COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'UE, aux négociations relatives à une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. ANTECEDENTS ET CONTEXTE POLITIQUE

Le trucage de matchs est considéré unanimement comme l'une des principales menaces pour le sport contemporain. Il porte préjudice aux valeurs du sport comme l'intégrité, la loyauté et le respect de l'autre. Cette pratique risque de détourner amateurs et supporters du sport organisé, un secteur qui représente près de 2 % de la valeur ajoutée brute de l'UE. De plus, elle est souvent liée à des réseaux criminels agissant à l'échelle mondiale. Ce problème est désormais une priorité des pouvoirs publics, du mouvement sportif et des organismes chargés de faire respecter la loi dans le monde entier.

La Commission, dans sa communication de 2011 intitulée «Développer la dimension européenne du sport», assimile expressément le trucage de matchs à une violation de l'éthique et de l'intégrité du sport. Elle est revenue sur cette question dans son livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne, dans sa communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne et dans sa communication intitulée «Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne».

Le Parlement européen a adopté, en juin 2011, une déclaration écrite sur la lutte contre la corruption dans le sport européen puis, en février 2012, une résolution sur le développement de la dimension européenne du sport appelant au renforcement de la coopération internationale pour mettre fin à la pratique des matchs arrangés. Le 29 novembre 2011, dans ses conclusions sur la lutte contre les matchs truqués, le Conseil de l'UE appelait la Commission, les États membres et les parties prenantes non gouvernementales à travailler de concert et à œuvrer à différents niveaux pour améliorer la lutte contre cette pratique dans l'Union.

En mars 2011, le Comité international olympique (CIO) a chargé un groupe de travail composé de représentants de haut niveau du mouvement sportif, de pouvoirs publics, d'organisations internationales et d'opérateurs de paris sportifs, de proposer des moyens de lutter contre les paris sportifs irréguliers ou illégaux. Une feuille de route concernant les mesures de suivi a été adoptée à Lausanne, le 2 février 2012.

Le 28 septembre 2011, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment les matchs arrangés. Il y invitait l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) à réaliser une étude de faisabilité sur un éventuel instrument juridique international destiné à prévenir et à sanctionner le trucage de matchs. Le 15 mars 2012, à Belgrade, la Conférence des Ministres responsables du sport du Conseil de l'Europe a pris acte des conclusions de cette étude et invité l'APES à entamer les négociations, en concertation avec l'UE, sur une éventuelle convention internationale contre la manipulation des résultats sportifs et notamment les matchs arrangés. Le 13 juin 2012, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a appuyé cette demande. Dans le courant de l'été 2012, l'APES a invité les États parties à la Convention culturelle européenne à manifester leur intérêt à participer aux négociations sur le projet de convention du Conseil de l'Europe contre la manipulation des résultats sportifs.

2. PROJET DE CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE CONTRE LES MATCHS ARRANGES: TENEUR ET CALENDRIER POSSIBLES

À partir de l'étude de faisabilité réalisée par l'APES, la future convention du Conseil de l'Europe pourrait être structurée comme suit:

1. Prévention

   (a) Coordination nationale

   (b) Promotion et soutien des mesures à prendre par le mouvement sportif

   (c) Établissement d'un cadre pour le marché des paris sportifs

   (d) Promotion des mesures à prendre par les opérateurs de paris sportifs

2. Coopération internationale

   (e) Pouvoirs publics – sport

   (f) Pouvoirs publics (autorités de régulation des paris) – opérateurs de paris sportifs

