

N° 893

SÉNAT

2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 septembre 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe*  
*sur la **manipulation de compétitions sportives**,*

Par M. André VALLINI,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 604 et 894 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA CONVENTION DE MACOLIN : UNE RÉPONSE INTERNATIONALE AU PHÉNOMÈNE DE MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES.....</b>	<b>7</b>
A. UN PHÉNOMÈNE QUI NE CONNAÎT PAS DE FRONTIÈRE .....	7
1. <i>L'industrie des paris sportifs, une économie très lucrative et florissante .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Des profits conséquents qui suscitent la convoitise des réseaux de criminalité organisée .....</i>	<i>7</i>
B. LA FRANCE N'EST PAS ÉPARGNÉE.....	9
1. <i>Les cas de manipulation ne se limitent pas à un seul sport .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Le dispositif français de lutte contre les manipulations sportives .....</i>	<i>11</i>
C. LE CONSEIL DE L'EUROPE PROPOSE D'Y APPORTER UNE RÉPONSE COMMUNE ET HARMONISÉE .....	12
<b>II. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION DE MACOLIN, PREMIER INSTRUMENT INTERNATIONAL CONTRAIGNANT EN CE DOMAINE.....</b>	<b>12</b>
A. L'OBJET DE LA CONVENTION .....	12
B. LE VOLET PRÉVENTIF.....	13
C. LES PLATEFORMES NATIONALES, UN INSTRUMENT CLÉ DE LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES .....	15
D. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS.....	17
E. LE VOLET RÉPRESSIF .....	19
F. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE JUDICIAIRE .....	20
G. LE SUIVI DE LA CONVENTION.....	20
H. LES DISPOSITIONS FINALES .....	20
1. <i>De nombreuses signatures, mais peu de ratifications .....</i>	<i>20</i>
2. <i>Les réserves .....</i>	<i>22</i>
3. <i>Les amendements .....</i>	<i>23</i>
<b>III. NOTRE DROIT NATIONAL EST CONFORME AUX EXIGENCES DE LA CONVENTION, MAIS QUELQUES PISTES D'AMÉLIORATION DEMEURENT .</b>	<b>23</b>
A. LE DROIT FRANÇAIS EST RECONNU COMME L'UN DES PLUS AVANCÉS SUR LE SUJET .....	23
B. DES RÉFLEXIONS POURRAIENT NÉANMOINS ÊTRE CONDUITES, EN LIEN AVEC LE CONSEIL DE L'EUROPE .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....31**

## L'ESSENTIEL

Les études conduites dans les années 2000 et consacrées à la manipulation des compétitions sportives, notamment liée aux paris sportifs, ont mis en évidence l'action de réseaux internationaux de criminalité organisée. Les États ont alors pris conscience du caractère transnational du phénomène des manipulations des compétitions sportives et, partant, de la nécessité d'une coopération internationale efficace.

Europol évalue les **recettes criminelles mondiales** provenant des paris truqués à **120 millions d'euros** pour la seule année 2020. Au-delà des considérations économiques, le phénomène porte également atteinte à l'intégrité des compétitions sportives en compromettant leur imprévisibilité.

Face à ce phénomène, qui n'épargne pas la France, le Conseil de l'Europe a proposé d'apporter une réponse commune et harmonisée, sous la forme d'un instrument juridiquement contraignant : c'est ainsi que la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, dite « Convention de Macolin », a vu le jour en septembre 2014.

**Cette convention traite de la manipulation des rencontres sportives dans son ensemble, sans se limiter à la question des paris sportifs ; son champ d'application est donc très large et concerne tous les sports et toutes les compétitions.** Elle enjoint aux parties de se doter des moyens pour prévenir, détecter et sanctionner toute tricherie dans le cadre de compétitions sportives, et de prévoir des mesures visant à renforcer les échanges d'informations ainsi que la coopération nationale et internationale. À cet égard, la convention veille à impliquer l'ensemble des acteurs intéressés par la lutte contre la manipulation des compétitions sportives, à savoir les autorités publiques, les organisations sportives, les organisateurs de compétitions, les sportifs eux-mêmes et les opérateurs de paris.

Bien que notre droit interne réponde largement aux prescriptions de la convention, quelques évolutions législatives pourraient utilement être envisagées afin de renforcer davantage notre arsenal juridique en ce domaine.

À l'approche de deux événements sportifs majeurs qui seront organisés en France - la Coupe du monde de rugby en 2023, et les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024 -, la ratification de cette convention est essentielle pour protéger l'intégrité des compétitions et des sportifs qui y participeront.

Après un examen attentif de ses dispositions, **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier.



## I. LA CONVENTION DE MACOLIN : UNE RÉPONSE INTERNATIONALE AU PHÉNOMÈNE DE MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

### A. UN PHÉNOMÈNE QUI NE CONNAÎT PAS DE FRONTIÈRE

#### 1. L'industrie des paris sportifs, une économie très lucrative et florissante

Sportradar<sup>1</sup> estime à 1 450 milliards d'euros le chiffre d'affaires mondial de l'industrie des paris sportifs pour l'année 2021, dont 955 milliards d'euros pour le seul continent asiatique et 220 milliards d'euros pour le continent européen. Plus de la moitié de ce chiffre d'affaires concerne le football qui, avec 745 milliards d'euros de paris réalisés en 2021, devance de très loin le tennis et le basketball (respectivement 190 et 185 milliards d'euros).

Selon *The International Betting Integrity Association* (IBIA), le marché mondial réglementé a généré 74,1 milliards de dollars de gains bruts en 2019, pour un chiffre d'affaires d'environ 490 milliards de dollars. En 2025, il devrait générer 105,7 milliards de dollars pour un chiffre d'affaires de quelque 770 milliards de dollars.

D'après les informations recueillies auprès du Conseil de l'Europe, l'Albanie est le seul État membre interdisant intégralement les paris en ligne. Alors que l'Allemagne a récemment ouvert son marché, et que la Hongrie en a pris la voie, les paris sont maintenus sous monopole étatique en Finlande et en Norvège – où l'accès à des sites étrangers est néanmoins autorisé, contrairement à la France. Enfin, la Suisse interdit aux sites sans agrément d'offrir leurs services aux personnes relevant de sa juridiction.

#### 2. Des profits conséquents qui suscitent la convoitise des réseaux de criminalité organisée

Les études conduites dans les années 2000 et consacrées à la manipulation des compétitions sportives, notamment liée aux paris sportifs, ont mis en lumière l'action de réseaux internationaux de criminalité organisée. Dès lors, les États ont pris conscience du caractère transfrontalier du phénomène des manipulations des compétitions sportives et, partant, de la nécessité d'une coopération internationale efficace.

---

<sup>1</sup> Société suisse qui collecte et analyse des données sportives pour les bookmakers, les fédérations sportives et les médias.

En effet, les manipulateurs s'intéressent particulièrement aux sports qui font l'objet de nombreux paris en ce qu'ils leur permettent d'agir plus discrètement, en déposant des mises auprès de plusieurs opérateurs et dans différents pays ; c'est notamment le cas du football qui, en France, concentre plus de 60 % des paris. La coopération internationale et l'échange d'informations permettent de détecter ces manipulations et ces tentatives de contournement des dispositifs de surveillance.

