

Lutte contre la corruption et les matches truqués dans le sport

Rapport en réponse au postulat 11.3754 déposé le 28 juin 2011 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats

du 7 novembre 2012

Condensé

A travers le postulat 11.3754 «Sport. Lutte contre la corruption et matches truqués» déposé par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats le 28 juin 2011, le Conseil fédéral a été chargé de présenter un rapport sur les possibilités existantes, aux niveaux national et international, en matière de lutte contre la corruption et les matches truqués. Il lui a été demandé d'abord de vérifier si les instruments juridiques existants suffisent pour affronter la complexité croissante des problèmes liés à la corruption et aux matches truqués dans le domaine du sport, puis d'examiner s'il y a lieu de prendre des mesures législatives en vue d'améliorer les moyens de lutte actuellement mis en œuvre sur les plans national et international.

1. Le sport entre intérêts économiques et principes éthiques

Le sport a connu ces dernières années une professionnalisation croissante et un marketing de plus en plus intensif qui en font aujourd'hui un secteur économique incontournable. Portées par cette évolution, les fédérations sportives internationales, dont un grand nombre sont établies en Suisse, se retrouvent désormais à la tête de fortunes considérables.

Compte tenu de son poids économique et de ses enjeux financiers, le sport offre un terrain propice à la corruption et aux trucages de résultats sportifs, aussi la question de la lutte contre la corruption se pose-t-elle avec de plus en plus d'acuité.

La corruption et les manipulations de résultats sportifs en relation avec les paris truqués constituent une menace tout aussi sérieuse pour le sport que le dopage et la violence. La corruption et la fraude sont contraires aux valeurs fondamentales du sport, qui repose sur les principes de l'éthique et du respect.

2. Obligation d'intégrité des organisations sportives

L'intégrité du sport sur le terrain de jeu ne peut être garantie que si les organisations sur lesquelles il s'appuie, à savoir les fédérations sportives et les organisateurs de compétitions, sont d'une intégrité à toute épreuve. Celles-ci ne pourront en effet être crédibles lorsqu'elles exigeront le respect des règles sportives qu'à la condition d'être elles-mêmes irréprochables. Or, les fédérations sportives internationales ne sont pas soumises aux mêmes règles que les entreprises privées (obligation de tenir une comptabilité p. ex.), alors même qu'elles gèrent des sommes colossales et sont confrontées à des risques de corruption similaires à ceux d'une entreprise.

La lutte contre les pratiques douteuses place toutes les parties prenantes devant de grands défis, alors que la criminalité semble s'appuyer sur des réseaux transfrontières de plus en plus vastes et complexes.

Cette évolution engendre deux nécessités: premièrement, il est essentiel que les milieux économiques, l'État et la société – mais aussi les organisations sportives – affichent plus clairement encore, à travers des actes concrets, leur volonté de combattre efficacement tout agissement frauduleux. Deuxièmement, la lutte contre les dérives ne pourra être efficace qu'au prix d'un renforcement de la coopération entre les autorités étatiques, les organisations sportives et les opérateurs de paris, tant au niveau national qu'au niveau international.

3. Primauté du sport

Les récents scandales de corruption et de paris truqués ont montré l'inefficacité des mesures mises en œuvre par les fédérations sportives (internationales) face à la corruption. Les systèmes d'autorégulation des fédérations et des clubs, lorsqu'ils existent, ne sont plus adaptés aux exigences croissantes d'un sport globalisé, professionnalisé, et qui fait l'objet d'un marketing de plus en plus poussé aujourd'hui. Aussi le mouvement sportif est-il tenu de renforcer la lutte contre la corruption dans ses propres rangs, ce qui nécessite la mise en place de systèmes de bonne gouvernance («Code de bonnes pratiques») harmonisés et contraignants à tous les niveaux de la pyramide du sport organisé.

Parallèlement à ses efforts pour réformer le sport, l'État est également appelé à renforcer son action. Il en va non seulement de l'intégrité du sport mais aussi de l'image de la Suisse comme pays abritant un grand nombre de fédérations sportives internationales. Avec la globalisation et le marketing accrus, la corruption a pris des formes auxquelles le sport organisé de droit privé ne parvient plus à faire échec.

4. Mesures étatiques à étudier

De nombreuses mesures de lutte contre la corruption et les paris truqués sont actuellement en préparation ou mises en œuvre dans le sport, aussi bien au niveau national qu'international. La Suisse doit pour sa part explorer les pistes suivantes:

- Renforcement de la coopération internationale
- Durcissement du droit pénal de la corruption
- Qualification de la fraude sportive comme délit pénal
- Application des nouvelles dispositions pénales au niveau des entreprises
- Adéquation des procédures pénales en vigueur à la poursuite des délits pénaux.

4.1 Au niveau international

Au niveau international, il existe trois grandes conventions en matière de lutte contre la corruption: la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. Le groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) supervise la mise en œuvre de cette dernière dans les Etats membres et formule des recommandations dans le cadre de ses évaluations par pays, pour la rendre plus efficace. La convention ne contient toutefois pas de dispositions spécifiques à la corruption dans le sport.

Dans la résolution du 15 mars 2012, les ministres responsables du sport réunis pour leur 12^e Conférence du Conseil de l'Europe invitent aussi bien les institutions du Conseil de l'Europe que l'Union européenne à renforcer la coopération internationale en matière de promotion de l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats. Dans ce contexte doit s'ouvrir la négociation d'une éventuelle nouvelle convention internationale contre la manipulation des résultats sportifs et notamment les matchs arrangés (match fixing) à laquelle la Suisse participera activement.

4.2 Au niveau national

Au niveau national, la mise en œuvre des recommandations formulées par le GRECO en 2011, dans le cadre de son évaluation de la Suisse, est en cours de discussion. Dans ce contexte, le DFJP a été chargé d'élaborer d'ici au printemps 2013 un avant-projet de révision du droit pénal de la corruption avec à la clé, la renonciation à l'exigence d'une plainte préalable pour engager des poursuites pour corruption dans le secteur privé et le transfert éventuel des dispositions pénales de la loi fédérale contre la concurrence déloyale dans le Code pénal. Il conviendra également de déterminer à cet égard si et dans quelle mesure les membres des fédérations et des ONG – et plus particulièrement ceux des fédérations sportives internationales – peuvent être soumis de manière plus générale au droit pénal suisse de la corruption.

Les travaux menés par la Commission des affaires juridiques du Conseil national dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire SOMMARUGA (10.516 FIFA. Pour une poursuite d'office des cas de corruption dans le secteur privé) vont dans le même sens, le but de cette initiative étant de faire de la corruption privée une infraction poursuivie d'office et de l'incorporer dans le Code pénal.

Dans la mesure où l'infraction d'escroquerie du Code pénal s'avère insuffisante pour contrer efficacement les manipulations de résultats sportifs et les trucages de paris, l'introduction d'une nouvelle infraction de «fraude sportive» doit être envisagée. Ce faisant, il ne faut pas oublier de se demander si les procédures pénales en vigueur sont suffisantes pour permettre aux autorités de poursuite pénale de poursuivre efficacement les manipulations de résultats sportifs sur la scène internationale.

Dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les loteries, il convient de vérifier quelles mesures peuvent être prises pour lutter contre les sociétés exploitant des paris illégaux.

Table des matières

Condensé	1
Table des matières	4
Liste des abréviations	8
1 Contexte	10
1.1 Mandat	10
1.2 Structure et but du rapport	10
1.3 Problématique de la corruption et des matchs truqués	10
2 Contexte des activités normatives nationales et internationales	11
2.1 Sport et corruption	11
2.1.1 Contexte national	11
2.1.1.1 Niveau étatique	11
2.1.1.2 Niveau de droit privé: Swiss Olympic	12
2.1.2 Contexte international	12
2.1.2.1 Union européenne	13
2.1.2.2 Conseil de l'Europe	13
2.1.2.3 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	15
2.1.2.4 Organisation des Nations Unies (ONU)	15
2.1.2.5 Transparency International	15
2.2 Manipulations de résultats sportifs	16
2.2.1 Contexte national (Confédération)	16
2.2.2 Contexte international	16
2.2.2.1 Union européenne	16
2.2.2.2 Conseil de l'Europe	17
2.2.2.3 Comité International Olympique (CIO)	17
2.3. Situation juridique dans certains pays voisins	18
3 Corruption et gouvernance dans les fédérations sportives internationales	20
3.1 Définitions et concepts	20
3.1.1 Corruption	20
3.1.2 Fédération sportive internationale	21
3.1.3 Poids économique du sport et des fédérations sportives	21
3.2 Champs d'action de la corruption	22
3.2.1 Cadre et diffusion de la corruption	22
3.2.2 Attribution de grandes manifestations sportives	23
3.2.3 Attribution des droits sur les événements sportifs	24
3.2.4 Attribution d'importantes fonctions au sein de la fédération	25
3.3 Réformes visées: calendrier du CIO et de la FIFA en matière de gouvernance	25
3.3.1 Gouvernance d'entreprise et fédérations sportives	25
3.3.2 Le programme de réformes du CIO	26
3.3.2.1 Création d'un Code d'éthique	26
3.3.2.2 Réforme de la procédure d'attribution	27
3.3.2.3 Réformes du CIO restant à accomplir	27

3.3.3	Le programme de réformes de la FIFA	28
3.3.3.1	Rapport financier	28
3.3.3.2	Le Code d'éthique de 2009	28
3.3.3.3	Les réformes de 2011 et 2012 en matière de gouvernance	29
3.3.3.4	Réformes de la FIFA restant à accomplir	30
4	Punissabilité des actes de corruption	30
4.1	Législation fédérale	30
4.1.1	Corruption de fonctionnaires (Code pénal)	30
4.1.1.1	Classement systématique	30
4.1.1.2	Infractions	31
4.1.1.3	Notion d'agent public	31
4.1.1.4	Les cadres des fédérations sportives internationales assimilables à des agents publics?	32
4.1.1.5	Conclusion	33
4.1.2	Corruption privée (LCD)	33
4.1.2.1	Bien juridique et éléments constitutifs de l'art. 4a LCD	33
4.1.2.2	Personnes intéressées	33
4.1.2.3	Secteur privé	34
4.1.2.4	Application aux actes de concurrence	34
4.1.2.5	Conclusion	35
4.1.3	Punissabilité des fédérations sportives internationales coupables de corruption	35
4.2	Traités internationaux	37
4.2.1	Convention de l'OCDE	37
4.2.1.1	Contenu	37
4.2.1.2	Applicabilité aux cadres des fédérations sportives internationales	37
4.2.2	Convention pénale du Conseil de l'Europe	38
4.2.2.1	Contenu	38
4.2.2.2	Applicabilité aux cadres des fédérations sportives internationales	39
4.2.2.3	Corruption dans les fédérations sportives internationales assimilable à la corruption dans le secteur privé?	39
4.2.3	Convention des Nations Unies	40
4.2.4	Conclusion	40
4.3	Mesures possibles: punissabilité des actes de corruption au sein des fédérations sportives internationales	41
4.3.1	Nécessité de coopérer	41
4.3.2	Mesures relevant du sport de droit privé	41
4.3.3	Champs d'action de l'Etat	42
4.3.3.1	Soutien de l'Etat	42
4.3.3.2	Intervention de l'Etat	42
4.3.4	Options du législateur fédéral en matière de révision	43
4.3.4.1	Adaptation du délit de corruption privée	43
4.3.4.2	Assimilation des fédérations sportives internationales aux organisations internationales	44
4.3.4.3	Assimilation des cadres aux agents publics étrangers	45
4.3.5	Conclusion	45

5 Manipulation de résultats sportifs et paris irréguliers	46
5.1 Terminologie	46
5.1.1 Manipulation de résultats sportifs	46
5.1.2 Paris sportifs	46
5.2 Evolution en matière de manipulation de résultats sportifs	46
5.2.1 Formes de manipulation	47
5.2.2 Intérêts des acteurs étatiques et privés à la régulation	47
5.2.3 Croissance du marché des paris sportifs et dangers de cette croissance	48
5.2.4 Nouveaux débouchés pour les manipulations	49
5.2.5 Incise: exemples de manipulations tirés de l'actualité	49
5.2.5.1 Allemagne et Italie	49
5.2.5.2 Suisse	51
5.3 Mesures de lutte contre les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers	52
5.3.1 En droit privé	52
5.3.1.1 Mise en place de systèmes de surveillance	52
5.3.1.2 Directives comportementales	53
5.3.1.3 Conclusion	54
5.3.2 En droit public	55
5.3.2.1 Au plan international	55
5.3.2.2 Au plan national – révision de la législation sur les loteries	55
6 Punissabilité des manipulations de résultats sportifs et des paris irréguliers	56
6.1 En droit international	56
6.2 En droit national	57
6.2.1 Loi sur les loteries (LLP)	57
6.2.1.1 Principaux axes de la législation	57
6.2.1.2 Paris sportifs en Suisse	57
6.2.1.3 Sanctions en matière de paris sportifs	58
6.2.2 Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)	58
6.2.2.1 Prohibition de la tromperie	58
6.2.2.2 Manipulation de résultats sportifs et distorsion de concurrence	58
6.2.2.3 Absence de punissabilité	59
6.2.3 Code pénal (CP)	59
6.2.3.1 Infraction d'escroquerie	60
6.2.3.2 Punissabilité	60
6.2.4 Conclusion	61
6.3 Mesures possibles: punissabilité des manipulations de résultats sportifs et des paris irréguliers	61
6.3.1 Objectif	61
6.3.2 Nouvelle infraction de fraude sportive	62
6.3.2.1 Fraude sportive et dopage	63
6.3.2.2 Classement systématique	63
6.3.3 Droits de propriété intellectuelle sur les événements sportifs	63
6.3.3.1 Droit en vigueur	63

6.3.3.2 Droits voisins du droit d'auteur et sport	64
6.3.4 Interdiction des paris pour les participants à des manifestations sportives	65
7 Conclusions et priorités	65
7.1 Obligation de respecter les valeurs fondamentales du sport	65
7.2 Mesures et efforts aux niveaux international et national	66
7.2.1 Au niveau international	66
7.2.2 Au niveau national	66
7.3 Efficacité du dispositif existant	67
7.4 Besoin de légiférer	67
7.4.1 Primauté du sport	67
7.4.2 Aspects de la législation fédérale à examiner en priorité	67

Liste des abréviations

AMA	Agence mondiale antidopage
APES	Accord Partiel élargi sur le Sport
ATP	Association of Tennis Professionals
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907
CILP	Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse
CIO	Comité International Olympique
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CO	Charte olympique
Comlot	Commission intercantonale des loteries et paris
CPS	Code pénal suisse du 21 décembre 1997
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
EGBA	European Gambling und Betting Association
EL	Loteries européennes
ELMS	Système de surveillance de EL
EPFL	Association Européenne des Ligues de Football Professionnel
ESSA	Association européenne pour la Sécurité et l'Intégrité dans le Sport
EUROJUST	Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne
EUROPOL	Office européen de police
EWS	Early Warning System
FDS	Système de détection des fraudes
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FIS	Fédération Internationale de Ski
GmbH (<i>en allemand</i>)	SARL Société à responsabilité limitée
GRECO	Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la Corruption
IAAF	Association Internationale des Fédérations d'Athlétisme
IDAG Corruption	Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale

LDA	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins
LESp	Loi fédérale du 17 juin 2012 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique
LLP	Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels
LMJ	Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu
ONG	Organisations à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFJ	Office fédéral de la justice
ONU	Organisation des Nations Unies
RGA	Remote Gambling Association
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SNI	Système national d'intégrité
UCI	Union Cycliste Internationale
UE	Union européenne
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UNCAC	Convention des Nations Unies contre la corruption
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
WLA	Association mondiale des loteries

1 Contexte

1.1 Mandat

Le présent rapport du Conseil fédéral répond à la requête formulée dans le postulat 11.3754 déposé le 28 juin 2011 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats. Le postulat est libellé comme suit:

«Le Conseil fédéral est chargé de vérifier:

1. quelles sont les dispositions actuellement applicables, aux niveaux national et international, dans le domaine du sport en ce qui concerne la lutte contre la corruption et les matchs truqués et quels sont les efforts entrepris pour remédier à la situation;

2. si les instruments existants suffisent pour affronter la complexité croissante des problèmes liés à la corruption et aux matchs truqués dans le domaine du sport, que ce soit au niveau national ou international;

3. s'il y a lieu de prendre des mesures législatives visant, d'une part, à améliorer les moyens actuellement mis en œuvre sur les plans national et international pour lutter contre la corruption et les matchs truqués et, d'autre part, à assurer une prévention active de la corruption.

