances exigent du secteur caritatif qu'il en fasse plus et qu'il soit plus efficace en matière d'autoréglementation.

Un problème connexe est celui des limitations de la législation en matière de financement des activités terroristes pour prévenir le terrorisme, particulièrement dans le contexte des organisations caritatives. Les lois visant à empêcher le financement des activités terroristes et imposant des peines aux organisations caritatives peuvent-elles grandement contribuer à la lutte contre le terrorisme lorsque les terroristes et leurs partisans ont recours à diverses méthodes servant de paravent au financement de leurs activités ou lorsqu'une forme de terrorisme, quelle qu'elle soit, peut être financée à un coût relativement peu élevé? L'efficacité de la législation pour éradiquer le terrorisme doit nécessairement être prise en compte dans l'évaluation des organisations caritatives et du financement des activités terroristes, en tenant compte de la proportionnalité et de l'équilibre.

Un troisième thème connexe est le rôle de l'enregistrement, de l'accréditation et de l'approbation, par l'État, d'une nouvelle organisation caritative. Les victimes d'actes terroristes peuvent être d'avis que l'acquiescement de l'État à l'égard de la mise sur pied et du fonctionnement d'une organisation caritative accusée d'apporter un soutien politique ou idéologique à des causes auxquelles des organisations terroristes apportent elles aussi leur soutien, reflète l'ignorance ou l'indifférence de l'État, ou même son appui pour de telles causes. Dans une démocratie pluraliste, l'acquiescement du gouvernement à l'égard de la mise sur pied et du fonctionnement continu d'une organisation caritative – dans la mesure où cela n'enfreint pas la législation régissant le financement des activités terroristes ou d'autres lois – ne signifie pas que le gouvernement partage l'opinion politique de cette organisation. Certains citoyens croient toutefois que le gouvernement devrait adopter des règles pour interdire ou limiter les activités des organisations caritatives aux opinions radicales, et ce, même si elles n'enfreignent aucune loi.

II. Royaume-Uni

Cadre de la loi et de la politique antiterroristes

La loi et la politique britanniques entourant les organisations caritatives et le financement des activités terroristes cadrent, sur un point important, avec ce qui a été fait aux États-Unis et dans d'autres pays. La législation britannique proscrit les organisations terroristes et interdit de les aider, notamment en organisant des réunions pour leur permettre de poursuivre leurs activités. De manière plus générale, la législation britannique interdit également la tenue d'activités de financement et la prise de diverses dispositions en matière de financement pour des « fins terroristes ». Elle interdit aussi la conservation ou le contrôle de « biens liés aux activités terroristes⁵ ».

La politique de l'État a cependant pris graduellement de l'expansion, au point où la nouvelle loi adoptée en 2006 (la Terrorist Act de 2006) criminalise non seulement le soutien direct des organisations terroristes et de leurs activités, mais également le fait de les « encourager » et de les « glorifier », ainsi que d'autres activités liées plus étroitement à la liberté de parole et d'association. Cette expansion en apparence draconienne du mandat entourant le secteur caritatif exerce une pression particulière sur les organisations caritatives affiliées à certains groupes religieux et ethniques.

La première loi antiterroriste ayant des répercussions sur les organisations caritatives britanniques est la Terrorism Act de 2000, qui est entrée en vigueur en février 2001. Cette loi confère au secrétaire d'État le pouvoir de proscrire des organisations s'il a des raisons de croire qu'elles sont impliquées dans des activités terroristes. Cette notion est définie de manière générale comme suit : [traduction] « commettre un acte de terrorisme ou participer à un tel acte, organiser un acte de terrorisme, faire la promotion du terrorisme ou l'encourager, ou être impliqué d'une autre façon dans des activités terroristes, au Royaume-Uni ou ailleurs. » Une organisation peut être [traduction] « une association ou un regroupement de personnes. » L'affiliation à une organisation proscrite est illégale, tout

⁵ Avis juridique de Edward Fitzgerald, c.r., et Caoilfhionn Gallagher, Doughty Street Chambers, Londres, in National Council of Voluntary Organisations (NCVO), *Security and Civil Society* (janvier 2007) (www.ncvo-vol.org.uk).

comme le fait d'apporter son soutien à une telle organisation, d'organiser des activités de financement ou de financer une organisation proscrite ou l'un de ses membres, de même que d'aider une telle organisation ou d'afficher son soutien à son égard. Le gouvernement peut saisir tous les avoirs d'une organisation proscrite. Une telle organisation peut présenter une demande d'annulation de la proscription dont elle est frappée, et un processus d'appel est à sa disposition si sa demande d'annulation est rejetée⁶.

La Terrorism Act de 2000 criminalise également l'affiliation à une organisation proscrite (art. 11) en plus de criminaliser diverses formes d'aide à l'endroit d'organisations proscrites, y compris le fait de [traduction] « solliciter de l'aide » [non seulement de l'aide financière pour une organisation proscrite (art. 12)], le fait de [traduction] « gérer ou d'organiser » des réunions au nom d'une organisation proscrite et d'y assister [paragr. 12(2)], ainsi que le fait de porter l'uniforme d'une organisation proscrite (art. 13). De façon plus générale, la Terrorism Act de 2000 criminalise aussi la tenue d'activités de financement [traduction] « à des fins terroristes » (art. 15), l'utilisation d'argent ou d'autres biens à des fins terroristes (art. 16), la prise d'autres dispositions de financement à des fins terroristes (art. 17), et la participation au blanchiment de biens, au sens large, provenant d'activités terroristes (art. 18)⁷.

De plus, la Regulation of Investigatory Powers Act de 2000 et la Serious Organised Crime and Police Act de 2005 confèrent à la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives le pouvoir [traduction] « d'envoyer une source secrète de renseignements humains [...] c'est-à-dire un espion ou un agent d'infiltration, qui ira travailler au sein des organisations caritatives sur lesquelles pèsent des soupçons⁸. »

⁶ *Terrorism Act (2000)*, partie II, art. 3. Voir Charity Commission, *Operational Guidance: Charities and Terrorism*, OG96-28 (janvier 2003) (www.charity-commission.gov.uk/tcc/terrorism.asp). Une liste des organisations proscrites est fournie à la fin des directives opérationnelles OG96-28. Voir aussi *Home Secretary Moves to Ban 15 Terror Groups*, Home Office, Press Office, 10 octobre 2005 (press.homeoffice.gov.uk/press-releases) (renferme une mesure d'interdiction complète et d'autres renseignements).

⁷ *Terrorist Act (2000)*, partie III, art. 14-19.

⁸ Avis juridique de Edward Fitzgerald, c.r., et Caoilfhionn Gallagher, Doughty Street Chambers, Londres, in NCVO, *Security and Civil Society* (janvier 2007), à l'adresse www.ncvo-vol.org.uk. Il n'a pas encore été confirmé que les organismes gouvernementaux reconnaissent détenir ce pouvoir conféré par la loi.

Le rôle de la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives : les organismes de réglementation des activités caritatives au cœur de la répression du financement des activités terroristes

L'approche britannique se distingue de l'approche américaine en ce sens qu'elle mise, du moins en partie, sur les organismes de réglementation des activités caritatives en tant que partenaires et, souvent, mais pas dans tous les cas, en tant que « premiers intervenants » dans la lutte antiterroriste, tandis que l'approche américaine pour mettre un frein au financement des activités terroristes par l'entremise des organismes à but non lucratif met essentiellement de côté les organismes de réglementation des activités caritatives pour plutôt faire place aux mesures directes prises par les procureurs⁹. La Commission de surveillance est l'organisme de réglementation central et les organisations caritatives de l'Angleterre et du Pays de Galles doivent s'enregistrer auprès de cette commission. La Commission de surveillance joue un rôle de premier plan en matière d'enquête et, au besoin, collabore avec la poursuite judiciaire lorsque des liens ont été établis entre des organisations caritatives et des activités terroristes ou le financement de telles activités. Son rôle a été confirmé de nouveau avec l'adoption de la nouvelle Charities Act de 2006¹⁰.

Évidemment, cette approche ne constitue pas la seule mesure prise pour régler le problème. Tout comme aux États-Unis et dans d'autres pays, des organisations caritatives servent de paravent au financement de groupes terroristes étrangers en Grande-Bretagne, et le gouvernement a agi rapidement à la suite des événements du 11 Septembre afin de mettre en application les résolutions que les Nations Unies ont adoptées pour bloquer les fonds appartenant à al-Qaïda, aux talibans et à d'autres groupes terroristes. La poursuite judiciaire a donc également un rôle important à jouer, rôle que la Commission de surveillance reconnaît clairement.

⁹ Voir aussi la discussion de l'auteur au sujet des méthodes britanniques de lutte contre le terrorisme et du secteur à but non lucratif dans Sidel, *More Secure, Less Free?* (University of Michigan Press, 2004, éd. révisée 2006).

¹⁰ Pour plus de détails sur le rôle et les fonctions de la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives (Charity Commission), voir <http://www.charity-commission.gov.uk/tcc/ccabout.asp>, et pour un résumé d'information sur la *Charities Act* de 2006, <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/ca2006prov.asp>.

Les organismes de réglementation des activités caritatives aux États-Unis – par exemple des groupes de spécialistes avertis de la division des organisations exonérées du Département du Trésor américain – semblent être en quelque sorte mis de côté pour ce qui est de la répression du financement du terrorisme par les organisations caritatives américaines, notamment en raison de la structure de la réglementation de ces organisations, des limitations traditionnellement liées au rôle des organismes de réglementation, ainsi que du fait que la législation et la politique américaines en matière de lutte antiterroriste sont principalement axées sur la poursuite judiciaire. Leurs homologues britanniques semblent toutefois jouer un rôle plus important que le leur, ce qui a été très utile pour le Royaume-Uni au moment de réagir au recours aux organisations caritatives par les groupes terroristes au lendemain des attentats du 11 Septembre. Les organismes de réglementation continuent donc de participer activement aux activités de lutte antiterroriste et à l'élaboration de politiques dans ce domaine.

En Grande-Bretagne, la Commission de surveillance est le principal organisme de réglementation des activités caritatives et, depuis avant le 11 Septembre, elle joue un rôle de premier plan dans le cadre des enquêtes sur le financement des activités terroristes. Les enquêtes portant sur les liens entre les organisations caritatives et les activités terroristes en Angleterre et au Pays de Galles étaient du ressort de cette commission avant les événements du 11 Septembre. Par exemple, elle a déjà mené une enquête au sujet de la North London Central Mosque Trust (Finsbury Park Mosque), que le cheik Abu Hamza al-Masri (Abu Hamza) dirigeait depuis la fin des années 1990. Dans le cadre de cette poursuite judiciaire, engagée à l'issue de l'enquête de la Commission, les administrateurs d'origine de la mosquée ont conclu une entente avec Abu Hamza : les administrateurs ont pu reprendre le [traduction] « contrôle de la mosquée et des autres biens » dans la mesure où ils acceptaient que Abu Hamza donne la moitié des sermons du vendredi à la mosquée (plus tard, trois des quatre sermons)¹¹.

Mais Abu Hamza a tout de même continué à exercer un contrôle sur la mosquée et les administrateurs les plus modérés ont été forcés de se retirer jusqu'à ce que la Commission intervienne à nouveau, après 2001.

¹¹ Charity Commission, *Inquiry Report: North London Central Mosque Trust* (2003) (www.charity-commission.gov.uk/news/mosqueinq.asp).

La mosquée a ainsi été soustraite au cheik et les administrateurs ont pu en reprendre le contrôle. Cette démarche s'est avérée efficace grâce à l'immense pouvoir d'enquête et d'exécution de la loi de la Commission ainsi qu'à sa vaste connaissance du secteur caritatif, notamment en ce qui concerne la North London Mosque. De plus, la Commission dispose d'un nombre considérable de moyens pour lui permettre de régler le cas des organisations caritatives qui ne se conforment pas à la loi. On parle notamment d'aide et de conseils techniques en rapport avec les ententes visant à modifier les pratiques, au besoin, et des ordonnances pour retirer les administrateurs, bloquer les fonds ou mettre fin à l'existence d'une organisation.

Le rôle de la Commission de surveillance à cet égard a pris de l'ampleur après 2001, notamment en raison d'une enquête au sujet de l'Organisation islamique internationale de secours au Royaume-Uni, menée à la lumière des allégations du Times of London selon lesquelles [traduction] « l'organisation caritative était dans la mire de la CIA relativement au possible transfert de fonds ayant pu servir à financer les attaques terroristes contre les États-Unis. » L'enquête a pris fin un mois plus tard lorsque la Commission conclut que l'organisation avait cessé d'opérer au Royaume-Uni, après quoi son nom a été retiré de la liste des organisations caritatives¹².

Un certain nombre d'enquêtes ont été menées depuis le 11 Septembre, alors que la Commission a réitéré le fait que [traduction] « tout lien avec une organisation terroriste, quelle qu'elle soit, est évidemment tout à fait inacceptable et la tenue d'enquêtes au sujet de tels liens est une priorité corollaire pour la Commission de surveillance. » En réaffirmant ses priorités, la Commission tentait également de dissiper les craintes entourant une possible chasse aux sorcières : [traduction] « la bonne nouvelle est que, en termes absolus et relatifs, le nombre d'organisations caritatives étant possiblement impliquées est peu élevé. La Commission et les autres organismes de réglementation et d'exécution de la loi ne disposent d'aucune preuve indiquant que les 185 000 organisations caritatives en Angleterre et au Pays de Galles sont largement vulnérables à l'infiltration par des terroristes¹³. »

¹² Debra Morris, « Charities and Terrorism: The Charity Commission Response », *International Journal of Not-for-Profit Law* (septembre 2002) (www.icnl.org).

¹³ John Stoker, « Weeding Out the Infiltrators », *The Guardian* (R.-U.), 28 février 2002.