Plusieurs cas de manipulation impliquant des réseaux transnationaux ont ainsi été mis au jour ces dernières années :

– en mai 2018, six hommes ont été interpellés en Belgique, dont le « Maestro », âgé de 28 ans, poursuivi pour des faits de corruption, de blanchiment d'argent, de faux en écriture, d'appartenance à une organisation criminelle et d'infraction à la législation sur les jeux de hasard. Son procès est prévu prochainement en Belgique, et un volet français pourrait être traité par le Parquet national financier. Considéré par les enquêteurs belges comme la tête de l'organisation criminelle, le « Maestro » aurait proposé à quelque 130 joueurs de tennis de toutes nationalités, dont de nombreux Français, jusqu'à 3 000 euros par match arrangé, permettant à son réseau criminel d'empocher des centaines de milliers d'euros grâce à des paris réalisés en Asie du Sud-Est. Cette arrestation a entraîné, l'année suivante, une chute de près de 47 % du nombre d'alertes mondiales concernant le tennis ;

– Yana Sizikova, joueuse de tennis russe, a été interpellée en juin 2021 par le Service central des courses et jeux (SCCJ)<sup>1</sup>, dans le cadre d'une enquête portant sur des soupçons de paris truqués, réalisés sur un match de double disputé à Roland-Garros l'année précédente. En effet, des paris suspects coordonnés, qui concernaient le cinquième jeu du deuxième set, avaient été enregistrés dans sept pays européens ; ces mises anormales ont été signalées à l'Autorité nationale des jeux (ANJ) par l'intermédiaire du réseau international des plateformes nationales de lutte contre la manipulation des compétitions sportives (*cf. infra*). La joueuse a toutefois été remise en liberté, sans être poursuivie à ce stade.

Europol évalue les recettes criminelles mondiales provenant des paris sur les matchs truqués à 120 millions d'euros pour la seule année 2020. Au-delà des considérations économiques, le phénomène porte également atteinte à l'intégrité des compétitions sportives en compromettant leur caractère imprévisible (« la glorieuse incertitude du sport »).

---

<sup>1</sup> Le SCCJ est l'une des quatre unités centrales de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Il est chargé de la surveillance des établissements de jeux, des champs de courses, des paris hippiques et sportifs, et des jeux liés aux nouvelles technologies.



## B. LA FRANCE N'EST PAS ÉPARGNÉE

Lors de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne, en 2010, le Gouvernement évaluait le nombre de sites illégaux de jeux d'argent et de hasard à 25 000, et le montant des mises enregistrées auprès de ces opérateurs à 3 ou 4 milliards d'euros ; les trois quarts des paris étaient alors pris sur ces sites<sup>1</sup>.

L'importance de ces chiffres, conjuguée à la pression exercée à l'époque par la Commission européenne, a justifié la libéralisation des marchés de paris hippiques, de paris sportifs et de jeux de cercle en ligne. D'après le Gouvernement, l'ouverture à la concurrence du secteur des paris sportifs a permis de faire rapidement disparaître l'offre illégale<sup>2</sup>.

Le marché français des jeux d'argent est évalué par l'ANJ à 11 milliards d'euros annuels, dont 2 milliards d'euros pour les paris sportifs. D'après l'étude d'impact du projet de loi, **le nombre de comptes joueurs actifs a été multiplié par cinq en 8 ans**, passant de 765 000 en 2012 à plus de 3,8 millions en 2020, ce qui n'est pas sans incidence sur **le total des mises qui a été multiplié par plus de sept** sur la même période.

Aujourd'hui, les paris sportifs sont proposés en ligne par quinze opérateurs agréés et par la Française des jeux, en points de vente. Seuls les paris sportifs portant sur des compétitions ou manifestations sportives expressément autorisées par l'ANJ, au regard notamment des risques de manipulation qu'elles présentent, peuvent être proposés ; il en va de même pour les phases de jeux et les types de résultats pouvant servir de support à ces paris<sup>3</sup>. À cet effet, l'ANJ tient à jour la liste des supports de paris sportifs autorisés (ou « liste sport »).

Les opérateurs sont chargés de détecter et d'informer, sans délai, l'ANJ des atypismes dans les prises de paris offerts. La présidente de l'Autorité nationale des jeux peut alors, s'il existe des indices graves et concordants de manipulation d'une compétition ou manifestation sportive inscrite sur la liste, interdire, pour une durée qu'elle détermine, tout pari sur celle-ci.

---

<sup>1</sup> En revanche, l'ANJ ne dispose pas d'information sur l'offre illégale proposée à l'époque en réseau physique de distribution.

<sup>2</sup> Lors de son audition, l'ANJ a fait part au rapporteur de son intention de commander une enquête sur l'étendue de l'offre illégale en ligne en France. Cette étude, dont elle déterminera elle-même les critères, lui permettra notamment de mieux lutter contre l'offre illégale en ligne, en priorisant les actions à mener envers les acteurs les plus dangereux et les plus présents en France.

<sup>3</sup> En France, les paris peuvent porter sur plusieurs types de résultats : les résultats finaux des compétitions ou manifestations sportives ; les résultats des phases de jeux des compétitions ou des manifestations sportives ; tout événement sportif ayant un enjeu sportif intervenant au cours d'une compétition, d'une manifestation sportive ou d'une phase de jeu (cf. II de l'article 40 du décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de régulation de l'Autorité nationale des jeux).

## 1. Les cas de manipulation ne se limitent pas à un seul sport

Notre pays n'est pas à l'abri des manipulations des compétitions sportives organisées sur son territoire. Lors de son audition, l'ANJ a cité quelques exemples illustrant ce phénomène en France, dont la presse s'est également fait l'écho :

– en septembre 2012, une enquête judiciaire a été ouverte sur le match de première division masculine de handball opposant les clubs de Cesson et Montpellier (« affaire Karabatic »). Des paris avaient été enregistrés en point de vente de la Française de jeux sur le résultat à la mi-temps, et étaient considérés comme suspects par leur ampleur (100 000 euros misés, contre 100 euros habituellement sur ce type de résultat) et par leur géolocalisation. Le 1<sup>er</sup> février 2017, après une première condamnation en 2015, la cour d'appel de Montpellier a décidé de condamner quinze des seize prévenus à des peines s'échelonnant de 10 000 euros d'amende avec sursis à quatre mois de prison avec sursis et 40 000 euros d'amende ;

– le 9 mai 2014, lors d'un match de football de National (troisième division), quatre buts ont été encaissés en 21 minutes par le gardien, dont un but inscrit contre son camp par le capitaine de l'équipe. Alors que le club avait mis à pied les deux joueurs, Sportradar avait relevé une cotation anormale du match et un volume de paris vingt fois supérieur à la moyenne pour une telle rencontre, effectués en Indonésie. En février 2020, un de ces anciens joueurs de l'Étoile Fréjus Saint-Raphaël a été condamné à un an de prison avec sursis, à 10 000 euros d'amende et à une interdiction d'exercer dans le sport pendant 5 ans pour avoir contribué à faire perdre son équipe au bénéfice de parieurs inconnus, tandis que le second joueur a vu son procès renvoyé ;

– à la suite d'écoutes judiciaires dans une autre affaire, le SCCJ a ouvert une enquête sur une rencontre de Ligue 2 de football opposant l'équipe de Caen à celle de Nîmes, le 13 mai 2014. Le 13 septembre 2018, le tribunal correctionnel de Paris a condamné sept personnes, dont l'ancien président du Nîmes Olympique et l'ancien actionnaire majoritaire du club, condamnés à 3 ans d'emprisonnement dont 18 mois avec sursis, 50 000 euros d'amende et 5 ans d'interdiction d'exercice d'une activité en lien avec le football ;

– en octobre 2017, un joueur de tennis de 16 ans a été approché au tournoi *Future* de Mulhouse pour perdre le premier set 6-0 en échange d'une récompense de 1 000 euros. L'instigateur, qui souffrait d'addiction aux jeux d'argent, a été condamné le 12 juillet 2018 à une peine de 4 mois de prison avec sursis, assortie d'une mise à l'épreuve de 2 ans, ainsi qu'à une obligation de soins. Il s'agit de la première condamnation pour délit de corruption sportive, prévu à l'article 445-1-1 du code pénal.