Il présentera un rapport à l'Assemblée fédérale d'ici la fin de l'année 2012.»

Le postulat a été déposé au Conseil des Etats le 28 juin 2011 et transmis au Conseil fédéral. Le 24 août 2011, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, proposition que le Conseil des Etats a acceptée le 27 septembre 2011.

1.2 Structure et but du rapport

Le rapport reprend les grands axes du mandat donné par le postulat. Il traite dans une première partie (points 3 et 4) de la corruption dans les fédérations sportives internationales, tandis que sa deuxième partie (points 5 et 6) est consacrée aux manipulations de compétitions sportives. Chacune de ces deux parties comprend une description des développements récents, suivie d'une analyse juridique de la situation.

Le rapport passe en revue l'arsenal législatif qui permettrait de renforcer la lutte contre la corruption et les matchs truqués. Il se base sur la situation au 31 août 2012 et se limite au mandat décrit dans le postulat déposé par la commission, raison pour laquelle il n'aborde pas la problématique du blanchiment d'argent dans le sport.

1.3 Problématique de la corruption et des matchs truqués

La corruption et la manipulation des résultats sont des pratiques vieilles comme le monde. Dans l'Antiquité gréco-romaine, la corruption était considérée comme une atteinte aux bonnes mœurs et à la morale. Tandis qu'au Moyen-Âge, le clientélisme sous ses multiples formes créait des liens de dépendance sociale, une nouvelle forme de corruption s'est faite jour dans l'Angleterre des XVII^e et XVIII^e siècles, berceau du parlementarisme. La corruption politique consistant à acheter les suffrages s'est répandue de plus en plus, également aux Etats-Unis d'Amérique, jouant un rôle de

premier plan dans l'intégration économique des immigrants pendant une bonne partie du XX^e siècle. Aujourd'hui, la communauté internationale a fait de la lutte contre la corruption son cheval de bataille. Cela étant, la corruption et les manipulations de résultats restent une réalité très prégnante à l'échelle mondiale pour les milieux économiques, les Etats et la société.

Le constat que l'on peut faire à propos de l'évolution dans le secteur économique et la société vaut tout autant pour le milieu sportif, ses acteurs et les organisations sportives. La corruption sape les objectifs et les valeurs du sport, lui porte un sérieux préjudice tant matériel qu'immatériel, mettant ainsi à mal les règles de l'Etat de droit sur lesquelles est fondée notre société. Des signes laissant supposer l'existence, aussi bien dans le sport national qu'international, de filières de corruption et de manipulation qui ne sont pas clairement identifiées et sanctionnées montrent l'urgente nécessité d'agir, tant au niveau des Etats et des organisations internationales que des fédérations sportives nationales et internationales de droit privé. Et ce, d'autant plus qu'avec la multiplication des sites de paris illégaux sur Internet, le risque de manipulation des résultats augmente aussi bien quantitativement que qualitativement.

2 Contexte des activités normatives nationales et internationales

2.1 Sport et corruption

2.1.1 Contexte national

2.1.1.1 Niveau étatique

A la fin de 2010, plusieurs interventions sur le thème de la corruption dans le sport ont été déposées par les parlementaires fédéraux. Le conseiller national ROLAND BÜCHEL a ouvert la marche le 2 décembre 2010 avec la motion «Sport. Accusations de corruption et matchs truqués» (10.3919). ANITA THANEI lui a emboîté le pas le 8 décembre 2010, en déposant au Conseil national l'initiative parlementaire «Lutte contre la corruption dans le sport» (10.513) bientôt suivie par celle de CARLO SOMMARUGA «FIFA. Pour une poursuite d'office des cas de corruption dans le secteur privé» (10.516).

La motion BÜCHEL chargeait le Conseil fédéral de soumettre au Parlement d'ici à la fin de l'année 2011 des mesures de lutte contre la corruption dans le sport organisé et les manipulations liées aux paris, en les assortissant le cas échéant des dispositions législatives requises. Le Conseil fédéral devait en particulier mettre en évidence les mesures prises par les principales fédérations sportives internationales, telles que le Comité International Olympique (CIO), la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) et l'Union des Associations Européennes de Football (UEFA), ainsi que la manière de coordonner les travaux de la Confédération avec les institutions interétatiques – en particulier le Conseil de l'Europe et l'UNESCO – et les fédérations sportives internationales.

Cette motion a été adoptée par le Conseil national le 18 mars 2011, conformément à la proposition du Conseil fédéral, dans son avis du 26 janvier 2011 de l'accepter sans autres commentaires. La CSEC-CE a traité l'intervention lors de ses séances du 17 et du 27 juin 2011. Tout en appuyant les objectifs principaux de la motion, elle a émis l'avis qu'une motion n'était pas la bonne solution. Le 27 juin 2011, elle a

proposé à son conseil de rejeter la motion et déposé en lieu et place un nouveau postulat («Sport. Lutte contre la corruption et matchs truqués» (11.3754) sur lequel se fonde ce rapport. Le 29 septembre 2011, suivant la proposition de la CSEC-CE, le Conseil des Etats a rejeté la motion BÜCHEL.

L'initiative parlementaire THANEI visait un traitement égalitaire, au plan pénal, des fédérations sportives internationales et des organisations internationales. Elle a été retirée le 13 janvier 2012 et remplacée par l'initiative parlementaire SOMMARUGA. Cette dernière entend faire modifier le Code pénal de manière que la corruption privée soit poursuivie d'office et incorporée au titre 19. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a donné suite à l'initiative le 13 janvier 2012. Le 17 avril 2012, elle a été chargée d'élaborer un projet de loi avec l'accord de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États.

Pour ce qui est des actions de l'administration fédérale, le Conseil fédéral, suivant les recommandations du GRECO, a mis en place en 2008 un Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (IDAG Corruption) dont la principale fonction est d'élaborer, sous la houlette du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), des stratégies concertées sur les plans national et international. Pour ce faire, l'IDAG Corruption s'efforce de coordonner les positions de la Suisse au sein des principaux organes de lutte contre la corruption. Son premier rapport a été publié en avril 2011. Il renseigne sur les grands défis en la matière, notamment le risque que font peser sur la réputation de la place financière suisse les scandales de corruption qui éclaboussent les organisations sportives comme la FIFA.

Composé d'acteurs des différents domaines du secteur chargés de réfléchir ensemble à des mesures, l'IDAG Corruption est appelé à jouer un rôle actif dans la lutte contre la corruption en Suisse. Le groupe de travail publiera également à l'avenir des rapports périodiques sur la situation de la Suisse dans ce domaine afin de sensibiliser l'opinion publique à la question. Enfin, il organise régulièrement des ateliers thématiques sur les différents aspects de la lutte contre la corruption

2.1.1.2 Niveau de droit privé: Swiss Olympic

En 2010 déjà, Swiss Olympic a publié, en collaboration avec l'organisation Transparency International, un guide pratique à l'usage des fédérations sportives («Transparence dans le sport structuré») qui expose les risques de corruption et propose des mesures de prévention. La fédération faîtière du sport suisse a également édité un Code de conduite détaillant les principes qui doivent être respectés par ses propres collaborateurs et ses partenaires commerciaux. Elle y aborde expressément la question des cadeaux, ainsi que celles de la corruption, des conflits d'intérêts, de la participation à des paris sportifs et de l'attribution de mandats. Swiss Olympic thématise également ces questions dans le cadre de ses formations internes.

2.1.2 Contexte international

Au cours des dernières années, la Suisse n'a cessé d'intensifier ses efforts en matière de lutte contre la corruption au niveau international.

Après avoir ratifié en 2000 la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention OCDE; RS 0.311.21) puis, en 2006, la Convention pénale de lutte contre la corruption du 27 janvier 1999 (convention pénale du

Conseil de l'Europe; RS 0.311.55), elle a procédé à une refonte totale des normes pénales sur la corruption d'agents publics suisses et étrangers et sur la corruption privée. En adhérant à la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (Convention des Nations Unies, UNCAC; RS 0.311.56) en 2009, elle a franchi une étape supplémentaire dans la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale.

Ci-après sont récapitulées les principales actions en matière de lutte contre la corruption au niveau international.

2.1.2.1 Union européenne

L'UE promeut le sport en créant notamment des plateformes d'échange et de dialogue entre les acteurs du mouvement sportif, en diffusant les bonnes pratiques et en encourageant le développement de réseaux européens dans le sport. Dans sa communication du 18 janvier 2011, elle se fixe notamment comme objectif de promouvoir la bonne gouvernance dans le sport. Elle estime que certains principes liés entre eux sous-tendent la gouvernance du sport au niveau européen comme la démocratie ou l'obligation de justifier les décisions prises. Pour protéger l'intégrité des compétitions sportives, la Commission européenne entend coopérer avec le Conseil de l'Europe pour analyser les facteurs qui pourraient contribuer à une résolution plus efficace du problème des matchs truqués aux niveaux national, européen et international (COM (2011)12 final, p. 12 ss.). Le 20 mai 2011, le Conseil de l'Union européenne a adopté un plan de travail sur le sport qui érige la promotion de la bonne gouvernance (*corporate governance*) en priorité (JO C 162 du 1.6.2011, p. 1).

La Commission européenne a franchi une nouvelle étape en juin 2011 en publiant une communication sur la lutte contre la corruption dans l'UE dans laquelle elle proposait une série de mesures pour remédier au grave préjudice – économique, social et politique – que la corruption cause aux sociétés européennes. Les Etats membres doivent s'efforcer de mieux appliquer la législation européenne et internationale en matière de lutte contre la corruption. Pour suivre et évaluer leurs efforts dans ce domaine, un nouveau dispositif, le «rapport anticorruption de l'UE», sera mis en place. L'UE entend en outre moderniser sa réglementation (concernant notamment l'attribution des marchés publics ou les normes comptables pour les entreprises européennes). Elle prévoit également de renforcer la coopération policière avec les agences de l'Union européenne comme Europol ou l'autorité judiciaire européenne Eurojust. Parallèlement, elle négociera sa participation au Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (COM (2011) 308 final).

2.1.2.2 Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a mis en place le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) qui soutient et encourage les Etats membres dans leur lutte contre la corruption à travers des rapports d'évaluation. Avec l'entrée en vigueur de la Convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Suisse est devenue membre du GRECO au sein duquel elle est représentée par l'Office fédéral de la justice.

Le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints sur la Suisse publié en 2008 portait notamment sur la lutte contre la corruption dans l'administration et sur les questions de droit pénal et de procédure pénale. En mars

2010, le GRECO a considéré à cet égard que la Suisse avait mis en œuvre de manière satisfaisante 12 de ses 13 recommandations.

Le 2 décembre 2011, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a publié le Rapport d'Évaluation du troisième cycle d'évaluation sur la Suisse (consacré aux dispositions pénales). Celui-ci reconnaissait que la Suisse dispose d'un solide arsenal législatif contre la corruption répondant dans une large mesure aux exigences de la Convention pénale du Conseil de l'Europe. Afin d'accroître l'efficacité de ces dispositions pénales, le GRECO recommandait à la Suisse d'introduire la poursuite d'office pour la corruption dans le secteur privé, d'étendre les infractions d'octroi et de réception d'un avantage aux cas dans lesquels l'avantage est destiné à des tiers, et de réfléchir au retrait des réserves qu'elle avait émises au sujet de la Convention.

Le GRECO a donné à la Suisse jusqu'à la fin d'avril 2013 pour lui soumettre un rapport de situation concernant la mise en œuvre des recommandations qu'il lui a adressées. En conséquence, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'élaborer, d'ici au printemps 2013, un avant-projet visant à renforcer le droit pénal de la corruption notamment en introduisant la poursuite d'office de la corruption dans le secteur privé (infraction poursuivie d'office).

La Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias du Conseil de l'Europe a adopté début mars 2012 un rapport sur la gouvernance et l'éthique du sport dans lequel – compte tenu des affaires de corruption qui ont secoué la FIFA et le CIO ces dernières années – elle invite les organisations sportives à renforcer leurs structures de gouvernance. Le rapport préconise notamment la mise en œuvre dans toutes les organisations sportives des Principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement olympique et sportif établis par le CIO. Il appelle les gouvernements nationaux à se doter du cadre juridique approprié pour éviter tout abus de pouvoir au profit d'intérêts privés au nom de l'autonomie des clubs. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a traité le rapport le 25 avril 2012. Dans une résolution, elle insiste auprès de la FIFA pour qu'elle accélère le processus de réforme de sa gouvernance et renforce significativement les pouvoirs d'enquête de sa commission d'éthique. Elle l'invite également à publier l'intégralité des documents judiciaires se rapportant à l'affaire ISL/ISMM et à mener une enquête interne approfondie sur sa dernière campagne présidentielle (Résolution 1875 [2012]).

L'Accord partiel élargi sur le Sport (APES) du Conseil de l'Europe est notamment chargé d'élaborer des normes internationales sur différents sujets d'actualité dans le sport. Il crée les conditions du dialogue entre les pouvoirs publics, les fédérations sportives et les ONG. Ce faisant, il œuvre pour un sport sain, juste et exigeant en termes d'éthique. Le 15 mars 2012 s'est tenue la 12^e Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport, qui s'est inscrite dans les travaux de l'APES. Elle a adopté, outre la Résolution sur la coopération internationale en matière de promotion de l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats (matchs arrangés), une résolution sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. A sa propre demande, la Suisse accueillera en 2014 la prochaine Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport. Celle-ci aura pour but d'adopter des mesures concrètes pour promouvoir l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats (MSL 12 (2012) 8).

2.1.2.3 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

La Convention de l'OCDE oblige les Etats membres à sanctionner pénalement la corruption d'agents publics étrangers selon des critères sévères. La Suisse l'a ratifiée en juin 2000 et a adapté ses dispositions pénales applicables à la corruption en conséquence. A cet égard, elle s'est engagée à sanctionner pénalement la corruption d'agents publics étrangers et a également introduit la responsabilité de l'entreprise.

Le suivi de la mise en œuvre et de l'application de la Convention de l'OCDE sur la corruption est assuré par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (*OECD Working Group on Bribery*) où la Suisse est représentée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

La Suisse s'était déjà soumise par le passé aux examens par pays de l'OCDE («Phase 2 en 2001»). L'OCDE a publié le rapport de la phase 3 sur la Suisse le 12 janvier 2012. Celui-ci recommande de poursuivre les efforts en matière de lutte contre la corruption transnationale. La Suisse fournira désormais à l'OCDE des rapports réguliers sur la mise en œuvre de ses recommandations.

En novembre 2009, le Conseil de l'OCDE a approuvé la nouvelle recommandation concernant la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales. L'annexe II de cette recommandation contient un guide à l'usage des entreprises et des associations qui a pour objet les programmes et mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité («Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité»).