Le rôle de la Commission en matière d'enquête sur les liens entre les organisations caritatives et les organisations terroristes a pris de l'ampleur au cours des dernières années. En mai 2002, la Commission a annoncé qu'elle avait, depuis le 11 Septembre, [traduction] « évalué les préoccupations formulées » au sujet d'une dizaine d'organisations caritatives, [traduction] « mené une enquête officielle » relativement à cinq d'entre elles, mis la clé dans la porte de deux organisations et bloqué les avoirs d'un groupe¹⁴. La Commission a formulé ses mises en garde : [traduction] « la vigilance est primordiale [...]. Peu importe le lien qu'une organisation caritative entretient avec des activités terroristes, un tel comportement est totalement inacceptable. Par lien, on entend notamment activités de financement, fourniture de locaux, mais également tous les liens officiels ou non avec des organisations prosrites en vertu de la Terrorist Act de 2000 et de toute autre législation subordonnée. »

Mais la Commission a également souligné que sa relation avec le secteur caritatif lui était utile dans sa lutte contre le terrorisme et que les organisations caritatives ne pouvaient pas être écartées du processus. [traduction] « La Commission de surveillance des activités des organisations caritatives s'est engagée à collaborer avec le secteur qu'elle régit, composé de 185 000 organisations caritatives enregistrées – pour s'assurer que les groupes terroristes ne puissent jamais trouver un pied d'ancrage en Angleterre et au Pays de Galles. » Et les administrateurs continueront à assumer une importante responsabilité puisqu'ils devront [traduction] « prendre des mesures immédiates pour dissocier » les organisations caritatives et les activités terroristes, et à [traduction] « faire preuve de vigilance afin de s'assurer que les locaux, les avoirs, les bénévoles ou d'autres biens des organisations caritatives ne puissent pas être utilisés à des fins terroristes ou dans le cadre d'activités appuyant ou tolérant des groupes terroristes. » L'imputabilité et la transparence – et non seulement la poursuite judiciaire – sont essentielles¹⁵, tout comme le sont l'existence et le rôle clairement défini de la Commission de surveillance.

¹⁴ Charity Commission, *Charity Commission Policy on Charities and Their Alleged Links to Terrorism* (mai 2002) (www.charity-commission.gov.uk/tcc/terrorism.asp).

¹⁵ *Ibid.*

Tout au long des enquêtes, la Commission a constaté que les organisations caritatives avaient besoin de conseils. La Commission a donc publié, en janvier 2003, des directives opérationnelles sur les organisations caritatives et les activités terroristes. Ces directives étaient l'occasion de confirmer le rôle central de la Commission en matière d'enquête au sujet des liens entre les organisations caritatives et les groupes terroristes, et en matière d'exécution de la loi et de la politique régissant le secteur. Les directives opérationnelles de 2003 ont également permis de confirmer l'étroite relation qui existait entre la Commission – par l'entremise de son équipe du renseignement et des projets spéciaux (Intelligence and Special Projects Team – ISPT) – et d'autres organismes d'exécution de la loi, de sécurité et du renseignement¹⁶. Plus tard au cours du printemps de la même année, la Commission a émis des directives à l'intention des organisations caritatives œuvrant à l'étranger. Ces directives mettaient principalement l'accent sur le risque que les fonds tombent dans les mains d'organisations terroristes, et ne semblaient pas imposer autant de règles que les directives américaines¹⁷.

Le travail visait notamment à déterminer si la Commission devait continuer à jouer un rôle de premier plan pour ce qui est des enquêtes au sujet des liens entre les organisations caritatives et le financement des activités terroristes, et du maintien de la coopération avec le secteur bénévole tout en luttant contre le terrorisme, plutôt que de déléguer ces tâches aux organismes de sécurité et à la police. Ces tâches cadrent bien avec le rôle traditionnel de la Commission. Comme il est énoncé, dans un contexte plus large, dans les rapports annuels de la Commission de 2002 et de 2003, l'objectif était de [traduction] « garder son indépendance et collaborer avec les autres¹⁸. »

North London Central Mosque (Finsbury Park Mosque) (2001-2003)

Les enquêtes se sont poursuivies. La plus importante fut celle concernant la North London Central Mosque (Finsbury Park Mosque) et son dirigeant radical antiaméricain, le cheik Abu Hamza al-Masri, qui fut à sa tête jusqu'en

¹⁶ Charity Commission, *Operational Guidance: Charities and Terrorism*, OG96-28 (janvier 2003) (www.charity-commission.gov.uk/tcc/terrorism.asp).

¹⁷ Charity Commission, *Charities Working Internationally* (2003) (www.charity-commission.gov.uk/tcc/terrorism.asp).

¹⁸ Rapport annuel de la Charity Commission 2002-2003.

2004. Abu Hamza et ses fidèles avaient pris le contrôle de la mosquée, au détriment des administrateurs plus modérés, et s'en servaient à des fins politiques et religieuses radicales. Après les attentats du 11 Septembre, la Commission a repris les enquêtes qu'elle avait menées au sujet de la mosquée et du rôle de Abu Hamza, notamment parce qu'elle a reçu des enregistrements de sermons [traduction] « extrêmement politiques et radicaux entrant en conflit avec la vocation caritative de la mosquée » ainsi qu'un rapport d'enquête au sujet d'une [traduction] « conférence politique des plus incendiaire » tenue à la mosquée le jour du premier anniversaire des attaques contre le World Trade Center et le Pentagone.

En collaboration avec la police et des organismes de sécurité, ainsi qu'avec l'aide des anciens administrateurs de la mosquée, la Commission, dans une décision rendue en 2003, a suspendu Abu Hamza, bloqué les comptes de la mosquée qu'il contrôlait et, en février 2003, lui a retiré tous ses pouvoirs relatifs à la mosquée. Au même moment, la police de Londres a pris le contrôle de la mosquée afin que les anciens administrateurs puissent reprendre leur travail¹⁹. Dans l'exécution de cette tâche complexe, la Commission a pu exercer tous les pouvoirs qui lui avaient été conférés. Ces pouvoirs comprennent notamment le blocage de fonds, la nomination d'administrateurs suppléants et de vérificateurs, la suspension d'activités ou la fermeture temporaire d'organisations en particulier. La Commission a également pu mettre à profit la grande connaissance qu'elle a acquise au fil des années au sujet de la mosquée.

En mai 2004, le secrétaire américain à la Justice, M. Ashcroft, a autorisé 11 chefs d'accusation contre Abu Hamza, notamment pour avoir fourni un soutien matériel à des terroristes et contribué à un attentat à la bombe au Yémen en 1998. À la demande du gouvernement américain, les autorités britanniques ont arrêté Abu Hamza en vue de son extradition vers les États-Unis. En 2006, Abu Hamza a été condamné à sept ans d'emprisonnement au Royaume-Uni pour incitation au meurtre et à la haine raciale²⁰.

¹⁹ Charity Commission, *Inquiry Report: North London Central Mosque Trust* (2003) (www.charity-commission.gov.uk/news/mosqueinq.asp); « British Arrest Radical Cleric U.S. Seeks », *New York Times*, 28 mai 2004. Voir aussi la vaste couverture médiatique du cas Abu Hamza dans les quotidiens britanniques, en particulier dans *The Times* (Londres) et *The Guardian*, en mai et juin 2004. Pour une idée du changement d'atmosphère à la mosquée en 2005, voir « At Mosque That Recruited Radicals, New Imam Calls for Help in Catching Bombers », *New York Times*, 9 juillet 2005.

²⁰ « Abu Hamza Convicted », *The Guardian* (Londres), 8 février 2006. Une telle poursuite pourrait être plus difficile aux États-Unis en raison des garanties touchant la liberté d'expression.

Society for the Revival of Islamic Heritage (2002)

La Commission de surveillance des activités des organisations caritatives a mené un certain nombre d'autres enquêtes au sujet de liens présumés entre des organisations caritatives et des groupes terroristes, sans toutefois en venir aux mêmes conclusions dramatiques. Une enquête a été menée en 2002 au sujet de la Society for the Revival of Islamic Heritage après que le Département du Trésor américain a pris une ordonnance contre un groupe portant un nom semblable et ayant des bureaux au Pakistan et en Afghanistan. Selon le gouvernement américain, ce groupe [traduction] « pourrait avoir financé et facilité des activités terroristes [...] par l'entremise d'Oussama Ben Laden. » Après avoir étudié les liens possibles entre l'organisation enregistrée à Londres et le groupe proscrit par les États-Unis, la Commission en est venue à la conclusion qu'aucun élément ne permettait d'établir un lien entre l'organisation caritative britannique et le groupe en question, et a mis fin à son enquête²¹.

La voie du Coran (Royaume-Uni) et Idara Minhaj-UI-Quran (Royaume-Uni) (2002)

Une autre enquête a été menée en 2002 à la suite d'allégations selon lesquelles les ramifications londoniennes des organisations La voie du Coran et Idara Minhaj-UI-Quran au Royaume-Uni [traduction] « appuyaient des activités politiques au Pakistan ». D'autres allégations indiquaient que les dossiers que l'organisation conservait étaient mal tenus et que le contrôle financier comportait des faiblesses. À l'issue de l'enquête, la Commission a blanchi l'organisation de toutes les allégations formulées à son égard en matière d'appui politique. La Commission a toutefois ordonné au groupe de renforcer son contrôle comptable et a conclu une entente avec les administrateurs relativement à de nouveaux contrôles²². La Commission a su démontrer sa capacité de mener une enquête au sujet tant des fonctions internes des organisations caritatives que des liens inappropriés qu'elles pourraient entretenir.

²¹ Charity Commission, *Trustees Have No Link with Terrorism* (communiqué PR94/02), 5 novembre 2002 (www.gnn.gov.uk/environment/detail.asp?ReleaseID=31330&NewsAreaID=2&NavigatedFromDepartment=True). Malheureusement, nous ne savons pas avec certitude si la Commission n'a trouvé aucun élément de preuve, ou aucune preuve utilisable ou concluante. La Commission est tenue de protéger la confidentialité des renseignements délicats sur le plan de la sécurité.

²² Charity Commission, *Inquiry Report: Minhaj-UI-Quran UK, 2002* (www.charity-commission.gov.uk/inquiryreports/minhaj.asp); et *Inquiry Report: Idara Minhaj-UI-Quran UK, 2002* (www.charity-commission.gov.uk/inquiryreports/idara.asp).

Différence par rapport aux États-Unis : l'affaire Interpal (2003)

En réponse à des allégations formulées par les États-Unis et selon lesquelles des fonds du Palestinians Relief and Development Fund (Interpal) étaient envoyés au Hamas, la Commission a communiqué avec Interpal en avril 2003 dans le but de déterminer si les fonds de l'organisation avaient servi à financer des [traduction] « activités politiques ou militantes violentes » du Hamas en Palestine. Cela faisait suite à une enquête menée en 1996 et à l'issue de laquelle on avait conclu que [traduction] « rien ne laissait croire que les activités de l'organisation étaient inappropriées, et l'information disponible indiquait que Interpal était une organisation bien administrée. »

L'enquête initiale menée en 2003 par la Commission a permis de conclure que Interpal avait [traduction] « amélioré ses procédures et sa tenue de dossiers depuis l'enquête précédente, mais ces procédures pourraient être davantage améliorées en privilégiant un niveau plus élevé de vérification indépendante du travail effectué par les partenaires de Interpal en son nom dans les régions. » L'enquête a de plus permis de constater que Interpal avait reçu des fonds d'une organisation visée par des sanctions imposées par l'ONU en mai 2003, soit la Al-Aqsa Foundation, bien que les [traduction] « fonds aient été offerts dans le cadre de travaux humanitaires déjà exécutés par Interpal et ensuite facturés à » Al-Aqsa.

Pendant que la Commission menait son enquête, les États-Unis ont officiellement ajouté Interpal à leur liste d'organisations terroristes internationales (specially designated global terrorist) et ont interdit ses activités sur le territoire américain [traduction] « pour avoir présumément appuyé les activités politiques et militantes violentes du Hamas. » La Commission a immédiatement ouvert une enquête officielle en vertu de l'article 8 de la Charities Act de 1993 et bloqué les comptes de Interpal [traduction] « à titre de mesure temporaire et de protection ». La Commission a également demandé aux États-Unis de lui fournir [traduction] « les preuves appuyant leurs allégations à l'endroit de Interpal », mais, selon un rapport évidemment limité de la Commission, les autorités américaines n'ont pas été [traduction] « en mesure de fournir dans les délais convenus des preuves appuyant les allégations formulées contre Interpal²³. »

²³ D'après les propos de la Commission à ce sujet, il n'est pas clair si le problème était que les éléments de preuve étaient inexistantes ou que les États-Unis refusaient de divulguer les renseignements dont ils disposaient.

À la fin septembre, [traduction] « en l'absence de preuves évidentes démontrant que Interpal contribuait aux activités politiques et militantes violentes du Hamas », la Commission a décidé de débloquer les comptes de Interpal et de mettre fin à son enquête.

Cette enquête a permis à la Commission de confirmer qu'elle [traduction] « étudiera en priorité les allégations concernant des liens potentiels entre une organisation caritative et des activités terroristes [...] en collaborant étroitement avec les organismes du renseignement, de sécurité et d'exécution de la loi pour permettre la tenue d'une enquête exhaustive. » La Commission a également souligné qu'elle était [traduction] « un organisme de réglementation indépendant et qu'elle rendait ses propres décisions à la lumière des faits et du droit²⁴. »

La banque britannique NatWest a également été portée en justice par des personnes blessées lors d'attentats-suicides à la bombe perpétrés en Israël, ou par des membres de la famille des victimes, lorsque le Hamas avait revendiqué les attentats. Les actions en justice se fondaient sur des allégations selon lesquelles la banque NatWest avait envoyé des fonds au Hamas par l'entremise de comptes appartenant à Interpal. La banque a proclamé l'action [traduction] « sans fondement », l'a contestée à New York et a déclaré que la Commission de surveillance n'avait [traduction] « trouvé aucune preuve de méfait » de la part de Interpal à la suite des enquêtes de 1996 et de 2003²⁵. En septembre 2006 un juge fédéral à New York a rejeté la motion de la banque NatWest, autorisant ainsi l'action en justice²⁶.