Les données de l'ANJ et de la plateforme française de lutte contre la manipulation des compétitions sportives font état d'un **plus grand nombre d'alertes sur le football, le tennis, le basket, le handball** – sports sur lesquels sont enregistrés de très nombreux paris –, ainsi que sur d'autres sports individuels de raquettes tels que le badminton et le tennis de table. Toutefois, aucun sport n'est à l'abri de manipulations.

## **2. Le dispositif français de lutte contre les manipulations sportives**

Plusieurs autorités et services de l'État concourent à la lutte contre la manipulation des compétitions sportives :

- le ministère de l'intérieur à travers le Service central des courses et jeux, service de police judiciaire ;
- le ministère de la justice à travers la Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (Junalco) d'une part, et le Parquet national financier (PNF) d'autre part ;
- le ministère chargé des finances à travers Tracfin<sup>1</sup>, service de renseignement ;
- le ministère chargé des sports, au titre de la présidence de la plateforme nationale et de la coordination de la prévention contre la manipulation des compétitions ;
- l'Autorité nationale des jeux (ANJ), autorité administrative indépendante. Tous les paris pris sur le marché régulé sont enregistrés en temps réel dans le support matériel d'archivage des opérateurs agréés, mentionnés à l'article 31 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ; l'ANJ a accès à ces données, ce qui lui permet de connaître immédiatement l'objet des paris, la date et l'heure auxquels ils ont été pris, leur objet, le montant de la mise placée, ainsi que l'identité et l'adresse du domicile du parieur.

La coordination de tous ces services se fait notamment au sein de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, qui se réunit tous les trimestres.

S'agissant de la coopération internationale, les services de police coopèrent avec leurs homologues étrangers ainsi qu'avec Europol et Interpol. En ce qui concerne le volet administratif, la coordination est assurée par le groupe de Copenhague (*cf. infra*), mais des échanges directs entre plateformes nationales restent possibles.

---

<sup>1</sup> Tracfin (acronyme de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) est notamment chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent.

### **C. LE CONSEIL DE L'EUROPE PROPOSE D'Y APPORTER UNE RÉPONSE COMMUNE ET HARMONISÉE**

Afin de lutter contre cette menace, les États ont pris conscience du besoin de s'organiser :

– au plan national, en mobilisant le mouvement sportif, les opérateurs et les régulateurs de jeux d'argent, les forces de l'ordre et la justice, afin qu'ils travaillent ensemble à la prévention et à la surveillance des compétitions sportives ;

– au plan international, en disposant d'un instrument juridique idoine.

Dans le cadre de la recommandation CM/Rec(2011)10 sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment les matchs arrangés, adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 28 septembre 2011, une étude de faisabilité a souligné l'intérêt d'une convention internationale traitant de toutes les mesures préventives et répressives pour lutter contre la manipulation sportive.

Vice-présidente du groupe de rédaction intergouvernemental, la France a joué un rôle actif dans l'élaboration de la Convention de Macolin qui constitue le premier instrument international contraignant visant le truchage de matchs et de paris. **Cette convention a deux principaux objectifs** : d'une part, **prévenir et sanctionner les actes de corruption, de fraude ou de paris illégaux** touchant aux compétitions sportives, et d'autre part, **développer la coopération nationale et internationale** entre les différents acteurs du milieu sportif et **renforcer les échanges d'informations**.

## **II. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION DE MACOLIN, PREMIER INSTRUMENT INTERNATIONAL CONTRAIGNANT EN CE DOMAINE**

### **A. L'OBJET DE LA CONVENTION**

La Convention de Macolin traite de la manipulation des rencontres sportives dans son ensemble, sans se limiter à la question des paris sportifs ; son champ d'application est donc très large et concerne tous les sports et toutes les compétitions.

Son **objectif** est **d'apporter une réponse commune et harmonisée à la manipulation des compétitions sportives** afin de contribuer efficacement à la lutte contre ce phénomène à l'échelle mondiale, en invitant notamment les États à renforcer leur politique en la matière. Pour ce faire, elle enjoint

aux parties de se doter des moyens pour prévenir, détecter et sanctionner toute tricherie dans le cadre de compétitions sportives, et de prévoir des mesures visant à renforcer les échanges d'informations ainsi que la coopération nationale et internationale (**article 1<sup>er</sup>**). À cet égard, la convention veille à impliquer l'ensemble des acteurs intéressés par la lutte contre la manipulation des compétitions sportives, à savoir les autorités publiques, les organisations sportives, les organisateurs de compétitions, les sportifs eux-mêmes et les opérateurs de paris.

Les différents termes utilisés dans la convention sont définis à son **article 3**. La loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France a intégré les notions de paris illégaux et paris atypiques, sans toutefois en définir les termes. En effet, l'article 46 de cette loi crée un article L. 335-1 dans le code du sport qui dispose, en son III, que « *l'Autorité nationale des jeux reçoit, centralise et analyse, pour la plateforme mentionnée au présent article, les signalements relatifs aux paris atypiques et suspects pris sur des compétitions sportives organisées ou ouvertes aux paris sur le territoire français* ». En pratique, la distinction entre paris atypiques et paris suspects relève de la nomenclature de l'ANJ.

## **B. LE VOLET PRÉVENTIF**

À son **article 6**, la convention met l'accent sur le volet préventif. À ce titre, elle encourage la sensibilisation, l'éducation, la formation et la recherche sur la manipulation des compétitions sportives.

En France, les organisations sportives, les opérateurs de paris sportifs et les organisateurs de compétitions sont encouragés à combattre ce phénomène :

– s'agissant des organisateurs des compétitions, depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, l'octroi de la délégation aux fédérations est subordonné à la conclusion d'un contrat entre l'État et la fédération concernée. Dans ce cadre, les fédérations doivent élaborer une stratégie nationale visant à promouvoir les principes du contrat d'engagement républicain. Pour l'olympiade 2020-2024, le ministère chargé des sports a fixé les orientations de ces stratégies, parmi lesquelles figure la prévention du risque de manipulation des compétitions sportives, notamment en lien avec les paris sportifs ;

– s'agissant des opérateurs de paris, l'article L. 320-4 du code de la sécurité intérieure prévoit qu'ils participent à la réalisation des objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard. Parmi ces objectifs figurent, selon le 3° de l'article L. 320-3 du même code, la prévention des activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux. Pour ce faire, les opérateurs soumettent chaque année leur plan d'actions à l'approbation de l'ANJ, et rendent compte de la mise en œuvre du plan de l'année précédente.