2.1.2.4 Organisation des Nations Unies (ONU)

La Convention des Nations Unies contre la corruption est entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et a été ratifiée par la Suisse le 24 septembre 2009. Elle contient notamment des dispositions sur la prévention de la corruption qui mettent les Etats membres dans l'obligation de sanctionner pénalement aussi bien la corruption active et la corruption passive des agents publics nationaux que la corruption active des agents publics étrangers. Cette convention est le traité le plus complet en matière de lutte contre la corruption. Elle a été ratifiée à ce jour par 140 Etats, ce qui lui donne un caractère universel.

Un mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies dans les différents pays a été créé en 2008. Supervisé par le groupe de travail sur le suivi de l'implémentation au sein duquel la Suisse est représentée par le DFAE, il prévoit aussi des examens de pays. Les résultats du premier cycle d'examen ont été publiés en 2011. En juin 2012 s'est achevé le premier examen de la Suisse qui portait sur l'application des chapitres III Incrimination, détection et répression et IV Coopération internationale de la Convention.

2.1.2.5 Transparency International

Transparency International est une organisation non gouvernementale sise à Berlin. Elle dispose d'une section suisse qui traite des grands thèmes de la lutte contre la corruption et de leur développement en Suisse et rédige des études ciblées sur la Suisse à ce sujet. Dans le cadre de son projet «Système National d'Intégrité», Transparency International (institution privée) a analysé les mécanismes de prévention et de lutte contre la corruption ainsi que les structures de régulation existantes dans les

différents pays. Son rapport sur la situation en Suisse a été publié le 7 février 2012. Il met non seulement en évidence les points faibles du système national d'intégrité de la Suisse, mais propose aussi des projets de réforme. Il émet notamment la recommandation de soumettre les organisations sportives d'intérêt général (FIFA, CIO, etc.) aux dispositions sur la corruption privée.

2.2 Manipulations de résultats sportifs

2.2.1 Contexte national (Confédération)

Dans le cadre des enquêtes ouvertes par le Ministère public de la Confédération, des actes de manipulation portant sur onze matchs de Challenge League ont été jugés récemment. Selon l'état des connaissances actuelles, les manipulations de résultats sportifs touchent principalement le football où des organisations de paris opérant – le plus souvent – illégalement à l'étranger achètent un intermédiaire local jouissant de relations dans une division inférieure d'un championnat.

Au niveau fédéral, le DFJP s'emploie à définir la suite de la procédure en collaboration avec les cantons, suite à l'acceptation par le peuple et les cantons, le 11 mars 2012, de l'art. 106 Cst. (Jeux d'argent). A cet égard, il conviendra notamment de s'assurer que les autorités disposent d'instruments appropriés pour lutter contre les jeux de loterie et les paris illégaux basés sur un réseau de communication électronique.

2.2.2 Contexte international

2.2.2.1 Union européenne

Par le biais du livre vert du 24 mars 2011, la Commission européenne a lancé une consultation publique sur la réglementation des jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur. Le but de cette consultation est de recueillir les points de vue des parties intéressées afin de permettre de mieux comprendre les problèmes particuliers que pose l'essor des offres, tant licites que non autorisées, de jeux d'argent et de hasard en ligne s'adressant aux consommateurs de l'UE. La Commission entend notamment déterminer si une coopération accrue à l'échelon de l'UE pourrait aider les Etats membres à mieux réaliser les objectifs de leur politique en la matière (COM (2011) 128 final).

En novembre 2011, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur la lutte contre le trucage de matchs, qui appellent tous les Etats membres de l'UE à encourager l'élaboration de programmes éducatifs visant à sensibiliser les acteurs du mouvement sportif au problème. Ces conclusions les invitent également à encourager une coopération étroite et l'échange d'informations entre toutes les parties concernées, y compris au moyen d'accords internationaux. Elles demandent aux Etats membres de soutenir les travaux en cours au sein de différentes enceintes internationales, comme le CIO et le Conseil de l'Europe, sur la question des matchs truqués (Conclusions du Conseil sur la lutte contre le trucage de matchs, Bruxelles, les 28 et 29 novembre 2011, JO C 378 du 23.12.2011, p. 1).

En mars 2012, la Commission européenne a publié une étude sur les matchs arrangés qui comparait les dispositions pénales applicables à la corruption dans le sport, et plus particulièrement aux trucages de matchs, dans les Etats membres. Cette étude a mis en évidence un manque d'uniformité des dispositifs juridiques des Etats

membres de l'UE. Elle contenait dix recommandations à l'attention de l'UE visant à améliorer l'efficacité du cadre juridique commun. Elle invitait notamment les organes de l'UE à s'investir dans le cadre des activités du Conseil de l'Europe et à émettre des recommandations à l'attention des Etats membres en vue de rendre leurs dispositifs nationaux plus efficaces. Elle préconisait que les organisations sportives édictent des prescriptions, en particulier contre les trucages de match, qu'elles coordonnent leurs sanctions avec d'autres pays et qu'elles éduquent et sensibilisent leurs membres au problème. Elle demandait aux organisations sportives d'améliorer leur coopération avec les autorités de poursuite pénale et de permettre l'échange d'informations en signant des accords de coopération avec les opérateurs de paris sportifs. Pour assurer l'efficacité des poursuites pénales, elle invitait l'UE à veiller à ce que les Etats membres forment des autorités d'instruction internationales avec Europol et à encourager la coopération d'Europol avec Interpol et les organisations homologues des pays non membres de l'UE (Etude de la Commission européenne «*Match-fixing in Sport*» [matchs arrangés dans le sport], mars 2012, disponible en anglais seulement).

En avril 2012, la Commission européenne a également publié un appel à propositions qui conduira au financement de projets encourageant l'échange d'informations sur les mesures préventives contre les trucages de matchs (EAC/S06/2012). Au cours de l'année 2012, l'UE lancera en outre une étude sur les droits des organisateurs de manifestations sportives (2012/S 128-211223) dont les résultats seront disponibles à la fin de 2013.

2.2.2.2 Conseil de l'Europe

En septembre 2011, le Comité des Ministres aux Etats membres a émis, dans le cadre des travaux de l'APES, une recommandation sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment les matchs arrangés. Dans cette recommandation, il se dit convaincu de la nécessité d'une coopération entre les pouvoirs publics, les organisations sportives et les opérateurs de paris dans la lutte contre les manipulations de résultats sportifs. Parallèlement aux règles étatiques, le secteur privé est également invité à se doter de mesures d'autorégulation (CM (2011) 116).

La lutte contre les trucages de matchs a également été un thème central de la 12^e Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport qui s'est tenue le 15 mars 2012. Les ministres responsables du sport ont adopté une résolution sur la coopération internationale en matière de promotion de l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats (matchs arrangés). Ils ont invité le Conseil de l'Europe, à travers l'APES, à ouvrir la négociation d'une éventuelle nouvelle convention internationale contre la manipulation des résultats sportifs et notamment des matchs arrangés qui pourrait également être signée par des Etats non européens. Ils ont enfin lancé l'idée d'un réseau international des autorités en charge de la politique relative au marché des paris (MSL 12 (2012) 8).

2.2.2.3 Comité International Olympique (CIO)

Le 1^{er} mars 2011, le CIO a mis en place un groupe de travail sur la lutte contre les paris irréguliers et illégaux dans le sport (groupe de travail du CIO). Avec la coopération des acteurs du mouvement sportif, des gouvernements et des opérateurs de

paris pour mot d'ordre, le groupe d'experts a publié, le 2 février 2012, une liste de mesures de lutte contre les paris irréguliers et les paris illégaux (Groupe de travail du CIO, Conclusions des experts à l'issue de la réunion du 2 novembre 2011).

Ces mesures s'articulent autour de trois grands axes thématiques:

- Sensibilisation et information

Des mesures préventives et des programmes de sensibilisation doivent être mis en œuvre. Les organisations sportives sont encouragées à réglementer la participation aux paris sportifs. L'élaboration d'un code de conduite universel applicable dans tous les sports serait souhaitable. Des campagnes de sensibilisation doivent être menées pour informer les acteurs du mouvement sportif (athlètes, entraîneurs, cadres, arbitres, organisateurs de compétitions entre autres) qu'ils ne sont pas autorisés à parier sur leur propre sport, ni sur d'autres sports faisant partie d'une compétition multisportive à laquelle ils participent, ni sur aucun autre sport au sujet duquel leur sport leur permet de se procurer des informations spécifiques. Les matchs arrangés doivent être expressément interdits et le traitement des informations privilégiées doit être strictement réglementé. L'obligation doit être faite aux acteurs du mouvement sportif de signaler toute tentative de corruption dont ils feraient l'objet en vue d'une manipulation de résultats sportifs.

- Surveillance, échange d'informations et analyse

Des outils de surveillance et d'analyse des comportements des parieurs plus performants et des cadres juridiques adaptés au niveau national sont nécessaires pour permettre de poursuivre plus efficacement les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers. Les Etats sont invités à se doter d'une autorité nationale de régulation des paris. Une étroite coopération des autorités nationales de régulation de paris entre elles, avec le mouvement sportif ainsi qu'avec les opérateurs de paris est un préalable indispensable à une surveillance efficace des paris. Pour favoriser l'échange régulier de points de vue entre les différentes parties concernées, nécessaire à l'harmonisation des réglementations et à la meilleure compréhension du marché des paris sportifs internationaux, la mise en place d'un forum mondial est donc recommandée.

- Législation et réglementation

Au plan réglementaire, les organisations sportives de droit privé doivent se donner les moyens de sanctionner efficacement les auteurs de manipulations en procédant à une refonte de leurs réglementations internes. Les Etats aussi bien européens que non européens sont vivement encouragés à édicter des normes permettant de lutter efficacement contre les paris irréguliers et illégaux au moyen du droit pénal. Parallèlement aux normes nationales, la coopération internationale doit pouvoir s'appuyer sur une convention internationale. Interpol et l'UNODC ont un rôle essentiel à jouer dans cette coopération internationale, notamment en facilitant les échanges d'informations entre les bureaux d'investigation.

2.3. Situation juridique dans certains pays voisins

En Europe, les premières mesures prises pour protéger l'intégrité du sport ne sont pas uniformes. Dans la plupart des pays, les infractions commises dans le domaine du sport relèvent des principes généraux du droit pénal (c'est par exemple le cas en Allemagne, en Autriche, en Belgique et en Finlande). Certains pays ont intégré des

dispositions spécifiques pour le sport dans leurs Codes pénaux (comme la France, l'Espagne ou la Bulgarie) ou promulgué des lois sur le sport distinctes (comme Chypre, la Grèce ou la Pologne). L'Italie ou encore Malte se sont dotées d'une législation spécifique pour les infractions pénales dans le domaine du sport. Dans d'autres pays encore, les paris irréguliers sont réprimés par des normes explicites qui s'appliquent aussi aux paris sportifs irréguliers (Etude de la Commission européenne «*Match-fixing in Sport*» [matchs arrangés dans le sport], mars 2012, disponible en anglais seulement).

En Allemagne, la corruption dans le secteur privé est sanctionnée par le Code pénal. Les dispositions correspondantes se limitent à la protection de la concurrence économique et, partant, aux pots-de-vin versés dans le cadre de transactions commerciales (§ 299 du code pénal allemand). Les actes de manipulation dans le sport tombent également sous le coup des dispositions générales du Code pénal sur l'infraction d'escroquerie (cf. le «cas Hoyzer» lors du scandale des matchs truqués de Bundesliga). Ils sont passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum – dix ans dans les cas particulièrement graves comme lorsque l'auteur fait métier de l'escroquerie – ou d'une amende (§ 263 du code pénal allemand).

En Autriche, comme en Suisse, la corruption dans le secteur privé ne relève pas du «noyau dur» du droit pénal, autrement dit du Code pénal mais de la loi contre la concurrence déloyale (Unlauterer-Wettbewerbs-Gesetz [UWG]) dont le champ d'application est limité aux actes commis dans le cadre de rapports commerciaux et à des fins de concurrence. Pour ce qui est des actes de manipulation dans le domaine du sport, l'Autriche ne connaît une infraction spécifique de fraude sportive que pour les activités de dopage. Les matchs arrangés dans le cadre de paris sportifs tombent sous le coup des principes généraux de l'infraction d'escroquerie. Celle-ci est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum – dix ans dans les cas particulièrement graves ayant entraîné un préjudice de plus de 50 000 euros (§ 146 et 147 du code pénal autrichien).

Le Code pénal français sanctionne la corruption active et passive dans le secteur privé d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. L'infraction vise aussi bien l'activité professionnelle que sociale et ne se limite pas aux activités économiques. Le texte couvre ainsi également les actes de corruption commis au sein d'une organisation à but non lucratif et partant, les fédérations sportives internationales. Par suite des modifications apportées au Code pénal français en janvier 2012, la corruption active et la corruption passive d'acteurs du mouvement sportif à des fins de manipulation du résultat d'un match ou d'une partie de celui-ci est désormais explicitement codifiée. La disposition correspondante se limite toutefois aux faits de corruption, autrement dit de manipulation de résultats sportifs liés à des paris irréguliers (art. 445 du Code pénal). Les personnes morales sont responsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. La responsabilité des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques (art. 121-2 du Code pénal).

Le Code pénal espagnol sanctionne la corruption active et passive d'une peine pouvant aller jusqu'à quatre ans d'emprisonnement et d'une amende. Il vise expressément les collaborateurs d'entreprises sportives («*collaborators*») indépendamment de la forme juridique de leur entreprise (art. 286^{bis} Code pénal espagnol).

La Pologne s'est dotée en 2010 d'une loi spécifique sur le sport qui prévoit l'infraction de corruption privée active et passive. Celui qui en influençant une compétition sportive de manière déloyale se rend coupable de corruption active ou

passive est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à huit ans. Est également sanctionné celui qui parie en se servant de ses informations privilégiées ou qui transmet celles-ci à des tiers pour qu'ils parient (5 ans d'emprisonnement; art. 46 à 49 de la loi sur le sport).

L'Italie a introduit une infraction spécifique de fraude sportive dès l'année 1989. En matière de manipulation des résultats d'une compétition, la corruption active et la corruption passive sont visées. Elles peuvent être sanctionnées d'une peine allant jusqu'à un an d'emprisonnement et d'une amende. Si la corruption ou la manipulation de résultats est liée à des paris, la sanction pénale est portée à deux ans (loi 401 du 13 décembre 1989).

En Grande-Bretagne, la corruption active et passive est codifiée dans le *UK Bribery Act 2010*. Sont sanctionnés les actes de corruption active et passive en relation avec une activité commerciale ou une embauche, mais aussi avec toute activité accomplie pour le compte d'une association de personnes. Par ailleurs, les entreprises qui n'auront pas pris de mesures suffisantes pour prévenir la corruption en leur sein sont passibles de poursuites. Il convient de souligner que le *UK Bribery Act 2010* s'applique également aux entreprises étrangères concernées de près ou de loin par le système juridique anglais. Le *UK Bribery Act 2010* ne prévoit pas d'infraction de fraude sportive spécifique mais la Grande-Bretagne connaît une norme pénale spécifique pour les manipulations de paris et partant, de paris sportifs. Celui qui aura un comportement trompeur dans le cadre de sa participation à un pari ou qui influencera directement et de manière déloyale l'événement sportif sur lequel porte le pari, s'expose à des poursuites et ce, qu'il améliore réellement ou non ses chances et réalise ou non un gain. Tout comportement délictueux est réprimé par deux ans de prison et/ou une amende (*section 42, UK Gambling Act*).

