

Rapport explicatif relatif à l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives

Condensé

La Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives vise à faciliter et à homogénéiser la coordination nationale et la coopération internationale face aux menaces de la manipulation de compétitions sportives.

L'objet de la Convention du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2014 sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin) est de prévenir, détecter et sanctionner les cas de manipulation de compétitions ainsi que d'améliorer l'échange d'informations et la coopération nationale et internationale entre les autorités publiques compétentes et avec les fédérations sportives et les opérateurs de paris sportifs.

La convention engage les Etats signataires à encourager activement la coopération entre tous les partenaires (organisations sportives, opérateurs de paris, autorités judiciaires et autorités de régulation des paris), voire à l'ancrer dans leur droit. Les différentes législations nationales en matière de protection des données doivent permettre l'échange de données qui est nécessaire entre ces partenaires. Sur le plan pénal, les Etats sont tenus de veiller à ce que la manipulation de compétitions sportives s'accompagnant de corruption, de fraude ou de pressions soit sanctionnée de manière appropriée.

Chaque Partie encourage par ailleurs les organisations sportives à adopter et à appliquer des prescriptions d'autorégulation adéquates afin de lutter contre les actes de manipulation. Ainsi, les paris des acteurs des compétitions sportives sur les compétitions auxquelles ils participent et la transmission d'informations d'initié sont proscrits. L'acceptation d'avantages doit faire l'objet d'une réglementation claire et des sanctions adaptées doivent être prévues en cas de violation des règles de conduite. En outre, il convient de mettre des services (anonymes) de signalement à la disposition des sportifs et d'améliorer la coopération et l'échange d'informations avec les autres partenaires. Enfin, les mesures de prévention existantes dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'information doivent être renforcées.

Les autorités de régulation des paris désignées par les Etats signataires sont quant à elles tenues de prendre des mesures appropriées de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Il convient notamment d'empêcher ou de limiter les paris sur des compétitions auxquelles participent des mineurs ou qui ne comportent pas d'enjeu sportif important (p. ex. matchs amicaux). Par ailleurs, il est demandé de renoncer à certains produits, tels que certaines formes de paris en direct, et de n'autoriser les collaborateurs d'opérateurs de paris à participer à des paris sportifs que sous certaines conditions restrictives. Les opérateurs de paris doivent en outre renoncer à détenir une position dominante au sein de clubs sportifs (participation financière) et ils ne doivent exercer aucune influence sur le déroulement des compétitions (p. ex. en tant que sponsor).

La convention constitue une étape importante du parcours menant à l'harmonisation de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives au niveau international. Le droit suisse est aujourd'hui déjà largement à même de satisfaire aux exigences de la convention. En adoptant la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent, la Suisse répond en tous points aux exigences.

Table des matières

1	Présentation du projet	3
1.1	Contexte et genèse de la convention	3
1.2	Aperçu du contenu de la convention	3
1.3	Appréciation	4
2	Explications relatives aux différents articles de la convention et à leur conformité avec le droit national	4
3	Conséquences	27
3.1	Conséquences pour la Confédération	27
3.1.1	Conséquences financières	28
3.1.2	Effets sur le personnel	28
3.2	Effets sur les cantons et les communes ainsi que sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	28
3.3	Autres effets	28
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales	28
4.1	Relation avec le programme de la législature	28
4.2	Relation avec les stratégies nationales	28
5	Aspects juridiques	29
5.1	Constitutionnalité	29
5.2	Forme de l'acte à adopter	29

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et genèse de la convention

Ces dernières années, la corruption et la manipulation de compétitions se sont développées au point de représenter un immense danger pour le sport. Elles constituent, avec le dopage, la principale menace qui pèse sur ce dernier et sont responsables de la dégradation de son image dans la mesure où elles suppriment le caractère imprévisible des compétitions et vont à l'encontre des valeurs fondamentales du sport, telles que l'équité et le respect. Le sport est donc ébranlé dans ses fondations.

Très tôt, le Conseil de l'Europe a reconnu la nécessité pour la communauté internationale de prendre des mesures visant à préserver l'intégrité du sport. Il a été convenu dès 2008, à l'occasion de la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport, à Athènes, que des actions de lutte contre la manipulation de compétitions devaient être engagées. Lors du Comité des Ministres de 2010, à Bakou, les Etats membres ont adopté des recommandations allant dans ce sens. A l'occasion de la 12^e Conférence des ministres responsables du sport, à Belgrade, il a été décidé d'entreprendre la rédaction d'une convention juridiquement contraignante. Cette mission a été accomplie dans le cadre de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES), lequel est une forme particulière de collaboration dans le domaine du sport au sein du Conseil de l'Europe, à laquelle la Suisse participe. Constituées de représentants d'autorités compétentes dans les domaines de la justice, des jeux de hasard/paris et du sport, des délégations d'une trentaine de pays européens ainsi que d'Australie, du Canada, du Japon et de Nouvelle-Zélande ont pris part aux travaux du Groupe de rédaction de l'APES. La convention a été ouverte à la signature le 18 septembre 2014 à Macolin, lors de la 13^e Conférence des ministres responsables du sport, d'où l'appellation informelle de «Convention de Macolin». La Suisse a été le premier pays signataire.

A fin juillet 2016, deux Etats avaient ratifié la convention: la Norvège et le Portugal. Vingt-cinq l'ont signée : l'Albanie, l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Moldavie, le Monténégro, les Pays-Bas, la Pologne, la Russie, la Serbie, la Slovaquie, la Suisse et l'Ukraine.

1.2 Aperçu du contenu de la convention

L'objet de la convention est de prévenir, détecter et sanctionner la manipulation de compétitions sportives. Pour y parvenir, celle-ci édicte des règles concernant essentiellement les domaines suivants:

- obligation pour les Etats de mettre en place une coopération au niveau national entre organisations sportives, opérateurs de paris et autorités publiques, ou de renforcer la coopération nationale existante;
- obligation pour les Etats de mettre en place une coopération au niveau international ou de renforcer la coopération internationale existante en se dotant chacun d'un point de contact unique et en se garantissant une assistance juridique mutuelle;
- édicition de prescriptions en matière de bonne gouvernance à l'attention des opérateurs de paris dans le but de lutter contre la manipulation de compétitions;
- adoption de recommandations en matière de bonne gouvernance à l'attention des organisations sportives dans le but de lutter contre la manipulation des compétitions;

- obligation pour les Etats de se doter de normes pénales efficaces contre la manipulation de compétitions;
- création de mécanismes de suivi.

Même si la convention met clairement l'accent sur la manipulation de compétitions liée aux paris sportifs, il s'agit bien de lutter contre tous les types de manipulation de compétitions dans le sport.

1.3 Appréciation

La convention vise à harmoniser, au sein de l'espace européen et au-delà, les législations nationales qui permettent de lutter contre la manipulation de compétitions sportives, afin de poursuivre ce type d'actes criminels selon un cadre normatif comparable, ainsi qu'à faciliter et intensifier la coopération et l'échange d'informations entre les Etats signataires.

En adhérant à la Convention de Macolin, la Suisse montrerait qu'elle soutient cette étape importante sur le parcours menant à l'harmonisation de la lutte internationale contre la manipulation de compétitions sportives.

2 Explications relatives aux différents articles de la convention et à leur conformité avec le droit national

Chapitre I But, principes directeurs et définitions

Art. 1 But et principaux objectifs

Le but de la Convention de Macolin est de combattre la manipulation de compétitions sportives, afin de protéger l'intégrité du sport et l'éthique sportive, dans le respect du principe de l'autonomie du sport. Cette référence à l'éthique sportive et à l'intégrité du sport souligne que toutes les formes de manipulation constituent une menace pour les valeurs du sport. Cela n'implique pas nécessairement que toute forme de manipulation de compétitions doive être poursuivie pénalement. Une obligation en la matière existe uniquement dans le cadre prévu par l'art. 15.

Dans le rapport «Lutte contre la corruption et les matchs truqués dans le sport» du 7 novembre 2012¹ (en réponse au postulat 11.3754 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats du 28 juin 2011), le Conseil fédéral avait déjà souligné sa volonté de poursuivre pénalement la manipulation de compétitions sportives en Suisse et de prendre des mesures *ad hoc* pour réglementer le marché des paris sportifs.

Il a donc proposé au Parlement, dans son message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent² et dans le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr)³, une série de dispositions visant à lutter contre la manipulation de compétitions sportives. On verra plus loin qu'à travers ces dispositions, la Suisse remplit entièrement les exigences de la convention. Le Conseil des Etats, première des deux Chambres fédérales consultée sur le projet de LJAr, a clos ses délibérations le 13 juin 2016. Dans les domaines couverts par la convention, il n'a pris aucune décision divergeant des propositions du Conseil fédéral. La commission compétente du Conseil national devrait examiner le projet de LJAr en détail en octobre 2016, et la loi devrait être adoptée courant 2017.

¹ Rapport disponible sur le site www.ofspo.ch > Actualités > Thèmes (dossiers) > Corruption et manipulation de compétitions sportives > Documentation

² FF 2015 7627

³ FF 2015 7769

Art. 2 Principes directeurs

L'art. 2 définit une liste de principes directeurs (respect des droits humains et des principes de légalité et de proportionnalité, protection de la sphère privée et des données) qui ont guidé les artisans de la convention et que les acteurs de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives doivent prendre en considération, tant dans leur action que dans leurs rapports respectifs. Il s'agit de principes ancrés dans la Constitution suisse⁴ et que les autorités publiques doivent donc de toute façon respecter.

Art. 3 Terminologie

Chiffre 1: Définition de la notion de «compétition sportive»: tombent sous le coup de la convention les compétitions organisées selon les règles d'une organisation sportive figurant dans la liste visée à l'art. 31, 2^e paragraphe, et reconnues par une organisation sportive internationale ou une autre organisation compétente dans le sport concerné. Un match de football est donc considéré comme une compétition sportive au sens de la convention s'il est organisé selon les règles de la Fédération Internationale de Football Association et reconnu par une ligue nationale de football, c'est-à-dire disputé dans le cadre d'un championnat. Cela signifie que certains matchs amicaux et les tournois populaires ne sont pas concernés par la convention.

Selon le rapport explicatif du Conseil de l'Europe⁵, la compétition en elle-même, mais aussi les procédures y afférentes, comme le tirage au sort ou la désignation de l'arbitre, sont soumises à la convention.

Sont en revanche exclues les épreuves virtuelles, telles que celles proposées par certains terminaux de paris à cote fixe. Les autres événements organisés par les instances sportives, comme les assemblées et les conférences, ne sont pas non plus considérés comme des manifestations sportives.