L'**article 7** engage les parties à encourager les acteurs des compétitions sportives à signaler immédiatement toute activité suspecte et tout incident, toute incitation ou toute approche qui pourrait être considérée comme une violation des règles contre la manipulation de compétitions sportives. Le Gouvernement considère qu'une telle obligation demeure délicate à mettre en place, en raison notamment de la crainte de représailles. Néanmoins, dans les contrats de délégation les liant à l'État, les fédérations sportives s'engagent à encourager l'utilisation de la plateforme de signalement des manipulations de compétition.

L'**article 8** vise à garantir la transparence du financement des organisations sportives et à encourager les parties à les soutenir dans la lutte contre la manipulation. En outre, l'article suggère la possibilité de refuser l'octroi de subventions aux acteurs sanctionnés pour manipulation d'une compétition sportive.

Or, en France, il n'existe pas de fichier consultable par les administrations publiques recensant les organisateurs et les acteurs de compétitions sportives sanctionnés qui, en conséquence, ne pourraient pas prétendre à une subvention publique. Les contrats de délégation conclus entre l'État et les fédérations sportives ne prévoient d'ailleurs pas de remontée de ces informations des fédérations vers l'administration centrale. En revanche, d'après le ministère chargé des sports, les conventions signées entre les sportifs de haut niveau et leur fédération peuvent prévoir une disposition similaire à celle existant pour la lutte contre le dopage, sans toutefois être systématique.

L'**article 9** engage les parties à désigner une autorité chargée de la régulation des paris sportifs et de l'application de mesures de lutte contre la manipulation des compétitions sportives en lien avec les paris. La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, a donné naissance à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), devenue Autorité nationale des jeux (ANJ) en 2019, dont les missions s'inscrivent dans les objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard, à savoir : prévenir le jeu excessif et assurer la protection des mineurs ; assurer l'intégrité des opérations de jeu ; prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ; veiller à l'équilibre entre les différentes filières de jeu.

Les **articles 10 et 11** visent respectivement à prévenir les conflits d'intérêt et à encourager les parties à se doter de moyens adaptés pour lutter contre les paris sportifs illégaux (fermeture des opérateurs de paris illégaux, blocage des flux financiers entre les opérateurs de paris illégaux et les consommateurs, interdiction de la publicité pour les opérateurs de paris illégaux, sensibilisation des consommateurs aux risques liés à ces paris).

### **C. LES PLATEFORMES NATIONALES, UN INSTRUMENT CLÉ DE LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES**

Créé en janvier 2016, le « **groupe de Copenhague** », également appelé « réseau des plateformes nationales », est le groupe consultatif du comité de suivi de la Convention de Macolin chargé d'améliorer la création, le fonctionnement et le développement des plateformes nationales. En mars 2022, vingt-six plateformes nationales ont été identifiées parmi les États membres du Conseil de l'Europe.

Réunissant les représentants de ces plateformes, le groupe de Copenhague constitue un réseau mondial d'experts engagés pour détecter, sanctionner et prévenir la manipulation des compétitions sportives ; à ce titre, il assiste les États dans la création de leur plateforme nationale, soutient les plateformes existantes pour en améliorer l'efficacité, élabore des études, diffuse les bonnes pratiques, et renforce les capacités institutionnelles et professionnelles des acteurs nationaux et internationaux.

Une trentaine de pays a participé à la réunion du groupe de Copenhague de mars 2022, signe de l'intérêt porté à la Convention de Macolin. L'Australie et le Maroc, qui ont ratifié la convention, sont membres du groupe de Copenhague ; d'autres États non-membres du Conseil de l'Europe y participent en qualité d'observateurs (les États-Unis, le Canada, le Libéria et le Népal).

**La France fut l'un des premiers pays à lancer sa plateforme, dès janvier 2016 (article 13).** L'existence de cette plateforme a été consacrée par la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France et trouve désormais sa place aux articles L. 335-1 et suivants du code du sport. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont actuellement fixées par l'accord de création et son règlement intérieur ; elles ont vocation à être reprises ou précisées dans le décret en Conseil d'État en cours de rédaction<sup>1</sup>, mentionné à l'article L. 335-1 précité.

La plateforme nationale comprend deux formations :

- une formation de coordination, de prévention et de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, présidée par le directeur des sports du ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques ;

- une formation de surveillance du marché français des paris sportifs, présidée par la présidente de l'ANJ.

Les deux formations se réunissent au moins une fois par an, en séance plénière, sous la présidence de la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, et remettent un rapport d'activité.

---

<sup>1</sup> D'après le secrétariat général du Gouvernement (SGG), sa publication est envisagée en décembre 2022.

Les membres de la plateforme participent aux interventions auprès des acteurs du sport, ainsi qu'à des formations de jeunes athlètes ou d'agents du ministère chargé des sports.

**L'ANJ détecte les paris atypiques** à l'aide des alertes automatiques mises en place **à partir des millions de données de jeu enregistrées quotidiennement** : variations importantes de cotes, paris réalisés dans une région donnée, mises importantes sur une équipe ou un concurrent qui n'est pas le favori, etc. Chaque alerte fait alors l'objet d'une analyse pour tenter d'expliquer l'atypisme. Les suspicions de manipulations de compétitions sont enregistrées par l'ANJ sous la dénomination de « notices »<sup>1</sup>.

#### NOMBRE DE NOTICES ENREGISTRÉES SUR DES COMPÉTITIONS SPORTIVES EN FRANCE

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre total de notices <sup>2</sup>	17	25	32	14	13
<i>dont notices jaunes</i>	5	15	19	8	11
<i>dont notices orange</i>	6	5	10	5	2
<i>dont notices rouges</i>	6	5	3	1	0

Source : journal de bord du groupe de Copenhague

La plateforme et l'ANJ s'intéressent également aux manipulations liées à des enjeux sportifs. À titre d'exemple, si deux équipes décident de faire match nul sans qu'il n'y ait de pari, cela a une incidence pour les parieurs de bonne foi qui avaient misé de l'argent sur le match. Ce type de corruption intéresse alors la plateforme nationale, bien qu'elle ne soit pas directement liée aux paris ; néanmoins, ces arrangements doivent avoir lieu dans une compétition ouverte aux paris, l'ANJ n'ayant aucune raison d'intervenir dès lors qu'il s'agit d'un tournoi amateur.

<sup>1</sup> L'émission d'une « notice » ne constitue pas la preuve d'une manipulation que seule une décision de justice définitive peut établir avec certitude, mais traduit l'existence d'indices plus ou moins sérieux d'une manipulation.

<sup>2</sup> Définitions (cf. rapport annuel de l'ANJ) : une notice jaune correspond à un atypisme au niveau des mises ou des cotes que l'ANJ ne peut dans un premier temps expliquer ou à une rumeur de match truqué sur les réseaux sociaux ; une notice orange coïncide avec plusieurs anomalies au niveau des paris, ou à une information d'une source jugée crédible ; une notice rouge signifie que l'ANJ dispose d'éléments de nature à justifier un signalement au parquet ou aux services de police en vue de l'ouverture d'une enquête.