3 Corruption et gouvernance dans les fédérations sportives internationales

3.1 Définitions et concepts

3.1.1 Corruption

La corruption est un abus de pouvoir exercé par la personne à laquelle ce pouvoir a été conféré en vue d'en retirer un avantage personnel. Sous cette notion, on distingue essentiellement la corruption active et la corruption passive ainsi que la corruption privée et la corruption de fonctionnaires. La corruption d'un agent public est une forme de corruption particulièrement grave. Elle consiste à proposer ou à demander des dons d'argent, des cadeaux ou des avantages immatériels indus en échange d'un acte contraire à ses devoirs. On distingue également l'octroi ou l'acceptation d'un avantage. Ce cas se distingue de la corruption – où la personne corrompue exécute un acte contraire à ses devoirs ou qui dépend de son pouvoir d'appréciation – en ce que le fonctionnaire ne commet pas là d'action contraire à ses devoirs. Il suffit qu'il octroie ou accepte l'avantage dans la perspective de l'accomplissement des devoirs de sa charge. La corruption décourage l'investissement, entrave le bon fonctionnement du marché intérieur, provoque des distorsions de concurrence ainsi que le gaspillage des ressources privées et étatiques et mine les objectifs d'une conduite responsable (bonne gouvernance).

3.1.2 Fédération sportive internationale

Une fédération est une association organisée selon les art. 60 ss. du Code civil suisse. Plusieurs personnes ou groupes de personnes s'associent pour défendre ensemble leurs intérêts. Dans le sport, les associations individuelles sont généralement regroupées en fédérations qui sont elles-mêmes coiffées par d'autres fédérations (système pyramidal). Une association communale est par exemple affiliée à une fédération régionale, elle-même membre de la fédération faîtière nationale, laquelle est à son tour membre d'une fédération internationale qui la chapeaute. Les fédérations réglementent leur discipline et organisent des compétitions dans leur domaine de compétence (par exemple une région géographique).

Les fédérations sportives internationales regroupent généralement les fédérations nationales d'une discipline sportive donnée. Elles ont pour tâche d'organiser, de développer et de réglementer la discipline en question à l'échelle internationale. Elles organisent des événements sportifs et réglementent le déroulement des matchs et des compétitions.

Elles contribuent très largement à la diffusion des valeurs positives du sport en démultipliant la portée de son message. Le sport international participe à l'entente entre les peuples, à la construction des identités et est un instrument reconnu de promotion de la paix. C'est ainsi qu'en 2010, le CIO s'est vu accorder le statut d'observateur qui lui permet d'assister à l'Assemblée générale des Nations Unies et de participer activement aux débats.

Compte tenu de la professionnalisation du sport et de son marketing, diverses fédérations sportives internationales telles que le CIO, la FIFA ou l'UEFA ont acquis une importance économique et sociale de premier plan. Certaines d'entre elles organisent – et attribuent l'organisation – d'événements sportifs qui leur rapportent des sommes colossales en droits publicitaires et de retransmission dont elles se servent ensuite pour promouvoir le sport et soutenir leurs associations membres. Il existe en outre des fédérations nationales et internationales (comme Swiss Olympic ou le CIO) qui, chapeautant différentes disciplines sportives, s'occupent de la coordination, du développement et de l'organisation du sport populaire et organisent des compétitions sportives (comme les Jeux Olympiques). Alors que les organisations sportives internationales agissent comme des acteurs économiques, elles ne sont pas soumises aux mêmes règlements juridiques que les entreprises privées (par exemple en matière de présentation des comptes). Or l'importance des montants financiers qu'elles gèrent, leur activité et la complexité de leur structure (système pyramidal) font qu'elles sont tout aussi exposées au risque de corruption que les entreprises. Les passations de marchés liées à l'organisation de grandes manifestations sportives notamment les rendent très vulnérables à cet égard.

3.1.3 Poids économique du sport et des fédérations sportives

Depuis quelques années, le sport s'est nettement professionnalisé et son marketing considérablement renforcé, tant au niveau national qu'international. En 2008, le secteur du sport suisse a généré une valeur ajoutée brute d'environ 9 milliards de francs pour un chiffre d'affaires estimé à 17,9 milliards de francs, fournissant au total 88 650 emplois (équivalent plein temps). L'économie du sport a contribué à hauteur de 1,7 % au produit intérieur brut (PIB) et de 2,5 % au marché de l'emploi suisse, où un emploi sur quarante peut être directement imputé au sport. En termes

d'emplois, le sport est comparable au secteur du travail des métaux (2,4 %) et pèse plus lourd que celui des assurances (1,7 %).

Les principaux responsables de la promotion du sport et de l'activité physique en Suisse sont les acteurs du sport organisé de droit privé qui s'occupent de l'organisation, du développement et de la réglementation du sport. Aux quelque 23 000 clubs de sport s'ajoutent environ 900 fédérations sportives nationales, cantonales et régionales.

Au fil des années, une soixantaine de fédérations et d'organisations sportives internationales se sont installées en Suisse, dont les plus grandes comme le Comité International Olympique (CIO), la Fédération Internationale de Football Association (FIFA), l'Union des associations européennes de football (UEFA), la Fédération Internationale de Ski (FIS) ou encore l'Union Cycliste Internationale (UCI). Avec une production brute d'environ 1,37 milliard de francs, les clubs et les fédérations sportives contribuent à hauteur de 15 % à la valeur ajoutée brute du système global du sport et fournissent environ 8 490 emplois (10 %). Quant à la valeur ajoutée de l'économie du sport, elle a progressé de 8 % par rapport à 2005.

Les fédérations internationales occupent la place la plus significative parmi les clubs et les associations sportives, avec une part de 50 % de la valeur ajoutée et de 18 % des emplois. Parmi elles, les trois organisations phares que sont le CIO, la FIFA et l'UEFA se taillent la part du lion avec 43 % de la valeur ajoutée brute du secteur, soit 593 millions de francs. Les fédérations sportives internationales exercent un fort pouvoir d'attraction. Elles attirent d'autres organisations et entreprises internationales exerçant leur activité dans le sport et qui ont des retombées positives sur l'économie suisse (agences de marketing et événementiel, cabinets de conseil, instituts de formation et de recherche, etc.)

Les fédérations sportives internationales organisent des manifestations sportives extrêmement importantes pour le développement du sport et du pays. Les événements de l'envergure d'une Coupe du Monde ou des Jeux olympiques offrent en effet aux pays organisateurs une couverture médiatique planétaire exceptionnelle en termes d'image et de notoriété. Ils fournissent également une plateforme à diverses activités économiques, politiques, culturelles ou touristiques, contribuant ainsi à renforcer l'identité nationale. Ils ont enfin des retombées positives sur l'économie et agissent comme moteur économique en particulier dans les pays organisateurs (investissements dans les infrastructures, etc.). L'attribution des grandes manifestations fait intervenir des enjeux complexes, notamment en termes de prestige, et de puissants intérêts économiques qui en font un terrain propice à la corruption. Dans l'actualité récente, l'attribution de la Coupe du Monde de la FIFA, Russie 2018TM et de la Coupe du Monde de la FIFA, Qatar 2022TM ont notamment fait parler d'elles à cet égard.

3.2 Champs d'action de la corruption

3.2.1 Cadre et diffusion de la corruption

Les fédérations sportives internationales qui ont leur siège en Suisse sont régies par le droit privé suisse. Elles sont généralement organisées en association conformément aux art. 60 ss. du Code civil suisse.

Le droit suisse des associations se caractérise par la liberté d'association garantie, d'un côté, par la Constitution, de l'autre par le droit privé. La liberté d'association

constitutionnelle garantit au citoyen le droit de créer une association à but idéal ou d'intérêt général vis-à-vis de l'Etat (art. 23 Cst.). Le principe de droit privé de la liberté d'association garantit en outre à l'association une large autonomie concernant sa structure interne (autonomie de l'association). Les associations jouissent donc d'une grande marge de manœuvre pour régler leurs affaires internes.

Les principes de bonne gouvernance élaborés pour les entreprises ne peuvent par conséquent s'appliquer aux fédérations sportives internationales que si celles-ci les ont incorporés dans leur réglementation interne. C'est la raison pour laquelle les mesures d'autorégulation des fédérations sportives en matière d'éthique et de lutte contre la corruption sont critiquées comme insuffisantes en pratique pour empêcher les actes de corruption.

Pour ce qui est de la propagation de la corruption dans le sport et les fédérations sportives internationales, on ne peut que se livrer aux conjectures. Il est toutefois permis de supposer que l'ampleur et la fréquence du phénomène sont sensiblement équivalentes – voire légèrement supérieures dans certains cas – à ce que l'on observe dans l'économie, au sein de l'Etat ou dans la société.

Il convient de préciser à cet égard que conjuguée à leur poids économique, la faible densité normative qui caractérise les fédérations sportives internationales crée des conditions favorables à la corruption. Aussi n'est-ce pas un hasard si le CIO et la FIFA notamment sont touchés par ce problème. Ces deux organisations cumulent plus que toute autre puissance économique et identification nationale.

Les décisions lourdes de conséquences au plan financier – comme l'attribution de grandes manifestations sportives ou des droits sur ces manifestations (droits télévisés, etc.) ou encore de postes importants au sein d'une fédération – suscitent toutes les convoitises. Ainsi est-il fort probable que dans le cadre de l'attribution de grandes manifestations sportives, le taux de corruption augmente. Cela tient principalement aux deux facteurs suivants: d'une part, les instances décisionnaires sont composées de membres de nombreuses nationalités différentes pour qui la corruption est parfois une pratique culturelle; d'autre part, les cadres qui participent à l'attribution d'un grand événement constituent des cibles toutes désignées pour les corrupteurs, compte tenu de l'ampleur de leurs compétences de décision.

3.2.2 Attribution de grandes manifestations sportives

En 1995, la ville de Salt Lake City a obtenu l'organisation des Jeux Olympiques d'hiver 2002. En 1998, le président du CIO de l'époque, Juan Antonio Samaranch, a informé le CIO que l'attribution de ces jeux était entachée de plusieurs faits de corruption avérés. 1,2 million de dollars avaient ainsi été versés à divers responsables du CIO sous forme de voyages, transactions immobilières, opérations médicales, dons en espèces, autorisations de séjour et bourses pour des proches pour acheter leurs votes. Le scandale, tout d'abord étouffé, a fini par être dévoilé par un ancien membre du CIO. Non content de révéler au grand jour les conditions de l'attribution des Jeux à Salt Lake City, celui-ci a dénoncé ces agissements comme une pratique courante dans le sport. Ces révélations ont fortement entamé la crédibilité du CIO et conduit, un an plus tard, à l'exclusion de dix de ses membres.

Une autre affaire de corruption a éclaté, cette fois en relation avec l'attribution de la Coupe du Monde de la FIFA 2018™ à la Russie et de la Coupe du Monde de la

FIFA 2022™ au Qatar. Dissimulant leur identité, des reporters du SUNDAY TIMES ont essayé de soudoyer plusieurs membres du comité exécutif de la FIFA en octobre 2010, en piégeant deux qui se sont avérés prêts à monnayer leurs voix. Après la divulgation de l'affaire par le SUNDAY TIMES, la FIFA a ouvert une enquête interne. Sur la base de ses conclusions, la commission d'éthique de la FIFA a suspendu les deux cadres vénaux ainsi que quatre autres également impliqués dans l'affaire de corruption, mais l'attribution de la compétition n'a pas pour autant été reconsidérée.

3.2.3 Attribution des droits sur les événements sportifs

Dans une résolution du 25 avril 2012, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitait la FIFA à publier l'intégralité des documents judiciaires en rapport avec l'affaire ISL/ISMM se trouvant en sa possession. Il s'agit du cas de l'ancien promoteur sportif de la FIFA, ISL (filiale du groupe ISMM) qui a fait faillite en 2001. En 2010, le Ministère public du canton de Zoug avait classé la procédure pénale ouverte contre la FIFA pour soupçons de gestion déloyale ainsi que contre deux de ses cadres pour malversations et éventuellement gestion déloyale en se fondant sur l'art. 53 CP (Réparation).

Plusieurs journalistes avaient demandé dès juin 2010 à pouvoir consulter l'ordonnance de classement, mais les deux cadres de la FIFA incriminés ont utilisé tous les recours possibles pour empêcher sa publication. En juillet 2012, le Tribunal fédéral a conclu qu'il y avait un intérêt digne de protection à la consultation de la décision de clôture de la procédure pénale et autorisé sa publication (ATF 1B_68/2012).

Selon l'ordonnance de classement du 11 mai 2010, il est reproché aux deux prévenus Ricardo Terra Texeira et Joao Havelange de ne pas avoir divulgué ni remis à la FIFA des commissions qu'ils ont reçues pendant la durée de leurs activités pour la FIFA en tant que membre du comité exécutif ou en tant que président et d'avoir ce faisant lésé la FIFA tout en s'enrichissant. Selon l'ordonnance du Ministère public zougais, on peut admettre avec une «certitude suffisante» que les actes punissables ont porté sur un total de 5 millions de francs dans le cas de Texeira et de 1,5 million de francs dans le cas d'Havelange.

A la FIFA, il est reproché le manque d'organisation de son entreprise. Le reproche porte sur l'omission d'avoir garanti la remise des commissions payées à des organes et/ou chargés d'affaires et/ou employés. En d'autres termes, elle a omis, en connaissance des paiements de commission, de faire valoir son droit à la remise par Texeira et Havelange qui, en raison de leurs fonctions, avaient l'obligation de lui remettre ces fonds. Par son omission, elle a empêché non seulement la mise en place des bases réservant l'emploi de tels fonds à la décision d'un organe interne à l'association mais aussi la détermination des personnes responsables des faits punissables décrits ci-dessous.

Bien que les éléments objectifs aient été réunis, le Ministère public a classé la procédure pénale le 11 mai 2010 en se fondant sur l'art. 53 CP après que les personnes concernées eurent versé 5,5 millions de francs à titre de réparation (Texeira: 2,5 millions de francs, Havelange: 0,5 million de francs, la FIFA: 2,5 millions de francs).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un non-lieu ne peut être prononcé à la suite d'un paiement en réparation que si l'auteur reconnaît l'infraction

(ATF 135 IV 23). En l'occurrence, aucun des prévenus n'a reconnu explicitement avoir violé la loi, mais le Ministère public a vu dans le paiement en réparation de plusieurs millions la reconnaissance tacite par acte concluant d'un comportement fautif relevant du droit pénal.

3.2.4 Attribution d'importantes fonctions au sein de la fédération

L'expérience montre que les cadres des fédérations sportives nationales et internationales ont tendance à rester en fonction pendant de nombreuses années. Le fait que les cadres se maintiennent à des postes à responsabilité sur de longues durées n'est pas un problème en soi mais incite à penser que les officiels haut placés dans les fédérations mettent en place des réseaux qui leur apportent leur soutien indéfectible pendant des années. Cela devient problématique lorsque l'influence de ces réseaux conduit à contourner les principes démocratiques, empêchant une mise en œuvre efficace des principes de bonne gouvernance.

Dans sa résolution du 25 avril 2012, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande à la FIFA de mener une enquête interne afin de déterminer si, et dans quelle mesure, lors de la dernière campagne présidentielle, le candidat élu a profité de sa position institutionnelle pour s'octroyer des avantages indus ou en octroyer à des électeurs potentiels

3.3 Réformes visées: calendrier du CIO et de la FIFA en matière de gouvernance

3.3.1 Gouvernance d'entreprise et fédérations sportives

Le concept de *corporate governance* (gouvernance d'entreprise) emprunté au monde anglo-saxon désigne le système par lequel les entreprises sont dirigées et contrôlées. Il est sous-tendu par des directives fondées sur le principe de l'autorégulation qui visent à créer de la transparence et à assurer l'équilibre entre conduite et contrôle au plus haut niveau de l'entreprise. Par ailleurs, des règles portant tant sur le contenu que sur l'organisation du travail sont censées réduire le risque d'abus de pouvoir.