Tamils Rehabilitation Organisation (2000-2005)

En septembre 2000, la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives a ouvert une enquête au sujet de la Tamils Rehabilitation Organisation (TRO) à la lumière d'allégations selon lesquelles la TRO [traduction] « appuyait des activités terroristes en

²⁴ Charity Commission, *Inquiry Report: Palestinians Relief and Development Fund*, 2003 (www.charity-commission.gov.uk/investigations/inquiryreports/interpal.asp).

²⁵ « Victims of Bombings in Israel Seek Damages in New York », *New York Times*, 7 janvier 2006; « Hurt by Hamas, Americans Sue Banks in U.S. », *New York Times*, 15 avril 2006.

²⁶ « NatWest Loses First Round in Court Case over Charity Linked to Hamas », *The Guardian* (Londres), 29 septembre 2006.

transférant des fonds au Sri Lanka pour aider les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) », une organisation proscrite en vertu de la Terrorism Act de 2000 ainsi qu'en vertu de la législation de nombreux autres pays. La TRO fournissait des fonds à son antenne au Sri Lanka (TRO SL) et une partie de ces fonds aurait pu avoir été transmise aux TLET.

À la lumière de renseignements qu'elle a reçus et selon lesquels les [traduction] « fonds de l'organisation caritative pourraient être à risque », la Commission a restreint les paiements à partir des comptes de la TRO en vertu de l'article 18 de la Charities Act (une étape avant le blocage complet des avoirs) avant de constater des lacunes en matière de contrôle financier et un manque de transparence opérationnelle, et de trouver des preuves de mauvaise gestion. [traduction] « Les administrateurs exerçaient peu ou pas de contrôle en rapport avec l'utilisation des fonds au Sri Lanka et n'ont pas été en mesure de fournir la piste de vérification au sujet des dépenses. Ils n'ont pas pu expliquer à la Commission la provenance de certains fonds reçus des États-Unis et du Canada. La Commission a donc conclu que les avoirs de l'organisation caritative étaient à risque » et, en vertu de la Charities Act, a nommé un éminent avocat londonien au poste de gestionnaire par intérim de la TRO.

Les tâches du gestionnaire par intérim étaient en fait assez diversifiées – en plus d'administrer toute l'organisation, il devait [traduction] « déterminer si l'organisation était en mesure de fonctionner légalement, de la manière dont le prévoyait les administrateurs, pour aider le Sri Lanka lors de conflits civils » en plus de [traduction] « définir la portée du risque, passé ou futur, entourant les fonds provenant d'une organisation proscrite » et de [traduction] « formuler des recommandations au sujet de l'avenir de l'organisation caritative. »

Le gestionnaire par intérim, Don Bawtree de la firme BDO Stoy Hayward, a conclu que les administrateurs n'étaient pas en mesure de rendre des comptes au sujet des fonds et qu'ils [traduction] « n'administraient pas l'organisation de manière acceptable. » Il a demandé à une firme sri-lankaise de retracer les fonds de la TRO à la TRO SL et vers des activités caritatives au Sri Lanka. Cette enquête a permis de constater que la [traduction] « TRO SL a communiqué avec les TLET pour déterminer à quoi les fonds pourraient servir. » Les dons ont [traduction] « servi à diverses fins, généralement humanitaires, mais pas nécessairement caritatives en vertu de la législation anglaise, ni en rapport avec le but de l'organisation caritative. » Le gestionnaire a tenté en vain de trouver une organisation

non gouvernementale (ONG) qui voudrait collaborer avec la TRO afin de choisir des projets appropriés et de les contrôler efficacement.

Le gestionnaire par intérim a par la suite mis sur pied une toute nouvelle organisation caritative, la Tamil Support Foundation, afin de s'assurer que les obligations juridiques sont respectées. L'objectif était de transférer les fonds de la TRO à cette nouvelle organisation caritative. (Ce pouvoir en apparence extraordinaire est prévu en vertu de la loi habilitante concernant la Commission et semble ne poser aucun problème en Grande-Bretagne.) Par la suite, le tsunami a dévasté le Sri Lanka et d'autres pays en décembre 2004, et le gestionnaire a décidé de donner la plupart des avoirs de la TRO à des organisations caritatives reconnues pour contribuer à la reconstruction du pays, ainsi que de transférer une partie des fonds à la nouvelle Tamil Support Foundation. En août 2005, la TRO ne disposait d'aucuns fonds, ces derniers ayant tous été transférés à des organisations légitimes œuvrant à la reconstruction du pays à la suite du tsunami, ou à la nouvelle Tamil Support Foundation. La TRO a cessé ses activités, après quoi son nom a été retiré de la liste des organisations caritatives et la Commission a relevé le gestionnaire par intérim de ses fonctions.

Pour la Commission, ce processus long et complexe n'a donné que des résultats positifs : [traduction] « La nomination du gestionnaire par intérim a permis de protéger les fonds de l'organisation caritative dès qu'il a pris contrôle des comptes bancaires, évitant ainsi qu'ils ne soient utilisés de façon non responsable. [...] En mettant sur pied la Tamil Support Foundation, le gestionnaire par intérim a offert un autre moyen pour les personnes qui souhaitent aider les Tamouls²⁷. »

Nouvelles initiatives pour contrer le financement des activités terroristes par l'entremise d'organisations caritatives, 2006

Les attentats à la bombe de juillet 2005 à Londres et les accusations concernant d'autres liens entre des organisations caritatives britanniques et des groupes terroristes à l'étranger ont fait naître de nouvelles inquiétudes menant à l'adoption de mesures répressives à l'égard des

²⁷ Toutes les citations de cette section sont tirées de Charity Commission, *Inquiry Report: Tamils Rehabilitation Organisation*, 2005 (www.charity-commission.gov.uk/investigations/inquiryreports/tamils.asp).

réseaux terroristes et du financement de leurs activités. On a constaté une forte hausse du nombre d'activités en matière de renseignement et d'exécution de la loi, de descentes policières et de mises en détention, et le gouvernement britannique a proposé de nouvelles mesures pour contrer le financement des activités terroristes. Ces mesures pourraient avoir une incidence néfaste pour le secteur caritatif au Royaume-Uni. Par ailleurs, le Royaume-Uni subit la pression continue, et peut-être même de plus en plus intense d'autres pays – comme les États-Unis, Israël et la Russie – pour qu'il assure un contrôle accru du financement des activités terroristes par l'entremise d'organisations caritatives.

En février 2006, les Nations Unies ont ajouté à leur liste de personnes et de groupes proscrits ayant un lien avec le terrorisme plusieurs personnes résidant au Royaume-Uni, trois entreprises ainsi qu'une organisation caritative de Birmingham, la Sanabel Relief Agency. Cette organisation, les personnes et les entreprises visées avaient présumément des liens avec un groupe affilié à al-Qaïda, le Groupe islamique combattant libyen²⁸. La Commission a immédiatement ouvert une enquête à la suite de laquelle, on le saura plus tard, les autorités britanniques ont commencé à surveiller ce groupe ou ont continué à le surveiller.

En février 2006, le chancelier Gordon Brown a annoncé que le gouvernement procéderait à une nouvelle révision des mesures visant à prévenir le recours aux organisations caritatives comme paravent au financement des activités terroristes et mettrait en place un nouveau centre du renseignement qui enquêterait sur les réseaux de financement des activités terroristes partout dans le monde et sur les répercussions en Grande-Bretagne. [traduction] « L'interception des fonds servant à financer les activités terroristes [...] exige le déploiement d'une opération à l'échelle internationale à l'aide de méthodes modernes de juricomptabilité aussi novatrices que celles qu'ont trouvées les cryptographes de Bletchley Park qui ont décodé Enigma il y a plus d'un demi-siècle. » Au même moment, le gouvernement a annoncé qu'il avait bloqué, depuis septembre 2001, des fonds terroristes s'élevant à 80 millions de livres et impliquant plus d'une centaine d'organisations²⁹.

²⁸ « Man Denies Terror Link after Assets Freeze », *The Guardian* (Londres), 9 février 2006.

²⁹ « Modern-Day Bletchley Park to Tackle Terror Finance Networks », *The Guardian* (Londres), 11 février 2006.

En mai, plus de 500 policiers britanniques ont effectué des descentes dans 19 lieux en Angleterre, notamment à Londres, à Bolton, à Birmingham, à Middlesborough, à Liverpool et à Manchester. Ces descentes visaient des personnes et des organisations soupçonnées d'acheminer des actifs financiers à des organisations terroristes à l'étranger. Selon *The Guardian*, Sanabel était [traduction] « visée par les descentes ». Les bureaux de l'organisation ont été perquisitionnés et un de ses administrateurs, Tahir Nasuf, a été arrêté en vertu de la Terrorism Act de 2000³⁰.

Toujours en mai, Israël a qualifié l'organisation caritative britannique Islamic Relief de [traduction] « façade pour les terroristes » et l'a accusée de [traduction] « transférer des fonds et de l'aide à diverses institutions et organisations du Hamas. » Ces accusations ont soulevé des questions bilatérales entre Israël et la Grande-Bretagne puisque cette dernière finance des activités de la Islamic Relief, notamment en matière de santé, à Gaza et ailleurs. La Islamic Relief a rejeté ces accusations et a indiqué qu'Israël semblait associer plusieurs de ses sous-groupes subventionnés à des groupes liés au Hamas. De plus, le gouvernement britannique aide, à l'étranger, le groupe qui a fondé la Islamic Relief. Le ministère du Développement international a déclaré qu'il n'avait aucune raison de croire que les allégations étaient fondées³¹.

Au cours de l'été 2006, les autorités britanniques ont arrêté 25 personnes après avoir fait avorter un complot visant à faire exploser des avions de ligne assurant la liaison entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. Dans la foulée de cet événement, une organisation caritative britannique, Jamaat ud Dawa, ainsi qu'une organisation familiale, Crescent Relief, ont été soupçonnées de possible détournement, vers les groupes terroristes à l'origine du complot, de fonds devant servir à la reconstruction à la suite d'un séisme. On disait que les fonds provenaient directement de l'organisation britannique ou de personnes y étant affiliées.

Des journalistes ont établi un lien entre Jamaat ud Dawa – qui figure sur la liste américaine des organisations proscrites – et Lashkar-e-Taiba, un groupe terroriste banni par les États-Unis et le Pakistan. Ces journalistes

³⁰ « Ten Held in Police Counter-Terror Raids Over Claims of Chanelling Cash to Iraq Insurgency », *The Guardian* (Londres), 25 mai 2006.

³¹ « Israel Accuses British-funded Islamic Charity of Being Front for Terrorists », *The Guardian* (Londres), 31 mai 2006.

indiquaient clairement que Jamaat ud Dawa et des personnes y étant affiliées faisaient l'objet d'une surveillance intensive depuis quelque temps. La Commission de surveillance a immédiatement ouvert une enquête en portant une attention particulière à l'organisation Crescent Relief³².

Tous ces événements ont incité les autorités à concentrer davantage leurs efforts sur les liens entre les organisations caritatives, particulièrement les organisations musulmanes, et les groupes terroristes, ainsi que sur le rôle de ces organisations dans le financement des activités terroristes. Comme le rapportait un correspondant du *New York Times* à Londres en août, [traduction] « la question que l'on se pose ici, et à laquelle on doit répondre rapidement, est la suivante : dans quelle mesure les organisations caritatives musulmanes – en apparence nobles et altruistes – servent-elles de paravent au déplacement et au financement de groupes terroristes et radicaux? » Et les événements survenus en 2005 et en 2006 ont mis en lumière les différentes approches – et même les approches divergentes dans certains cas – adoptées par les autorités américaines et britanniques à l'égard des organisations caritatives et du financement des activités terroristes, ainsi qu'à l'égard des organisations sur lesquelles pèsent des soupçons.

[traduction] « Depuis le 11 Septembre », poursuit le correspondant du *New York Times*, « les autorités américaines ont interdit de nombreuses organisations caritatives qui opèrent encore librement en Grande-Bretagne, ce qui démontre bien que les deux pays ne s'entendent pas nécessairement lorsqu'il est temps de déterminer à quel moment une organisation cesse d'être caritative et devient radicale. » Par ailleurs, un nombre croissant de représentants et commentateurs américains ont commencé à critiquer l'approche britannique fondée sur le processus, allant jusqu'à dire que la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives et les institutions britanniques faisaient preuve d'un [traduction] « trop grand laxisme. » Tous étaient toutefois

32 « Pakistani Charity Under Scrutiny in Financing of Airline Bomb Plot », *New York Times*, 14 août 2006; « Terror Plot », *The Guardian* (Londres), 15 août 2006; « In British Inquiry, a Family Caught in Two Worlds », *New York Times*, 20 août 2006; « Arrest: Father of Airline Attack Suspects is Held in Pakistan », *The Guardian* (Londres), 21 août 2006; « British Study Charitable Organization for Links to Plot », *New York Times*, 25 août 2006; « In Tapes, Receipts and a Diary, Details of the British Terror Case », *New York Times*, 28 août 2006.

d'accord pour dire que [traduction] « les Britanniques se sont endurcis, particulièrement au lendemain des quatre attentats à la bombe du 7 juillet contre des autocars et des trains, faisant 52 victimes³³. »

À la suite des arrestations en rapport avec le complot visant des avions de ligne, le gouvernement a confirmé de nouveau que le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances étudiaient le problème entourant le financement des activités terroristes par l'entremise des organisations caritatives, et avaient l'intention de recommander des modifications législatives et de nouvelles politiques. Un représentant du ministère de l'Intérieur a déclaré ceci au *New York Times* : [traduction] « Nous savons que les mesures de protection existantes contre le recours au secteur caritatif par les groupes terroristes doivent être renforcées³⁴. » Croyant que l'étude du ministère de l'Intérieur et l'examen de sécurité ne feraient pas suffisamment place à la consultation, le National Council of Voluntary Organizations (NCVO) a formé un groupe d'experts devant présenter un rapport sur le problème entourant les organisations caritatives et le financement des activités terroristes.