La notion de «compétition sportive» utilisée dans la convention correspond à celle utilisée dans la législation suisse (art. 75 de l'ordonnance du 23 mai 2013 sur l'encouragement du sport, OESp⁶), selon laquelle sont réputées compétitions sportives toutes les manifestations sportives organisées par la fédération faîtière du sport suisse et par les fédérations qui lui sont affiliées ainsi que par leurs sous-fédérations et associations. La seule différence réside dans le fait que dans l'OESp, la liste des compétitions sportives possibles est complètement ouverte, tandis que la convention ne s'applique qu'aux compétitions sportives des fédérations internationales visées à l'art. 31, par. 2.

Chiffre 2: Définition de la notion d'«organisation sportive». En lieu et place d'une définition, la convention renvoie à une liste d'organisations élaborée par le Comité de suivi de la Convention, conformément à l'art. 31, 2^e paragraphe.

L'objectif de la convention est de protéger les compétitions sportives de toute forme de manipulation et de préserver les valeurs du sport. Il convient à ce propos de préciser que ni le droit suisse, ni le droit international ne définissent ce qu'est le sport. La question de savoir quelles sont les activités inhérentes à une organisation sportive reste donc largement ouverte au regard du droit. Une analyse du mouvement olympique montre que même dans ce domaine limité, on a assisté à de nombreux changements au cours des dernières années.

⁴ RS 101

⁵ Ce rapport (en français ou en anglais) est disponible à l'adresse: www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215 >

Rapport explicatif

⁶ RS 415.01

Certains sports ont en effet été admis dans le programme olympique alors que d'autres en ont disparu.

La protection contre la manipulation de compétitions concerne toutefois non seulement les épreuves dans les disciplines olympiques, mais toutes les compétitions sportives en général. L'analyse des traités actuels en matière de lutte antidopage, en particulier de la Convention internationale du 19 octobre 2005 contre le dopage dans le sport (Convention contre le dopage dans le sport)⁷, montre que l'on a renoncé à délimiter le domaine d'application en termes de sports et de fédérations. Les fédérations soumises à la Convention internationale contre le dopage sont celles qui se sont volontairement affiliées à l'Agence mondiale antidopage (AMA). Dans le cas de la convention sur la manipulation de compétitions sportives, une délimitation s'avère pertinente dans la mesure où l'on parie aussi sur des activités qu'il est impossible de considérer comme des compétitions sportives au sens communément admis. On pense notamment aux parties d'échecs lors desquelles un joueur affronte un ordinateur ou aux courses de chevaux ou de lévriers. Une liste devrait clarifier si ces activités sont soumises à la convention.

Les organisations continentales sont réputées «internationales», tandis que les organisations locales sont réputées «nationales». Les organisations nationales comprennent également les organisations faïtières nationales, comme les fédérations sportives nationales.

La notion d'«organisation sportive» n'est jamais définie dans la législation suisse. On n'y trouve donc logiquement pas non plus de définition divergente.

Chiffre 3: Définition de la notion d'«organisateur de compétitions». Cette notion recouvre des personnes aussi bien physiques que morales. Dans la majeure partie des cas, les organisateurs de compétitions sont des organisations sportives, mais il arrive que ces dernières reconnaissent des compétitions organisées par d'autres organisations (p. ex. organisation chargée d'un événement multisport ou société privée). La notion d'«organisateur de compétitions» n'est jamais définie dans la législation suisse. On n'y trouve donc logiquement pas non plus de définition divergente.

Le *chiffre 4* définit uniquement la notion de «manipulation de compétitions sportives», qui ne constitue toutefois pas en soi la définition d'une infraction pénale.

La définition englobe non seulement les arrangements, actes ou omissions qui modifient effectivement le résultat ou le déroulement d'une compétition, mais également les arrangements, actes ou omissions commis avec l'intention de modifier son résultat ou son déroulement, même s'ils s'avèrent vains. Exemple: les pressions exercées sur un joueur pour qu'il manipule un match, quand bien même ce joueur n'est finalement pas engagé dans la compétition. Etant donné que c'est l'intention qui compte, il n'est ici question que des manipulations intentionnelles, et non de celles résultant d'une négligence.

La notion de manipulation de compétitions sportives figurant dans le projet de loi sur les jeux d'argent ne s'écarte pas de celle employée dans la convention.

Chiffre 5: La notion de «pari sportif» recoupe la définition figurant à l'art. 3, let. c, LJAr. Elle désigne toute mise de valeur pécuniaire, dans l'espoir d'un gain de valeur pécuniaire conditionné par la réalisation d'un fait futur incertain se rapportant à une compétition sportive. De ce fait, l'expression «opérateurs de paris» employée dans la convention recouvre toutes les sortes d'opérateurs fournissant des services de paris sportifs, qu'ils opèrent au moyen d'un réseau physique ou à distance, soient publics ou privés, spécialisés dans les paris sportifs

⁷ RS 0.812.122.2

ou non (bookmakers, opérateurs de paris sportifs spécialisés, opérateurs de paris et loteries offrant des prestations de paris sportifs), quel que soit le type de pari sportif proposé.

Trois types d'activités de paris problématiques sont détaillés dans la convention: les paris sportifs illégaux, les paris sportifs atypiques et les paris sportifs suspects. Ces différentes qualifications déclenchent chacune des lots de mesures spécifiques de la part des parties prenantes.

Est qualifié d'«illégal» tout pari sportif dont le type ou l'opérateur n'est pas autorisé en vertu de la législation de l'Etat partie où se trouve le parieur.

Le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent définit la notion de pari sportif illégal de la même façon que la convention (cf. art. 21 et 24 LJAr à contrario).

L'expression «pari sportif atypique» désigne toute activité de paris qui présente des caractéristiques non conformes aux standards habituels ou anticipés du marché considéré ou qui porte sur une compétition sportive dont le déroulement présente des caractéristiques inhabituelles. Les paris atypiques sont donc définis en référence non seulement au marché des paris, mais aussi à la compétition sportive considérée. Les caractéristiques inhabituelles d'une compétition peuvent être détectées par les organisations ou autorités impliquées dans la surveillance du marché des paris, par les opérateurs de paris ainsi que par les organisations sportives.

L'expression «pari sportif atypique» désigne toute activité de paris sportifs qui, selon des indices fondés et concordants, apparaît liée à une manipulation de la compétition sportive sur laquelle elle porte.

Si des autorités, des opérateurs de paris sportifs ou des organisations sportives sont avisés de l'existence de paris sportifs atypiques et suspects, ils sont tenus d'échanger ces informations via des plateformes nationales avec les organisations et les services qui pourraient être concernés, dans leur pays et à l'étranger. Les critères de caractérisation des paris atypiques ou suspects sont, si nécessaire, précisés par le Comité de suivi de la convention. Toutefois, la convention ne vise pas à harmoniser sur le plan international la façon dont ces critères seront combinés et les seuils exacts à partir desquels des paris pourront être qualifiés d'atypiques ou de suspects, car ces éléments dépendent notamment des caractéristiques de chaque marché national des paris et de la compétition sportive considérée.

Chiffres 6 et 7: La législation suisse ne définit jamais les notions d'«acteur de la compétition» ni d'«informations d'initié». On n'y trouve donc logiquement pas non plus de définition divergente.

Chapitre II Prévention, coopération et autres mesures

Art. 4 Coordination interne

Les Parties doivent coordonner les politiques et les actions entreprises par les autorités publiques dans le cadre de la lutte contre la manipulation de compétitions et encourager les organisations sportives, les organisateurs de compétitions et les opérateurs de paris sportifs à collaborer. Les Parties se voient donc confier un rôle central dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. La coordination interne s'effectue essentiellement par le biais de la création de plateformes nationales.

En Suisse, cette tâche de coordination incombera dorénavant à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (actuelle Commission des loteries et paris, Comlot, cf. art. 63 et 64 LJAr). La collaboration doit se faire non seulement avec les autorités et les organisations

explicitement citées dans le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent, mais aussi et surtout avec l'Office fédéral du sport (OFSP), qui, conformément à l'art. 18 de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport (LESp)⁸, est chargé de lutter contre les dérives du sport. De son côté, l'OFSP demande aux organisations qu'il soutient conformément aux dispositions y relatives de respecter les règles de l'éthique et de la sécurité dans le sport, règles qui impliquent notamment de prendre des mesures contre la manipulation de compétitions sportives.

Art. 5 Appréciation et gestion des risques

L'évaluation des risques en relation avec la manipulation de compétitions sportives constitue une tâche permanente qui doit être menée à bien par les autorités publiques, en particulier les autorités de régulation des paris et les ministères du sport – en Suisse, la Comlot et l'OFSP. Sur le plan législatif, il est notamment prévu de demander aux opérateurs de paris sportifs d'élaborer un programme de mesures de sécurité tenant compte du risque potentiel (art. 42 LJAr). Comme mentionné précédemment, les organisations bénéficiant d'un soutien en vertu de la LESp sont tenues de respecter les règles de l'éthique et de la sécurité dans le sport, notamment les règles de bonne gouvernance. Dans ce cadre, elles doivent aussi procéder à une évaluation permanente des risques de manipulation.

Art. 6 Education et sensibilisation

Le travail d'explication et de sensibilisation au problème de la manipulation de compétitions sportives incombe avant tout aux organisations sportives et aux organisateurs de compétitions. Des dispositions plus détaillées relatives à la sensibilisation et à la formation sont en outre prévues aux art. 7 et 10 de la convention. L'article 6 vise également à encourager les actions de formation de groupes tels que les jeunes sportifs, les employés des pouvoirs publics et les magistrats ainsi que les actions de sensibilisation du grand public. Leur mise en œuvre peut s'effectuer par le biais de mesures telles qu'un code anti-manipulation, des plateformes Internet, des outils d'apprentissage en ligne, etc.

La Confédération encourage l'éducation et la sensibilisation en conditionnant son soutien aux fédérations sportives au fait qu'elles prennent toutes les mesures possibles pour imposer des règles d'éthique et de sécurité dans le sport. Depuis début 2015, les thèmes de la corruption et des paris sportifs figurent donc noir sur blanc dans la Charte d'éthique de Swiss Olympic et de l'OFSP⁹.

Art. 7 Organisations sportives et organisateurs de compétitions

L'art. 7 porte sur les mesures que les organisations sportives et les organisateurs de compétitions doivent prendre pour lutter contre la manipulation de compétitions sportives. Cette disposition complète l'article 5. Afin de respecter l'indépendance du sport, la convention invite les Parties à encourager les organisations sportives à édicter des règles permettant de lutter contre la manipulation de compétitions et mettant en œuvre les principes de bonne gouvernance.