Il est important de préciser que les cas de manipulations de compétitions sans corruption sont très rares<sup>1</sup>. Le cas échéant, le traitement relève de procédures disciplinaires mises en place par les fédérations sportives ; en effet, le règlement disciplinaire type des fédérations sportives agréées prévoit que les organes disciplinaires de la fédération sont compétents pour prononcer des sanctions à raison des faits contraires aux règles posées par les statuts et règlements de la fédération, de ses organes déconcentrés ou, le cas échéant, de la ligue professionnelle, commis notamment par l'un de ses licenciés. Il revient alors à chaque fédération de prévoir des règles relatives aux paris et aux manipulations de compétitions dans son règlement sportif. Cependant, il n'existe pas de sanction pénale d'une manipulation en l'absence de corruption, sauf par le biais d'autres incriminations telle l'escroquerie.

Enfin, en accord avec les référents intégrité des fédérations sportives, la plateforme nationale met sous surveillance des matchs qui peuvent être à risque, ce qui peut être le cas lorsqu'une rencontre s'avère largement déséquilibrée au regard du niveau des parties.

Parallèlement, l'**application « Signale ! »**, financée par la Fondation du sport français, a vu le jour. Il s'agit d'une plateforme permettant de signaler des cas de manipulation de compétitions sportives, tout en préservant l'anonymat de ses utilisateurs. Les informations recueillies sont directement transmises à la Junalco pour traitement. À ce jour, peu de signalements ont été recensés par ce biais, l'application restant largement méconnue des acteurs du sport.

Lors de son lancement, la ministre chargée des sports souhaitait que cette application constitue une sorte de « guichet unique » permettant de signaler des faits de dopage, de harcèlement, de discrimination ou de violences sexistes et sexuelles.

Pour l'ANJ, il est essentiel de professionnaliser davantage la détection, la qualification et le traitement des cas de manipulation des compétitions sportives<sup>2</sup>. Il paraît également primordial de développer la sensibilisation à ces questions auprès de tous les acteurs du sport, en vue du recueil d'informations pertinentes.

#### **D. L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS**

L'**article 12** encourage les parties à faciliter l'échange d'informations entre les différents acteurs nationaux et internationaux, en mettant

---

<sup>1</sup> Par exemple, des acteurs d'une compétition qui décideraient de manipuler une compétition car ils ont eux-mêmes misé, bien qu'illégalement, sur ladite compétition.

<sup>2</sup> Lors de son audition, l'autorité a notamment fait part d'un besoin en ressources humaines, essentiellement dans le domaine informatique, pour se préparer aux échéances sportives importantes qu'organisera la France au cours des deux prochaines années.

notamment à disposition des organisateurs de compétitions une information relative aux types et offres de paris disponibles, pour contribuer à l'évaluation des risques ou à la mise en œuvre d'investigations ou de poursuites liées à la manipulation sportive.

Les plateformes nationales échangent entre elles des informations sur des atypismes ou des suspicions de manipulation. Lors de chaque grand événement, elles se mobilisent avec le mouvement sportif pour mettre en place une structure de suivi des compétitions.

En 2021, le Conseil de l'Europe s'est livré à une évaluation du degré de maturité des vingt-six plateformes nationales existantes, qui s'est révélée très hétérogène : toutes les plateformes n'ont pas désigné de coordinateur et certaines d'entre elles ne se réunissent jamais ; la moitié n'a pas de statut légal pour échanger des informations ; près du quart des plateformes ne collaborent pas avec leur comité national olympique ; plus du tiers d'entre elles traitent moins de dix notices par an ; les deux tiers n'ont pas accès à des outils de surveillance des cotes sur les paris.

L'**article 14** dispose que la lutte contre la manipulation des compétitions sportives doit se faire dans le respect des normes nationales et internationales relatives à la protection des données personnelles, notamment en matière d'échange d'informations.

Le projet de décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 335-2 du code du sport est, lui aussi, en cours de rédaction<sup>1</sup>. La difficulté principale tient à l'organisation de l'échange d'informations dans le respect des exigences du Règlement général sur la protection des données (RGPD) de 2016, et de la loi informatique et libertés modifiée en conséquence. Plus précisément, il est nécessaire de prévoir une protection adéquate des données, non seulement dans le cadre de l'échange d'informations entre les membres de la plateforme nationale, mais également pour l'échange d'informations avec des partenaires internationaux.

D'après l'étude d'impact et la note du Conseil d'État relative à l'examen du présent projet de loi, *« le transfert de données personnelles vers les États parties tiers à l'Union européenne non bénéficiaires de décision d'adéquation et dont la législation ne présente pas les garanties appropriées ne pourra être effectué, comme le propose au demeurant le Gouvernement dans l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi, qu'après la conclusion d'échanges de lettres établissant un cadre juridique conforme aux engagements de la France en la matière, dont l'approbation devra être autorisée par le Parlement. Dans l'attente de la conclusion de ces échanges de lettres, des transferts de données personnelles avec ces États parties pourront avoir lieu, en cas de menace grave et immédiate pour la sécurité publique, et dans le respect des règles posées par l'article 49 du RGPD et de l'article 113 de la loi informatique et libertés quant au caractère non répétitif de ces transferts. »*

---

<sup>1</sup> D'après le SGG, sa publication est, elle aussi, envisagée en décembre 2022.

## **E. LE VOLET RÉPRESSIF**

Aux termes de l'**article 15**, les parties s'engagent à mettre en place une législation pénale de nature à sanctionner la manipulation des compétitions sportives, dès lors que les faits présentent un élément de contrainte, de corruption ou de fraude. Le blanchiment et la complicité de cette infraction sont réprimés pénalement (**articles 16 et 17**).

L'**article 18** impose aux parties d'adopter des mesures prévoyant la responsabilité des personnes morales à raison des infractions prévues aux articles 15 à 17, tout en précisant que cette responsabilité n'est pas exclusive de la responsabilité pénale des personnes physiques ayant commis l'infraction.

Les règles de compétence territoriale ou personnelle que les parties doivent établir dans leur droit interne aux fins de pouvoir connaître des infractions prévues aux articles 15 à 17, sont prévues à l'**article 19**. Cet article apporte également des éléments de règlement des conflits de compétences lorsque plusieurs parties entendent exercer la leur (*cf. infra*).

La convention encourage l'adoption par les parties de mesures visant à assurer la protection effective des personnes fournissant des informations relatives aux infractions visées aux articles précédents, des témoins, et le cas échéant, des membres de la famille de ces différentes catégories de personnes. L'**article 21** n'est pas prescriptif, laissant le choix aux parties d'adopter ou non de telles mesures. En encourageant la mise en œuvre de telles mesures de protection, ces stipulations s'inscrivent dans le mouvement général de protection des lanceurs d'alerte, notamment dans le cadre de la protection de l'intégrité du sport.

Les **articles 22 et 23** imposent aux parties de prendre les mesures pertinentes destinées à sanctionner pénalement les personnes physiques et morales auteurs des infractions visées par la convention.

L'**article 24** concerne les sanctions administratives. Il impose aux parties de prendre les mesures et peines efficaces, proportionnées et dissuasives pour sanctionner les infractions aux règlements poursuivies par des autorités administratives. Il prévoit en outre que chaque partie veille à l'application de ces mesures administratives, qui peut être confiée à l'autorité de régulation des paris ou à toute autre autorité responsable.