Les enquêtes, dont une de grande envergure au sujet de présumés « djihadistes » qui s'est soldée par l'arrestation de 14 personnes à Londres en septembre, se sont poursuivies jusqu'à l'automne. Ces personnes auraient suivi une formation à des fins terroristes, possiblement dans une école indépendante appartenant au groupe caritatif Jameah Islamiyah et administré par ce groupe au sujet duquel la Commission a également ouvert une enquête au cours de l'automne 2006³⁵.

En octobre, le gouvernement a commencé à dévoiler certaines de ses nouvelles mesures plus sévères à l'égard du financement des activités terroristes. Le chancelier Gordon Brown et son conseiller économique, Ed Balls, ont souligné que [traduction] « l'Amérique et l'Europe collaborent plus étroitement », en plus d'ajouter que le gouvernement du Royaume-Uni [traduction] « utilisera désormais les renseignements classifiés pour bloquer les avoirs des personnes soupçonnées d'entretenir des liens avec des groupes terroristes » et « autorisera les organismes d'exécution de la loi

³³ « Airplane Terrorism Case Prompts Questions About the Work of Islamic Charities in Britain », *New York Times*, 24 août 2006.

³⁴ « British Study Charitable Organization for Links to Plot », *New York Times*, 25 août 2006.

³⁵ « Police Search Islamic School on Expansive Estate in South Britain », *New York Times*, 4 septembre 2006; « Training Camps Link to Anti-Terror Arrests », *The Guardian* (Londres), 4 septembre 2006.

à assurer la confidentialité des sources d'information qui permettront de retracer et de bloquer les comptes bancaires. » Le gouvernement tentera également d'obtenir l'autorité prépondérante pour mettre un frein au financement des activités terroristes. L'enquête sur les organisations caritatives et le financement des activités terroristes s'est poursuivie. M. Brown a également proposé de nouvelles réformes qui susciteront inévitablement la controverse à l'égard de la législation britannique sur la lutte antiterroriste, en conférant notamment au gouvernement le pouvoir de détenir les présumés terroristes pendant plus de 28 jours, comme c'est actuellement le cas³⁶.

La Terrorism Act de 2006 est venue s'ajouter à la panoplie de dispositions législatives adoptées par le Royaume-Uni après le 11 Septembre pour lutter contre le terrorisme, notamment à la Terrorism Act de 2000 et à la Anti-Terrorism, Crime and Security Act de 2001. Cette loi peut avoir des répercussions sur les organisations caritatives puisqu'elle élargit la portée des infractions criminelles terroristes afin d'y inclure la préparation en vue de la commission d'actes terroristes; l'incitation directe ou indirecte au terrorisme ainsi que la « glorification » du terrorisme; la vente, le prêt ou toute autre forme de diffusion de publications incitant au terrorisme ou venant en aide aux terroristes; ainsi que le fait d'offrir ou de recevoir une formation à des fins terroristes, y compris le simple fait d'être présent sur les lieux où une telle formation est offerte. La Terrorism Act de 2006 a également élargi la portée des proscriptions au sujet des organisations terroristes en conférant au gouvernement le pouvoir de proscrire des organisations qui « glorifient » le terrorisme³⁷.

À l'automne 2006, 42 organisations avaient été prosrites en vertu de la Terrorism Act de 2000, tandis que 14 organisations l'avaient été en Irlande du Nord en vertu d'une loi précédente. Par ailleurs, deux organisations ont été prosrites grâce au nouveau pouvoir conféré aux termes de la Terrorism Act de 2006 relatif à la proscription d'organisations glorifiant le terrorisme³⁸.

³⁶ U.K. *Unveils Plan to Freeze Terror Funds*, Associated Press, 10 octobre 2006; « Brown to Use Classified Intelligence in Fight to Cut Terrorist Funding », *The Guardian* (Londres), 11 octobre 2006.

³⁷ Home Office, *Counter-Terrorism Strategy, Terrorism Act 2006* (security.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism-strategy).

³⁸ Home Office, *Counter-Terrorism Strategy* (security.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism-strategy); *Home Secretary Moves to Ban 15 Terror Groups*, Home Office, Press Office, 10 octobre 2005 (press.homeoffice.gov.uk/press-releases, renferme une mesure d'interdiction complète et d'autres renseignements).

En janvier 2007, le NCVO a déposé son rapport sur les organisations caritatives et le financement des activités terroristes. Le rapport, intitulé *Security and Civil Society*, critiquait vertement la décision du gouvernement britannique de renforcer le régime juridique concernant la poursuite en justice des organisations caritatives et demandait au gouvernement de considérer les organisations caritatives comme des alliées et non comme des adversaires dans la lutte contre le terrorisme. Le rapport soulignait également l'adéquation fondamentale du régime juridique existant tout en reconnaissant la présence de certains problèmes, et critiquait les répercussions de certaines mesures gouvernementales sur les activités caritatives au Royaume-Uni et à l'étranger, particulièrement en ce qui a trait aux organisations musulmanes³⁹. Les résultats tant attendus de l'étude du ministère de l'Intérieur et de l'examen de sécurité portant sur les organisations caritatives et le financement des activités terroristes devraient être dévoilés en février 2007.

Leçons à tirer de l'expérience britannique

L'expérience britannique montre bien qu'il s'avère très utile de disposer de mécanismes sophistiqués pour la réglementation des activités des organisations caritatives jouant un rôle de premier plan dans le cadre des enquêtes sur les liens entre les organisations caritatives et les activités terroristes et leur financement, y compris pour asseoir l'autorité juridique de l'organisme de réglementation à cet égard. La Commission de surveillance des activités des organisations caritatives a été des plus utiles en Angleterre. En effet, elle a pu faire profiter les forces policières et de sécurité de sa vaste connaissance, acquise au fil des années, du secteur et des organisations caritatives. La Commission mène des enquêtes, recueille de l'information qu'elle partage avec d'autres organismes, et peut prendre des mesures pour obliger les organisations à remplacer leurs administrateurs, à mieux contrôler leur comptabilité et leurs sorties de fonds, ou à apporter d'autres changements.

Il est permis de croire que le fait de continuer à accorder un rôle de premier plan à un organisme de réglementation, tout en concentrant les efforts sur un petit nombre d'organisations soupçonnées de servir de paravent au financement des activités terroristes, permet aux autorités britanniques de mieux cibler les organisations et de disposer de renseignements plus

³⁹ NCVO, *Security and Civil Society* (janvier 2007) (www.ncvo-vol.org.uk).

pertinents à leur sujet, et ce, plus efficacement que certains de leurs homologues internationaux. La situation en Grande-Bretagne n'est certes pas la même qu'en Australie, où des lois antiterroristes pouvant clairement s'appliquer au secteur caritatif ont été adoptées mais pas encore mises en application. L'approche britannique est également très différente de l'approche américaine, qui, pour sa part, est axée sur la poursuite juridique. Portons maintenant notre attention sur l'approche des États-Unis, puis sur celle de l'Australie.

III. États-Unis

Cadre de la loi et de la politique antiterroristes

Aux États-Unis, le renforcement des règles concernant les liens caritatifs avec le terrorisme (qui découlent normalement des préoccupations liées au financement du terrorisme) remonte à l'attentat à la bombe perpétré au World Trade Center en 1993, notamment en ce qui a trait aux dispositions légales qui permettent la proscription des organisations terroristes et interdisent l'appui matériel à ces organisations. Ces dispositions ont fait l'objet de longs litiges aux États-Unis et, de façon générale, ont été maintenues.

Au moment des attentats de septembre 2001, un cadre législatif assez complet était en place pour mener enquête sur les organisations entretenant des liens caritatifs avec le terrorisme et les traduire en justice. Notamment, la Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, adoptée en 1996, criminalisait l'appui matériel aux organisations terroristes grâce à des activités de bienfaisance ou autres. La International Emergency Economic Powers Act (IIEPA), promulguée au départ en 1977, interdisait également les transactions que l'autorité exécutive considérait comme dangereuses pour la sécurité nationale des États-Unis, comme le financement du terrorisme au moyen d'œuvres caritatives.

Presque immédiatement après le 11 Septembre, est venu s'ajouter à ces lois datant d'avant 2001 le décret 13224 (octobre 2001) qui facilitait le processus de proscription et bloquait les avoirs des terroristes, ainsi que plusieurs dispositions de la Patriot Act (novembre 2001), qui s'appliquent désormais au secteur caritatif. Grâce à ces dispositions, la Patriot Act permet maintenant au gouvernement de saisir les biens des [traduction] « personnes participant à la planification ou à la perpétration [...] d'actes terroristes » ou des biens [traduction] « acquis ou conservés » à cette fin,

ou [traduction] « découlant du terrorisme [ou] y participant ». La Patriot Act interdit également la prestation [traduction] « de conseils ou d'aide par des spécialistes » aux groupes terroristes désignés, une interdiction à laquelle ont été soumises les organisations caritatives et qui a fait l'objet de longs litiges. Ces dispositions s'appliquent bien sûr autant aux organisations caritatives et à but non lucratif qu'à un éventail beaucoup plus large de personnes et d'organisations⁴⁰.

Les premières mesures prises par le gouvernement à cet égard visaient plusieurs organisations caritatives musulmanes, comme la Benevolence International Foundation, la Global Relief Foundation et la Holy Land Foundation for Relief and Development. Ces organisations ont toutes été fermées et leurs actifs ont été bloqués à compter de la fin de l'année 2001, à la suite d'accusations d'avoir enfreint l'interdiction de fournir de l'« aide matérielle et des ressources » à un groupe terroriste étranger, ainsi que d'infractions à la IIEPA, de blanchiment d'argent et de fraude fiscale, entre autres.

L'offensive du gouvernement à l'endroit de plusieurs organisations caritatives musulmanes a été conduite avec une telle énergie qu'une grande partie du secteur à but non lucratif américain était convaincue que les mesures prises par le gouvernement reposaient sur des preuves solides. De plus, dans l'agitation qui a suivi les attentats épouvantables et meurtriers de septembre 2001, le reste du secteur n'a pas cru bon, en règle générale, de critiquer la diversité des tactiques d'enquête et de fermeture adoptées par le gouvernement à l'endroit des organisations caritatives musulmanes qui, il faut le reconnaître, ont distribué des fonds dans le monde islamique et, dans certains cas, à des groupes terroristes et aux familles de kamikazes⁴¹.

Néanmoins, certaines organisations ont essayé de faire part de leur inquiétude quant à l'ampleur de l'approche du gouvernement et à ses répercussions éventuelles. D'importants organismes communautaires musulmans ont indiqué que les mesures prises par le gouvernement avaient contribué à un mouvement antimusulman. Par contre, à l'extérieur de la communauté musulmane, peu de voix dissidentes se sont

⁴⁰ Pour plus de renseignements, voir Sidel, *More Secure, Less Free?*, chapitre 6.

⁴¹ Ces poursuites sont décrites plus en détail dans Sidel, *op. cit.*

fait entendre. Une de ces voix a été celle du directeur d'une association générale d'organisations à but non lucratif de l'Ohio, un État industriel du Midwest américain. Ce dernier a pris la parole en 2002 pour mettre la population en garde contre les [traduction] « répercussions des efforts sans précédent menés, de concert, par les organismes fédéraux pour fermer d'importantes organisations caritatives, saisir leurs dossiers et leurs biens, et les obliger à suspendre leurs activités jusqu'à ce que leur innocence puisse être prouvée⁴². »

Ces protestations étaient toutefois isolées. La majorité du secteur à but non lucratif des États-Unis espérait une sorte de marché non dit avec le gouvernement, à savoir que les poursuites criminelles engagées par le gouvernement se limiteraient aux organisations caritatives musulmanes qui ont remis des dons à un certain ensemble d'activités terroristes et de bienfaisance à l'étranger, et que ces organisations seraient considérées comme coupables jusqu'à preuve du contraire. Pendant ce temps, le reste du secteur à but non lucratif américain semblait espérer que le secteur en général ne serait pas touché ou ébranlé par les enquêtes, par les mises en accusation et les déclarations d'ordre général concernant un groupe d'organisations caritatives musulmanes enregistrées, ou par la possibilité que la nouvelle Patriot Act soit appliquée de façon rigoureuse à l'endroit du secteur, bien au-delà d'une poignée d'organisations musulmanes.