Le *paragraphe 1* contient des dispositions qui doivent être mises en œuvre dans le cadre des règlements des organisations sportives. L'inobservation de ces règlements donne lieu à des procédures et à des sanctions disciplinaires. La notion de «principes de bonne gouvernance» mentionnée dans ce paragraphe est explicitée dans la Recommandation

⁸ RS 415.0

⁹ www.swissolympic.ch > Ethique > Charte d'éthique

CM/Rec(2005)8 du 20 avril 2005 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres¹⁰. Ces principes comprennent entre autres l'élément suivant, qui correspond aux visées de la Convention de Macolin: l'assurance d'une procédure transparente dans les questions financières et administratives ainsi que dans les structures démocratiques.

Le *paragraphe 2* cite un certain nombre de mesures que les organisations sportives doivent être encouragées à adopter pour prévenir la manipulation de compétitions sportives, et qui peuvent être mises en œuvre par le biais de procédures, de politiques, de pratiques voire de règlements.

Il s'agit des mesures suivantes:

- *Lettre a*: contrôle du déroulement des compétitions sportives exposées à des risques de manipulation;
- *Lettre b*: signalement des activités suspectes aux autorités ou à la plateforme nationale;
- *Lettre c*: garantie que les acteurs de la compétition peuvent signaler les activités suspectes en toute confidentialité. Le destinataire de l'information doit être d'une fiabilité et d'une intégrité absolues. Il ne doit notamment pas être lui-même impliqué dans la compétition (p. ex. en tant que dirigeant de club). Ces mécanismes comprennent p. ex. une permanence téléphonique, une application mobile, un service indépendant, un médiateur fiable et indépendant tenu au secret ou la possibilité de dénoncer anonymement ou de voir son anonymat préservé dans le cadre de la procédure. Ils comprennent aussi des mesures visant à protéger les lanceurs d'alertes (whistleblowers).
- *Lettre d*: sensibilisation des acteurs de la compétition, notamment des jeunes sportifs, au moyen d'actions d'information et de formation sur les risques de manipulation de compétitions sportives. Les supporters, qui ne constituent pas stricto sensu des «acteurs de la compétition», devraient si possible également être informés et impliqués dans la lutte contre la manipulation de compétitions.
- *Lettre e*: désignation la plus tardive possible des arbitres. Cette mesure peut contribuer à compliquer d'éventuelles tentatives de corruption.

Paragraphe 3: Les organisations sportives doivent être invitées à prononcer des sanctions en cas d'infraction aux règles relatives à la manipulation de compétitions sportives. Ce faisant, elles doivent, selon le rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention, prendre en compte les mêmes règles que celles qui ont été formulées dans la Convention contre le dopage à l'art. 7, par. 2, let. d. Selon ces règles, les procédures disciplinaires doivent garantir le respect des droits humains. Elles doivent également respecter les principes du droit internationalement reconnu ainsi que les droits fondamentaux des sportifs concernés. Ainsi, ces personnes peuvent prétendre à une procédure équitable et ont le droit d'être assistées ou représentées. L'organe d'instruction doit être indépendant de l'organe disciplinaire. Il doit en outre exister des dispositions claires et applicables en matière de recours. Cela signifie que les sanctions sportives disciplinaires prononcées par des organisations sportives doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal ou un tribunal arbitral.

Les éventuelles sanctions prononcées par une organisation sportive doivent également être reconnues et appliquées par les organisations sportives étrangères et internationales. Cette disposition s'inspire des règlements en matière de lutte antidopage.

Paragraphe 4: Les sanctions disciplinaires sportives relèvent d'un ordre juridique distinct du droit pénal. Des procédures et des modalités de fourniture de la preuve différentes sont ap-

¹⁰ www.coe.int/t/dg4/epas/ > Recommendations (disponible en français et en anglais)

pliquées. Aussi les sanctions disciplinaires ne sont-elles pas assimilables à des sanctions pénales. De ce fait, le principe «*non bis in idem*» (pas deux fois pour la même [chose]) n'exclut pas qu'un acte soit sanctionné à la fois sur les plans disciplinaire et pénal. De même, un acte peut être sanctionné disciplinairement mais pas pénalement, ou pénalement sans entraîner de sanctions disciplinaires.

La Suisse satisfait à ses obligations en matière d'encouragement des organisations sportives en exigeant régulièrement dans la Convention de prestations passée avec Swiss Olympic, l'organe faîtière du sport suisse, et dans les contrats de subvention passés avec les fédérations sportives, que ceux-ci prennent les mesures nécessaires pour faire respecter les règles d'éthique et de sécurité dans le sport, et appliquent donc la Charte d'éthique. Le chiffre 9 de la Charte d'éthique du sport demande aux protagonistes de réglementer et de rendre systématiquement publics les conflits d'intérêts, les cadeaux, les finances et les paris.

Pour répondre à ces exigences, Swiss Olympic s'est engagé auprès de l'OFSPPO à prendre un certain nombre de mesures qui figurent dans la Convention de prestations 2014-2016, p. ex.:

- développer des offres et des instruments de mise en œuvre de la Charte d'éthique adaptés à l'attention des fédérations;
- surveiller les fédérations dans la mise en œuvre de la Charte d'éthique et prendre des mesures lorsque celle-ci n'est pas appliquée;
- édicter un code de conduite pour les athlètes;
- élaborer, en collaboration avec l'OFSPPO, des documents didactiques relatifs au code de conduite pour les entraîneurs et les moniteurs;
- s'assurer que les fédérations introduisent le code de conduite pour les entraîneurs le plus rapidement possible et au plus tard à fin 2015.

Les fédérations sportives nationales sont déjà conscientes du problème que représente la manipulation de compétitions sportives. L'Association Suisse de Football a par exemple déjà édicté un Code de bonne conduite pour préserver l'intégrité du football suisse qui engage les joueurs à suivre les règles fondamentales suivantes:

1. Intelligence: connaître les règles;
2. Sécurité: ne jamais parier sur des matchs de football;
3. Prudence: ne jamais divulguer des informations confidentielles;
4. Intégrité: ne jamais arranger un match de football;
5. Franchise: signaler immédiatement toute incitation à la manipulation de matchs.

Dans le cadre du projet de loi fédérale sur les jeux d'argent, les organisations sportives se voient imposer de nouvelles obligations dont le non-respect donne lieu à des sanctions pénales. En vertu de l'art. 63, al. 2, LJAr, elles sont notamment tenues d'informer l'autorité de surveillance et de régulation des paris en cas de soupçon de manipulation de compétitions sportives si elles participent à la compétition visée, l'organisent, la réalisent ou la surveillent.

Concernant les garanties de bon déroulement des procédures disciplinaires, l'art. 75 du Code civil suisse¹¹ prévoit que les organisations sportives constituées en clubs peuvent attaquer devant un tribunal civil les décisions qui violent des dispositions légales ou statutaires.

Art. 8 Mesures concernant le financement des organisations sportives

Cet article demande notamment aux Parties:

¹¹ RS 210

- d'exiger une transparence financière adéquate de la part des organisations sportives auxquelles elles apportent leur soutien (par. 1);
- de soutenir les organisations sportives dans leurs efforts pour lutter contre la manipulation de compétitions sportives (par. 2);
- de veiller à ce que les athlètes sanctionnés pour manipulation de compétitions sportives ne puissent bénéficier d'un soutien financier pendant la durée de la sanction (par. 3);
- de réduire ou de supprimer les subventions versées aux organisations sportives lorsque ces dernières ne prennent pas toutes les mesures possibles pour empêcher la manipulation de compétitions sportives (par. 4).

Paragraphe 1: Cette norme ne concerne pas l'utilisation qui est faite des fonds publics par les organisations sportives. Elle vise plutôt à promouvoir une bonne gestion administrative et financière des organisations.

L'obligation pour les Parties de veiller à ce que les organisations «soutenues financièrement» par elles-mêmes soient suffisamment transparentes constitue un standard minimal requis par la convention. Les Parties dont l'ordre juridique interne permet d'exiger une transparence analogue de la part des organisations non subventionnées peuvent bien sûr appliquer aussi cette obligation à ces dernières.

La Suisse remplit cette obligation dans la mesure où les autorités fédérales peuvent, conformément à l'art. 11 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹², exiger de la transparence financière de la part des organisations qui perçoivent des subventions fédérales. C'est pourquoi l'OFSPo prévoit dans tous les contrats de subvention conclus avec des organisations sportives une clause qui les engage à ouvrir sur demande leurs livres de compte. Si le droit suisse n'oblige pas les organisations sportives non subventionnées, à savoir les clubs sportifs, à publier leurs comptes, il va de soi, cependant, que ces organisations doivent rendre des comptes sur leurs finances à leurs membres et à leurs sociétaires.

Paragraphe 2: Etant donné que les organisations sportives jouent un rôle décisif dans la lutte contre la manipulation de compétitions, les Parties s'engagent à étudier la possibilité de les soutenir dans cette lutte.

Conformément à l'art. 4 LESp, l'OFSPo alloue régulièrement des contributions à Swiss Olympic. Selon l'art. 41, al. 3, let. d, OESp¹³, les subventions fédérales servent à satisfaire aux obligations relevant de l'éthique et de la sécurité dans le sport, obligations dont les mesures de lutte contre la manipulation de compétitions sportives font partie. La législation ne prévoit pas d'autres contributions de soutien.

Paragraphe 3: La Confédération ne dispose d'aucune base légale pour apporter une aide financière directe à des athlètes individuels. Dans le sport suisse, cette forme de soutien n'existe que dans deux domaines: le soutien aux soldats contractuels et celui octroyé par la fondation Aide Sportive Suisse. De la part de sportifs au bénéfice d'un contrat de soldat contractuel conclu avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, une infraction aux règlements antidopage ou une participation à une manipulation de compétitions constituerait incontestablement une violation grave du devoir de loyauté et un motif de résiliation immédiate du contrat de travail. Et pour les athlètes soutenus par l'Aide Sportive Suisse, une infraction aux règlements antidopage ou une participation à une

¹² RS 616.1

¹³ RS 415.01

manipulation de compétitions constituerait une violation de la Charte d'éthique reconnue par eux comme contraignante, ce qui pourrait entraîner la suspension des aides financières.

Paragraphe 4: Selon l'art. 32, al. 1, let. d LESp, la Confédération peut refuser des aides financières ou exiger leur restitution lorsque des organisations sportives et organisateurs de manifestations sportive n'assument pas leurs engagements dans le domaine de l'éthique et de la sécurité dans le sport. C'est pourquoi les contrats de subvention de l'OFSPPO incluent régulièrement des clauses prévoyant le remboursement des subventions versées en cas de violation des règles d'éthique et de sécurité dans le sport, notamment celles qui concernent l'interdiction de manipuler des compétitions sportives.