La transparence crée les conditions de la gestion et du contrôle, réduit l'asymétrie d'information et génère la confiance. Ces enseignements tirés de la pratique entrepreneuriale valent aussi pour les fédérations sportives qui ont lancé depuis peu des réformes de gouvernance en plusieurs étapes. Les axes principaux de ces réformes sont l'inscription dans les statuts d'une claire répartition des tâches, des processus transparents, l'abandon du vote à bulletin secret, la publication du bilan et du compte de résultat ainsi que l'obligation pour les participants de signaler leurs intérêts. Pour une fédération sportive, une bonne structure organisationnelle se caractérise notamment par une séparation des organes de conduite et des organes de contrôle, la limitation de la durée des mandats et une procédure électorale à plusieurs niveaux avec des organes décisionnels comportant le plus grand nombre de membres possible.

Il n'existe pas, dans le domaine du sport, de système de gouvernance d'entreprise uniforme, transversal, analogue au système d'autorégulation prévu par le Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise élaboré par économie-

suisse, l'organisation faîtière de l'économie suisse pour les sociétés ouvertes au public.

Par conséquent, les principes de gouvernance d'entreprise ne sont pas encore rigoureusement mis en œuvre dans les fédérations sportives internationales. Cela tient notamment au fait qu'elles sont organisées en association. Comme le droit des associations ne contient pas de dispositions sur la conduite des fédérations, il n'y a longtemps pas eu lieu pour les fédérations sportives de structurer leur organisation interne selon les principes reconnus de gouvernance d'entreprise et de garantir, ce faisant, des responsabilités claires en matière de conduite et de contrôle.

Les récents scandales de corruption et de trucage des paris montrent que la lutte contre ce type d'abus doit être menée en premier lieu au sein des organisations sportives et partant, que la création de structures de conduite et de contrôle dans le sport également est une condition sine qua non d'une bonne politique pour les fédérations.

3.3.2 Le programme de réformes du CIO

3.3.2.1 Création d'un Code d'éthique

Le Mouvement olympique repose sur des principes et des valeurs éthiques fondamentales. Les valeurs olympiques constituent les fondements d'une philosophie de vie: l'olympisme. Dans les principes fondamentaux de la Charte olympique, l'olympisme est défini comme «... une philosophie de vie, exaltant et combinant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l'esprit. Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels.»

Pour mettre en œuvre ces idées, le CIO a créé en 1999 un nouvel organe, la commission d'éthique, avec pour mission d'élaborer un Code d'éthique. Ce règlement complet fixe un ensemble de consignes comportementales contraignantes pour les «parties olympiques» (membres du Mouvement olympique) qui sont notamment le Comité International Olympique et chacun de ses membres, les Comités Nationaux Olympiques, les Comités d'organisation des Jeux olympiques, les villes désireuses d'obtenir l'organisation des Jeux olympiques, les villes candidates, les villes hôtes et, dans le cadre des Jeux olympiques, les participants. Les fédérations sportives internationales ne sont pas automatiquement soumises au Code d'éthique mais sont invitées à s'y soumettre ou à se doter d'un règlement analogue (Code d'éthique 2012, Préambule).

Le Code d'éthique interdit de manière générale aux parties olympiques d'offrir, d'accepter ou de demander directement ou indirectement des cadeaux ou autres avantages en tous genres en relation avec les Jeux olympiques. Seuls peuvent être offerts ou acceptés, en témoignage de considération ou d'amitié, des cadeaux de très faible valeur (art. B.2 du Code d'éthique, 2012).

Pendant la phase de candidature, des dispositions spécifiques plus sévères régissent les rapports des villes candidates et des cadres du CIO. Selon les Règles de bonne conduite, pendant cette période, aucun cadeau, quelle qu'en soit la valeur, ne doit être donné ni reçu (art. 9 des Règles de bonne conduite, éd. 2011). De plus, les

membres du CIO ne doivent pas rendre visite aux villes ni les villes rendre visite aux membres du CIO. Si toutefois un membre du CIO doit se rendre dans une ville à un titre quelconque, il doit en informer à l'avance la commission d'éthique du CIO. A l'inverse, il n'est pas permis aux députés d'une ville candidate de rendre visite aux membres du CIO (art. 12 des Règles de bonne conduite, éd. 2011).

En 2009, lors du Congrès olympique de Copenhague, le CIO avait adopté les Principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement olympique et sportif. Toutes les parties olympiques sont invitées à respecter ces règles d'organisation, d'autorégulation, d'intégrité et d'éthique ainsi que de responsabilité et de transparence (ch. 3.6 des Principes) qui sont partie intégrante du Code d'éthique depuis qu'il a été révisé en 2010 (art. C.1 du Code d'éthique, 2012).

Par conséquent, les parties olympiques sont tenues d'élaborer et de mettre en œuvre un Code d'éthique contenant des consignes comportementales générales mais dont le contenu n'est pas précisé. Le CIO se contente en effet de la recommandation informelle de s'inspirer du Code d'éthique.

Les infractions au Code d'éthique et aux Règles de bonne conduite sont traitées par la commission d'éthique qui peut, si nécessaire, recommander des sanctions à la commission exécutive du CIO (art. 15 des Règles de bonne conduite et règle 22 de la Charte olympique, éd. 2011). La commission exécutive peut notamment prononcer des blâmes ou des suspensions ou le retrait du droit d'être une ville candidate à l'organisation des Jeux Olympiques ou du droit d'organiser les Jeux Olympiques (règle 59 de la Charte olympique, éd. 2011).

3.3.2.2 Réforme de la procédure d'attribution

Pour lutter plus efficacement contre le risque de corruption qui pesait sur la procédure d'attribution, le CIO a remanié son mode d'élection du pays organisateur des Jeux Olympiques en 1999. Cette modification de la procédure était motivée par les cas de corruption qui avaient entaché l'attribution des Jeux Olympiques de Salt Lake City.

Contrairement à l'ancienne procédure d'élection de la ville organisatrice qui ne comportait qu'une seule étape, le nouveau processus est en deux temps. La commission d'évaluation mise en place par la commission exécutive du CIO élit tout d'abord les villes candidates les plus aptes à organiser les Jeux Olympiques selon des critères d'évaluation techniques. La décision d'attribution proprement dite est ensuite prise en session plénière à 115 membres (session du CIO, règle 33 de la Charte olympique, éd. 2011).

3.3.2.3 Réformes du CIO restant à accomplir

Les réformes mises en œuvre au cours des dernières années ont considérablement renforcé les structures de gouvernance du CIO. La nouvelle procédure d'élection prête nettement moins le flanc aux actes de corruption visant à influencer les décisions en matière d'attribution. Comme celles-ci se prennent désormais en deux temps et que la décision finale est prise en séance plénière du CIO à 115 membres, les risques de prise d'influence illicite sur l'attribution sont nettement moins élevés que par le passé.

Le CIO n'est toutefois pas encore tout à fait au bout de son calendrier de réformes. D'un point de vue de politique sportive, une harmonisation matérielle des normes éthiques consoliderait encore le crédit de la gouvernance du CIO au sein de la famille olympique. Un Code des bonnes pratiques éthiques applicable à toutes les disciplines sportives olympiques serait nécessaire à cet effet. Loin de se contenter de recommander aux associations membres de l'adopter, il faudrait alors subordonner leur participation aux Jeux Olympiques à son adoption et à sa mise en œuvre. Une telle mesure relèverait les normes de gouvernance dans le sport à l'échelle internationale.

3.3.3 Le programme de réformes de la FIFA

3.3.3.1 Rapport financier

Depuis l'année 2003, la FIFA publie chaque année des états financiers conformes aux normes comptables internationales pour les entreprises (International Financial Reporting Standards IFRS) qui garantissent que les comptes de la FIFA renseignent sur sa situation financière, fiscale et patrimoniale. Depuis 2007, ses comptes sont également contrôlés par un organe de révision externe.

3.3.3.2 Le Code d'éthique de 2009

Le comité exécutif de la FIFA a créé une commission d'éthique en 2006 pour lutter contre la corruption interne. En 2009, celle-ci a promulgué un nouveau Code d'éthique contraignant pour tous les officiels de la FIFA, qui fixe le comportement à adopter dans un certain nombre de cas comme la gestion des conflits d'intérêts.

Les officiels de la FIFA doivent accomplir leurs tâches dans un grand souci d'éthique. Ils doivent s'engager à être irréprochables, notamment en termes de crédibilité et d'intégrité. Ils ne doivent en aucun cas abuser de leur fonction, notamment à des fins privées ou pour en tirer un quelconque avantage pécuniaire (art. 1 et 3 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009). Ils doivent en outre éviter toute situation pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts. Ils ne peuvent pas accomplir leurs tâches s'ils sont en situation potentielle ou avérée de conflit d'intérêts. Il y a conflit d'intérêts lorsqu'un officiel a ou semble avoir des intérêts privés ou personnels susceptibles de l'empêcher d'accomplir ses obligations avec intégrité, indépendance et détermination (art. 5 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009).

Le Code d'éthique dispose également que les officiels ne sont pas autorisés à accepter ni à distribuer des cadeaux ni autres avantages dont la valeur serait supérieure à celle des présents traditionnellement remis selon la coutume locale. Il leur est strictement interdit d'accepter ou de distribuer des sommes d'argent quels qu'en soient le montant et la forme (art. 10 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009). La corruption active et passive est expressément interdite (art. 11 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009). Les officiels de la FIFA sont tenus de signaler tout cas de violation des règles de conduite au secrétaire général de la FIFA (Obligation de déclaration et de rapport, art. 14 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009).

La commission d'éthique est compétente pour statuer sur les violations des règles commises par les officiels de la FIFA. Pour sanctionner les comportements inadéquats, la FIFA dispose de toutes les mesures disciplinaires prévues par ses règles.

ments (art. 15 et 17 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009). Elle peut imposer une mise en garde, un blâme, une amende voire même l'interdiction d'exercer toute activité liée au football (art. 10 ss du Code disciplinaire de la FIFA, éd. 2011).

3.3.3.3 Les réformes de 2011 et 2012 en matière de gouvernance

Sous le feu des critiques de plus en plus vives contre son personnel et ses institutions, la FIFA a fait un pas de plus vers la bonne gouvernance en octobre 2011, en engageant une nouvelle réforme. Celle-ci avait pour but de créer les conditions de la transparence et de la tolérance zéro à l'encontre de tout comportement abusif.

Quatre groupes de travail ont été mis en place à cet effet: la task force «révision des statuts» chargée de réviser les statuts de la FIFA, la task force «commission d'éthique» chargée de réviser le Code d'éthique de la FIFA, la task force «transparence et conformité» chargée d'élaborer un code de conduite, de sélectionner les membres des commissions, d'examiner la conformité et la gouvernance interne et externe ainsi que le rôle de la commission d'audit, sans oublier une task force «football 2014» chargée de faire des propositions concernant les Lois du Jeu et l'arbitrage.

Le 17 décembre 2011, une commission indépendante de gouvernance présidée par le professeur Mark Pieth (de la faculté de droit de l'Université de Bâle) a été créée et chargée d'élaborer un programme de réformes complet et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre par la FIFA.

Lors du 62^e Congrès de la FIFA qui s'est tenu à Budapest le 25 mai 2012, une première série d'amendements aux statuts de la FIFA ont été approuvés. Ces amendements, qui ont pris effet au 25 juillet 2012, prévoyaient notamment une restructuration de la commission d'éthique en deux chambres (chambre d'instruction et chambre de jugement) (art. 63 des Statuts de la FIFA, éd. juillet 2012) ainsi que la création d'une commission d'audit et de conformité (art. 36, Statuts de la FIFA, éd. 2012). Ils ont également donné au congrès la compétence d'élire ou de révoquer des membres de la commission d'audit et de conformité ainsi que des organes juridictionnels (commission de discipline, commission d'éthique et commission de recours) (art. 25 des Statuts de la FIFA, éd. 2012). Conjugués aux nouvelles exigences en matière d'indépendance des membres introduites dans le Règlement du congrès (art. 11 du Règlement du congrès, éd. 2012), tous ces amendements renforcent considérablement la position de la commission d'audit et de conformité et celle des organes juridictionnels susmentionnés.

L'enquête d'habilitation menée par la chambre d'instruction de la commission d'éthique à laquelle devront notamment se soumettre le président, les membres de la commission d'audit et de conformité ainsi que les membres des organes juridictionnels avant leur élection ou leur réélection par le congrès constitue également une nouveauté (art. 12 du Règlement du congrès, éd. 2012). Enfin, le congrès a adopté le Code de conduite révisé de la FIFA qui est entré en vigueur avec effet immédiat.

Le comité exécutif de la FIFA a pris une décision historique pour la FIFA le 17 juillet 2012 en décidant de nommer des personnalités de renom international aux postes de président de la chambre d'instruction et de président de la chambre de jugement de la nouvelle commission d'éthique. Dans le contexte de ces élections, le

comité exécutif a décidé une nouvelle révision du Code d'éthique (en vigueur depuis le 25 juillet 2012).

De nouvelles élections des membres de la commission d'éthique et d'autres modifications des statuts sont annoncées pour 2013.

3.3.3.4 Réformes de la FIFA restant à accomplir

Les mesures de lutte contre la corruption prises en 2011 et en 2012 marquent l'avènement d'une nouvelle ère en matière de gouvernance à la FIFA. L'étendue du succès des réformes de gouvernance complètes dépendra essentiellement des futurs travaux de la commission d'éthique réorganisée en deux chambres (d'instruction et de jugement). Leur conception de leur tâche et leur capacité à s'imposer auront en effet un impact décisif sur le calendrier des réformes et la réputation internationale de la FIFA à l'avenir.

Dans la mesure où une plus grande transparence est visée en matière de conformité, des dispositions allant dans ce sens sont également souhaitables en matière d'attribution des grandes manifestations (notamment de la Coupe du Monde de la FIFA™) et des droits télévisés et de marketing. C'est finalement aux organes de la FIFA qu'il incombe de faire aboutir les réformes en fixant, dans le cadre de l'autonomie que le droit suisse confère aux associations, le cadre juridique nécessaire pour mettre en œuvre leur programme de réformes complet et ambitieux. Des interventions ciblées du législateur suisse notamment en matière de droit fiscal ou de droit des associations pour mettre en œuvre une norme de gouvernance à définir n'iraient pas dans le sens souhaité, tant d'un point de vue politique que juridique.

4 Punissabilité des actes de corruption

4.1 Législation fédérale

4.1.1 Corruption de fonctionnaires (Code pénal)

4.1.1.1 Classement systématique

Lors de la révision du droit pénal de la corruption en 2004, les actes de corruption d'agents publics ont tous été regroupés sous un titre distinct, le titre 19 du Code pénal. Les dispositions révisées sont entrées en vigueur au 1^{er} mai 2000 (FF 2004 6555).

Les dispositions clés de la corruption active et de la corruption passive d'agents publics suisses révisées (art. 322^{ter} et art. 322^{quater} CP) sont construites de manière symétrique et érigent celle-ci en crime (FF 1999 5067). L'ancienne distinction entre la corruption passive sanctionnée comme un crime et la corruption active sanctionnée comme un délit a été abandonnée (art. 315 et art. 288a CP).

Les infractions supplétives d'octroi d'un avantage et d'acceptation d'un avantage (art. 322^{quinquies} et art. 322^{sexies} CP), qui sont des délits, complètent celles de corruption active et de corruption passive d'agents publics suisses. Ce titre couvre également «l'alimentation progressive» et «l'entretien du climat».