Le directeur de l'association des organisations à but non lucratif de l'Ohio s'est élevé contre ce marché non dit. [traduction] « Est-ce que toutes les organisations subiront le même traitement si le gouvernement affirme qu'elles entretiennent un lien avec le terrorisme? Jusqu'où s'étend la définition du terrorisme [...]? Qu'en est-il du terrorisme écologique et des désordres intérieurs comme les manifestations organisées contre le commerce mondial et les établissements financiers? Si l'on découvre qu'une importante organisation caritative américaine a fait un don à un groupe qui, selon le gouvernement, entretiendrait un lien avec le terrorisme, cette organisation subira-t-elle le même sort de 'saisie et fermeture⁴³? »

42 Richard Moyers, « A Shocking Silence on Muslim Charities », *Chronicle of Philanthropy*, 17 octobre 2002.

43 *Ibid.*

Quoi qu'il en soit, à la fin de l'année 2002, l'administration américaine a pris une mesure généralisée qui visait un large éventail d'organisations des secteurs caritatif et à but non lucratif américains. Le Département du Trésor a publié des directives contre le financement du terrorisme à l'intention des organisations caritatives situées aux États-Unis (*Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S.-based Charities*). Ces directives consistent en une grande liste détaillée de nouvelles dispositions que doivent respecter les organisations caritatives pour effectuer des dons à l'étranger, et ont pour but d'éviter la canalisation ou le détournement des fonds américains vers des organisations terroristes ou à des fins terroristes. Le Département exige notamment de recueillir un nombre considérablement plus important de renseignements sur les bénéficiaires que ce qui est souvent accessible, d'effectuer un examen approfondi sur des bénéficiaires, de procéder à un examen minutieux, allant au-delà des normes de l'industrie, des opérations financières des donateurs, ainsi que de se soumettre à autres exigences très détaillées⁴⁴.

Selon Barnett Baron, vice-président directeur de la Fondation pour l'Asie, les directives de 2002 énoncées par le Département du Trésor risquent [traduction] « de faire en sorte que les exigences de diligence raisonnable pour effectuer un don à l'étranger soient impossibles à satisfaire, [et] d'exposer les donateurs internationaux à de hauts niveaux de risques juridiques largement non définis, [ce qui] pourrait avoir pour effet de réduire la quantité déjà peu élevée de dons internationaux légitimes⁴⁵. »

Menacée par les mesures gouvernementales que bon nombre d'organisations caritatives publiques dominantes participant à l'aide internationale et de fondations considéraient comme trop générales, floues et impossibles à mettre efficacement en œuvre, une importante partie du secteur caritatif et à but non lucratif américain qui offre de l'aide et du soutien à l'étranger a commencé à agir et à se plaindre de la portée des directives soi-disant « volontaires » du gouvernement. Un groupe composé d'importantes organisations caritatives et fondations, en colère et inquiètes de la vaste portée des nouvelles directives du Trésor, craignant que les « pratiques exemplaires volontaires » soient

⁴⁴ Département du Trésor américain, *Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S.-Based Charities*, novembre 2002.

⁴⁵ Barnett Baron, « Deterring Donors: Anti-Terrorist Financing Rules and American Philanthropy », *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 6, no 2 (2004), p. 1-32.

traitées comme ayant force légale alors qu'elles n'ont pas été adoptées par le Congrès ou officiellement sanctionnées par un organisme gouvernemental, a voulu discuter des directives contre le financement du terrorisme avec des représentants du Département du Trésor. Après de longues discussions, ces fondations et organisations caritatives actives à l'étranger ont proposé une nouvelle approche, intitulée Principles of International Charity (Principes de l'œuvre caritative internationale).

En préface à ces nouveaux principes, les membres du groupe ont indiqué : [traduction] « [qu']après examen de l'efficacité des procédures existantes et des conséquences d'une observation stricte des directives [contre le financement du terrorisme], les organisations caritatives en sont venues à la conclusion que ces directives sont utopiques étant donné les réalités du travail caritatif à l'étranger et qu'il est peu probable qu'elles parviennent à diminuer le flux de fonds envoyés aux groupes terroristes. En revanche, elles risquent fort de dissuader les organisations américaines de mener des activités de bienfaisance à l'étranger. » Les organisations à but non lucratif ont demandé au gouvernement de retirer les directives coûteuses et inefficaces énoncées par le Département du Trésor et de les remplacer par les Principles of International Charity élaborés par le secteur caritatif et à but non lucratif⁴⁶.

Ces principes mettent l'accent sur la conformité au droit américain, tout en insistant sur le fait que les organisations caritatives et les fondations ne sont pas des agents du gouvernement américain. Ils établissent notamment que les organisations caritatives ont la responsabilité de veiller, du mieux qu'elles le peuvent, à ce que les fonds ne soient pas octroyés à des groupes terroristes, et que d'importantes mesures peuvent être prises à la base pour contribuer à l'atteinte de cet objectif. De plus, il existe une gamme diversifiée de moyens pour atteindre ce but, et différents modes de protection conviennent à divers types d'organisation aux risques variés. Le secteur caritatif conclut ainsi : [traduction] « chaque organisation caritative doit protéger sa relation avec les collectivités dont elle s'occupe afin de fournir des programmes efficaces. Cette relation repose sur la compréhension et l'acceptation par la collectivité de l'indépendance de l'organisation caritative. Si cette assise est ébranlée,

⁴⁶ *Principles of International Charity* (élaborés par le Treasury Guidelines Working Group of Charitable Sector Organizations and Advisors, mars 2005) (www.independentsector.org/programs/gr/CharityPrinciples.pdf). En fait, les organisations ont tenté de convaincre les autorités qu'une autoréglementation permettrait l'exercice d'un meilleur contrôle sur ces questions.

la capacité d'aide de l'organisation et la sécurité des personnes qui fournissent l'aide sont sérieusement compromises⁴⁷. »

En réponse aux préoccupations du secteur caritatif et philanthropique, et en raison de l'inefficacité des premières directives rédigées à la hâte, en décembre 2005, le Département du Trésor a révisé ses directives sur les dons à l'étranger. Des améliorations ont effectivement été apportées aux nouvelles *Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S.-Based Charities*, notamment grâce à l'adoucissement de certaines exigences de diligence raisonnable coûteuses et impossibles à satisfaire imposées aux organisations américaines qui distribuent des fonds caritatifs à l'étranger⁴⁸.

Toutefois, trois questions fondamentales qui préoccupaient grandement le secteur à but non lucratif n'ont pas été modifiées. Premièrement, selon les termes utilisés par les organisations caritatives et les fondations, [traduction] « les nouvelles directives renferment des dispositions qui suggèrent [toujours] que les organisations caritatives sont des agents du gouvernement. » Une telle supposition pourrait entraîner un rejet de l'efficacité des directives et causer d'importants préjudices aux Américains qui fournissent de l'aide sur place, à l'étranger. Deuxièmement, les nouvelles directives semblent exiger des organisations à but non lucratif qui distribuent des fonds à l'étranger qu'elles recueillent plus de renseignements que ce qui était prévu dans les directives de 2002. Troisièmement, le secteur à but non lucratif craint toujours grandement que les soi-disant « pratiques exemplaires volontaires » constituent en fait une loi dissimulée, adoptée sans l'appui du Congrès et sans l'établissement officiel de règles par un organisme de réglementation. Les membres du groupe de travail formé par les organisations caritatives et les fondations concernées ont tenu les propos suivants : [traduction] « nous craignons que les nouvelles directives soient intégrées dans d'autres programmes fédéraux et se transforment en exigences légales de facto, malgré la présence du mot 'volontaire' dans le titre⁴⁹. »

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Département du Trésor américain, *Revised Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for U.S.-Based Charities* (2005) (www.treas.gov/offices/enforcement/key-issues/protecting/charities-intro.shtml). Cette approche signifie, peut-être de façon ironique, que les organisations caritatives légitimes et bien intentionnées auront de la difficulté à respecter les normes, tandis que des groupes moins professionnels ou moins bien intentionnés y parviendront plus facilement, comme me l'a fait remarquer le professeur Kent Roach.

⁴⁹ Council of Foundations, lettre au Département du Trésor américain au sujet des nouvelles directives contre le financement du terrorisme (2006) (www.usig.org/PDFs/Comments_to_Treasury.pdf).

Ce n'est que lorsqu'il a dû faire directement face aux mesures du gouvernement pouvant nuire à la capacité des organisations à but non lucratif et des fondations américaines d'effectuer des dons à l'étranger et, éventuellement, mettre en péril leurs programmes, que le secteur caritatif et à but non lucratif américain a commencé à s'opposer à certains aspects de la nouvelle réglementation visant le secteur et reposant sur la lutte contre le terrorisme. Un conflit, pour ainsi dire, a éclaté entre le gouvernement et le secteur caritatif au sujet des dons à l'étranger, et aucune des deux parties ne cède de terrain : le Département du Trésor n'a pas retiré ses nouvelles directives (mais a plutôt procédé à une nouvelle révision à la fin de 2006)⁵⁰, et le secteur à but non lucratif continue d'insister sur le fait que ses principes devraient remplacer les directives gouvernementales. Toutefois, ce conflit n'est survenu que lorsque le secteur s'est vu directement menacé.

En 2005 et 2006, l'espoir fallacieux que les mesures gouvernementales ne viseraient qu'un petit nombre d'organisations caritatives musulmanes et que le reste du secteur à but non lucratif ne serait pas touché a de nouveau été déçu par la mise en lumière de nouvelles preuves indiquant que le gouvernement visait, en fait, un pan beaucoup plus large du secteur à but non lucratif américain à des fins de surveillance et d'examen. Il ne fait maintenant plus aucun doute que des organismes gouvernementaux ont observé les activités, filtré les appels téléphoniques et examiné les transactions de centaines, voire de milliers, d'organisations à but non lucratif américaines⁵¹. De plus, au début de l'année 2007, on a découvert que le gouvernement américain se servait d'un logiciel de suivi des donateurs pour effectuer des recherches sur ces derniers et établir une corrélation entre eux et une gamme non encore définie d'organisations à but non lucratif⁵².

Ces faits nouveaux ont également eu d'autres conséquences déplorables. Notamment, les fondations américaines ont été profondément préoccupées par les éventuelles enquêtes des autorités exécutives ou législatives sur leurs dons, et plusieurs d'entre elles ont réagi en rejetant

50 Voir http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/key-issues/protecting/docs/guidelines_charities.pdf.

51 MSNBC, « Is the Pentagon Spying on Americans? Secret Database Obtained by NBC News Tracks 'Suspicious' Domestic Groups », <Internet : MSNBC.com> (NBC News), 14 décembre 2005; « Surveillance Net Yields Few Suspects », *The Washington Post*, 5 février 2006.

52 « Anti-Terrorism Program Mines IRS Records; Privacy Advocates are Concerned that Tax Data and Other Information May Be Used Improperly », *Los Angeles Times*, 15 janvier 2007.

la responsabilité sur leurs bénéficiaires, à l'aide de nouvelles lettres de dons aux termes généraux, de ne pas s'engager dans des activités qui pourraient évoquer le sectarisme ou encourager le terrorisme ou la violence. La Fondation Ford a été particulièrement active dans ce domaine, exprimant ainsi son aversion pour les propos antisémites tenus par un de ses bénéficiaires à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur le racisme qui a eu lieu à Durban en 2000. Toutefois, la portée des interdictions présentées dans ses nouvelles lettres de dons a incité un groupe d'universités d'élite à s'y opposer et l'American Civil Liberties Union à prendre la décision de ne pas avaliser les dispositions générales de la nouvelle lettre de don et, par conséquent, à refuser les nouveaux fonds de la Fondation Ford⁵³, une réponse cinglante à l'approche d'autoréglementation (défensive) adoptée par cette dernière.

Après avoir négocié avec un certain nombre d'universités, la Fondation Ford a réaffirmé son engagement envers la liberté universitaire et la liberté d'expression sur les campus, indiquant ainsi clairement que les termes utilisés dans la lettre n'allaient pas à l'encontre de ces libertés. Dans au moins un des cas – Stanford – où l'établissement a beaucoup hésité à signer la lettre de la Fondation, une lettre à part a été envoyée à l'établissement, dans laquelle la Fondation Ford renouvelle clairement son engagement envers la liberté universitaire et la liberté d'expression⁵⁴.

D'autres organisations ont toutefois été concernées par cette question. En 2004, après de longs débats internes, l'American Civil Liberties Union (ACLU) a également commencé à refuser les dons de la Fondation Ford et de la Fondation Rockefeller. L'ACLU a décidé d'agir ainsi, selon son directeur exécutif, Anthony Romero, [traduction] « plutôt que de signer des ententes de financement restrictives qui pourraient porter atteinte aux libertés civiles que défendent l'ACLU et d'autres bénéficiaires » en restreignant le droit à la liberté d'expression de l'organisation et de ses membres. L'ACLU a diffusé un communiqué dans lequel elle blâme principalement le gouvernement, et non la Fondation Ford, pour ce conflit :

⁵³ Sidel, *More Secure, Less Free?*, op. cit.; S. Sherman, « Target Ford », *The Nation*, 5 juin 2006.

⁵⁴ Pour un compte rendu détaillé des discussions qui ont eu lieu entre Stanford et la Fondation Ford, du point de vue de Stanford, voir le compte rendu du 26 janvier 2005 du Stanford Faculty Senate, à l'adresse news-service.stanford.edu/news/2005/january26/minutes-012605.html.

[traduction]

Cette administration et sa guerre à la terreur ont créé un climat de peur qui s'étend bien au-delà des problèmes de sécurité nationale, et qui menace les libertés civiles de tous les Américains. [...] Le conseil et la direction de l'ACLU ont pris la pénible décision, respectant ainsi ses principes, de refuser 1,15 million de dollars en financement futur des fondations Ford et Rockefeller, plutôt que de signer des ententes de financement restrictives qui pourraient porter atteinte aux libertés civiles que défendent l'ACLU et d'autres bénéficiaires. [...] Il est désolant de voir deux des fondations les plus affectionnées et respectées de ce pays sentir qu'elles œuvrent dans un tel climat de peur et d'intimidation qu'elles sont obligées de demander à des milliers de bénéficiaires d'accepter des termes imprécis concernant les dons qui pourraient avoir un effet paralysant sur les libertés civiles. Néanmoins, les ambiguïtés sont tout simplement trop importantes pour les ignorer ou les accepter. On y décèle notamment de possibles interdictions quant à la liberté d'expression et d'autres activités non définies comme le « sectarisme » en tant que partie intégrante d'une guerre à la terreur peu judicieuse. En effet, les termes flous comme « sectarisme » revêtent souvent une signification chargée dans un contexte comme celui qui suit les événements du 11 Septembre. L'ACLU ne peut défendre efficacement les droits de tous les Américains, si nous, en tant que membres, ne défendons pas ces mêmes droits pour nous⁵⁵ [...]