Art. 9 Mesures concernant l'autorité de régulation des paris ou une ou plusieurs autres autorités responsables

Parallèlement aux organisations sportives, les autorités de régulation des paris (ou autres autorités compétentes) ont un rôle clé à jouer pour garantir l'échange d'informations entre organisations sportives et opérateurs de paris, pour coordonner les règles applicables aux opérateurs de paris ainsi que pour veiller au respect de ces règles.

La convention oblige les Parties à mettre en place une autorité de régulation chargée de prendre des mesures «pertinentes» pour lutter contre les manipulations de paris sportifs. Le catalogue de mesures figurant dans la convention ne revêt cependant pas un caractère contraignant pour les Parties, ces mesures pouvant être prises «le cas échéant». L'autorité de surveillance n'est donc tenue de prendre les mesures énumérées que dans la mesure où la législation du pays comporte une base légale le permettant. L'échange d'informations prévu à l'art. 9, let. a de la convention ne peut par exemple avoir lieu que dans le cadre de la législation sur la protection des données. Par contre, ni le texte de la convention, ni le rapport explicatif du Conseil de l'Europe ne permettent de conclure à une obligation, pour les Parties, de créer des bases légales spécifiques pour permettre la prise de telles mesures. Ces mesures sont les suivantes:

Paragraphe 1, lettre a: Echange précoce d'informations sur des paris illégaux, atypiques ou suspects avec d'autres organes et plateformes nationales. Il convient de déterminer au cas par cas quel type d'information est pertinent concrètement.

Paragraphe 1, lettre b: Limitation de l'offre de paris sportifs afin d'exclure ceux présentant un risque de manipulation élevé. En font notamment partie les compétitions auxquelles participent principalement des sportifs de moins de 18 ans ou les compétitions sans enjeu sportif majeur telles que les matchs amicaux.

Paragraphe 1, lettre c: Information des organisations sportives à l'avance lorsque des paris sont ouverts sur leurs compétitions. Ces renseignements doivent leur servir à mieux évaluer les risques éventuels de manipulation.

Paragraphe 1, lettre d: Obligation d'utiliser systématiquement certains moyens de paiement afin de pouvoir tracer les flux financiers – tout du moins au-delà d'un certain seuil. Cette traçabilité est importante dans les enquêtes en cas de manipulation de compétitions sportives, de blanchiment d'argent ou de toute autre activité frauduleuse.

Paragraphe 1, lettre e: Définition, en collaboration avec les organisations sportives, de mécanismes permettant d'appliquer les interdictions de parier dont sont frappés les sportifs.

Paragraphe 1, lettre f: Possibilité de suspendre les offres de paris qui ont fait l'objet d'une alerte appropriée.

En Suisse, ces mesures sont prévues comme suit:

- Conformément à la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels¹⁴ en vigueur, les cantons ont créé par voie concordataire une Commission des loteries et paris (Comlot). Le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent confie à cette entité, définie comme autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, des tâches élargies en matière de coordination et de définition de mesures de lutte contre la manipulation de compétitions sportives.
- Cette autorité est appelée à délivrer les autorisations aux paris sportifs prévus et doit pour cela notamment se convaincre que ces jeux se déroulent de manière sûre et transparente (art. 25, al. 1, LJAr).
- Elle peut par conséquent interdire des paris sportifs portant sur des compétitions sans enjeu sportif majeur et donc susceptibles d'être manipulées.
- S'appuyant sur cette disposition, elle peut aussi exiger des opérateurs de paris sportifs qu'ils informent systématiquement les organisations sportives sur leurs offres de paris et qu'ils se servent des informations que les organisations sportives leur donnent pour s'assurer que les sportifs respectent les interdictions de parier dont ils sont frappés.
- Elle ne peut pas autoriser de paris sportifs portant sur des compétitions dont les participants sont en majorité mineurs (art. 25, al. 2, LJAr).
- Les articles 64, 108 et 109 LJAr garantissent que la Comlot peut échanger les informations nécessaires avec tous les organes et organisations concernées.
- Dans le cadre de son activité de surveillance, la Comlot se voit investie de la compétence d'«ordonner les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation régulière ou à la suppression de l'irrégularité» en cas de violation de la loi ou d'une irrégularité (art. 105, al. 1, let g, LJAr).
- Dans le cadre de sa compétence d'autorisation de paris sportifs, la Comlot doit aussi se pencher sur l'existence d'un programme de mesures de sécurité et d'un système de contrôle permettant de contrôler et de documenter les transactions liées aux mises et à la délivrance des gains (art. 22, al. 1, let. h en relation avec art. 42, al. 2, let. b, LJAr).

Art. 10 Opérateurs de paris sportifs

Le *paragraphe 1* oblige les Parties à prendre des mesures permettant de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive des informations d'initié par les personnes impliquées dans l'offre de paris.

Il prévoit notamment:

- d'interdire aux opérateurs de paris de miser sur leurs propres produits;
- de veiller à ce que les opérateurs de paris ne puissent avoir aucune influence sur la compétition, que ce soit en qualité de sponsors ou de copropriétaires d'organisations sportives. Le *paragraphe 1* n'introduit pas d'interdiction du sponsoring sportif par les opérateurs de paris. Toutefois, cette disposition met en évidence un risque de conflit d'intérêts qui doit être pris en compte par les autorités compétentes et sanctionné en cas d'abus. Le danger existe en effet que les opérateurs de paris tirent parti de leur position privilégiée de sponsor, qui leur permet éventuellement d'obtenir des informations d'initiés et d'en faire usage au détriment de leurs clients, ou qu'ils cherchent à influencer le déroulement des compétitions à leur propre profit.

¹⁴ RS 935.51

- de faire en sorte que les acteurs de la compétition ne puissent participer à la détermination des cotes;
- d'interdire aux opérateurs de paris qui contrôlent une organisation sportive ou qui sont contrôlés par une telle organisation de proposer des paris sportifs sur les compétitions de celle-ci.

Le *paragraphe 2* invite les Parties à encourager les opérateurs de paris sportifs et les organisations de leur branche à sensibiliser et à former leurs propriétaires et leurs collaborateurs au problème de la manipulation de compétitions sportives.

Conformément à l'article 42 LJAr, les opérateurs de paris doivent élaborer un concept de sécurité prévoyant les mesures qu'ils entendent prendre pour assurer une exploitation sûre et transparente des jeux et pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent, compte tenu des dangers potentiels et des caractéristiques des offres de jeu. Cela signifie que la législation suisse va au-delà d'un simple encouragement et exige des mesures concrètes.

Le *paragraphe 3* fait obligation aux Parties d'adopter les mesures nécessaires pour obliger les opérateurs de paris à signaler sans délai les paris atypiques ou suspects à l'autorité de régulation des paris, aux autres autorités compétentes ou à la plateforme nationale.

Le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent permet à la Suisse de satisfaire aux exigences ci-dessus. Conformément à l'art. 22, al. 1, let. f, LJAr, les opérateurs de paris sportifs doivent être gérés de manière indépendante. Les membres de leurs organes de direction n'ont donc pas le droit d'occuper des fonctions dirigeantes dans des organisations sportives participant à des compétitions sur lesquelles leur entreprise a ouvert des paris. Cela signifie que les opérateurs de paris sportifs ne doivent pas sponsoriser des athlètes ou des équipes sur lesquels ils proposent des paris. Ils ne sont pas non plus autorisés à contrôler économiquement des organisations sportives dont les athlètes ou les équipes participent à des compétitions sur lesquelles leur entreprise a ouvert des paris (art. 22, al. 1, let. f et art. 62 LJAr). Cela n'exclut pas, toutefois, que des opérateurs de paris sportifs sponsorisent des fédérations dans leur ensemble, ou des ligues, car il n'est pas possible, dans cette situation, d'influencer le comportement sportif des compétiteurs. Les opérateurs de paris sportifs doivent par ailleurs se doter d'un programme de mesures de sécurité et d'un programme de mesures sociales (art. 22, al. 1, let. h, LJAr). S'appuyant sur ces dispositions, on peut exiger des entreprises qu'elles prennent les mesures nécessaires pour que leurs propres collaborateurs ne participent pas à des compétitions sportives ni à des paris sportifs dont elles contribuent à déterminer les cotes.

La Suisse satisfait à l'exigence d'informer l'autorité de régulation en cas de soupçon de paris atypiques ou suspects par le biais de l'art. 63, al. 1, LJAr.

Art. 11 Lutte contre les paris sportifs illégaux

Les opérateurs de paris illégaux représentent une menace particulière en matière de manipulation de compétitions sportives dans la mesure où ils agissent hors du contrôle de l'Etat et ne sont pas enclins à coopérer. Cela signifie que la lutte contre les paris sportifs illégaux constitue un volet important de la lutte contre la manipulation de compétitions, quand bien même ces pratiques sont autorisées dans certains pays. Si les Parties ne sont pas obligées de prendre des mesures déterminées, elles sont du moins invitées à envisager des mesures appropriées.

Le droit suisse actuel interdit déjà la publicité pour les paris sportifs non autorisés (art. 33, al. 2 de la loi sur les loteries et les paris professionnels). Le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) conserve cette interdiction (art. 72, al. 3, LJAr). Par ailleurs, il sera également

possible à l'avenir de bloquer les paris sportifs en ligne non autorisés (art. 84-90 LJAr), ce qui permettra de franchir une étape importante dans la lutte contre les paris en ligne illégaux.

Chapitre III Echanges d'informations

Art. 12 Echanges d'informations entre autorités publiques compétentes, organisations sportives et opérateurs de paris sportifs

La lutte contre la manipulation de compétitions sportives suppose des échanges substantiels d'informations sur des questions diverses entre les autorités publiques concernées, y compris les forces de l'ordre et les autorités judiciaires, les organisations sportives, les organisateurs de compétitions, les opérateurs de paris et les plateformes nationales. Toutefois, dans les procédures d'entraide judiciaire et d'extradition, aucun échange d'informations ne saurait avoir lieu avec d'autres autorités que les autorités concernées sur le plan pénal. La loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale)¹⁵ et les instruments internationaux, en particulier ceux du Conseil de l'Europe¹⁶ règlementent notamment l'échange d'informations. Aucune information n'est communiquée en dehors de la procédure pénale.

Paragraphe 1: Chaque Partie s'engage à faciliter l'échange d'informations pertinentes entre les différents acteurs, dans le respect de la législation sur la protection des données.

Les Parties conservent toutefois une marge d'appréciation, dans la mesure où elles ne sont soumises à aucune obligation stricte de mettre à disposition des types d'informations spécifiques. Par «information pertinente», on entend un élément d'information recueilli par une personne participant à l'organisation ou au déroulement d'une compétition sportive ou d'un pari sportif et susceptible d'intéresser une autre partie prenante dans sa lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Il peut s'agir du volume des paris enregistrés sur une compétition particulière, de la variation exceptionnelle d'une cote ou de la localisation géographique des auteurs de paris atypiques. Il peut aussi s'agir d'une rumeur de manipulation qui émane d'une compétition.