L'introduction de l'infraction de corruption active d'agents publics étrangers (art. 322^{septies} CP) a permis à la Suisse d'adhérer à la Convention de l'OCDE. Par suite de la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe et de son protocole additionnel, la corruption passive d'agents publics étrangers (art. 322^{septies} al.2 CP) est également poursuivie pénalement depuis le 1^{er} juillet 2006 (FF 2004 6565).

Selon une conception généralement répandue, le bien juridiquement protégé par toutes les infractions réprimant la corruption de fonctionnaire couvre «la protection de l'objectivité de la fonction officielle».

4.1.1.2 Infractions

Est punissable la corruption active et passive d'agents publics suisses (art. 322^{ter} et art. 322^{quater} CP). L'infraction consiste à offrir, promettre ou octroyer un avantage indu à un agent public. Sous sa forme passive, la corruption consiste pour l'agent public à solliciter, se faire promettre ou accepter un avantage indu. La contrepartie de l'agent public pour cet avantage indu est «l'exécution ou l'omission d'un acte contraire à ses devoirs ou [qui] dépende de son pouvoir d'appréciation» et qui soit simultanément «en relation avec son activité officielle». Les trois éléments constitutifs de la contrepartie doivent donc être: le lien avec l'activité officielle, la violation des devoirs et un rapport d'équivalence.

L'octroi et l'acceptation d'un avantage sont conçus comme des infractions supplémentives et présentent par nature de grandes similitudes avec la corruption active et passive (art. 322^{quinquies} et art. 322^{sexies} CP). Concernant le destinataire de l'avantage, le législateur renonce à faire explicitement référence à la notion de tiers bénéficiaire. Cela signifie que l'octroi d'un avantage à un tiers n'est à ce jour pas punissable. Contrairement aux articles sur l'infraction de corruption proprement dite, ceux sur l'octroi et l'acceptation d'un avantage renoncent à exiger qu'une équivalence soit établie. Il n'est pas nécessaire de prouver qu'un acte administratif concret ou tout au moins définissable découle de l'avantage octroyé. Il suffit qu'un lien existe entre cet avantage et l'activité officielle et que l'octroi de l'avantage vise des retombées à long terme. La récompense ultérieure ou les libéralités versées en remerciement à un agent public ne sont de ce fait pas punissables, au contraire des comportements que l'on qualifie d'«alimentation progressive» et d'«entretien de climat».

Est également réprimée pénalement la corruption active et passive d'agents publics étrangers (art. 322^{septies} CP). Cet article est le pendant de la norme pénale applicable aux agents publics suisses dont il se distingue uniquement dans la description de l'objet de l'infraction. Pour les éléments constitutifs de l'infraction, on pourra par conséquent se référer – mis à part pour la notion d'agent public – aux explications données ci-dessus. Ne sont pas punissables l'octroi et l'acceptation d'un avantage à et par des agents publics étrangers.

4.1.1.3 Notion d'agent public

Un cas de corruption fait intervenir un agent public et une personne (également désignée par «personne extérieure» [extraneus]) qui lui octroie un avantage. Les infractions de corruption active et passive étant construites de manière symétrique,

dans la corruption active la personne extérieure est l'auteur du délit tandis que dans la corruption passive, c'est l'agent public qui commet le délit. Toute personne peut être la personne extérieure.

Par agents publics, on entend tout membre d'une autorité judiciaire ou autre, tout fonctionnaire, expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, tout arbitre ou militaire (art. 322^{ter} et art. 322^{quater} CP). Par fonctionnaires, on entend les fonctionnaires et les employés d'une administration publique et de la justice ainsi que les personnes qui occupent une fonction publique à titre provisoire, ou qui sont employées à titre provisoire par une administration publique ou la justice ou encore qui exercent une fonction publique temporaire. Le fonctionnaire se caractérise par le fait d'accomplir une tâche publique. Le Code pénal suisse vise autant les fonctionnaires institutionnels que les personnes qui occupent une fonction d'agent de l'Etat (art. 322^{octies}, al. 3, CP). Les premiers sont des fonctionnaires formellement liés à l'Etat par un contrat de droit public. Les seconds se caractérisent au contraire par le fait qu'ils ne sont pas des fonctionnaires au sens institutionnel. Cependant, ils ont reçu des autorités publiques une tâche de droit public à accomplir (ATF 121 IV 220). La nature de leur lien contractuel avec les pouvoirs publics n'entre pas en ligne de compte, il peut aussi bien être de droit public que de droit privé. Le seul critère déterminant, en l'occurrence, est que la personne accomplisse des tâches dévolues à l'Etat. C'est la raison pour laquelle des particuliers peuvent également être assimilés à des agents de l'Etat.

Dans tous les cas, il s'agit toutefois de personnes que l'Etat a chargées d'accomplir une tâche publique. Un ordre doit obligatoirement avoir été donné par les pouvoirs publics mais sa forme n'est pas déterminante: il peut par exemple s'agir d'un mandat ou d'une délégation. Il est par contre impossible qu'un particulier s'adjuge une tâche de droit public en toute autonomie.

Comme agents publics étrangers entrent tout d'abord en considération l'ensemble des fonctionnaires qui ne sont pas au service de la collectivité suisse. Le seul critère déterminant à cet égard est qu'ils exercent leur activité pour un autre Etat. Concernant les «agents publics étrangers», le message renvoie à la définition de la Convention de l'OCDE (art. 1, ch. 4, let a et b de la Convention de l'OCDE). Celle-ci couvre aussi bien les agents publics institutionnels que ceux qui occupent une fonction d'agent de l'Etat, qui peuvent donc être des particuliers. Sont également visés les membres des organisations internationales (art. 322^{septies} CP).

4.1.1.4 Les cadres des fédérations sportives internationales assimilables à des agents publics?

Les fédérations sportives sont, comme précédemment indiqué, des personnes morales de droit privé. Comme l'Etat, elles ont le sens de l'intérêt commun à la différence que chez elles, celui-ci cache une motivation privée tandis que l'action de l'Etat répond à un besoin d'intérêt général et a une légitimité démocratique.

Les fédérations sportives internationales s'attribuent leurs tâches en toute autonomie. Celui qui accomplit une mission qui ne lui a pas été confiée par l'Etat agit exclusivement à titre privé et ne peut se prévaloir d'une mission de service public. Dans ce cas, toute «activité pour le compte de l'Etat» peut être exclue. En conséquence, les organisations sportives internationales ne peuvent pas exercer de mission

de service public à travers leur activité car celles-ci doivent émaner de l'Etat. En résumé, les cadres des fédérations sportives internationales ne peuvent pas être catégorisés comme des fonctionnaires au sens de l'art. 110, al. 3, CP.

4.1.1.5 Conclusion

De lege lata, la corruption d'agents publics par des cadres de fédérations sportives internationales n'est pas punissable. D'une part, ceux-ci n'accomplissent pas de tâches publiques, d'autre part, les fédérations sportives internationales ne doivent pas être considérées comme des organisations internationales au sens du Code pénal.

4.1.2 Corruption privée (LCD)

Depuis le 1^{er} juillet 2006, la corruption privée passive est visée au même titre que la corruption privée active par l'art. 4a en relation avec l'art. 23 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD; RS 241). Cette disposition a été introduite dans le droit pénal accessoire dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (art. 7 et 8 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe). La question de savoir si la corruption privée devait être poursuivie sur plainte ou d'office et si elle avait plutôt sa place dans la LCD ou dans le Code pénal a donné lieu à controverse lors de la procédure de consultation.

Le Parlement a finalement suivi la proposition du Conseil fédéral et la nouvelle disposition sur la corruption privée passive comme délit poursuivi sur plainte a été ajoutée dans la LCD qui régissait déjà la corruption privée active. Contrairement à la corruption de fonctionnaires, l'octroi et l'acceptation de simples avantages n'ont pas été rendus répréhensibles pénalement.

4.1.2.1 Bien juridique et éléments constitutifs de l'art. 4a LCD

La question du bien juridique est controversée. D'un côté, il est entendu que cet article poursuit un but de moralisation des affaires et de protection des individus mais d'un autre côté, sa finalité est la concurrence, comme le montre son classement systématique dans la LCD qui a justement pour but de protéger la concurrence.

Les éléments constitutifs de la corruption privée active (let. a) et passive (let. b) sont calqués sur ceux de la corruption d'agents publics suisses. Pour les éléments constitutifs de l'infraction, on pourra donc se reporter aux explications données à ce sujet au chapitre 4.1.1. Concernant les personnes intéressées, le secteur privé et le champ d'application exclusivement limité aux actes de concurrence, des explications sont par contre nécessaires.

4.1.2.2 Personnes intéressées

La corruption dans le secteur privé repose sur une relation triangulaire entre les personnes intéressées. Entre le principal et l'agent existe une relation de confiance fondée sur le devoir de fidélité de l'agent envers le principal. La tierce personne dans cette relation triangulaire est la personne extérieure. Celle-ci ou l'agent offre ou sollicite l'avantage indu. Cette libéralité doit amener l'agent à exécuter un acte tout à

la fois contraire à ses devoirs ou dépendant de son pouvoir d'appréciation, et contraire à son devoir de fidélité à l'égard du principal.

Le principal peut être toute personne morale ou physique ayant des auxiliaires. Il peut donc s'agir d'une fédération sportive internationale.

Les agents se caractérisent comme des personnes physiques qui ont un devoir de fidélité envers le principal et qui sont dotées de pouvoirs de décision plus ou moins grands. Sont notamment des agents au sens classique les employés, les associés et les mandataires (art. 4a, let. a, LCD). Les cadres des fédérations sportives internationales ont un devoir de fidélité à l'égard de leur fédération dont ils sont censés préserver les intérêts. De plus, ils disposent de pouvoirs de décision et doivent à ce titre être considérés comme des agents, comme les conseillers d'administration d'une société par actions.

Toute personne peut être la personne extérieure.

4.1.2.3 Secteur privé

L'art. 4a LCD est circonscrit au secteur privé. Cela permet de délimiter la corruption dans le secteur privé par rapport à la corruption de fonctionnaires. Partant du pré-supposé que le secteur public et le secteur privé sont complémentaires et que toute activité relève obligatoirement soit de l'un soit de l'autre, le secteur privé peut être délimité négativement comme le secteur regroupant toutes les activités qui ne tombent pas dans le secteur public.

Bien que l'activité des cadres des fédérations sportives internationales puisse être largement liée au secteur public, ces dernières n'effectuent pas, comme indiqué précédemment, de tâches dévolues à l'Etat. L'activité des fédérations sportives internationales relève par conséquent du secteur privé.

4.1.2.4 Application aux actes de concurrence

L'art. 2 LCD, qui se veut une clause générale, définit le champ d'application de la LCD: est déloyal et illicite tout comportement ou pratique commercial trompeur ou qui contrevient de toute autre manière aux règles de la bonne foi et qui influe sur les rapports entre concurrents ou entre fournisseurs et clients. Cette disposition générale est concrétisée par les infractions spéciales prévues aux art. 3 à 8, LCD:

Dès lors qu'une infraction comprend l'un des éléments constitutifs particuliers visés aux art. 3 à 8 LCD, il n'est pas nécessaire de se référer à la clause générale. Néanmoins, selon la jurisprudence, c'est tout d'abord conformément à la clause générale qu'il convient de juger si l'on est en présence d'un comportement de nature à influencer la concurrence. Outre les éléments constitutifs de l'atteinte aux règles de la bonne foi ou de la tromperie, le comportement doit influencer la relation entre concurrents ou entre fournisseurs et acheteurs. Une situation de concurrence est requise (art. 1 LCD). Il y a une situation de concurrence lorsqu'au moins deux acteurs poursuivent le même but mais que tous ne peuvent pas l'atteindre.

Le champ d'application de la LCD ne couvre cependant pas toutes les formes de concurrence. Il se limite aux situations de concurrence à caractère économique dans lesquelles les acteurs rivalisent pour conclure une affaire. Ce type de concurrence «a

pour objet le commerce de biens ou de prestations ayant une valeur pécuniaire ou influence l'activité économique des tiers».

En règle générale, le sport ne donne pas lieu à une concurrence économique au sens de l'art. 2 LCD. Dès lors cependant que l'on touche à des intérêts financiers comme dans le cas du sport professionnel, la concurrence sportive acquiert une dimension économique qui peut justifier qu'elle tombe dans le champ d'application de la LCD. Pour les associations à but non lucratif comme les fédérations sportives internationales, c'est notamment le cas lorsque la corruption d'un cadre a des répercussions sur la concurrence.

Dans ce contexte, et à la lumière des récents scandales de corruption, la question de savoir si les villes candidates sont dans une relation de concurrence économique s'est posée avec une nouvelle acuité. Selon le message qui passe en revue l'art. 4a LCD, cela est douteux notamment parce que la décision d'attribution, gratuite en tant que telle, ne constitue pas, si on la considère isolément, un bien ni une prestation appréciable en argent.

Alors que des voix se font entendre pour demander la criminalisation des actes de corruption liés à des procédures d'attribution, ce point de vue est de plus en plus critiqué. Le principal argument avancé par ses détracteurs est qu'on ne peut nier les énormes enjeux financiers des candidatures des villes à l'organisation des grandes manifestations. Ces dernières ont en effet des retombées considérables pour les villes organisatrices dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, de la construction ou de la consommation pour n'en citer que quelques-uns. Le rayonnement mondial d'événements tels que les Jeux olympiques ou la Coupe du Monde assure à celles-ci la notoriété jusque dans les coins les plus reculés de la planète, avec des répercussions positives sur le tourisme à la clé. Le fait que les villes candidates soient en concurrence pour les lucratifs contrats publicitaires apparaît comme un autre signe indéniable de la portée économique des décisions d'attribution.

La situation juridique existante est donc floue. Le législateur semble cependant ne vouloir rendre que partiellement punissable la corruption de cadres des fédérations sportives internationales selon l'art. 4a LCD.

4.1.2.5 Conclusion

Il est important que les actes de corruption touchant les fédérations et les organisations sportives internationales, notamment lorsqu'ils sont liés à des décisions sur l'attribution de grandes manifestations sportives, puissent être jugés de manière complète, d'où la nécessité de légiférer en la matière. Des travaux de révision ont été impulsés par l'initiative SOMMARUGA ainsi que par la mise en œuvre des recommandations du GRECO du Conseil de l'Europe.

4.1.3 Punissabilité des fédérations sportives internationales coupables de corruption

La punissabilité des entreprises est régie par l'art. 102 CP. En tant que personnes morales de droit privé, les fédérations sportives internationales sont visées par l'art. 102, al. 4, CP. Elles peuvent éventuellement être exclues du champ de l'article non pas au motif qu'elles ont un but de bienfaisance mais qu'elles n'exercent pas

d'activité commerciale. Même si une fédération sportive au sens de l'art. 102, al. 4, CP tombe en principe toujours dans le champ d'application de la punissabilité de l'entreprise, elle n'est punissable pénalement qu'à la condition d'exercer une activité commerciale au sens de l'al. 1.

Les délits de corruption active (art. 322^{ter}, art. 322^{quinquies}, art. 322^{septies}, al. 1, CP et art. 4a al. 1, let. a LCD) peuvent entraîner la responsabilité cumulative de l'entreprise conformément à l'art. 102, al. 2, CP (actes déterminants). En d'autres termes, une fédération sportive internationale peut être sanctionnée indépendamment du cadre qui agit en son sein lorsque celui-ci corrompt un fonctionnaire ou lui octroie un avantage, dans l'exercice de son activité commerciale conforme au but de la fédération. Des sanctions cumulatives peuvent également s'appliquer lorsqu'un cadre commet un acte de corruption dans le secteur privé relevant de l'art. 4a, al. 1, LCD.