C'était là une sortie remarquable. La Fondation Ford et l'ACLU travaillent depuis longtemps en étroite collaboration, et Ford a fourni des millions de dollars en dons à l'ACLU pour ses programmes, ses coûts de fonctionnement et sa dotation. La présidente de la Fondation Ford, Susan Berresford, a répondu par une déclaration discrète, dans laquelle elle énonce clairement le respect de la Fondation pour l'ACLU.

[traduction]

Nos valeurs fondamentales sont les mêmes que celles de l'ACLU. L'ACLU se consacre à la défense de la liberté d'expression, et nous appuyons totalement son travail. Nous approuvons aussi pleinement ses efforts pour défendre les droits des défenseurs de causes impopulaires. C'est pourquoi

⁵⁵ Voir la déclaration de Anthony D. Romero, directeur exécutif de l'ACLU : *ACLU Declines Ford and Rockefeller Grants Due to Restrictive Funding Agreement; Painful but Principled Decision to Put Civil Liberties First*, 17 octobre 2004, à l'adresse www.aclu.safefree/general.

nous avons fourni à l'organisation une aide financière importante au cours des années pour l'ensemble de ses activités. [...] La question qui nous occupe est la différence entre nos missions. La mission de la Fondation Ford est de renforcer les valeurs démocratiques, de réduire la pauvreté et l'injustice, d'encourager la coopération internationale et de faire progresser les réalisations humaines. Conformément à cette mission, nous sommes fiers d'appuyer la défense de la liberté d'expression préconisée par l'ACLU. Toutefois, nous ne sommes pas d'avis qu'un donateur privé comme Ford devrait avaliser l'ensemble des discours (comme celui qui favorise le sectarisme et la violence). Nous acceptons et respectons le fait que la mission de l'ACLU est différente de la nôtre, même si nos valeurs fondamentales sont les mêmes. [...] Nous espérons que nous aurons l'occasion, dans l'avenir, de travailler de nouveau ensemble⁵⁶.

Dans le même ordre d'idées, au cours de l'été 2004, l'organisme fédéral responsable de la Combined Federal Campaign (CFC) – l'effort intégré auquel participent des centaines de milliers de fonctionnaires fédéraux en faisant un don à une organisation à but non lucratif – a annoncé un important changement à ses politiques. L'organisme a diffusé une note dans laquelle elle demande à toutes les organisations à but non lucratif qui obtiennent des fonds de la CFC d'attester qu'elles [traduction] « n'emploient pas de personnes et ne distribuent pas de fonds, sciemment, à des organisations qui se trouvent dans les listes des organisations entretenant un lien avec le terrorisme publiées par le gouvernement américain, les Nations Unies et l'Union européenne ». Cette nouvelle exigence découle explicitement des dispositions prévues dans les directives contre le financement du terrorisme soi-disant volontaires énoncées par le Département du Trésor en 2002⁵⁷.

Cette nouvelle exigence a provoqué une vive controverse. Un certain nombre d'organisations à but non lucratif américaines ont refusé de signer l'attestation, affirmant qu'elles ne pouvaient se porter garantes de chacun de leurs employés, contractants et consultants et de toutes les autres personnes qui travaillent en collaboration avec elles, notamment en raison de la nature chaotique des listes de surveillance concernant les terroristes dressées par le gouvernement. Pour trouver un nom, qui se

⁵⁶ Déclaration de Susan V. Berresford en réponse à l'annonce de l'American Civil Liberties Union, www.fordfound.org/news/view_news_detail.cfm?news_index=147.

⁵⁷ Combined Federal Campaign, *Combined Federal Campaign Memorandum 2003-10, New Certification for 2004 CFC Application* (2003) (www.opm.gov/cfc/opmmemos/2003/2003-10.asp).

révélerait sans aucun doute un faux positif, il faudrait que l'organisation pose à ses employés des [traduction] « questions indiscrettes sur leur vie personnelle et leurs croyances⁵⁸ ». Elles ont indiqué que l'organisme fédéral qui orchestre la Combined Federal Campaign n'avait pas l'autorité légale ou constitutionnelle d'instituer ce nouveau règlement, et que le fait d'effectuer ce type de vérifications constituerait une infraction à la protection des renseignements personnels de leurs employés et une violation de leur droit d'association. De plus, elles se sont opposées à la conversion des directives soi-disant volontaires énoncées par le Département du Trésor en mandat légal sans l'approbation du Congrès ou l'établissement de règles officielles⁵⁹.

Par la suite, l'American Civil Liberties Union et un certain nombre d'autres organisations ont intenté une action en justice contre le gouvernement fédéral pour essayer d'invalider la nouvelle exigence en matière d'attestation⁶⁰. Entre-temps, des organisations à but non lucratif ont perdu des fonds en raison de leur refus de signer l'attestation; par exemple, en 2005, l'ACLU a perdu 500 000 \$ en dons d'employés du gouvernement fédéral⁶¹. En revanche, en novembre 2005, le gouvernement fédéral a retiré la nouvelle exigence prévue dans le cadre de la Combined Federal Campaign selon laquelle les organisations bénéficiaires devaient signer une attestation, et l'a remplacée par un engagement plus général de ces organisations selon lequel elles respectent les lois existantes contre le financement du terrorisme⁶².

Les poursuites entamées par les fondations Benevolence, Global Relief et Holy Land ont duré plusieurs années, et, dans plusieurs cas, ne sont pas encore réglées. Leur approche est différente de celle de la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives britannique qui cherche à corriger les actes répréhensibles, songe aux étapes intermédiaires, prévoit des sanctions et, au moins parfois, tente de faire la différence entre les fonds caritatifs affectés aux activités terroristes et les

⁵⁸ American Civil Liberties Union, *ACLU Announces Diverse Nonprofit Coalition Opposing Restrictions on Recipients of the Combined Federal Campaign*, 12 août 2004 (www.aclu.safefree/general).

⁵⁹ « ACLU to Withdraw from Charity Drive », *New York Times*, 1er août 2004; « Nonprofits Scramble to Meet Terror Rules; Worker Screening Required for CFC funds », *Washington Post*, 14 août 2004; voir aussi Sidel, *More Secure, Less Free?*, *op. cit.*

⁶⁰ « Charities Sue Over Antiterrorism Certification Regulation », *New York Times*, 11 novembre 2004; « Groups Sue OPM on Terrorism Rule; Charities Told to Screen Workers », *Washington Post*, 11 novembre 2004.

⁶¹ « ACLU Board is Split Over Terror Watch Lists », *New York Times*, 31 juillet 2004.

⁶² « Requirement on Watch Lists is Dropped », *New York Times*, 10 novembre 2005.

fonds caritatifs affectés aux activités humanitaires. De plus, l'interdiction de « soutien matériel », entre autres choses, a soulevé d'interminables litiges aux États-Unis qui n'ont pas encore été tranchés.

Résumé des lois et des politiques américaines et de leurs répercussions

Le gouvernement américain a privilégié une approche dictée par les poursuites, souvent fondée sur une responsabilité stricte ou en matière de négligence plutôt que sur une intention particulière, contrairement aux autorités britanniques et à la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives qui ont adopté une approche axée sur la « réglementation », même si les directives volontaires du Département du Trésor constituent un certain écart par rapport à une approche reposant uniquement sur les poursuites. Parallèlement, des directives non officielles, comme celles du Trésor sur les dons à l'étranger, ont été rédigées à la hâte, à la suite de consultations insuffisantes, et dans des termes tellement larges et exagérés qu'ils ont peu d'effet sur le financement du terrorisme et nuisent même au travail caritatif des Américains à l'étranger. Pour leur part, les organismes gouvernementaux (comme celui responsable de la Combined Federal Campaign) et les organisations donatrices (comme la Fondation Ford) utilisent, dans les deux cas, l'approche instaurée par le gouvernement en rejetant la responsabilité sur les organisations bénéficiaires.

III. Australie

Cadre de la loi et de la politique antiterroristes

Contrairement au Royaume-Uni et aux États-Unis, l'Australie n'avait pratiquement pas vécu de cas de terrorisme sur son territoire avant les attentats du 11 Septembre et, par conséquent, très peu de lois y étaient expressément consacrées⁶³.

⁶³ Christopher Michaelsen, « International Human Rights on Trial: The United Kingdom's and Australia's Legal Response to 9/11 », *Sydney Law Review*, no 25 (2003), p. 275-303. Un aperçu plus court et dressé précédemment du cas australien se trouve dans Sidel, *More Secure, Less Free?: Antiterrorism Policy and Civil Liberties after September 11* (University of Michigan Press, 2004, révisé en 2006).

Après les attentats du 11 Septembre, le gouvernement australien a renforcé la surveillance nationale des présumés terroristes et a présenté au parlement un certain nombre de projets de loi antiterroristes qui, de façon générale, visaient à accroître le pouvoir du gouvernement dans l'arène antiterroriste en accordant plus de pouvoir au procureur général de l'État. Parmi ces projets, on trouve le projet de modification de la loi sur la sécurité (terrorisme), le projet de loi sur la suppression du financement du terrorisme, le projet de modification du Code criminel (suppression des attentats terroristes à la bombe), le projet de modification de la loi sur la sécurité frontalière et le projet de loi sur l'interception des télécommunications, tous présentés en 2002⁶⁴.

Les premières modifications législatives proposées ont fait l'objet d'une vaste opposition généralisée en Australie, notamment de la part des groupes pour la défense des libertés civiles et des parlementaires qui affirmaient que ce que le gouvernement voulait criminaliser de nouveau au moyen de lois antiterroristes spécialisées était déjà en grande partie efficacement criminalisé et traité en vertu des lois pénales en vigueur⁶⁵. Les opposants ont forcé le gouvernement à apporter des changements au premier groupe de projets de loi présentés dans la foulée des attentats du 11 Septembre. La très large définition d'« acte terroriste » d'abord proposée par le gouvernement a été restreinte pour exiger la présence de certains éléments d'intimidation ou de coercition intentionnelle. De plus, la tentative du gouvernement pour annuler la présomption d'innocence dans les cas de terrorisme, obligeant ainsi les détenus à prouver qu'ils ne sont pas des terroristes, a été corrigée.

La première vague d'activités législatives s'est poursuivie en 2003, avec la présentation par le gouvernement de la Australian Security Intelligence Organisation Legislation Amendment (Terrorism) Act (projet de loi ASIO), qui avait principalement pour but d'autoriser les groupes australiens chargés de la sécurité de garder à vue des présumés terroristes ou des personnes qui pourraient détenir des renseignements sur d'éventuelles activités terroristes, et de criminaliser le [traduction] « refus de divulguer de l'information concernant le terrorisme⁶⁶ ». Ce projet de loi a également été fortement contesté, ce qui a eu pour effet d'en retarder de plus d'un

⁶⁴ David Kinley et Penny Martin, « International Human Rights Law at Home: Addressing the Politics of Denial », *Melbourne University Law Review* no 26 (2002), p. 466-477, 471.

⁶⁵ Pour une description claire de ce point de vue, voir p. ex. Chris Maxwell, *September 11 and Its Aftermath: Challenges for Lawyers and the Rule of Law* (allocution s'adressant à la société d'avocats Maddock Lonie et Chisholm, 15 avril 2002) (www.libertyvictoria.org.au/documents/2002-04-15_cm_speech.pdf).

⁶⁶ Michaelsen, *International Human Rights on Trial*, note 8 ci-dessus, p. 281.

an l'adoption et a obligé le gouvernement à l'assouplir pour protéger les enfants en détention, à y ajouter une clause d'extinction et à y apporter d'autres changements.

En 2003 et 2004, le gouvernement a continué de faire pression pour que des changements soient apportés aux lois afin de permettre le procès à huis clos des personnes accusées d'infractions à la sécurité nationale, d'accorder une autorisation de sécurité aux avocats, de restreindre l'accès du public et de limiter la couverture médiatique de certains procès concernant la sécurité nationale, ainsi que de se doter du pouvoir de refuser la liberté sous caution de présumés terroristes et de permettre à la police de garder à vue certains détenus pour des motifs liés au terrorisme pendant 24 heures, ce qui constitue une augmentation importante par rapport à la limite de quatre heures prévue dans le cadre des lois en vigueur⁶⁷.

En 2005, le gouvernement australien a proposé une nouvelle loi antiterroriste plus rigide qui élargirait la définition d'organisation terroriste pour y inclure les actions revendicatrices dans les limites de ce qui peut être proscrit, étendrait les pouvoirs du gouvernement en matière d'utilisation des « mesures de contrôle » et de détention préventive d'une plus vaste gamme de suspects, et renforcerait les dispositions concernant le crime de sédition⁶⁸. L'élargissement proposé des pouvoirs du gouvernement continue d'être sévèrement critiqué par les groupes pour la défense des libertés civiles.⁶⁹

Organisations caritatives et financement du terrorisme

Dans le cadre de son nouveau processus législatif antiterroriste élargi, l'Australie a accordé une certaine attention au problème du financement du terrorisme, et dans cet élan, la question de la canalisation des fonds provenant d'organisations caritatives vers des groupes terroristes a été brièvement examinée. Parmi les lois adoptées en 2002, il y avait la *Suppression of the Financing of Terrorism Act*, qui avait pour but de veiller à la mise en œuvre, en Australie, de la Convention internationale sur la

⁶⁷ Ces faits sont décrits plus en détail dans Sidel, *More Secure, Less Free*, p. 156-162.