L'**article 25** ouvre la voie à la saisie et à la confiscation des biens, documents et autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions prévues par la convention, ainsi que celle des produits de ces infractions.

## *F. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE JUDICIAIRE*

Les **articles 26 à 28** sont consacrés à la coopération internationale en matière pénale, en matière de prévention, ainsi que celle avec les organisations sportives internationales.

À cet effet, la France a déjà conclu des conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition avec l'Australie et le Maroc, États tiers signataires de la Convention de Macolin. Pour tous les autres États signataires, ils font soit partis de l'Union européenne (UE) – par conséquent, les conventions du Conseil de l'Europe s'appliquent, de même que les directives européennes –, soit ils ne sont pas membres de l'UE mais sont parties à la convention du Conseil de l'Europe en matière d'entraide judiciaire pénale (1959) et à la convention du Conseil de l'Europe en matière d'extradition (1957).

## *G. LE SUIVI DE LA CONVENTION*

Un comité de suivi de la convention est prévu aux **articles 30 et 31**. Interrogé par le rapporteur, le secrétariat du Conseil de l'Europe indique que le comité de suivi s'est réuni à quatre reprises entre novembre 2020 et avril 2022, ce qui a permis de mettre en place une structure de gouvernance ; le groupe de Copenhague est alors devenu un groupe consultatif. En outre, plusieurs documents importants ont été adoptés : un mandat, un plan d'action, une liste des organisations sportives, ou encore des critères pour l'évaluation de la conformité de la mise en œuvre de la convention dans chaque État. Parmi les priorités du Conseil de l'Europe figure la création, en novembre 2022, d'un réseau des Magistrats/procureurs référents sports (MARS), spécialisés dans le domaine de l'intégrité du sport.

## *H. LES DISPOSITIONS FINALES*

### **1. De nombreuses signatures, mais peu de ratifications**

**À ce jour, trente-neuf pays ont signé la convention**, dont trois pays tiers : l'Australie, le Maroc et la Russie. Cependant, **seuls sept États l'ont ratifiée**, à savoir trois États membres de l'Union européenne (la Grèce, l'Italie et le Portugal), et quatre autres membres du Conseil de l'Europe (la Moldavie, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine).

S'agissant des États membres de l'Union européenne (UE), l'absence de ratification s'explique principalement par les difficultés institutionnelles liées aux conditions d'adhésion de l'Union à la convention, ainsi que l'absence d'accord commun due à **l'opposition de Malte**. En effet, le pays oppose un **refus constant à la convention en raison de la définition du pari sportif illégal qu'elle contient** qui, selon Malte, dépasserait l'objet de la

convention. Cette situation empêche un plus grand rayonnement de la convention à l'échelle internationale, qui reste corrélé au nombre de pays l'ayant ratifiée.

Pour comprendre les raisons de ce blocage, il convient de rappeler le **poids économique des paris sportifs pour cet État** qui abrite de nombreuses sociétés du secteur, auxquelles il accorde des conditions fiscales avantageuses. Malte s'est hissée au premier rang européen dans ce domaine ; les jeux en ligne représenteraient **12 % de son produit intérieur brut**, ce qui représente une part conséquente de son économie.

Le processus de ratification avait également été suspendu à l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relatif à la pratique de l'accord commun dans le contexte de l'adhésion de l'UE à des accords mixtes. La CJUE a rendu l'avis 1/19 le 6 octobre 2021, indiquant que la pratique du commun accord, si elle n'était pas contraire aux traités, ne constituait pas un préalable obligatoire à l'adhésion de l'Union à un accord mixte et ne pouvait pas introduire une procédure supplémentaire dans le processus de décision. Les services juridiques du Conseil et de la Commission considèrent que le Conseil peut continuer à rechercher un accord commun mais que, dans le cas contraire, un vote à la majorité qualifiée pourrait se tenir à la demande d'un État membre ou de la Commission.

Aucune date n'est prévue à ce stade pour l'adoption de conclusions de l'UE sur la ratification de la Convention de Macolin. L'adhésion simultanée serait préférable afin d'assurer la pleine mise en œuvre de la convention dans les domaines relevant de la compétence des États membres et ceux relevant de la compétence de l'Union. Cependant, comme indiqué précédemment, cette adhésion simultanée n'est pas obligatoire ; il s'agit donc d'une décision plus politique que juridique. La France a d'ailleurs déjà ratifié par le passé des accords mixtes sans qu'il y ait eu d'adhésion de l'Union européenne ni de tous les États membres - c'est le cas, par exemple, de la convention d'Istanbul (convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique). Il convient enfin de noter que l'avis de la CJUE laisse certaines questions en suspens, dont celle de la responsabilité de l'Union au regard du droit international.

Lors de la réunion du groupe de Copenhague des 5 et 6 avril 2022, certains pays ont fait état d'un avancement dans le processus de ratification de la convention (France, États-Unis, Espagne, Pays-Bas et Australie). Par ailleurs, le Canada a fait part de son intention de signer la convention, voire de la ratifier. Enfin, Malte s'est officiellement engagée à signer la convention, mais cet engagement ne s'est pas encore concrétisé.

D'après les informations transmises par le Conseil de l'Europe, les présidents du comité de suivi et du groupe de Copenhague ont adressé un courrier à quarante-huit pays afin de les inciter à signer la convention. La priorité demeure les États membres de l'Union européenne (l'Irlande, la République tchèque, la Roumanie, la Suède, ainsi que Malte qui fait l'objet d'une attention particulière) et du Conseil de l'Europe (l'Andorre, la Bosnie-Herzégovine, Monaco, la Macédoine du Nord et la Turquie). L'objectif est de disposer d'au moins un signataire par continent ; or :

– au Maghreb, seul le Maroc a signé la convention alors que de très nombreuses alertes ont été enregistrées en Algérie et en Tunisie. Dans le reste de l'Afrique, seul le Libéria est en train de se doter d'une plateforme nationale dans un contexte de croissance des alertes enregistrées ;

– en Asie, le nombre d'alertes est également en augmentation mais le Népal demeure le seul État signataire ;

– en Amérique du Sud, aucun pays n'a encore signé la convention alors que, là aussi, les alertes sont de plus en plus nombreuses.

La lutte contre la corruption dans le sport est rarement une priorité politique ; elle le devient lorsqu'un pays est victime d'un scandale lié à la manipulation d'une compétition, ou qu'il s'apprête à organiser un événement sportif majeur – ce qui est le cas de la France qui organisera la Coupe du monde de rugby en 2023, et les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024.

## 2. Les réserves

Aux termes de l'**article 37**, une partie peut, au moment de la signature ou de la ratification, émettre les réserves identifiées aux articles 19 (compétence d'une partie à l'égard de ses ressortissants ou résidents) et 36 (clause fédérale).

La France a émis une réserve sur le paragraphe 1, alinéa d, de l'article 19 dans la mesure où la règle de compétence prévue par ce paragraphe est plus dure qu'en droit français : la compétence résultant de la « résidence habituelle » de l'auteur n'existe pas en droit français (notion inconnue du code de procédure pénale), et celle résultant de la nationalité de l'auteur exige, en droit interne, une réciprocité de l'incrimination et une plainte de la victime.