   (g) Coopération internationale entre autorités judiciaires ou policières

   (h) Consultations tripartites

3. Sanctions

   (i) Combinaison de sanctions disciplinaires, administratives et pénales

   (j) Sanctions disciplinaires

   (k) Sanctions administratives

   (l) Sanctions pénales

   (m) Domaine de compétence

4. Application de la loi

   (n) Enquêtes

   (o) Cybercriminalité

5. Suivi

   (p) Contrôle

   (q) Comité de la convention

L'un des premiers enjeux de la lutte contre le trucage de matchs, au niveau de l'Union comme à l'échelle internationale, est d'assurer une coordination entre les différents acteurs concernés sur le terrain, notamment les pouvoirs publics, les autorités judiciaires et policières, les

autorités de régulation des jeux de hasard, toutes les composantes du mouvement sportif ainsi que les opérateurs de paris sportifs (loteries et opérateurs privés). La principale valeur ajoutée qu'une convention du Conseil de l'Europe contre les matchs arrangés pourrait apporter est la création d'une plate-forme de coopération internationale et intersectorielle associant toutes les parties prenantes. Un atout majeur de cet instrument tiendrait à ses structures de contrôle et de suivi, inspirées du modèle des comités permanents établis pour d'autres conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine sportif (sur le dopage ou les violences de spectateurs). Ces structures devraient être ouvertes à toutes les parties concernées et devenir une plateforme de débat sur l'application de la convention et les progrès accomplis dans la lutte contre le trucage de matchs en Europe.

Un autre avantage de taille de la future convention serait son ouverture aux pays non européens: tous les États pourront la signer et la ratifier (à titre d'exemple, le Canada et l'Australie sont déjà parties à la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage). Cet aspect est fondamental, étant donné le rôle décisif que revêt la coopération internationale (notamment avec des pays où les paris sportifs sont largement pratiqués, comme ceux du Sud-Est asiatique) pour combattre efficacement les réseaux criminels transnationaux impliqués, sur plusieurs continents, dans la manipulation de matchs.

L'instrument proposé n'aurait pas vocation à harmoniser les réglementations nationales des États signataires. Ainsi, la convention préconiserait l'établissement d'une définition commune des matchs arrangés et l'adoption d'un régime de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées, mais les dispositions correspondantes seraient formulées de façon à laisser aux signataires une marge de manœuvre pour les appliquer.

La teneur, la structure et le champ d'application précis de l'instrument restent pour l'instant assez théoriques, puisqu'ils sont l'objet des négociations à venir.

Un groupe de rédaction formé de représentants des États membres participant aux négociations sera chargé d'élaborer le texte de la convention. Les documents diffusés par le Conseil de l'Europe prévoient expressément qu'un représentant de l'Union pourra être associé à ces travaux. Le groupe de rédaction s'est réuni pour la première fois les 9 et 11 octobre 2012, à Strasbourg, pour des entretiens exploratoires. La Commission était présente en qualité d'observateur ad hoc. L'APES assumera les fonctions de secrétariat. Il prévoit sept réunions de trois jours du groupe de rédaction, entre octobre 2012 et décembre 2013, dans l'optique de soumettre pour signature le projet de convention au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2014.

3. LE ROLE DE L'UE DANS LA LUTTE CONTRE LE TRUCAGE DE MATCHS

Cela fait relativement peu de temps que la question des matchs arrangés fait partie des préoccupations de l'UE en matière de sport, et les initiatives qui s'y rapportent sont donc très récentes. Au niveau de la Commission, la contribution à la lutte contre cette pratique peut être examinée sous trois angles différents, correspondant aux trois principales facettes du problème.

L'aspect sportif: conformément à l'article 165 du traité, l'un des objectifs de l'action de l'UE dans le domaine des sports est de développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité dans les compétitions sportives et en protégeant l'intégrité morale des sportifs. À cet égard, la Commission a lancé une première initiative concrète en incluant dans l'appel à propositions relatif à l'action préparatoire «Partenariats européens dans le domaine