⁶⁸ Voir Prime Minister's Office, *Counter-Terrorism Laws Strengthened*, 8 septembre 2005, à l'adresse www.pm.gov.au; Civil Rights Network, *The Anti-Terrorism Bill (No 2) 2005 (Cth)*, www.civilrightsnetwork.org. Le libellé de cette version préliminaire se trouve à l'adresse www.chiefminister.act.gov.au/docs/B05PG201_v281.pdf.

⁶⁹ « 'Appalling' Anti-Terrorism Laws Draw Criticism », *ABC News Online*, 27 septembre 2005.

suppression du financement du terrorisme et de [traduction] « priver les terroristes des moyens financiers de commettre leurs actions⁷⁰. »

La Financing of Terrorism Act modifie le Code criminel général australien en criminalisant [traduction] « le don ou la collecte de fonds en vue de faciliter un acte terroriste ». Elle prévoit également, comme l'explique McCulloch et ses collègues, que [traduction] « la déclaration par les courtiers et les établissements financiers de toute transaction qu'ils soupçonnent être liée au terrorisme, [...] une sanction pour avoir utilisé les biens de personnes soupçonnées d'activités terroristes, [...] la simplification du processus de divulgation des renseignements sur les transactions financières à d'autres pays [et] la permission de geler les biens des personnes et des entités proscrites⁷¹ ».

Le régime australien applicable au financement du terrorisme vise d'un certain nombre de façons les organisations caritatives, comme en font foi les sanctions (p. ex. la proscription) pouvant être imposées aux personnes et aux organisations pour une variété d'actes commis. Les organisations caritatives et les personnes y œuvrant peuvent, dans certains cas, être inculpées de différentes infractions de terrorisme et de financement du terrorisme. Plus précisément, à la suite des lois adoptées après le 11 Septembre, le Code criminel australien criminalise la perpétration d'actes terroristes (article 101.1), la prestation ou l'obtention d'une formation liée aux actes terroristes (101.2), la possession d'objets liés aux actes terroristes (101.4), la réception ou la rédaction de documents pouvant aider à la perpétration d'actes terroristes (101.5), les autres actes commis en vue de la préparation ou de la planification d'actes terroristes (101.6), la direction des activités d'un groupe terroriste (102.2), l'appartenance à un groupe terroriste, le recrutement de membres et la prestation ou l'obtention d'une formation liée à un tel groupe (102.3, 102.4, 102.5), l'octroi de fonds à un groupe terroriste, la collecte de fonds pour ce groupe ou l'obtention de fonds de ce dernier (102.6), l'appui à un groupe terroriste (102.7), l'association avec un groupe terroriste (102.8), ainsi que d'autres infractions distinctes liées au financement du terrorisme

70 Jude McCulloch, Sharon Pickering, Rob McQueen, Joo-Cheong Tham et David Wright-Neville, « Suppressing the Financing of Terrorism », *Current Issues in Criminal Justice*, no 16 (2004), p.71-78. Voir aussi Jude McCulloch et Sharon Pickering, « Suppressing the Financing of Terrorism: Proliferating State Crime, Eroding Censure and Extending Neo-colonialism », *British Journal of Criminology*, no 45 (2005), p. 470.

71 McCulloch et coll., *op. cit.*, également cité : M Tan, « Money Laundering and the Financing of Terrorism », *Journal of Banking and Finance Law and Practice*, no 14(2) (2003), p. 81-107.

ou d'un terroriste (103.1, 103.2). Les personnes qui entretiennent un lien avec des organisations caritatives peuvent également faire l'objet d'une mesure de contrôle ou être mises en détention préventive en vertu des articles 104 et 105 du Code.

Parmi les personnes, peu nombreuses, qui ont commenté ce régime juridique, certaines ont soulevé des questions délicates. McCulloch et ses collègues, par exemple, laissent entendre que [traduction] « la surveillance accrue et l'augmentation des règles imposées aux organisations caritatives et à but non lucratif pourraient nuire au bon fonctionnement des organisations légitimes, en plus de diminuer leur indépendance politique. L'élasticité de la définition du terrorisme et la facilité avec laquelle les gouvernements peuvent considérer une organisation comme « terroriste » dans le but de geler ses avoirs pourraient faire en sorte que des organisations caritatives ou à but non lucratif malcommodes sur le plan politique ou dissidentes soient ainsi étiquetées⁷² ».

La mise en pratique de ces dispositions a également soulevé des inquiétudes. Par exemple, en vertu de la loi susmentionnée et de la Charter of the United Nations Act 1945 (Cth), les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) ont été proscrits de l'Australie. Par conséquent, le fait de faire des dons ou de fournir des fonds au groupe proscrit, ou d'en revendre les biens, peu importe à quelle fin, y compris l'aide humanitaire, constitue une infraction criminelle. [traduction] « C'est très inquiétant, a écrit le représentant d'une des principales organisations australiennes pour la défense des libertés civiles – la Liberty Victoria, notamment du fait que la police fédérale australienne a invoqué cette liste pour effectuer une descente auprès du Comité de coordination tamoul de l'Australie en novembre dernier. [...] Cette descente a eu pour effet de susciter la peur au sein des communautés tamoules sri-lankaises de l'Australie⁷³ ».

Le rapport du Comité d'examen de la loi en matière de sécurité (Security Legislation Review Committee, SLRC), publié en juin 2006, reprend ces critiques et les développe. Le Comité y condamne plus précisément

⁷² McCulloch et coll., note 17 ci-dessus. Au sujet des questions constitutionnelles de l'Australie concernant cette loi et ses répercussions, voir Joo-Cheong Tham, « Possible Constitutional Objections to the Powers to Ban 'Terrorist' Organisations », *University of New South Wales Law Journal*, no 27 (2004), p. 482.

⁷³ Présentation de la Liberty Victoria au sujet du Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Bill 2006 (Cth), 10 décembre 2006.

certaines parties des modifications antiterroristes apportées au Code criminel qui [traduction] « semblent avoir des répercussions démesurées sur les droits de la personne et pourraient faire l'objet de contestations en droit administratif⁷⁴ ». Il recommande d'annuler ou de modifier ces dispositions. Voici certaines des dispositions qui posaient problème⁷⁵ :

1. Processus menant à la proscription. Le SLRC demande la refonte du « processus menant à la proscription à titre d'organisation terroriste » prévu à l'article 101.2 du Code criminel, indiquant :

[traduction]

[qu']aucun processus approprié n'est en place pour permettre à des personnes visées par une telle proscription d'être informées à l'avance que le procureur général envisage de proscrire leur organisation, et de démentir l'allégation selon laquelle l'organisation est une organisation terroriste. Une des conséquences de la proscription est qu'en raison du lien qu'ils entretiennent avec l'organisation visée, des personnes deviennent, une fois la proscription promulguée, passibles de poursuites au criminel. Dans le cadre de telles poursuites, l'accusé ne peut refuser d'admettre que l'organisation proscrire est une organisation terroriste ou, plus précisément, 'une organisation'. Tous les membres du SLRC croient qu'un processus plus juste et transparent est nécessaire pour procéder à la proscription d'une organisation considérée comme terroriste.

Le SLRC recommande d'améliorer le processus menant à la proscription, soit en améliorant les aspects de protection et de notification d'une proscription par décret, soit en faisant de la proscription un processus judiciaire qui prévoit un avis, une signification et une audience judiciaire. Les motifs de proscription ont été élargis en 2005 afin d'y inclure l'encouragement à la perpétration d'un acte terroriste.

2. Encouragement aux actes terroristes. Le SLRC fait remarquer que [traduction] « le fait d'encourager la perpétration d'un acte terroriste constitue l'un des motifs de proscription d'une organisation à titre d'organisation terroriste », et demande la suppression d'une partie de la

74 *Report of the Security Legislation Review Committee* (juin 2006), p. 4, consultable à l'adresse www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/National_securityReviewsSecurity_Legislation_Review_Committee. Pour les recommandations détaillées, voir p. 8-16.

75 Aucune citation n'est présentée dans les sections qui suivent; pour voir toutes les recommandations et le texte précis, consulter le rapport susmentionné (Id., p. 3-16). Des citations précises peuvent être fournies sur demande.

large définition d'« encourager » donnée à la disposition 102.1(1A) du Code criminel qui entraîne la responsabilité « [d']encourager la perpétration d'un acte terroriste dans une situation où cet encouragement pourrait inciter une personne à commettre un tel acte⁷⁶ ». Le SLRC considère que cette définition « tombe à plat, est large et pourrait être lourde de conséquences ». Advenant l'impossibilité de la supprimer, le SLRC indique que « [la disposition] devrait être plus étroitement définie et modifiée de sorte à exiger que le risque soit important ».

3. Association. Le SLRC critique également de façon directe l'infraction qui consiste à « s'associer avec un groupe terroriste », qui a été ajoutée au Code criminel australien en 2004.

[traduction]

Cette infraction enfreint manifestement un droit fondamental de la personne – la liberté d'association – et entrave les communications familiales, religieuses et légales normales. [L']article 102.8 devrait être supprimé. L'atteinte aux droits de la personne est plus grande que toute protection dont pourrait bénéficier la communauté advenant l'application de l'article. [L']élément le plus important de la disposition – le fait que d'offrir son appui à une organisation terroriste dans l'intention de l'aider à s'étendre ou à poursuivre ses activités constitue une infraction – pourrait faire l'objet d'une nouvelle infraction ne reposant pas sur une association entre la personne accusée et une autre personne.

4. Responsabilité stricte. Le SLRC demande la suppression ou la modification de plusieurs dispositions du Code criminel qui prévoient une responsabilité stricte (sanction imposée sans preuve de culpabilité – un concept assez semblable à celui de responsabilité absolue au Canada).

5. Définition d'acte terroriste. Le SLRC recommande également de modifier la définition d'« acte terroriste » donnée dans le Code criminel en [traduction] « supprimant toute mention de 'menace de mise à exécution'. Sa présence dans la définition provoque de l'incertitude et est inutile ». Le SLRC recommande de prévoir une infraction distincte pour les « actes menaçants » ou la « menace de commettre un acte terroriste », si l'on considère que cela est nécessaire.

⁷⁶ Ici, le SLRC procède à une reformulation plutôt que de citer directement la disposition 102.1(1A).

Le SLRC conclut que [traduction] « les modifications recommandées aux notions de proscription, d'encouragement, d'association et de responsabilité stricte prévues à la partie 5.3 du Code criminel aideraient à amoindrir la peur et le sentiment d'aliénation ressentis par au moins une partie des Australiens d'origine musulmane ou arabe. Ces mesures auraient pour effet d'améliorer les efforts antiterroristes, et non de les affaiblir ».

6. Formation. Le SLRC recommande également que la disposition du Code criminel qui criminalise [traduction] « la prestation de formation à une organisation terroriste ou l'obtention de formation d'une telle organisation » soit modifiée afin que [traduction] « le fait que la formation soit liée à un acte terroriste ou que la nature de la formation puisse raisonnablement préparer l'organisation ou la personne suivant la formation à commettre un acte terroriste ou à y participer devienne un élément de l'infraction ». Il indique également que l'infraction ne devrait pas constituer une responsabilité stricte.

7. Financement provenant d'une organisation terroriste ou y étant destiné. Le SLRC recommande que la large infraction actuelle consistant à « octroyer des fonds à un groupe terroriste, recueillir des fonds pour ce groupe ou obtenir des fonds de ce dernier » prévue dans le cadre de l'article 102.6 [traduction] « ne devrait pas s'appliquer aux personnes qui reçoivent des fonds de l'organisation [...] uniquement pour lui assurer des services de [...] représentation juridique [...] ou pour l'aider à se conformer [...] à la loi [...] ».

8. Offrir du soutien à une organisation terroriste. Le SLRC recommande de modifier cette infraction afin de [traduction] « veiller à ce que le mot 'soutien' ne puisse être interprété de manière à s'étendre à la propagation d'opinions qui semblent favorables à une organisation proscrite et à ses objectifs déclarés », tenant ainsi compte des préoccupations en matière de la liberté d'expression que cause la portée de l'interdiction de soutien.

Plutôt que de tenir compte des avertissements et des limites suggérés par le Comité d'examen, le gouvernement a adopté en 2006 la Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act, qui aura probablement pour effet d'accroître les répercussions sur le secteur caritatif australien. L'objectif de cette loi est de faire en sorte que l'Australie se conforme aux normes du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

La Loi⁷⁷ vise principalement [traduction] « les secteurs de la finance et du jeu, les courtiers en lingots d'or et les avocats/comptables (mais uniquement dans la mesure où ils fournissent des services financiers en concurrence directe avec le secteur financier – le secret professionnel continuera de s'appliquer) qui offrent des services désignés », et sera élargie pour viser également « les agents immobiliers, les bijoutiers, les avocats et les comptables ». La définition de « services désignés » prévue par la Loi couvre [traduction] « une grande variété de services financiers, comme l'ouverture d'un compte, l'acceptation d'argent en dépôt, les prêts, la délivrance d'une lettre de change, d'un billet à ordre ou d'une lettre de crédit, la délivrance d'une carte de débit ou d'une carte à valeur stockée, l'émission de chèques de voyage, l'envoi et la réception d'instructions de transfert de fonds par voie électronique, l'accès à de l'argent ou à des biens en fonction d'une entente de versements désignée, l'obtention ou l'aliénation d'une lettre de change, d'un billet à ordre ou d'une lettre de crédit, l'émission ou la vente d'un titre ou d'un produit dérivé, l'acceptation d'une contribution à une caisse de retraite, de son renouvellement ou de son transfert pour le compte de son bénéficiaire et l'échange de numéraires⁷⁸ ». Il est donc possible qu'une organisation caritative ou autre fournisse de tels services et tombe sous le coup de la loi la Loi, pour avoir accepté une contribution ou envoyé des instructions de transfert de fonds par voie électronique par exemple, même s'il ne s'agit pas d'une entité désignée visée par la Loi.