La Pologne a émis la même réserve à la signature de la convention, ainsi que plusieurs États l'ayant ratifiée (la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Suisse).

### **3. Les amendements**

L'**article 38** est relatif à la procédure d'amendements. Le Conseil de l'Europe a rejeté les amendements déposés par Malte et portant sur l'article 3 de la convention (définition du pari sportif illégal) ainsi que sur le rapport explicatif.

## **III. NOTRE DROIT NATIONAL EST CONFORME AUX EXIGENCES DE LA CONVENTION, MAIS QUELQUES PISTES D'AMÉLIORATION DEMEURENT**

### ***A. LE DROIT FRANÇAIS EST RECONNU COMME L'UN DES PLUS AVANCÉS SUR LE SUJET***

La France n'a pas fait l'objet d'une évaluation de conformité à la convention, celle-ci étant réservée aux seuls pays l'ayant ratifiée. Alors qu'un premier exercice d'auto-évaluation vient d'être lancé, le cadre juridique français semble ne montrer aucune lacune au regard des exigences de la Convention de Macolin.

Interrogé par le rapporteur, le secrétariat du Conseil de l'Europe a souligné l'excellente coopération qu'il entretient avec la plateforme française. La France est l'un des pays les plus avancés en ce domaine, et sa plateforme nationale fait partie des institutions les plus proactives et dynamiques sur les questions de manipulation des compétitions sportives ; l'élection de son coordinateur à la présidence du groupe de Copenhague en témoigne.

Les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 seront l'occasion de mettre en place un système de prévention efficace, en collaboration avec le Comité international olympique.

### ***B. DES RÉFLEXIONS POURRAIENT NÉANMOINS ÊTRE CONDUITES, EN LIEN AVEC LE CONSEIL DE L'EUROPE***

L'étude d'impact fait apparaître quelques écarts entre le cadre juridique en vigueur en France et les dispositions de la Convention de Macolin, sans pour autant qu'ils puissent être considérés comme des lacunes de notre droit national :

– l'article 3 de la convention désigne comme acteur de la compétition toute personne physique ou morale appartenant à une catégorie qu'il précise. Ces catégories sont, quant à elles, composées majoritairement de personnes physiques ; seule la catégorie des « officiels » peut recouvrir des personnes morales (propriétaires et actionnaires, notamment). Or, dans la mesure où ces personnes morales sont en nombre limité et, en tout état de cause, représentées, en droit français, par leurs dirigeants, le Gouvernement

considère qu'il n'est pas nécessaire d'adapter notre législation de manière urgente. Et d'ajouter qu'un travail de réflexion pourra toutefois être mené avec la division sport du Conseil de l'Europe et le comité de suivi de la convention, pour juger de l'opportunité d'adapter le droit national ;

– l'article 7 de la convention introduit la notion « d'informations d'initié ». La législation française relative aux paris sportifs ne prévoit pas de « délit d'initié sportif », le délit d'initié prévu à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier étant circonscrit à la sphère financière. Des discussions sur le sujet ont eu lieu au Sénat, à l'occasion de l'examen du projet de loi visant à démocratiser le sport en France. Un projet d'amendement avait été proposé au Gouvernement par plusieurs opérateurs de jeux, pour créer un délit d'initié sportif afin qu'une personne détenant une information privilégiée ne l'utilise pour elle-même ou pour autrui en vue d'en tirer profit. En raison d'une rédaction trop lacunaire et ne présentant pas suffisamment de sécurité juridique, le projet d'amendement n'a toutefois pas été retenu. La Chancellerie avait par ailleurs souligné la difficulté de l'administration de la preuve et de la qualification de l'infraction et, à ce titre, émis des réserves sur le projet de création de ce délit. Il s'agit néanmoins d'un sujet sur lequel le Gouvernement continue de travailler, en lien avec l'ANJ et les opérateurs ;

– l'article 10 de la convention vise à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations d'initié, par l'adoption de mesures appropriées. Interrogé sur l'opportunité d'étendre aux personnes morales les dispositions juridiques relatives aux conflits d'intérêt, notamment pour éviter les abus de position de sponsor ou de détenteur de part dans une organisation sportive, l'exécutif considère que l'article 32 de la loi du 12 mai 2010 précité couvre plusieurs hypothèses de conflit d'intérêt et que, par conséquent, il ne semble pas nécessaire de modifier les dispositions juridiques relatives aux conflits d'intérêts ;

– l'article 11 de la convention encourage les parties à se doter des moyens les plus adaptés pour lutter contre les paris sportifs illégaux, tels que le blocage des flux financiers entre les opérateurs de paris illégaux et les consommateurs. Or cette mesure n'existe pas en France, contrairement aux autres mesures prévues par la convention (fermeture ou restriction d'accès aux opérateurs de paris illégaux, interdiction de publicité, sensibilisation aux risques associés aux paris illégaux). Interrogé sur ce point par le rapporteur, la Chancellerie souligne que l'article 11 ne revêt aucun caractère contraignant puisqu'il n'impose aux parties que d'étudier les moyens les plus adaptés et d'envisager leur adoption dans le respect du droit applicable à la juridiction concernée ;

– l'article 18 de la convention impose aux parties d'adopter des mesures prévoyant la responsabilité des personnes morales à raison des infractions prévues aux articles précédents. Il prévoit, en outre, que « *chaque partie adopte les mesures nécessaires pour s'assurer qu'une personne morale peut être tenue pour responsable lorsque l'absence de surveillance ou de contrôle de la*



*part d'une personne physique telle que mentionnée au paragraphe 1 a rendu possible la commission d'une infraction visée aux articles 15 à 17 de la présente convention pour le compte de ladite personne morale par une personne physique agissant sous son autorité ».* Le Gouvernement considère que, dans la mesure où cet article laisse aux parties le soin de déterminer la nature de la responsabilité qu'il prévoit (civile, pénale ou administrative), le dispositif français semble couvrir cette responsabilité. Et d'ajouter, là encore, qu'une réflexion pourra être conduite avec le Conseil de l'Europe pour éventuellement modifier notre cadre juridique ;

– l'article 21 de la convention encourage l'adoption de mesures visant à assurer la protection effective des personnes qui fournissent des informations relatives aux infractions énumérées par la convention. Comme indiqué précédemment, un outil de signalement a été mis en place à l'été 2021 pour favoriser la remontée d'alertes, par toute personne, vers la plateforme nationale. Le dispositif issu de la loi « Sapin II » ne s'applique pas directement aux signalements de manipulations sportives ; néanmoins, d'après le ministère de la justice, les garanties et protection prévues par ce dispositif peuvent trouver à s'appliquer ou, à tout le moins, servir de référence pour le traitement des signalements. Ainsi, il n'existe pas de statut de lanceur d'alerte spécifique à la manipulation des compétitions sportives ; un tel dispositif, qui existe déjà en matière de lutte contre le dopage, serait superfétatoire ;

– l'article 23 de la convention impose aux parties d'adopter des mesures permettant le prononcé de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Or, en France, les personnes morales n'encourent pas la dissolution pour les délits de corruption sportive. Cette mesure judiciaire est toutefois citée à titre d'exemple dans la convention ; il ne s'agit donc pas d'une obligation pour l'État. La loi française prévoit actuellement des mesures qui, selon le Gouvernement, semblent garantir l'effectivité et la proportionnalité des sanctions.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 27 septembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. André Vallini sur le projet de loi n° 604 (2021-2022) autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives.*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, sur le rapport de notre collègue André Vallini.