La fédération ne peut échapper à une sanction que si elle parvient à prouver qu'elle a pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher l'infraction. Elle a l'obligation d'empêcher le délit. En matière de prévention de la corruption, il est toutefois difficile d'établir jusqu'où s'étend ce devoir de diligence. L'Etat ne fixe pas dans ce domaine, comme pour la prévention du blanchiment d'argent, d'obligations en matière d'organisation pouvant servir de référence pour mesurer le degré de vigilance exigé. Pour évaluer les exigences d'ordre organisationnel, on ne peut finalement s'appuyer que sur des directives et des recommandations émanant d'organismes privés et qui ne sont pas juridiquement contraignantes. A contrario, l'absence totale de mesures organisationnelles est un indice clair que, contrairement aux recommandations, la fédération n'a pas honoré son obligation d'empêcher le délit. Inversement, ce n'est pas parce qu'une entreprise aura satisfait à son obligation en la matière qu'elle sera exonérée de sa responsabilité pénale.

Comme ce n'est pas l'acte déterminant en tant que tel mais le défaut d'organisation qui est imputé à la fédération, le lieu où a été commis l'acte n'entre pas en ligne de compte eu égard à la punissabilité de la fédération. Un acte déterminant commis à l'étranger pourra entraîner la condamnation d'une fédération sportive sise en Suisse conformément à l'art. 102, al. 2, CP si son lien avec la fédération en question peut être établi.

La punissabilité cumulative de la corruption prévue par l'art. 102, al. 2, CP ne s'applique pas, par contre à sa forme passive – la plus répandue dans les fédérations sportives. Par conséquent, une fédération internationale dont les cadres auront accepté des pots-de-vin ne pourra être poursuivie pour défaut de structures internes visant à empêcher le délit. Dans ce cas, seule une punissabilité subsidiaire de la fédération pourra être envisagée, conformément à l'art. 102, al. 1, CP. Celle-ci ne serait toutefois appliquée que si l'organisation défaillante de la fédération ne permettrait pas d'identifier le cadre coupable de corruption passive en son sein. Or, cela est rarement le cas lorsqu'une affaire de corruption éclate au grand jour au sein d'une fédération. Par conséquent, une fédération sportive internationale reste impunie lorsque son cadre coupable de corruption passive peut être identifié.

4.2 Traités internationaux

4.2.1 Convention de l'OCDE

La Convention de l'OCDE (RS 0.311.21) est entrée en vigueur pour la Suisse au 30 juillet 2000. Ratifiée à ce jour par 38 Etats, elle a pour but d'établir une concurrence loyale entre tous les opérateurs commerciaux sur le marché mondial.

Elle régit la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et met les Etats signataires dans l'obligation de prendre des mesures de droit pénal. Elle est focalisée sur la pénalisation de la corruption transnationale active d'agents publics étrangers. Par contre, l'octroi d'avantages indus, toutes les formes de corruption passive, la corruption privée ainsi que les actes de corruption non liés à des transactions commerciales internationales échappent à son champ d'application.

4.2.1.1 Contenu

Les Etats signataires sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale en vertu de leur loi le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles (art. 1 de la Convention de l'OCDE).

4.2.1.2 Applicabilité aux cadres des fédérations sportives internationales

Au sens de la Convention de l'OCDE, on entend par agent public étranger toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire (notion d'agent public institutionnel) dans un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour une entreprise ou un organisme publics (notion d'agent de l'Etat) et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique (art. 1, al. 4, let. a de la Convention de l'OCDE).

Comme les cadres de fédérations sportives internationales régies par le droit privé ne peuvent détenir de mandat législatif, administratif ou judiciaire d'un pays et ne peuvent pas non plus exercer une fonction publique sur l'ordre d'un pays étranger ou d'un organisme public, ils ne sont pas soumis à la Convention de l'OCDE. Le fait que les fédérations sportives internationales accomplissent souvent d'importantes tâches d'intérêt public (encouragement du sport, investissements dans les installations sportives, etc.) n'y change rien.

Les fédérations sportives internationales ne peuvent pas non plus être assimilées à des organisations internationales. La Convention de l'OCDE s'applique uniquement aux organisations internationales constituées en «*public international organization*», autrement dit les Etats, gouvernements et autres «organisations internationales publiques».

Comme, au vu de ce qui précède, les cadres de fédérations sportives internationales n'entrent pas non plus dans la catégorie des fonctionnaires ou agents d'organisations internationales, la Convention de l'OCDE ne leur est pas applicable.

4.2.2 Convention pénale du Conseil de l'Europe

La Convention pénale du Conseil de l'Europe est entrée en vigueur pour la Suisse au 1^{er} juillet 2006. Elle va nettement plus loin que celle de l'OCDE. Tandis que cette dernière porte uniquement sur la corruption active d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, la Convention pénale du Conseil de l'Europe pose des exigences générales minimales en termes de répression pénale des différentes formes de corruption tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Elle vise non seulement à établir une concurrence loyale sur le marché mondial mais aussi à préserver «*the confidence of citizens in democratic institutions and the rule of law*». Le GRECO contrôle la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe en effectuant des procédures d'évaluation individuelles auprès des Etats.

4.2.2.1 Contenu

Les Etats parties doivent ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics nationaux (art. 2 et 3 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe; a contrario, les alternatives au droit pénal ne sont pas autorisées). A cet égard, les éléments constitutifs de l'infraction consistent, pour la corruption active, à proposer, offrir ou donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à l'un de ses agents publics, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (art. 2 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe). Le simple fait d'offrir un avantage indu suffit par conséquent pour que l'infraction soit réalisée, indépendamment du fait que l'agent public l'accepte ou non. L'avantage peut aussi bien être matériel qu'immatériel mais il doit dans tous les cas être indu. Il est indu lorsque l'agent public n'a pas le droit de l'accepter. En revanche, les avantages autorisés par la loi ou le règlement de service, et ceux qui, de faible importance, sont conformes aux usages sociaux, ne sont pas considérés comme des avantages indus. Toute personne peut être auteur de corruption active. La corruption passive consiste pour un agent public à solliciter ou à recevoir un avantage indu (art. 3 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe).

La Convention pénale du Conseil de l'Europe exige en outre des parties qu'elles érigent en infraction pénale la corruption active et passive dans le secteur privé dans le cadre d'une activité commerciale («*business activities*»; art. 7 f. de la Convention pénale du Conseil de l'Europe). Il doit s'agir d'une «activité commerciale», ce qui exclut les activités à but non lucratif.

La Convention pénale du Conseil de l'Europe s'applique également à la corruption active et passive de toute personne ayant la qualité de fonctionnaire d'une organisation publique internationale ou supranationale (art. 9 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe).

Elle fait obligation aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions de corruption active d'agents publics ainsi que de corruption dans le secteur privé.

4.2.2.2 Applicabilité aux cadres des fédérations sportives internationales

La Convention pénale du Conseil de l'Europe ne contient pas de définition de l'agent public, renvoyant à cet égard aux législations nationales des Etats respectifs. Cela vaut également pour le personnel des organisations internationales et supranationales.

Les fédérations sportives internationales sont des personnes de droit privé. Même lorsqu'elles accomplissent des tâches d'intérêt général analogues à celles de l'Etat, elles s'attribuent celles-ci en toute autonomie, agissant ainsi exclusivement sur la base du droit privé. Les organisations sportives internationales ne peuvent pas exercer de mission de service public car il faudrait pour ce faire que celle-ci leur soit confiée par l'Etat ou que seule la responsabilité de son exécution leur soit transférée par l'Etat. Par conséquent, la Convention pénale du Conseil de l'Europe ne s'applique ni aux fédérations sportives internationales ni à leurs cadres.

Comme expliqué précédemment au sujet de la Convention de l'OCDE, les fédérations sportives internationales ne peuvent pas être assimilées à des organisations internationales voire même, en l'occurrence, supranationales.

4.2.2.3 Corruption dans les fédérations sportives internationales assimilable à la corruption dans le secteur privé?

La Convention pénale du Conseil de l'Europe limite le champ de la corruption privée aux activités commerciales (*«business activities»*; art. 7 s. Convention pénale du Conseil de l'Europe). La condition est que l'acte ait été commis dans le cadre d'une activité commerciale.

A propos de l'art. 4a LCD, le message concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption explique que les normes révisées réprimant la corruption privée s'appliqueraient aussi aux organisations à but non lucratif si celles-ci étaient dans un rapport de concurrence. Elle considère toutefois comme douteux que l'on puisse qualifier de pratique commerciale au sens de la LCD le fait pour les membres d'une fédération de recevoir d'une ville candidate à l'organisation d'une manifestation des avantages pécuniaires pour l'attribution de celle-ci. L'idée d'étendre expressément l'application de la LCD aux ONG dans le cadre de la révision a été abandonnée au motif que la convention exclut de son champ d'application les organismes à but non lucratif (FF 2004 6575).

La question de savoir si l'attribution de grandes manifestations par des fédérations sportives internationales représente une activité commerciale s'est posée avec une nouvelle acuité dans le contexte des récentes affaires de corruption. Les avis sont partagés quant à savoir si les villes candidates se trouvent ou non dans une relation de concurrence au sens de la LCD. Cet argument est réfuté au motif que, considérée isolément, l'attribution d'une manifestation sportive qui se fait à titre gracieux, ne constitue pas une activité commerciale. D'un autre côté, on ne peut nier les réper-

cussions économiques colossales et les non moins considérables intérêts financiers qui sont en jeu en relation avec des manifestations de l'envergure des Jeux Olympiques, de l'EURO, de la Coupe du Monde de la FIFA™, des Championnat du Monde d'Athlétisme ou de la Coupe du Monde de Rugby.

Pour résumer, on constate que lors de la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe, les fédérations sportives internationales n'ont nullement été exclues du champ de la punissabilité – dans l'éventualité où elles exerceraient une activité commerciale. Cela étant, le législateur a renoncé à étendre expressément l'application des dispositions de la LCD sur la corruption privée aux organisations sans but lucratif. La Convention ne l'exige d'ailleurs pas.

4.2.3 Convention des Nations Unies

La Convention des Nations Unies est la première convention qui contienne des dispositions de prévention et de lutte contre la corruption de portée internationale. Elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 24 octobre 2009 et a pour but la création d'un instrument multilatéral pour lutter contre la corruption, bien qu'elle soit principalement composée de mesures de prévention (art. 5 à 14 de la Convention des Nations Unies).

Selon cette convention, la corruption d'agents publics nationaux et la corruption active et passive d'agents publics étrangers doivent être érigées en infractions pénales (art. 15 s. Convention des Nations Unies). Seuls sont cependant punissables pénalement les actes commis en liaison avec des activités de commerce international. La corruption dans le secteur privé ne fait pas l'objet de mesures juridiquement contraignantes («Chaque Etat Partie envisage [...]»; art. 21 Convention des Nations Unies).

Pour les définitions d'agent public national, d'agent public étranger et d'organisation internationale, on pourra se référer aux explications relatives à la Convention de l'OCDE et à la Convention pénale du Conseil de l'Europe. Celles-ci montrent que la Convention des Nations Unies n'est pas applicable aux cadres des fédérations sportives internationales.

4.2.4 Conclusion

Aucune des conventions juridiquement contraignantes pour la Suisse ne lui fixe l'obligation de sanctionner pénalement au titre de la corruption de fonctionnaires nationaux ou étrangers les actes de corruption faisant intervenir des cadres de fédérations sportives internationales.

Pour ce qui est de la corruption dans le secteur privé, la seule obligation qui ressort de la Convention pénale du Conseil de l'Europe est d'ériger les actes de corruption faisant intervenir des cadres de fédérations sportives internationales en infractions pénales dès lors qu'ils sont assimilables à une activité commerciale de nature à influencer la concurrence économique. La Suisse s'est pliée à cette obligation lors de la révision de la LCD en 2006 (nouvel art. 4a LCD).

Dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation par pays, le GRECO a notamment recommandé à la Suisse, fin 2011, d'ériger l'infraction de corruption privée en délit poursuivi d'office. Suite à cela, le Conseil fédéral a chargé le DFJP, le 8 juin 2012,

d'élaborer un avant-projet visant à durcir le droit pénal de la corruption en évaluant notamment s'il convient d'ériger l'art. 4a LCD en délit poursuivi d'office et de transposer la norme relative à la corruption privée dans le Code pénal.

4.3 Mesures possibles: punissabilité des actes de corruption au sein des fédérations sportives internationales

4.3.1 Nécessité de coopérer

La lutte contre la corruption nécessite la coopération des institutions étatiques avec les acteurs du mouvement sportif et les opérateurs de paris (avec ces derniers, pour lutter contre les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers [cf. point 5]). Des mesures s'imposent à différents niveaux: d'une part, dans le sport organisé de droit privé, aux niveaux national et international (clubs et fédérations nationales, Swiss Olympic, fédérations sportives internationales, CIO et autres organisations sportives), d'autre part, du côté de l'Etat, au niveau national également (Confédération) mais aussi au niveau européen, voire international (Conseil de l'Europe, UE, UNESCO, etc.).

4.3.2 Mesures relevant du sport de droit privé

La lutte contre la corruption incombe en premier lieu au sport organisé de droit privé. Les fédérations sportives nationales et internationales doivent mettre en place et veiller à faire appliquer des systèmes de gouvernance d'entreprise imposant des principes et des règles comportementales contraignants, aussi bien en matière de politique sportive qu'à tous les échelons de la pyramide du sport, jusque dans les associations membres des fédérations et les clubs.

Dans la plupart des organisations sportives, les systèmes d'autorégulation – lorsqu'ils existent – sont encore extrêmement rudimentaires. Les dispositifs réglementaires existants (p. ex. le Code d'éthique du CIO ou le Code de Conduite de la fédération faïtière Swiss Olympic) ont valeur de recommandation et non pas valeur obligatoire pour les membres. Des dispositifs contraignants fixant des règles claires en matière de transparence (claires répartition des tâches et définition des processus, aucune décision secrète, publication des bilans et des comptes de résultats, signalement des conflits d'intérêts, audits externes), d'intégrité (instructions claires dans les statuts et le Code de conduite, contrôle strict de leur respect) et d'organigramme («séparation des pouvoirs», limitation de la durée des mandats, élections en plusieurs étapes) son requis à tous les niveaux du mouvement sportif.

Il revient aux fédérations sportives internationales, en particulier au CIO, d'introduire et de faire respecter de tels dispositifs, indépendamment de ceux mis en place au niveau national par les Etats. Le mouvement sportif se doit aussi, ensuite, de mener des campagnes d'information et d'organiser des séminaires pour permettre aux destinataires de se familiariser avec les nouvelles règles à appliquer.

4.3.3 Champs d'action de l'Etat

La Suisse aussi doit lutter encore plus activement contre la corruption transfrontalière. Il en va non seulement de l'intégrité du sport mais aussi de son image comme pays accueillant de nombreuses fédérations sportives internationales.

A lui seul, le mouvement sportif n'est pas de taille à venir à bout de réseaux de corruption dont les ramifications internationales sont de plus en plus vastes et complexes. L'Etat doit donc le soutenir dans sa lutte contre la corruption tout en intervenant lorsque ses efforts s'avèrent insuffisants ou si l'autorégulation échoue.

4.3.3.1 Soutien de l'Etat

L'Etat doit pourvoir le sport de droit privé d'instruments de droit pénal suffisants pour lutter contre la corruption. Pour ce faire, il convient de réfléchir à des moyens qui permettraient de mieux réprimer les actes de corruption commis dans les ONG. Des pistes de révision éventuelles sont commentées sous le point. 4.3.4.