Ainsi, selon un fin observateur australien de ce secteur et de la loi, [traduction] « les fonds obtenus de ce secteur [caritatif et à but non lucratif] seront assujettis aux dispositions de la [Loi]. Normalement, les obligations sont imposées aux 'entités déclarantes', c'est-à-dire les entités qui fournissent des 'services désignés' (art. 5). Les 'services désignés' couvrent toute une gamme de services financiers ([...] art. 6, tableau 1) et, par conséquent, les organisations caritatives et à but non lucratif qui obtiennent des services désignés seront concernées par la [Loi] en ce sens que les 'entités déclarantes', au moment de d'honorer leurs obligations, recueilleront des renseignements financiers sur ces organisations et,

⁷⁷ La *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act* 2006 se trouve à l'adresse www.comlaw.gov.au/comlaw/legislation/act1.nsf/asmade/bytitle/AD9D7C024DC9E300CA257244001003BF?OpenDocument; et le mémoire explicatif, à l'adresse www.comlaw.gov.au/comlaw/legislation/bills1.nsf/bills/bytitle/666CB8390F7D8E10CA25721900788934?OpenDocument&VIEWCAT=attachment&COUNT=999&START=1.

⁷⁸ Mémoire explicatif, p. 1.

dans certains cas, les transmettront à l'AUSTRAC [Australian Transaction Reports and Analysis Centre] (qui les transmettra aux services de sécurité et de police)⁷⁹ ».

Les organisations caritatives et à but non lucratif australiennes peuvent également faire l'objet d'une [traduction] « attention spéciale lorsque les 'entités déclarantes' chercheront à honorer leurs obligations en vertu du régime AML/CTF [australien]⁸⁰ », car la Loi vise à codifier les engagements pris par l'Australie de se conformer aux normes du GAFI, et un des principaux éléments visés par le GAFI, par le biais de la Recommandation spéciale VIII, est le secteur à but non lucratif.

La nouvelle loi régleme également ce qu'elle appelle les « ententes de versements désignées », qui sont [traduction] « le terme employé cette [loi] pour désigner les autres systèmes de transfert de fonds comme le hawala⁸¹ ». Ainsi, les groupes visés – qui peuvent être des organisations caritatives ou à but non lucratif, ou entretenir des liens étroits avec elles – devront satisfaire aux exigences de la Loi concernant ces « ententes », notamment à l'obligation de rendre compte en tant qu'« entités déclarantes » prévue par la Loi (art. 6) et à l'obligation de s'enregistrer (partie 6). Un des problèmes qui pourrait se poser ici est que la Loi soit utilisée aux fins d'une réglementation indirecte et sélective des œuvres de bienfaisance, et possiblement, des organisations qui leur fournissent des services.

La Loi a été vertement critiquée par des représentants du grand secteur de l'industrie, par les défenseurs des libertés civiles, par le milieu universitaire, entre autres, au cours de la période de commentaires obligatoire. Au moins une organisation – la Liberty Victoria, chef de file dans la défense des libertés civiles – a expressément soulevé le problème des répercussions sur le secteur caritatif.

Liberty Victoria a indiqué que comme les infractions sous-jacentes liées au financement du terrorisme (dont il a été question précédemment; art. 102.6 du Code criminel) sont [traduction] « très larges et englobent des comportements allant bien au-delà du financement intentionnel de la violence pour des motifs politiques ou religieux [y compris la criminalisation les dons en argent faits aux groupes comme le Hamas]

79 Communication d'un universitaire australien.

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

dans l'unique but d'aider à ses activités humanitaires [et comme] tous les 'groupes terroristes' énumérés dans le Code criminel, à l'exception d'un seul, sont des groupes s'autodéfinissant comme musulmans, les dispositions concernant les 'groupes terroristes' du Code criminel ont provoqué un sentiment de crainte et d'incertitude tangible au sein de la communauté musulmane d'Australie, en particulier en ce qui a trait aux dons de bienfaisance⁸² ».

Liberty Victoria cite un membre du Conseil islamique de Victoria au sujet des conséquences des dispositions, et de leur aggravation éventuelle par la nouvelle Loi : [traduction] « Ce niveau d'incertitude au sujet d'une infraction d'une telle gravité est grandement inquiétant. En ce qui concerne la communauté musulmane d'Australie, il l'est doublement. Car les œuvres caritatives forment l'un des cinq piliers sur lesquels la pratique de l'islam est construite; en général, les musulmans sont des gens charitables. Cela est particulièrement vrai à certains moments de l'année islamique, lorsque la charité est ordonnée par la religion. D'innombrables activités de financement ont eu lieu à la suite du tsunami et du séisme au Pakistan, et même lorsque les choses suivent leur cours normal, les organisations caritatives musulmanes fournissent régulièrement de l'aide à des parties du monde islamique que bon nombre d'autres organisations oublient⁸³ ».

Liberty Victoria conteste la nécessité de telles dispositions – de même que l'idée qu'elles traduisent fidèlement les obligations de l'Australie prévues dans le cadre de la Convention internationale sur la suppression du financement du terrorisme et des recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme. Dans les faits, écrit Liberty Victoria, [traduction] « ces deux documents, qui demandent la criminalisation du financement du terrorisme, définissent ce concept de façon plus étroite que les dispositions 20-1 de la Charter of the United Nations Act 1945 (Cth) et 102.6 du Code criminel, en soulignant qu'il doit y avoir intention ou connaissance du fait que les fonds seront utilisés à des fins terroristes. [E]n n'exigeant pas qu'il y ait intention ou connaissance du fait que les fonds seront utilisés pour aider à des actes de violence, [la loi australienne] va à l'encontre » de ces normes internationales⁸⁴.

82 Présentation de la Liberty Victoria au sujet du Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Bill 2006 (Cth), 10 décembre 2006.

83 Liberty Victoria, *ibid.*, citation tirée de Waleed Aly, « Reckless Terror Law Threatens to Make Charity End at Home », *The Age* (Melbourne), 29 novembre 2005, p. 15.

84 Liberty Victoria, *ibid.*

Selon Liberty Victoria, la solution est assez claire : que les infractions prévues dans une section à part du Code criminel australien, soit la section 103, [traduction] « exigent au moins que les fonds aient un quelconque lien avec la perpétration d'un 'acte terroriste'. Par conséquent, on recommande que le 'financement du terrorisme' prévu dans le cadre de la [nouvelle loi] soit limité à l'envoi des fonds aux fins d'une infraction prévue à la section 103 du Code criminel⁸⁵. » Cette suggestion n'a pas été retenue par les rédacteurs.

À notre connaissance, les dispositions législatives antiterroristes australiennes n'ont pas encore été utilisées pour proscrire des organisations caritatives pour des motifs de terrorisme ou à d'autres fins à l'endroit de ces organisations. Il est possible que la nouvelle législation ait davantage de répercussions sur le secteur caritatif, mais la vaste législation existante ne semble pas avoir été utilisée contre le secteur, et son efficacité à bloquer la canalisation des fonds provenant d'organisations caritatives vers les groupes terroristes et à faire échec au terrorisme peut légitimement être mise en question.

Conclusions générales

Un certain nombre de similitudes et de leçons communes ressortent de l'examen des organisations caritatives et du financement du terrorisme au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie.

1. Des lois et des règlements interdisant différentes formes d'aide caritative aux groupes terroristes ou l'utilisation de cette aide par les terroristes étaient généralement en place avant le 11 Septembre. Ils ont rapidement été élargis au cours des années qui ont suivi, et leur portée est encore plus large aujourd'hui. Plusieurs pays s'efforcent d'étendre encore davantage ces mesures.

2. Le secteur caritatif a manifesté son désaccord de façon épisodique, tout au plus, surtout aux États-Unis, où les directives volontaires du gouvernement sur les dons à l'étranger ont fait des mécontents, en particulier au sein du secteur philanthropique. Les organisations caritatives et philanthropiques semblent commencer à se préoccuper de

⁸⁵ Liberty Victoria, *ibid.*

l'élargissement des règles gouvernementales uniquement lorsqu'elles sont directement visées, comme dans le cas des directives du Département du Trésor américain sur le financement à l'étranger. L'approche britannique, où le rôle de réglementation de la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives est jusqu'à maintenant demeuré au cœur des activités d'enquête et d'exécution de la loi, semble avoir suscité moins d'opposition de la part du secteur bénévole.

3. Voici quelques questions clés qui semblent concerner chacun des pays :

- Le processus menant à la proscription, l'obligation d'intention et la portée et la possibilité de révision des décisions prises à cet égard;
- L'existence et l'équité d'un processus d'annulation de la décision de proscription;
- La portée du « soutien » au terrorisme, du « soutien matériel », de l'« aide », de la « formation » ou des infractions liées au financement, y compris l'inexistence fréquente d'une obligation d'intention coupable et l'importance de l'infraction;
- Les menaces à la liberté d'association que peuvent constituer les vastes lois déjà promulguées ou présentées;
- La difficulté de préserver le rôle central des organismes de réglementation des œuvres caritatives apolitiques et non partisans existantes.

Une des différences importantes entre ces pays, qui pourrait intéresser la Commission, concerne les cas britannique et américain. L'approche de réglementation adoptée par le Royaume-Uni, avec au cœur la Commission de surveillance, met l'accent sur les enquêtes concernant les cas suspects et prévoit toute une gamme de solutions possibles allant des procédures améliorées à la fermeture et à la proscription de l'organisation caritative, en passant par le remplacement des administrateurs. Pour leur part, les Américains ont axé leur approche sur les poursuites dans les cas de « soutien matériel » et d'autres accusations au criminel, auxquelles se sont récemment ajoutées les « directives volontaires » ayant pour but de faire

valoir la conformité, en particulier au sein du secteur philanthropique. Selon moi, l'approche britannique s'est révélée plus efficace depuis 2001 que l'approche américaine. Les études de cas britanniques exposées précédemment montrent que la Commission de surveillance des activités des organisations caritatives emploie une vaste gamme d'outils d'enquête et de réglementation pour répondre aux inquiétudes concernant les liens que pourraient entretenir des organisations caritatives avec le terrorisme. Ces mesures de réglementation ne sont pas toutes punitives; il peut s'agir d'une obligation d'améliorer la tenue des dossiers et d'autres mesures pouvant aider à détecter, à l'avenir, des liens avec les groupes terroristes. Il faut toutefois noter que la réglementation s'appliquant aux organisations caritatives en Grande-Bretagne relève d'un seul ordre de gouvernement, tandis qu'aux États-Unis, en Australie et au Canada, les pouvoirs de réglementation sont partagés entre différents ordres de gouvernement.

5. L'autoréglementation est plus ou moins une réussite dans ces pays. Aux États-Unis, l'approche d'autoréglementation préconisée par les directives volontaires du Département du Trésor sur les dons à l'étranger a été contestée. Certaines organisations caritatives ont essayé de se conformer à ces directives en procédant à des examens détaillés, tandis que d'autres ont cherché à rejeter la responsabilité vers les bénéficiaires au moyen de lettres de dons révisées plus exigeantes. Au Royaume-Uni, le savoir-faire et la subtilité de la Commission de surveillance, ainsi que son rôle, ont probablement diminué le besoin d'une approche d'autoréglementation, puisque la Commission a contribué à informer le secteur caritatif, tout en adoptant une série de mesures d'enquête et d'exécution de la loi.

Mark Sidel est professeur de droit, chercheur-boursier à la faculté et boursier Lauridsen à l'Université de l'Iowa ainsi que chercheur-boursier au Obermann Center for Advanced Studies de cette université. Il a abondamment écrit sur le droit et les politiques antiterroristes et leur impact sur le secteur sans but lucratif, la philanthropie et la société civile. L'International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) et la Catholic Organisation for Relief and Development Aid (Cordaid) lui ont décerné le prix 2008 des libertés civiles en reconnaissance de son travail touchant les œuvres de bienfaisance et l'antiterrorisme aux États-Unis et au Royaume-Uni.

M. Sidel a été professeur de droit invité à l'École de droit de Harvard (1998, 2005-2006), à l'École de droit de Melbourne (2005, 2008), à l'Université de Victoria (2007) et à l'Institut d'études politiques (Sciences Po, 2004), ainsi que maître de conférences en droit W. G. Hart à la School of Oriental and African Studies (SOAS, 2003).

Il est l'auteur de *More Secure, Less Free? Anti-Terrorism Policy and Civil Liberties after September 11* (University of Michigan Press, 2004, édition revue et mise à jour en 2007). Son livre sur l'antiterrorisme et le secteur philanthropique et sans but lucratif, *The Regulation of the Voluntary Sector: Freedom and Security in an Age of Uncertainty*, sera publié par Routledge en 2009. M. Sidel a récemment organisé une importante conférence à l'Université de l'Iowa sur l'incidence du droit et des politiques antiterroristes sur le secteur bénévole dans une perspective comparée. Des universitaires et des spécialistes des politiques y ont discuté de la situation du Canada, de la Chine, de l'Union européenne, du Japon, du Kenya, de la Corée, des Pays-Bas, du Nigeria, de la Russie, du Sri Lanka, du Royaume-Uni, des États-Unis et d'autres régions.

M. Sidel est président élu de la Société internationale de recherche sur le tiers secteur (ISTR, 2009-2011) et président élu de la section du droit des sociétés à but non lucratif et de bienfaisance de l'American Association of Law Schools (AALS, 2009-2010). Il fait également des travaux de droit comparé en Asie et a beaucoup publié dans ce domaine. Ses ouvrages comprennent *Law and Society in Vietnam* (Cambridge University Press, 2008), *Philanthropy and Law in South Asia* (en collaboration avec I. Zaman, 2004, mise à jour en 2007) et *Cinema, Law, and the State in Asia* (en collaboration avec C. K. Creekmur, Palgrave Macmillan, 2007).