Paragraphe 2: Sur demande, l'autorité ou l'organisation qui reçoit ce type d'informations devra informer l'organisation qui les lui a transmises des mesures prises pour donner suite à cette communication. La législation interne peut toutefois poser des limites à cette information. Ainsi, un procureur qui instruit une affaire criminelle en s'appuyant sur des éléments communiqués par des organisations privées ne sera pas autorisé à partager certaines informations sur cette affaire avec ces organisations en raison du secret de l'enquête ou de l'instruction.

Paragraphe 3: Pour lutter contre les paris sportifs illégaux, les Parties sont tenues de réexaminer et d'améliorer en permanence leur collaboration et leurs échanges d'informations.

Les art. 63, 64, 108 et 109 LJAr précisent les mesures indispensables permettant et garantissant un échange d'informations substantiel entre les différentes autorités ainsi qu'entre les autorités et les personnes privées. En conséquence, l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution est tenue de collaborer avec les organisations sportives, les opérateurs de

¹⁵ RS 351.1

¹⁶ Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.1); <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19590078/index.html>; Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.12) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021581/index.html>; Convention européenne d'extradition (RS 0.353.1) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19570239/index.html>; Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (RS 0.353.11) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19750278/index.html>; Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (RS 0.353.12) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19780061/index.html>; Troisième et quatrième protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (pas encore en vigueur).

paris et les autorités, même à l'étranger. Cela implique notamment l'échange réciproque d'informations, par exemple sur des mesures prises. Une base légale plus solide, p. ex. l'art. 63, al. 3 ou l'art. 64, al. 2, LJAr, est toutefois nécessaire pour transmettre des données personnelles.

Selon l'art. 63 LJAr, l'obligation d'informer l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution en cas de soupçon de manipulation de compétitions sportives incombe en particulier aux opérateurs de paris et aux organisations sises en Suisse qui participent à des compétitions sportives ou en organisent, en réalisent ou en surveillent. Ces acteurs doivent en outre faire part de ces soupçons aux autorités communales, cantonales et fédérales chargées de lutter contre la manipulation de compétitions sportives. L'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, quant à elle, est autorisée à communiquer des données, y compris des données personnelles concernant les parieurs et des données sensibles concernant des individus, aux opérateurs de paris ou aux organisations impliquées dans le déroulement d'épreuves sportives dès lors qu'elles ont des motifs suffisants de soupçonner une manipulation de compétition sportive (art. 64, al. 2, LJAr). L'autorité intercantonale est par ailleurs tenue de dénoncer les agissements punissables aux autorités de poursuite pénale compétentes, de collaborer avec les autres autorités et de fournir une assistance administrative (art. 108 LJAr).

Art. 13 Plateforme nationale

Cet article exige la désignation, dans chaque Etat partie, d'une plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Il constitue l'un des points clés de la convention. Cette désignation s'effectuera en tenant compte des structures nationales. Bien que la convention n'oblige pas les Parties à confier ce rôle à une autorité publique, cela pourrait présenter l'avantage d'offrir un cadre neutre à la coopération entre les acteurs privés relevant de différents secteurs et un cadre approprié pour les échanges d'informations.

La plateforme nationale est chargée d'une part de coordonner la lutte contre la manipulation de compétitions sportives au niveau national. Il lui incombe donc de veiller à ce que les échanges d'informations au niveau national évoqués à l'art. 12 fonctionnent bien. Elle remplit d'autre part le rôle de point de convergence pour l'échange international d'informations.

Au regard du caractère transnational des risques liés à la manipulation de compétitions sportives, il est en effet très important que les informations puissent être échangées rapidement entre les Parties.

Il ressort des explications relatives à l'art. 12 que ce rôle de plateforme doit être confié à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, ce que souligne expressément le Message concernant la loi sur les jeux d'argent¹⁷.

Art. 14 Protection des données personnelles

Sur le fond, l'art. 14 exige que toutes les mesures prises pour lutter contre la manipulation de compétitions sportives respectent les dispositions pertinentes, nationales et internationales, en matière de protection des données. Sur le plan international, les normes de protection des données sont établies notamment dans la Convention du 28 juin 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention n° 108)¹⁸ et dans le Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (Proto-

¹⁷ FF 2015 7698

¹⁸ RS 0.235.1

cole additionnel n°181)¹⁹. La Convention de Macolin s'applique que les Parties aient ratifié ou non la Convention n° 108. Cependant, les Parties doivent s'assurer que les principes clés de légalité, de proportionnalité, de pertinence et d'exactitude sont respectés lors de la collecte, du traitement et de l'échange de données personnelles et que l'échange de données ne va pas au-delà du minimum indispensable à la poursuite des buts déclarés de l'échange.

Avec les art. 63, 64, 108 et 109 LJAr, les bases légales formelles permettant de traiter les données personnelles, y compris les données et profils sensibles, sont établies.

La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)²⁰ définit les bases du traitement des données par les autorités fédérales, l'autorité intercantonale et les organisations privées. Les art. 4 et 7 précisent les principes généraux en matière de légalité, de proportionnalité, de pertinence et d'exactitude du traitement des données ainsi que de sécurité des données que les organisations privées doivent respecter. En vertu, de l'art. 37 LPD, ces principes généraux s'appliquent aussi au traitement de données personnelles par l'autorité intercantonale.

Ainsi, les dispositions de la LJAr et de la LPD satisfont aux exigences de la convention.

Chapitre IV Droit pénal matériel et coopération en matière d'exécution

L'objet des art. 15 à 18 est de veiller à ce que le droit pénal interne des Parties prévoit des sanctions pénales appropriées contre les manipulations de compétitions sportives.

Art. 15 Infractions pénales relatives à la manipulation de compétitions sportives

Selon l'art. 15 de la convention, les Parties doivent s'assurer que les manipulations de compétitions sportives puissent être sanctionnées pénalement dès lors qu'elles comprennent des éléments de contrainte, de corruption ou de fraude tels que définis par le droit interne de chaque Partie. L'art. 15 n'exige pas d'instituer une infraction spécifique et uniforme de manipulation de compétitions sportives. En fonction de la définition des infractions existantes et de la jurisprudence y relative, les Parties décident de s'appuyer sur les dispositions pénales générales existantes (p. ex. sur la contrainte, la corruption ou la fraude) ou d'instituer de nouvelles infractions (p. ex. manipulation de compétitions sportives). Cela signifie que si des faits sont considérés comme constitutifs d'une infraction donnée, il n'est pas nécessaire de pouvoir les qualifier de constitutifs d'autres infractions.

La convention admet donc volontairement que les Parties combattent le fléau de la manipulation de compétitions sportives par le biais de normes pénales différentes et que les éléments constitutifs de l'infraction peuvent être variables.

Au regard des explications ci-dessus, le droit suisse actuel remplit déjà les exigences de la convention dans la mesure où les normes pénales existantes permettent d'appréhender différentes formes de manipulation de compétitions sportives.

Les arrêtés du Tribunal pénal fédéral du 13 novembre 2012²¹ ont toutefois montré que le droit actuel ne couvrait pas tous les cas de manipulation de compétitions. Pour qu'il y ait escroquerie, notamment (art. 146 CP), il faut qu'une personne physique ait été trompée, ce que l'on peut difficilement prouver dans le cas des paris sportifs en ligne. De même, il est par nature difficile d'invoquer l'escroquerie lorsqu'une compétition sportive est manipulée indépendamment de paris sportifs.

¹⁹ RS 0.235.11

²⁰ RS 235.1

²¹ SK 2011.33 et SK 2012.21

Cette lacune sera comblée d'une part par le nouvel art. 25a LESp, dont la formulation figure dans l'annexe de la LJA sous «Abrogation et modification d'autres actes», et d'autre part par la révision des art. 322^{octies} et 322^{novies} du Code pénal (CP)²², en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2016.

Le nouvel art. 25a qui va être introduit dans la LESp vise à protéger la compétition sportive et, partant, l'intégrité et la crédibilité du sport en tant que bien immatériel. Cette disposition s'inspire des délits de corruption, sans que l'on soit ici en présence d'une violation d'un rapport de loyauté avec un employeur ou un mandant. Cette caractéristique est remplacée par la falsification du déroulement normal de la compétition. Les éléments constitutifs de l'infraction n'incluent cependant que les accords frauduleux en vue de corrompre ou l'instigation à manipuler des compétitions sur lesquelles des paris sont ouverts. Cette limitation est toutefois relativement peu importante, puisque dans la pratique, les manipulations de compétitions sportives interviennent souvent dans le cadre de paris sportifs.

Les art. 322^{octies} et 322^{novies} CP comblent par ailleurs cette lacune. Ils considèrent que la corruption active et la corruption passive dans le domaine privé sont désormais également punissables pénalement lorsqu'aucun rapport de concurrence économique n'est concerné. Il suffit qu'il existe entre un employé ou un mandataire et une personne morale de droit public un rapport de loyauté qui ne peut plus être respecté selon les obligations juridiques actuelles en raison d'un accord frauduleux visant à corrompre. Dès que des sportifs ou des fonctionnaires ont un devoir de loyauté vis-à-vis d'un employeur ou d'un mandant, ils entrent en ligne de compte comme les auteurs potentiels d'un accord de manipulation selon les art. 322^{octies} et 322^{novies} CP. Il reste à savoir s'il sera possible au cas par cas, même en l'absence de rapport contractuel direct, de déduire un rapport de loyauté pertinent envers l'organisateur d'une manifestation par suite de l'acceptation des règlements de compétition. Cela, c'est la jurisprudence qui le montrera.

Les nouvelles dispositions du Code pénal suisse satisfont complètement aux exigences de l'art. 15 de la convention.

Art. 16 Blanchiment du produit des infractions pénales relatives à la manipulation de compétitions sportives

Paragraphes 1 et 2: La convention impose aux Parties de considérer les manipulations de compétitions sportives passibles de sanctions pénales comme une infraction principale dans le délit de blanchiment d'argent. Ce dernier, qui a pour objectif de déguiser l'origine illicite du produit des infractions, implique en effet toujours une infraction initiale (aussi appelée infraction principale) qui est à l'origine des fonds criminels.

Selon la législation suisse, seules des infractions, c'est-à-dire des faits passibles de plus de trois ans de peine privative de liberté, peuvent être considérées comme infractions principales dans le cadre d'affaires de blanchiment d'argent. Si cette condition est remplie dans tous les cas d'escroquerie (art. 146 CP), d'extorsion et chantage (art. 156 CP) et de corruption d'agents publics suisses (art. 322^{ter} CP), elle l'est dans le cas d'une manipulation de compétitions sportives au sens du nouvel art. 25a LESp uniquement si l'on est en présence d'un comportement qualifié (caractère professionnel ou bande organisée).