du sport» de 2012 un axe prioritaire sur la lutte contre le trucage de matchs par l'information et la sensibilisation des parties concernées, notamment les athlètes, les juges, les arbitres et les administrateurs sportifs. L'aide financière versée au titre de cet appel vise à renforcer la dimension préventive de la lutte contre les matchs truqués par l'échange de bonnes pratiques. L'éradication du trucage de matchs figure également parmi les objectifs du volet du programme «Erasmus pour tous» consacré au sport, qui devrait permettre de soutenir des actions analogues d'une manière structurée après 2014. En plus d'apporter une aide financière, la Commission coopère étroitement avec des parties prenantes externes (notamment le CIO et le Conseil de l'Europe) pour trouver des moyens de combattre cette pratique au niveau européen et international. Elle fait également fonction de secrétariat du groupe d'experts européens sur la bonne gouvernance dans le sport, créé en vertu de la résolution du Conseil de mai 2011 sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport. Le groupe d'expert a formulé des recommandations, qui ont été soumises à l'examen du groupe «Sport» du Conseil en juin 2012.

L'aspect des jeux et paris: si le trucage de matchs n'est pas nécessairement lié aux paris, la conjonction des paris sportifs non réglementés et des matchs arrangés est une menace réelle pour le sport, notamment du fait que des individus ou de réseaux criminels utilisent les paris sportifs pour générer des revenus ou blanchir de l'argent. L'intégrité du sport figurait parmi les aspects évoqués dans le livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne, une consultation publique effectuée par la Commission en 2011 et à laquelle 250 parties prenantes environ ont répondu, dont des organismes sportifs. Cinq ateliers thématiques ont complété cette consultation dans le courant de l'année, dont l'un, tenu le 10 mai 2011, a spécifiquement porté sur les jeux d'argent et de hasard en ligne et l'intégrité sportive (et notamment sur les matchs arrangés). Pour faire suite au livre vert, la Commission a adopté, le 23 octobre 2012, une communication intitulée «Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne» [COM(2012) 596 final]. La préservation de l'intégrité du sport contre le trucage de matchs fait partie des priorités énoncées dans cette communication, assortie d'un plan d'action qui prévoit la participation de la Commission aux travaux du Conseil de l'Europe concernant une éventuelle convention contre la manipulation des résultats sportifs.

L'aspect de la corruption: le trucage de matchs constitue une forme de corruption et est passible, à ce titre, de sanctions pénales. La Commission est en train de mettre en œuvre le train de mesures anticorruption adopté en 2011 dans le but d'améliorer le suivi et l'évaluation des efforts déployés pour enrayer ce fléau, notamment par l'établissement d'un rapport anticorruption de l'UE permettant à la Commission d'examiner régulièrement des problèmes saillants liés à la corruption et d'évaluer la capacité des États membres à contrôler cette dernière. Ce rapport peut en principe couvrir toute question liée à la corruption, dont les matchs truqués. Il sera publié par la Commission tous les deux ans à partir de 2013, et s'accompagnera d'analyses de la situation dans chaque État membre et de recommandations sur mesure. Parallèlement, la Commission réfléchit actuellement aux modalités d'une éventuelle participation de l'UE au groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), susceptible d'améliorer la propre lutte de l'Union contre la corruption.

Le Parlement européen a abordé la question du trucage de matchs, et plus particulièrement en lien avec les paris, dans son rapport de 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne (A6-0064/2009). Il est revenu plus en détail sur ce problème dans son rapport de 2011 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (A7-0342/2011), évoquant la coopération policière et judiciaire transfrontalière, la coopération entre les organisateurs de compétitions sportives et les opérateurs de jeux d'argent et de hasard, la mise en place de réseaux et de points de contact nationaux chargés des affaires de trucage de matchs et

l'établissement d'une définition commune de cette pratique au niveau européen. Enfin, la question des matchs arrangés a également été abordée dans le rapport du Parlement européen de 2012 sur la dimension européenne du sport (A7-0385/2011), qui exhorte les fédérations sportives à coopérer étroitement avec les États membres en vue de préserver l'intégrité du sport.