**M. André Vallini, rapporteur.** – Des études conduites dans les années 2000 et consacrées à la manipulation des compétitions sportives, notamment liée aux paris sportifs, ont mis en évidence l'action de réseaux internationaux de criminalité organisée. Les États ont alors pris conscience du caractère transfrontalier du phénomène des manipulations des compétitions sportives et, partant, de la nécessité d'une coopération internationale efficace.

Les manipulations des compétitions sportives sont généralement liées aux paris sportifs et peuvent conduire à des fraudes et au blanchiment de capitaux. Europol évalue les recettes criminelles mondiales provenant des paris truqués à 120 millions d'euros pour la seule année 2020. Au-delà des considérations économiques, le phénomène porte également atteinte à l'intégrité des compétitions sportives.

Face à ce phénomène, qui n'épargne pas la France, le Conseil de l'Europe a proposé d'apporter une réponse harmonisée, sous la forme d'un instrument juridiquement contraignant : c'est ainsi que la Convention de Macolin a vu le jour en septembre 2014. La France a joué un rôle actif dans l'élaboration de ce premier instrument international visant le trucage de matchs et de paris.

Cette convention traite de la manipulation des rencontres sportives dans son ensemble, sans se limiter à la question des paris sportifs ; son champ d'application est donc très large et concerne tous les sports et toutes les compétitions. Son objectif est d'apporter une réponse commune à la manipulation des compétitions sportives afin de contribuer efficacement à la lutte contre ce phénomène à l'échelle mondiale, en invitant notamment les États à renforcer leur politique en la matière. Pour ce faire, les parties doivent se doter de moyens pour prévenir, détecter et sanctionner toute tricherie dans le cadre de compétitions sportives et prévoir des mesures

visant à renforcer l'échange d'informations, ainsi que la coopération nationale et internationale. À cet égard, la convention tend à impliquer tous les acteurs intéressés par la lutte contre la manipulation des compétitions sportives, à savoir les autorités publiques, les organisations sportives, les organisateurs de compétitions, les sportifs eux-mêmes et les opérateurs de paris.

Dans le volet préventif du texte, l'autonomie des organisations sportives en matière de sensibilisation est reconnue, mais la responsabilité des opérateurs de paris pour prévenir la manipulation des compétitions est soulignée.

Le volet répressif de la convention établit un cadre minimal identifiant les comportements répréhensibles et la nature des sanctions pouvant être prononcées, sans toutefois créer d'incrimination. En effet, eu égard à la volonté d'harmonisation, le but de la convention est de permettre une reconnaissance mutuelle des décisions et des sanctions prises par les États, sans les cantonner à un seul territoire.

L'une des mesures phares de la Convention de Macolin est l'encouragement à la mise en place d'une plateforme de lutte contre la manipulation des compétitions sportives au sein de chaque pays, pour fluidifier les échanges d'informations détenues par chaque acteur d'une compétition. La France fut l'une des premières à lancer sa plateforme, dès janvier 2016. La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France lui a donné une assise législative ; ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement seront prochainement fixées par décret en Conseil d'État.

À la faveur de récentes évolutions, la plupart des stipulations de la convention trouvent une traduction en droit français. Toutefois, certaines dispositions existantes peuvent paraître trop vagues et nécessiter une adaptation législative pour être en parfaite conformité avec la convention : c'est le cas par exemple de certaines définitions telles que « l'information d'initié », ou de dispositions ayant trait aux infractions pénales et à la responsabilité des personnes morales.

En outre, certaines des dispositions de la convention ne trouvent pas de pendant exact en droit interne mais sont considérées par la France comme étant appliquées par des pratiques existantes ou des mécanismes détournés. Ainsi, bien que le gouvernement français le juge superfétatoire, il semblerait utile de créer un dispositif de lanceur d'alerte propre à la manipulation des compétitions sportives, tout en mettant l'accent sur la sensibilisation à ce phénomène auprès de tous les acteurs du sport, professionnels comme amateurs, par une meilleure formation aux outils mis à leur disposition tels que la plateforme de signalement, encore trop méconnue.

La France a signé la convention en 2014 mais elle n'a engagé la procédure de ratification que huit ans plus tard. En effet, cette procédure a longtemps été freinée par l'opposition de Malte, qui bloque l'accord commun des États membres pour l'adhésion de l'Union européenne à la convention. Pour comprendre les raisons de ce blocage, qui porte sur la définition des paris illégaux, il convient de rappeler le poids économique des paris sportifs pour cet État, qui abrite de nombreuses sociétés du secteur, auxquelles il accorde des conditions fiscales avantageuses. Malte s'est hissée au premier rang européen dans ce domaine ; les jeux en ligne représenteraient 12 % de son produit intérieur brut !

La France accueillera prochainement deux événements sportifs majeurs : la Coupe du monde de rugby l'an prochain et les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024. La popularité et la grande médiatisation qui entourent ces compétitions exigent de protéger l'intégrité tant des sportifs que des compétitions elles-mêmes. En conséquence, il me paraît important que la France ratifie la convention, sans attendre la ratification coordonnée des vingt-sept États membres de l'Union européenne - comme elle l'a fait par le passé pour la Convention d'Istanbul.

Compte tenu, d'une part, de l'intérêt d'un instrument international pour lutter contre le trucage des matchs et des paris et, d'autre part, des échéances sportives que je viens d'évoquer, je préconise l'adoption de ce projet de loi. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 27 octobre prochain, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

**Mme Michelle Gréaume.** - Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste votera bien entendu en faveur de la ratification de cette convention. Aujourd'hui, il s'agit du seul instrument de droit contraignant qui permette de lutter contre la fraude dans les compétitions sportives.

**M. André Vallini, rapporteur.** - Ces fraudes touchent tous les pays, tous les sports et toutes les compétitions, même les plus petites d'entre elles, dans de « petits » pays. En 2021, une joueuse russe a été arrêtée à Roland-Garros dans le cadre d'une enquête préliminaire pour corruption sportive et escroquerie en bande organisée. Par ailleurs, un gardien de but suédois a été placé sous protection policière car il était menacé, ainsi que sa famille, par la mafia après avoir refusé d'encaisser volontairement des buts.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### ➤ *Conseil de l'Europe*

- **Mme Sophie Kwasny**, cheffe de la division sport
- **M. Nicolas Sayde**, secrétaire de la Convention de Macolin

### ➤ *Autorité nationale des jeux*

- **M. Rémi Lataste**, directeur général
- **M. Corentin Segalen**, responsable de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives

### ➤ *Ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques*

**Mme Amandine Carton**, chargée de mission juridique sur l'intégrité sportive

### ➤ *Ministère de la justice*

**Mme Bertille Dourte**, magistrate au bureau de la négociation pénale européenne et internationale

### ➤ *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

- **Mme Élisabeth Dotter**, rédactrice à la sous-direction des droits de l'Homme et des affaires humanitaires
- **M. Pierre Dousset**, conseiller juridique à la mission des accords et traités