L'art. 15 de la convention partant du principe que les faits constitutifs d'une manipulation de compétitions sportives ne sont pas uniformes, elle laisse aux Parties le soin de fixer elles-mêmes comment définir les éléments constitutifs d'une infraction initiale dans le délit de blanchiment d'argent.

²² RS 311.0

Il convient de noter que la circonstance aggravante d'infraction en bande organisée devrait être relativement fréquente dans le cas des manipulations de compétitions sportives. L'expérience montre que de telles manipulations résultent souvent de l'action conjuguée de nombreux acteurs opérant dans le monde entier.

Paragraphe 3: Les Parties doivent examiner dans quelle mesure la manipulation de compétitions sportives doit être incluse dans les mesures de prévention que les opérateurs de paris doivent prendre contre le blanchiment d'argent. Elles peuvent exiger des opérateurs qu'ils remplissent des obligations de diligence à l'égard de la clientèle, qu'ils documentent leurs activités commerciales et qu'ils en rendent compte.

L'art. 42 LJAr impose aux opérateurs de paris sportifs et aux maisons de jeu d'élaborer un programme de mesures de sécurité dans lequel ils définissent les mesures qu'ils entendent prendre pour assurer une exploitation sûre et transparente des jeux et pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent, compte tenu des dangers potentiels et des caractéristiques des canaux de distribution des différentes offres de jeux. En complément, les art. 43, 63, 64, 66 et 67 LJAr instaurent des obligations concrètes quant à l'obligation de communiquer et aux mesures de lutte contre le blanchiment d'argent.

Art. 17 Complicité et instigation

La manipulation de compétitions sportives est souvent le fait de réseaux criminels organisés, composés de nombreuses personnes qui participent chacune à la commission des activités illicites par des actes divers. C'est pourquoi il faut rendre passibles de sanctions pénales tous les actes qui concourent intentionnellement à la manipulation de compétitions sportives.

La convention demande expressément que la punissabilité de la manipulation de compétitions sportives soit étendue à la complicité et à l'instigation. L'art. 16, al. 1 prévoit aussi que la complicité passible de sanctions pénales soit considérée comme une infraction principale dans le cadre du blanchiment d'argent.

Les art. 24 et 25 CP prévoient globalement que la complicité et l'instigation à commettre un crime ou une infraction sont passibles de sanctions pénales. Le fait que la complicité soit moins sévèrement punie ne change rien au caractère délictueux de l'acte. Cela vaut aussi pour la complicité et l'instigation dans le domaine de la manipulation de compétitions sportives, dès lors que celle-ci peut être qualifiée de crime (infraction qualifiée). Ces deux délits constituent également une infraction principale dans le cadre du blanchiment d'argent. Sur ce point aussi, la Suisse répond aux exigences de la convention.

Art. 18 Responsabilité des personnes morales

Le paragraphe 1 fait obligation aux Parties de s'assurer que les personnes morales peuvent, à certaines conditions, être tenues responsables des infractions visées aux art. 15 à 17.

Une personne morale sera tenue pour responsable si l'infraction a été commise pour son compte par une personne physique agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale et exerçant un pouvoir de direction au sein de celle-ci. Ce pouvoir existe dans les trois situations décrites aux lettres a à c, à savoir lorsque la personne physique dispose d'un pouvoir de représentation, lorsqu'elle est autorisée à prendre des décisions ou lorsqu'elle doit exercer un contrôle.

Selon le *paragraphe 2*, il peut s'agir d'une responsabilité relevant du droit pénal, civil ou administratif.

Selon le *paragraphe 3*, la responsabilité de la personne morale doit être élargie aux cas dans lesquels ses dirigeants ont négligé de surveiller leurs subordonnés et où ce manque de surveillance a permis la commission d'infractions.

Le *paragraphe 4* indique en outre que la responsabilité de la personne morale est établie sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis l'infraction.

Parmi les traités récents de droit pénal international, nombreux sont ceux qui prévoient des règles, parfois identiques, concernant la responsabilité des entreprises.²³

Le droit pénal suisse prévoit, pour plusieurs catégories d'infractions, une responsabilité primaire de l'entreprise lorsqu'on peut lui reprocher de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher l'infraction (art. 102, al. 2, CP). Les infractions visées par la présente convention du Conseil de l'Europe entrent dans la catégorie des délits mentionnés, dans la mesure où il s'agit de corruption privée active (art. 322octies CP). Dans ce cas, la responsabilité prévue par le droit suisse va plus loin que ne le prévoit la convention étant donné que les crimes et délits commis dans l'exercice d'activités commerciales conformes aux buts de l'entreprise sont imputés à l'entreprise elle-même, et non pas seulement les crimes et délits commis pour le compte de l'entreprise par des membres de sa direction. La peine encourue est une amende pouvant aller jusqu'à 5 millions de francs.

Si l'infraction est commise dans le cadre d'activités commerciales conformes aux buts de l'entreprise et qu'elle ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de ladite entreprise, l'art. 102, al. 1, CP prévoit une responsabilité pénale subsidiaire générale de la personne morale. Cette responsabilité pénale s'étend à l'ensemble des crimes et délits sanctionnés par le droit suisse et recouvre donc toutes les infractions visées par la convention. En revanche, l'art. 102, al. 1, CP permet de sanctionner une personne morale uniquement si l'infraction ne peut être imputée à aucune personne physique.

En droit suisse, la responsabilité subsidiaire des personnes morales n'exclut pas la punissabilité de la personne physique. Elle s'applique lorsque l'auteur ne peut pas être puni en raison du manque d'organisation de l'entreprise. L'art. 102, al. 1, CP n'est dès lors pas en contradiction avec le paragraphe 4 de l'art. 18 de la convention.

Au regard du droit civil, l'art. 55 du Code des obligations²⁴ (responsabilité de l'employeur) établit que l'entreprise est responsable du dommage causé par ses travailleurs. En vertu de cette disposition, l'entrepreneur est responsable du dommage causé à un tiers par ses employés et auxiliaires dans l'accomplissement de leur travail (service ou activité commerciale). Cette responsabilité ne se limite donc pas aux actes des dirigeants d'une entreprise.

En dehors de la responsabilité pénale et de la responsabilité civile, on dispose aussi, pour prévenir directement les manquements, de l'instrument de la responsabilité administrative et des sanctions qui en découlent – p. ex. le retrait d'une autorisation, le refus d'accorder des subventions ou la rétrocession de subventions. Le droit suisse connaît différents mécanismes de ce type, qui ne sont toutefois pas tous applicables à l'ensemble des entreprises et qui ne sont significatifs que dans certains secteurs du marché et de l'économie. S'il s'agit de manquements commis par des opérateurs de paris sportifs, l'autorité de surveillance peut, au titre de sanctions administratives, ordonner les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation régulière ou à la suppression de l'irrégularité (art. 105, al. 1, let. g, LJAr) et infliger des peines pécuniaires (art. 106 LJAr). Les organisations sportives qui contrevien-

²³ Cf. p. ex. Convention des Nations Unies du 15 novembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée, RS **0.311.54**; Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme, RS **0.353.22**; Convention du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, RS **0.311.21**; Convention pénale du 17 janvier 1999 sur la corruption, STE 173, RS **0.311.55**; Convention du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité, STE 185, RS **0.311.43**; Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains, STE 197, signée par la Suisse le 8 septembre 2008, RS **0.311.543**, Convention du Conseil de l'Europe du 25 octobre 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, RS **0.311.40**.

²⁴ RS **220**

nent aux règles de l'éthique et de la sécurité dans le sport, dont les normes contre la manipulation de compétitions sportives font partie, peuvent se voir refuser des aides financières ou demander la restitution de celles-ci (art. 32, al. 1, let. d LESp).

En résumé, on peut donc affirmer que le droit suisse répond aux exigences de l'article 18 de la convention.

Chapitre V Compétence, droit pénal procédural et répression

Art. 19 Compétence

Le *paragraphe 1* demande qu'en cas de manipulation de compétitions sportives, la punissabilité soit fondée non seulement sur le principe de la territorialité – *lettre a* – (pour les infractions commises en Suisse), et le principe du pavillon – *cf. lettres b et c* – (concerne les infractions commises à bord d'un avion ou d'un bateau soumis au droit suisse), mais aussi sur le principe de la personnalité – *lettre d* – (pour des faits commis à l'étranger par des ressortissants suisses ou des ressortissants étrangers résidant habituellement en Suisse).

Selon le *paragraphe 2*, il est possible d'émettre une réserve sur l'applicabilité du paragraphe 1, lettre d jusqu'au moment de la ratification de la convention au plus tard.

Les infractions commises à l'étranger sont poursuivies en Suisse à des conditions plus restrictives que celles formulées au paragraphe 1, let. d de la convention. Cela vaut pour les infractions commises à l'étranger par des étrangers. Dans ces cas, la Suisse ne poursuit ces délits que si l'extradition a été refusée pour des raisons qui ne concernent pas la nature des faits ou lorsque la Suisse doit juger un crime grave désapprouvé par la communauté internationale. Le fait qu'un criminel étranger réside habituellement en Suisse ne suffit donc pas, en vertu de la convention, pour qu'il y soit poursuivi pour des délits commis à l'étranger. Lors de la ratification de la convention, la Suisse doit donc émettre une réserve.

Selon le *paragraphe 3*, chaque Partie doit établir sa compétence pour les infractions à la convention même dans les cas où l'auteur présumé est présent sur son territoire et ne peut être extradé vers une autre Partie en raison de sa nationalité. La Suisse remplit cette obligation de poursuite en cas de non-extradition («*aut dedere aut judicare*») avec les art. 6 et 7 CP. L'art. 7 de la loi sur l'entraide pénale internationale stipule qu'aucun citoyen suisse ne peut être extradé ou remis sans son consentement à un Etat étranger pour y faire l'objet d'une poursuite pénale. La Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 régit l'extradition des nationaux dans son article 6, lequel prévoit la même obligation que celle qui figure dans la présente convention.

Paragraphe 4: En raison de l'internationalisation du phénomène de la manipulation de compétitions sportives, il peut arriver que plusieurs Parties aient compétence à l'égard de certaines ou de toutes les personnes qui ont participé à la commission d'une infraction. Afin d'éviter des procédures concurrentes, ainsi que pour renforcer à d'autres égards l'efficacité ou l'équité des procédures, les Parties concernées sont tenues de se consulter en vue de décider quelle est la juridiction la mieux à même d'exercer les poursuites.