Le Conseil a évoqué ce problème pour la première fois dans le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014, adopté en mai 2011. L'intégrité du sport, et en particulier la lutte contre le trucage de matchs, y est signalée comme une question prioritaire de la période 2011-2014. En outre, dans ses conclusions sur la lutte contre les matchs truqués, adoptées en novembre 2011, le Conseil invitait les États membres et les parties prenantes à encourager l'élaboration de programmes éducatifs et à garantir une coopération étroite entre toutes les parties concernées. Le groupe «Sport» du Conseil est en train d'examiner le projet de conclusions sur l'adoption d'une stratégie pour lutter contre la manipulation des résultats sportifs, conclusions qui devraient être adoptées en novembre 2012.

Les deux agences de l'UE chargées de la coopération policière et judiciaire transfrontalière, Europol et Eurojust, sont elles aussi étroitement associées à la lutte contre le trucage de matchs. Alors que la collaboration des services répressifs au niveau de l'UE en matière de sport visait jusqu'ici principalement la violence de spectateurs, les matchs arrangés sont devenus un nouveau domaine de coopération transfrontalière au cours des deux dernières années. Deux affaires sont en cours, pour lesquelles une équipe commune d'enquête (ECE) associant quatre États membres (la Hongrie, l'Allemagne, la Finlande et l'Autriche) a été constituée. Europol et Eurojust justifient leur participation à la lutte contre la manipulation de résultats sportifs par le fait que cette pratique implique souvent une criminalité organisée de haut vol.

Tous les éléments qui précèdent amènent à une même conclusion: la lutte contre le trucage de matchs est devenue une question prioritaire dans différents domaines d'intervention de l'UE (politique du sport, surveillance des marchés des jeux d'argent, lutte contre la corruption), appelée à susciter une attention accrue du public à la suite des affaires de corruption survenues récemment à différents niveaux du monde du sport.

Étant donné que la convention envisagée ne vise pas à un rapprochement des dispositions de droit pénal des pays signataires ni à une harmonisation dans d'autres domaines, comme la législation en matière de jeux et de paris, et que, conformément à l'article 6 du traité, l'Union n'est compétente que pour mener des actions destinées à appuyer, à coordonner ou à compléter l'action des États membres dans le domaine du sport, il est proposé que l'UE participe aux prochaines négociations aux côtés de ses États membres. Cette participation n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

La Commission recommande donc au Conseil:

– d'adopter la décision ci-jointe, autorisant la participation de la Commission européenne, au nom de l'UE, aux négociations relatives à une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs;

– d'arrêter les directives de négociation annexées à cette décision;

– de désigner un comité spécial, en consultation avec lequel les négociations seront menées.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'UE, aux négociations relatives à une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

Des négociations devraient être ouvertes en vue de l'élaboration d'une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs.

Il convient que l'Union participe à ces négociations,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union européenne, une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conclues en consultation avec [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

ANNEXE

DIRECTIVES DE NEGOCIATION

d'une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs

La future convention vise à instaurer un cadre juridique international pour prévenir et combattre la manipulation des résultats sportifs, et notamment le trucage de matchs. Elle devrait avoir pour finalité de renforcer la coopération internationale dans ce contexte et d'établir un mécanisme de contrôle permettant de garantir le suivi efficace de ses dispositions.

L'Union européenne participera aux réunions afin de veiller à la cohérence de la convention proposée avec l'acquis européen, notamment en ce qui concerne les libertés liées au marché intérieur (liberté de prestation de services et liberté d'établissement) et la coopération judiciaire en matière pénale.

L'Union européenne prendra également part aux négociations afin de s'assurer que les dispositions de la future convention sont conformes à son action concernant le sport, les jeux d'argent et de hasard en ligne et la lutte contre la corruption. Les documents de référence relatifs aux politiques de l'Union dans ces domaines sont notamment:

- la communication de la Commission, «Développer la dimension européenne du sport» [COM(2011) 12 final];
- le livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne [COM(2011) 128 final];
- la communication de la Commission sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne [COM(2011) 308 final];
- la communication de la Commission, «Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne» [COM(2012) 596 final]; et
- les conclusions du Conseil sur la lutte contre les matchs truqués (16819/11).