La Suisse assume ses responsabilités en matière de délégation de la poursuite pénale dans le cadre de la loi sur l'entraide internationale, qui régit l'acceptation de la délégation de la poursuite pénale par la Suisse (art. 85 à 87) et la délégation de la poursuite pénale à l'étranger (art. 88 et 89). L'application de cette disposition intervient dans le cadre de consultations entre les pays.

Art. 20 Préservation des preuves électroniques

Les infractions relatives à la manipulation de compétitions sportives peuvent impliquer un recours aux technologies de l'information et de la communication et, dans certains cas, faire

partie des délits relevant de la cybercriminalité. Il peut s'agir de l'interception illégale de données à des fins de chantage, de falsification informatique visant à altérer des informations sur des compétitions sportives ou des paris s'y rapportant, ou d'atteinte à l'intégrité d'un système destiné à entraîner l'annulation d'une transaction de paris en cas de manipulation infructueuse.

Par ailleurs, les technologies de l'information et de la communication peuvent être utilisées pour commettre des infractions, p. ex. pour transmettre des instructions à un complice chargé d'intimider un acteur de la compétition ou de parier sur un objet. Même lorsque les systèmes informatiques ne sont pas utilisés directement pour commettre des infractions, ils peuvent enregistrer des informations utiles à l'établissement de faits

L'art. 20 demande donc aux Parties d'instaurer la possibilité de mettre en sûreté, les cas échéant, ces moyens de preuve électroniques ainsi que les supports de données et systèmes informatiques sur lesquels ils se trouvent. Il s'agit de l'obligation de mettre en sûreté des données informatiques, de l'obligation de mettre en sûreté des données concernant le trafic, de l'obligation de dépôt ou de séquestre de données informatiques, de la collecte de données concernant le trafic en temps réel et de la surveillance des communications en temps réel. Ces mesures doivent être conciliables avec le droit national, ce qui signifie par exemple que les restrictions prévues par la législation sur la protection des données doivent être respectées.

Les bases légales de toutes ces mesures figurent dans le Code de procédure pénale suisse (CPP)²⁵, en particulier aux art. 246 à 248 et 263 à 281. Dans le cadre de la législation sur les jeux d'argent, le nouvel art. 269, al. 2, let. i et l'art. 286, al. 2, let. h, CPP créent les bases permettant d'ordonner des surveillances électroniques et des investigations secrètes en cas de manipulation qualifiée de compétitions sportives au sens du nouvel art. 25a, al. 3, LESP.

Bien que la surveillance des communications en temps réel ne soit autorisée qu'en cas de grave manipulation de compétition sportive, notamment de manipulation revêtant un caractère professionnel ou commise en bande organisée, la Suisse satisfait aux exigences de l'article 20 de la convention. Comme nous l'avons souligné à de nombreuses reprises, la convention part du principe qu'il existe plusieurs éléments constitutifs d'une manipulation de compétitions sportives et laisse aux Parties le soin de définir les faits autorisant une surveillance électronique des communications.

Art. 21 Mesures de protection

Il est fait obligation aux Parties d'envisager l'adoption de mesures législatives pour protéger les personnes qui fournissent aux autorités compétentes des informations concernant des actes délictueux. En particulier, les personnes approchées par des organisations criminelles ou qui subissent ou ont subi des pressions de la part de telles organisations peuvent avoir besoin d'une protection. En effet, de nombreux cas de manipulation mettent en œuvre des techniques de menace, de contrainte ou d'extorsion et chantage vis-à-vis des acteurs des compétitions sportives ou de l'encadrement des sportifs.

La Suisse a déjà introduit des mesures de protection *ad hoc* dans ses lois. Elles peuvent être ordonnées en vertu des art. 149 à 151 CPP et de la loi du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins²⁶.

²⁵ RS 312.0

²⁶ RS 312.2

Chapitre VI Sanctions et mesures

Art. 22 Sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques

La convention exige que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives, allant même jusqu'à des mesures privatives de liberté pouvant entraîner une extradition.

La convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957²⁷, ratifiée par la Suisse, dispose que les faits punis d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère donnent lieu à extradition.

Tous les délits passibles d'une sanction pour manipulation de compétitions sportives (en particulier la manipulation de compétitions sportives au sens de l'art. 25a LESP, la corruption privée active et la corruption privée passive au sens des art. 322^{octies} et 322^{novies} CP, l'escroquerie au sens de l'art. 146 CP, l'extorsion et le chantage au sens de l'art. 156 CP et la contrainte au sens de l'art. 181 CP) peuvent donner lieu à une amende et à une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins un an. Ils peuvent donc entraîner l'extradition du délinquant.

Art. 23 Sanctions à l'encontre des personnes morales

Dans la mesure où les personnes morales au sens de l'art. 18 de la convention peuvent être sanctionnées, les sanctions doivent là encore être efficaces, proportionnées et dissuasives.

Conformément à l'art. 102 du Code pénal suisse, les entreprises encourent une amende maximale de cinq millions de francs, fixée en fonction de la gravité du délit, de l'ampleur des manquements organisationnels, des dommages causés et de leurs capacités économiques.

En principe, la législation suisse ne considère ni l'interdiction de pratiquer son activité, ni le contrôle judiciaire, ni la liquidation judiciaire (mesures évoquées au paragraphe 1) comme des sanctions à l'encontre des personnes morales. Néanmoins, la convention ne prescrit pas non plus de manière contraignante la promulgation de bases légales pour de telles mesures, les concevant simplement comme des mesures supplémentaires possibles.

Art. 24 Sanctions administratives

Conformément à l'art. 24, les Parties prennent les mesures et sanctions administratives nécessaires dans le cadre de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Il peut s'agir de dispositions administratives à l'égard des opérateurs de paris sportifs, imposant par exemple la surveillance de leurs activités ou l'autorisation des paris sportifs. Les infractions à ces dispositions doivent entraîner des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Selon l'art. 105 du projet de loi fédérale sur les jeux d'argent, l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution définit les décisions et les dispositions en lien avec l'autorisation et la réalisation de paris sportifs. Elle peut prendre toutes les mesures qui s'imposent pour rétablir l'ordre ou réparer les manquements en cas d'infractions à la loi ou d'irrégularités (art. 105, al. 1, let g, LJAr). Elle peut également arrêter des mesures de substitution (art. 105, al. 1, let. h LJAr) et ordonner, en guise de sanctions administratives, des amendes représentant jusqu'à 15% du produit annuel brut des jeux (art. 106 LJAr).

Art. 25 Saisie et confiscation

Les Etats parties sont tenus de rendre possible la saisie et la confiscation des biens issus d'une activité criminelle en lien avec la manipulation de compétitions sportives ou utilisés par les organisations criminelles pour commettre de tels méfaits.

²⁷ RS 0.353.1

Le rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention précise qu'une saisie peut également concerner les droits de propriété de tiers qui ne sont pas les auteurs de l'infraction. Leurs droits doivent donc être protégés.

Les instruments correspondants sont définis pour la Suisse dans les art. 263 à 268 CCP tant qu'il s'agit de garantir que les éléments seront utilisés comme moyens de preuve, ainsi que dans les art. 69 à 72 du Code pénal suisse s'il est question de confiscation à des fins patrimoniales. Les art. 70, al. 2 et 71, al. 1 de ce dernier texte définissent également les règles à respecter pour la protection des tiers.

Chapitre VII Coopération internationale en matière judiciaire et autre

Art. 26 Mesures de coopération internationale en matière pénale

L'art. 26 contraint les Parties à coopérer de leur mieux, sur la base de la législation nationale et internationale en vigueur, afin de permettre les enquêtes, les poursuites judiciaires et les procédures judiciaires.

La Suisse a ratifié la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne du 20 avril 1959 d'entraide en matière pénale²⁸ et la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime²⁹. Elles peuvent aussi être mises en œuvre pour permettre la coopération judiciaire en matière pénale dans le cadre de procédures visant des infractions établies conformément aux art. 15 à 17 de la convention. Cette dernière n'impose aucune autre coopération ni obligation réglementaire.

Paragraphe 3: Lorsque la double incrimination est une condition de la coopération internationale, celle-ci est présumée acquise même si la manipulation n'appartient pas à la même catégorie d'infraction dans les deux Etats concernés, pourvu que le comportement à l'origine de l'infraction soit punissable pénalement dans les deux Etats.

Le *paragraphe 4* prévoit qu'en cas d'infractions visées aux art. 15 à 17, la convention puisse servir directement de convention d'entraide judiciaire ou d'extradition entre les Parties si le droit national fait dépendre l'entraide judiciaire ou l'extradition en matière pénale d'un traité correspondant qui, en l'espèce, n'existe pas. Cependant, dans la mesure où il s'agit là d'une disposition potestative, il n'en découle aucune exigence ni obligation pour la Suisse.

Art. 27 Autres mesures de coopération internationale en matière de prévention

L'art. 27 doit être compris comme une injonction faite aux Parties de garder en tête les mesures et les intérêts des pays étrangers lorsqu'elles mettent en œuvre la convention, notamment les points concernant la prévention. Cette disposition n'entraîne aucune obligation particulière pour la Suisse.

Art. 28 Coopération internationale avec les organisations sportives internationales

La convention engage les Parties à coopérer avec des organisations sportives internationales pour lutter contre la manipulation de compétitions sportives.

En tant que siège de nombreuses organisations sportives internationales, la Suisse entretient avec ces structures des contacts réguliers, à différents niveaux et sur différents thèmes, parmi lesquels des questions d'intégrité dans le sport.

Par ailleurs, les fédérations sportives internationales seront, autant que cela peut être exigé, impliquées dans l'échange d'informations, conformément aux art. 63 et 64 LJAr.

²⁸ RS 0.351.1

²⁹ RS 0.311.53

Chapitre VIII Suivi

La mise en place d'un organe consultatif crédible et légitime est indispensable pour assurer une mise en œuvre efficace de la convention. Un Comité de suivi composé de représentants des Parties est donc institué.

Art. 29 Communication d'informations

L'échange d'informations et d'expériences entre les Parties et les observateurs concernant les mesures de mise en œuvre de la convention doit être assuré par l'intermédiaire du Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

Art. 30 Comité de suivi de la convention

Le *paragraphe 1* instaure le Comité de suivi.

Paragraphe 2: Chaque Partie peut être représentée au sein du Comité de suivi par un ou plusieurs délégués, représentants d'autorités des domaines du sport, de la justice et de la régulation des paris sportifs. Chaque Partie bénéficie d'une voix au sein de ce comité, indépendamment de ses délégués.

La possibilité évoquée au *paragraphe 3* d'inviter des Etats non parties à la convention et des organisations ou organismes internationaux à des séances du Comité est une caractéristique importante de cet organe. Le Comité peut ainsi bénéficier d'une expertise supplémentaire et de l'expérience de tiers déjà impliqués dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives ou dans d'autres activités pertinentes.

Paragraphe 4: Le Comité se met au travail dès que la convention est entrée en vigueur.

Paragraphe 5: La convention ne fixe pas les procédures de travail ni de décision du Comité. Celles-ci sont définies de manière consensuelle par le Comité lui-même. On peut donc aussi partir du principe que le Comité prend ses décisions de manière consensuelle.

Le Comité est important car il établira la liste des organisations sportives soumises à la Convention, et donc des sports et disciplines sportives concernés. Il faudra donc que les représentants de la Suisse au sein du Comité aient un mandat à ce sujet. Dans le cadre de la décision de ratification, le Parlement devra habiliter le Conseil fédéral à déléguer des représentants au Comité et à leur donner des instructions.

Art. 31 Fonctions du Comité de suivi de la convention

Paragraphe 2: L'une des principales fonctions du Comité est de dresser une liste des organisations et, partant, des sports relevant du champ d'application de la convention. Dans le cas des fédérations et des sports traditionnellement actifs au seul échelon national, comme la lutte suisse ou le hornuss, c'est aux Etats signataires concernés qu'incombe la responsabilité de demander au Comité d'inscrire ces fédérations ou sports sur la liste si celles-ci sont concernées par la Convention.

Cette liste constitue certes un élément dynamique en termes de systématique du droit car, sans faire l'objet d'une ratification par les différents Etats, elle permet de définir le champ d'application de la convention et d'en fixer les limites. On trouve toutefois aussi un élément dynamique similaire dans la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage dans le sport, ratifiée par la Suisse. Dans celle-ci, en effet, la notion de sport n'est pas du tout définie ni restreinte. Elle s'applique à toutes les fédérations sportives et à tous les sports qui se soumettent eux-mêmes aux règles de l'AMA.

Partant de la définition très large du sport sur laquelle se fondent la convention et la LESp, l'établissement d'une liste positive constitue une limitation du champ d'application de la con-

vention: seules les compétitions organisées dans les sports figurant sur cette liste entrent dans le champ d'application de la convention. Dans le cadre de l'élaboration de la convention au sein de l'APES, il a été souligné qu'il faudrait inscrire en premier lieu sur la liste les fédérations sportives internationales dont les sports sont des disciplines olympiques ou sont reconnus comme disciplines non-olympiques par le CIO. Il s'agit de ceux de l'ASOIF (Association des fédérations internationales des sports olympiques d'été), de l'AIOWF (Association des fédérations internationales des sports olympiques d'hiver) et de l'ARISF (Association des fédérations internationales de sports reconnues par le CIO)³⁰.

Paragraphe 3: Le Comité peut également adresser aux Parties des recommandations, notamment en matière de coopération internationale. Le cas échéant, celles-ci seront préparées en coordination avec les autres organes compétents du Conseil de l'Europe (p. ex. le Groupe d'Etats contre la Corruption, GRECO) qui élaborent des recommandations sur ces questions.

Paragraphes 4 et 5: Pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la convention, le Comité peut organiser des rencontres de spécialistes ou faire réaliser des «examens par les pairs» dans chaque Etat partie, par exemple par le biais de visites ou d'auditions sur place, qui devront toutefois être convenues d'avance. L'exercice a pour finalité d'aider l'Etat examiné à améliorer ses politiques, à adopter des pratiques optimales et à se conformer aux normes et aux principes établis.

Chapitre IX Dispositions finales

A quelques exceptions près, la rédaction des art. 32 à 41 s'inspire essentiellement des «modèles de Clauses finales pour les conventions et accords conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe», approuvés par le Comité des Ministres lors de la 315^e réunion des Délégués, qui s'est tenue en février 1980.

Les dispositions finales n'impliquent dans l'ensemble aucune obligation supplémentaire pour la Suisse. Cela vaut également pour les conditions et garanties visées à l'art. 34.

Art. 32 Signature et entrée en vigueur

Paragraphe 2: Compte tenu du caractère transnational du risque de manipulation de compétitions sportives et de la nécessité de combattre cette menace au-delà des frontières européennes, les Etats non membres du Conseil de l'Europe n'ayant pas participé à l'élaboration de la convention sont eux aussi autorisés à la signer.

Paragraphe 4: La convention entre en vigueur lorsqu'elle a été ratifiée par cinq Etats parties, dont au moins trois membres du Conseil de l'Europe. Les conditions d'entrée en vigueur de la convention ont été volontairement définies de manière peu restrictive afin de permettre une application rapide du texte.

Art. 33 Effet de la convention et relations avec d'autres instruments internationaux

L'art. 33 est destiné à assurer une coexistence aussi harmonieuse que possible de la convention avec d'autres traités qui règlent des questions apparentées.

³⁰ Les fédérations sportives internationales reconnues par le CIO figurent ici: www.olympic.org > About > Who we are > International Federations

Art. 34 Conditions et garanties

Il va sans dire que toutes les mesures prises par les Etats et en particulier celles portant atteinte à la liberté des personnes doivent être prises en accord avec les garanties constitutionnelles.

Art. 35 Application territoriale

Toute Partie est libre de désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la convention dans le périmètre où elle exerce sa souveraineté. Il est toutefois évident qu'une restriction de l'application territoriale de la convention réduirait l'efficacité et la portée de celle-ci.

La limitation de l'application territoriale de cette convention ne suscite aucun débat pour la Suisse.

Art. 36 Clause fédérale

Les engagements figurant aux chapitres II, IV, V et VI relèvent tous, en Suisse, du droit fédéral. Il n'est donc pas nécessaire de faire une réserve au sens de l'art. 36 de la convention.

Art. 37 Réserves

Comme mentionné précédemment, la Suisse se réservera le droit de ne pas poursuivre les infractions commises à l'étranger par des citoyens suisses ou des citoyens étrangers résidant habituellement en Suisse.

Art. 38-41

Ces dispositions reprennent pour l'essentiel les modalités que l'on trouve habituellement dans les autres conventions du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les modifications apportées au texte (art. 38), le règlement des différends (art. 39), la dénonciation (art. 40) et la notification (art. 41).

La convention peut notamment être dénoncée à tout moment, avec un préavis de trois mois, au moyen d'une notification adressée au Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent, qui remplacera la loi fédérale sur les loteries et la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu³¹, vise à combler les lacunes que présente le droit national en matière de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Lors de l'élaboration de ce texte, les exigences formulées dans le projet de convention ont déjà été prises en considération. Ainsi, avec la loi sur les jeux d'argent, la Suisse satisfait aux exigences figurant dans la convention. Comme indiqué dans le projet de loi et dans les rapports explicatifs y afférents, les principales tâches de mise en œuvre seront assumées par l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution.

Dans le message relatif à la loi sur les jeux d'argent, les conséquences de la refonte de la réglementation en matière de jeux d'argent sont expliquées en détail. Ce message décrit aussi les mesures de lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

Concernant les conséquences sur l'état du personnel de la Confédération, on peut lire entre autres ce qui suit: «*Le projet implique davantage de coordination entre les diverses autorités nationales et étrangères, notamment en matière de lutte contre l'offre de jeux non autorisés*

³¹ RS 935.52

sur Internet et contre les manipulations de compétitions sportives. Globalement, cette tâche nécessitera un demi-poste supplémentaire.»

3.1.1 Conséquences financières

L'approbation de la convention n'a pas de conséquences financières pour la Confédération.

3.1.2 Effets sur le personnel

L'approbation de la convention n'a pas d'effets sur le personnel de la Confédération.

3.2 Effets sur les cantons et les communes ainsi que sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Pour autoriser et surveiller les grands matchs, qui donnent lieu à des paris sportifs, le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent prévoit la création d'une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. En fait, il s'agit de la Comlot, qui existe déjà. Les tâches de celle-ci seront en partie élargies par rapport à la base légale actuelle et comprendront, outre l'autorisation et la surveillance des jeux d'adresse automatisés, pratiqués de manière intercantonale ou en ligne, notamment l'échange de données avec des acteurs suisses et étrangers dans le domaine de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives et de la lutte contre les jeux de hasard illégaux, ainsi que le soutien aux autorités de poursuite pénale dans ces domaines. Le message relatif à la loi sur les jeux d'argent part du principe que dès l'entrée en vigueur de la loi, il faudrait doter la Comlot d'un budget d'ensemble nettement plus élevé que jusqu'à présent (env. 4 à 6 millions de francs au lieu des quelque 2,2 millions actuels).

L'approbation de la convention n'a pas d'autres effets sur les cantons et les communes, ni sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

3.3 Autres effets

L'approbation de la convention n'aura aucun effet notable sur l'économie, la société et l'environnement.

En approuvant la convention, la Suisse, qui est le siège de nombreuses organisations sportives internationales, montrera à la communauté internationale qu'elle est prête à prendre ses responsabilités dans la lutte contre les dérives du sport.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales

4.1 Relation avec le programme de la législature

La convention n'est annoncée ni dans le Message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019³², ni dans l'arrêté fédéral afférent du 14 juin 2016³³. Elle n'a été élaborée que dans le courant de la période de législature 2011-2015 et signée en septembre 2014. Selon le mandat originel du Conseil fédéral, le message relatif à l'approbation doit être adopté au cours de la même législature. Toutefois, la procédure de consultation requise nécessite un laps de temps supplémentaire.

4.2 Relation avec les stratégies nationales

La Stratégie pour le développement durable 2016-2019 insiste à plusieurs reprises sur l'importance sociale du sport. Afin que celui-ci puisse jouer son rôle de manière crédible, il

³² FF 2016 981

³³ FF 2016 1113

importe de mettre en œuvre des mesures protégeant son intégrité, comme la lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet d'approbation de la convention s'appuie sur l'art. 54, al. 1, Cst., selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, de la Constitution habilite le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. Selon l'art. 166, al. 2 de la Constitution, il incombe à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA³⁴).

5.2 Forme de l'acte à adopter

Les traités internationaux sont soumis à un référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141, al. 1, let. d, Cst.). En vertu de l'art. 22, al. 4 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³⁵, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont par ailleurs réputées importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164 de la Constitution.

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée mais elle peut être dénoncée à tout moment et ne prévoit d'adhésion à aucune organisation internationale. Par contre, elle exige la prise de diverses mesures, dont notamment l'édiction de dispositions pénales pour prévenir et combattre la manipulation de compétitions sportives. Elle délègue en outre la désignation des organisations sportives soumises à la convention à un comité de suivi institué par la convention. La convention contient donc des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let d, ch. 3, Cst.

Dès lors, l'arrêté fédéral portant approbation de la convention doit être soumis au référendum facultatif prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

* * *

*

³⁴ RS 172.010
³⁵ RS 171.10