Parallèlement à l'arsenal répressif, il convient également de renforcer les mesures préventives. Si l'on parvient à ériger la corruption dans les fédérations internationales sous toutes ses formes en acte déterminant de l'art. 102, al. 2 CP, on obtient, compte tenu de la punissabilité cumulative des organisations sportives pour défaut d'organisation, un instrument de conduite efficace pour élaborer et mettre en œuvre de bonnes structures de gouvernance d'entreprise. Il faut donc envisager d'étendre l'infraction actuellement visée à l'art. 102, al. 2 CP aux formes de corruption passives.

La corruption ne s'arrête pas aux frontières, aussi est-il important de renforcer encore la coopération interétatique aux niveaux européen et international. Les autorités fédérales doivent donc œuvrer pour que la communauté internationale fixe des principes généraux de bonne gouvernance ou des exigences minimales en vue de l'élaboration d'un «Code de bonne pratique dans le sport» universel. Au niveau européen, il convient par ailleurs d'examiner si un élargissement de la Convention pénale du Conseil de l'Europe au secteur privé, non commercial serait judicieux. La Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport qui sera organisée en Suisse en 2014 dans le cadre des activités de l'Accord partiel élargi sur le sport est une étape importante en vue d'une coordination formelle et matérielle des normes internationales.

4.3.3.2 Intervention de l'Etat

Si, comme on l'a vu, la lutte contre la corruption dans le domaine du sport incombe en premier lieu au mouvement sportif, qui doit prendre des mesures de gouvernance d'entreprise appropriées à cet effet, les pouvoirs publics doivent toutefois avoir un rôle d'encadrement et de régulation lorsque les dispositifs d'autorégulation font défaut ou s'avèrent insuffisants.

Dans ces cas, l'art. 102, al. 2 CP a une importance pratique au plan du droit pénal. Comme exposé précédemment, le législateur a introduit une responsabilité cumulative pour certains délits (actes déterminants). L'organisation sportive peut ainsi être tenue responsable pour les comportements délictueux de ses organes, notamment lorsqu'un cadre se rend coupable de corruption privée au sens de

l'art. 4a, al. 1 LCD (corruption active). La condition préalable de la punissabilité de la fédération est qu'elle n'ait pas pris toutes les mesures organisationnelles nécessaires et raisonnables en vue de prévenir la commission d'une telle infraction. Les pouvoirs publics disposeraient d'un instrument de droit pénal supplémentaire si, comme il en est question, la corruption privée était érigée en délit poursuivi d'office. Les organes de l'Etat disposent certes aujourd'hui déjà, dans certains cas, d'un droit de plainte, mais celui-ci se limite aux cas où la protection de l'image de la Suisse à l'étranger est en jeu (art. 10, al. 2, let. c en relation avec l'art. 23 LCD).

La loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LESp; RS 415.0, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2012) s'est notamment fixé pour but d'encourager les comportements qui inscrivent les valeurs positives du sport dans la société et qui luttent contre ses dérives (art. 1, al. 1, let. d LESp). La Confédération a la possibilité de soutenir les fédérations sportives qui s'engagent en faveur du respect de l'éthique et de la sécurité dans le sport en leur allouant des contributions (art. 4, al. 1 en relation avec l'art. 18, al. 1 LESp et art. 41 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport). La Confédération peut également conditionner les subventions qu'elle octroie aux organisations sportives à leurs actions en faveur de l'éthique et de la sécurité dans le sport (art. 18, al. 2 LESp).

La Confédération n'accorde pas de subventions directes aux fédérations sportives internationales. En raison de la place à part qu'occupe le sport et de l'apport précieux qu'il représente pour la société, la Suisse offre des conditions favorables aux fédérations sportives internationales pour exercer leur activité. S'il s'avérait que celles-ci ne sont pas prêtes à prendre les mesures raisonnables pour lutter contre la corruption et partant, protéger les valeurs positives du sport, importantes pour la société et l'image de la Suisse, les privilèges dont elles bénéficient risqueraient de ne plus être justifiés. Il en va de même du traitement fiscal que leur accordent la Confédération et les cantons.

4.3.4 Options du législateur fédéral en matière de révision

4.3.4.1 Adaptation du délit de corruption privée

Le rapport de conformité sur la Suisse adopté par le GRECO lors de sa séance du 21 octobre 2011 à la suite du troisième cycle d'évaluation recommande de qualifier la corruption privée de délit poursuivi d'office. Il propose ensuite – sans en faire une recommandation officielle – d'étendre l'infraction de corruption privée aux fédérations et autres ONG, en particulier les associations sportives, comme le permet la Convention pénale du Conseil de l'Europe. C'est également la procédure suivie dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire SOMMARUGA. La corruption de personnes privées, qui est actuellement visée par l'art. 4a LCD en relation avec l'art. 23 LCD doit être transformée en délit poursuivi d'office et transposée dans le titre 19 CP.

Comme indiqué précédemment, le Conseil fédéral a chargé le DFJP, le 18 juin 2012, d'étudier la transformation de la corruption privée en un délit poursuivi d'office et son éventuelle transposition dans le Code pénal d'ici au printemps 2013. Dans ce contexte, des solutions doivent également être proposées en vue de soumettre les organisations (sportives) internationales et leurs cadres au droit pénal de la corruption.

4.3.4.2 Assimilation des fédérations sportives internationales aux organisations internationales

Une autre approche consiste à assimiler pénalement les fédérations sportives internationales à des organisations internationales. Telle était la ligne de l'initiative parlementaire THANEL. Celle-ci avait pour but de compléter l'art. 322^{septies} CP (Corruption d'agents publics étrangers) pour mettre sur un pied d'égalité les fédérations sportives internationales et les organisations internationales. La révision partielle du Code pénal proposée devait permettre de sanctionner les fonctionnaires impliqués dans des affaires de corruption au sein des fédérations sportives internationales conformément à l'art. 322^{septies} CP.

L'argument avancé pour justifier cette assimilation au plan pénal est que les fédérations sportives internationales sont des organisations para-internationales. L'analogie avec les organisations internationales existe si l'on part du principe que les fédérations sportives internationales ont parfois dans notre société une importance comparable à celle des organisations internationales. Ainsi, les Etats s'arrachent le privilège d'organiser des manifestations sportives, les cadres reçoivent un accueil digne des chefs d'Etat avant l'attribution d'une grande manifestation et les chefs d'Etat et de gouvernement n'hésitent pas à monter au créneau, lors des procédures d'attribution, pour défendre la candidature de leur pays. Des garanties d'Etat sont demandées aux villes et pays candidats pour sécuriser financièrement les grandes manifestations sportives, dont une grande partie des frais d'organisation sont d'ailleurs pris en charge par les pouvoirs publics. Enfin, il convient de citer également les privilèges accordés aux fédérations sportives internationales (régime fiscal particulier, facilités d'entrée sur le territoire, de séjour et de sortie) sur la base de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Comité International Olympique relatif au statut du Comité International Olympique en Suisse (RS 0.192.122.415.1).

Si cette approche peut convaincre au premier abord, elle comporte toutefois de nombreuses failles tant au plan politique qu'au plan juridique. L'assimilation des fédérations sportives internationales à des organisations internationales peut être une approche pragmatique mais elle ne va objectivement pas dans le sens attendu. On a ainsi du mal à comprendre pourquoi les cadres corrompus des fédérations sportives internationales devraient être traités différemment de ceux d'autres ONG. Réserver un traitement particulier au sport n'est souhaitable ni du point de vue de la politique sportive, ni du point de vue de la politique sociale, ni pour des raisons de politique juridique.

En assimilant les fédérations à des organisations internationales, on transférerait dans le secteur public leur activité qui – du point de vue du droit pénal – relève en réalité du droit privé, ce qui serait objectivement problématique. Il convient de tenir compte du fait qu'en mettant les fédérations sportives internationales et les organisations internationales sur un pied d'égalité au plan du droit pénal, on s'expose à des demandes de rapprochement de leurs statuts sur de multiples autres plans. Il n'existe pas de raisons objectives de concéder aux fédérations sportives internationales des privilèges supplémentaires analogues à ceux accordés par la loi sur l'Etat hôte du 22 juin 2007 (LEH; RS 192.12) à ses bénéficiaires. L'assujettissement des fédérations internationales à la Loi sur l'Etat hôte pourrait même conduire à la situation para-

doxale où, pour leurs cadres, se poserait la question de savoir si et dans quelle mesure l'immunité doit leur être accordée (art. 2, al. 2 et art. 3, al. 1, let. b LEH).

L'initiative THANEI a été retirée le 13 janvier 2012 et remplacée par l'initiative SOMMARUGA. Les objectifs de l'initiative SOMMARUGA sont pris en compte dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du GRECO (mandat du Conseil fédéral au DFJP du 8 juin 2012). Des propositions de révision devraient être élaborées d'ici à fin avril 2013, ce qui rend superflu un examen plus approfondi la mesure exposée ci-dessus.

4.3.4.3 Assimilation des cadres aux agents publics étrangers

Une autre approche de la problématique pourrait être de mettre pénalement sur un pied d'égalité les cadres des fédérations sportives internationales et les agents publics des organisations internationales. Le point de référence ne serait plus alors la fédération sportive internationale mais le cadre. Le cadre corrompu d'une fédération sportive internationale pourrait être poursuivi comme un agent public étranger sur la base de l'art. 322^{septies} CP.

Une telle solution toucherait le nœud du problème. En effet, celui-ci ne réside pas dans les fédérations sportives internationales mais bien dans les cadres corrompus. L'effet boule de neige évoqué sous le point précédent ne risquerait plus de se produire puisque la mise sur un pied d'égalité ne se ferait plus, en l'occurrence au niveau des fédérations sportives internationales et des organisations internationales mais seulement des cadres et des fonctionnaires.

Au plan pénal, les cadres des fédérations sportives internationales seraient cependant assimilés à des fonctionnaires de la fonction publique. Or, ils ne sont pas des employés d'une administration publique et n'occupent pas une fonction publique à titre provisoire (art. 100, al. 3 CP). Ils n'accomplissent pas non plus de mission de service public. Une assimilation des cadres du secteur privé aux fonctionnaires de l'Etat ne saurait se justifier objectivement.

4.3.5 Conclusion

D'un point de vue de politique juridique et sportive, l'option d'une «loi sur les fédérations sportives internationales» réservant à celles-ci un traitement particulier est à rejeter. Egalement, dans ce contexte, les projets de législation déjà lancés dans le cadre de l'initiative SOMMARUGA et de la mise en œuvre des recommandations du GRECO du Conseil de l'Europe vont dans le sens attendu. Il convient donc d'étudier comment les ONG et plus particulièrement les fédérations sportives internationales peuvent être assujetties au droit pénal suisse de la corruption.

D'un point de vue de politique sportive, l'important est que les infractions de corruption privée à réviser soient érigées en délit poursuivi d'office et éventuellement transposées dans le Code pénal. Leur transposition dans le Code pénal pourrait garantir que les actes de corruption commis par des cadres de fédérations sportives internationales soient dans tous les cas jugés au pénal, même lorsqu'ils ont un lien indirect avec une situation de concurrence économique, comme dans les cas des décisions relatives à l'attribution de manifestations sportives.

Les formes de corruption active doivent rester des actes déterminants de punissabilité cumulative de la fédération sportive, conformément à l'art. 102, al. 2 CP. Il convient également d'étudier l'incorporation des actes de corruption passive dans les infractions définies à l'art. 102, al. 2 CP (actes déterminants). Cette mesure augmenterait nettement la pression pour que les organisations sportives se dotent d'une gouvernance d'entreprise efficace et la mettent effectivement en œuvre mais permettrait aussi d'apprécier à sa juste valeur le degré de gravité des actes de corruption passive.

5 Manipulation de résultats sportifs et paris irréguliers

5.1 Terminologie

5.1.1 Manipulation de résultats sportifs

Par manipulation de résultats sportifs, on entend dans le présent rapport le fait d'influencer de manière irrégulière le cours ou le résultat d'une compétition sportive ou d'un événement spécifique afin d'obtenir un avantage pour soi-même ou pour d'autres. La manipulation vise à supprimer tout ou partie de l'incertitude normalement liée aux résultats d'une compétition.

5.1.2 Paris sportifs

Par paris sportifs, on entend dans le présent rapport l'ensemble des jeux d'argent offrant la perspective d'un gain dont la réalisation dépend de la justesse de la prévision de l'issue d'un événement sportif. On distingue traditionnellement les paris à cote fixe («paris bookmaker»¹) et à cote variable («paris mutuels»²) mais il existe également d'autres critères de distinction. Dans le contexte des manipulations de résultats sportifs et des paris irréguliers, les catégories de paris évoquées ci-après sont les suivantes:

- Paris légaux: ensemble des paris autorisés dans un domaine ou un pays particulier (par exemple en vertu d'une licence établie par une autorité de surveillance);
- Paris illégaux: ensemble des paris non autorisés dans un domaine ou un pays particulier;
- Paris irréguliers: ensemble des paris pour lesquels les mises ou les événements faisant l'objet du pari sont entachés d'irrégularité ou d'incohérence.

5.2 Evolution en matière de manipulation de résultats sportifs

Les affaires de corruption dans le sport sont loin d'être un phénomène nouveau. Le premier cas de manipulation de match attesté dans l'histoire remonte à 388 av. JC où, pour s'assurer la victoire aux Jeux Olympiques, Eupolos de Thessalie avait

¹ Pari à cote fixe. Les parieurs jouent contre l'organisateur de paris, qui court le même risque qu'eux.

² Le gain, qui est inconnu au départ (cote variable) dépend du nombre de parieurs et du montant de leurs mises. Les parieurs jouent les uns contre les autres; l'organisateur de paris ne prend aucun risque.

acheté trois de ses concurrents au pugilat. Aujourd'hui, les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers sont une menace réelle pour l'intégrité du sport. Les plus récents scandales qui ont éclaté autour des paris ont révélé que derrière les manipulations de résultats sportifs se cachaient de plus en plus souvent de puissants réseaux mafieux internationaux.

5.2.1 Formes de manipulation

Le cas classique de manipulation de résultats sportifs liée aux paris est celui qui consiste à corrompre des joueurs ou des arbitres pour influencer sur le résultat du match. Le commanditaire indique au joueur ou à l'arbitre, généralement par le biais d'un intermédiaire, dans quel sens le match doit être manipulé. Si l'intermédiaire parvient à convaincre le joueur ou l'arbitre d'exécuter les consignes contre rémunération, le commanditaire conclut les paris correspondants auprès de différents opérateurs en s'appuyant sur tout un réseau d'hommes de main. Si les paris sont gagnants, les gains sont versés aux hommes de main. Ainsi blanchis, ils peuvent être reversés au commanditaire.

L'expérience des dernières années montre que les manipulations peuvent s'appuyer sur les constellations les plus diverses: joueurs isolés, les deux équipes adverses, une seule équipe, l'encadrement, et jusqu'aux techniciens du stade (cf. le «*floodlight scandal*»³). Tout ce qui donne matière à pari est sujet à manipulation (nombre ou différence de buts à la fin du match ou à la mi-temps, nombre de cartons jaunes à la mi-temps, durée de jeu écoulée lors de la première touche ou du premier corner, etc.). Le fait d'amener un arbitre ou un joueur à provoquer un carton jaune ou un coup franc indépendamment du cours naturel du match à la soixante-dixième minute de jeu peut par conséquent aussi être qualifié de manipulation.

Il convient de noter qu'il n'est pas toujours facile de juger si l'influence exercée sur le déroulement d'un match est malhonnête et illicite ou si elle reste dans le cadre de ce qui est autorisé. Cette problématique peut être illustrée par l'exemple fictif d'un club de hockey sur glace qui se serait déjà qualifié pour les *play-offs* de National League. A supposer que lors d'un match de qualification qui n'est plus décisif pour lui, ce club aligne essentiellement des remplaçants afin de ménager ses joueurs vedettes, cela serait totalement justifié au plan sportif. Un tel comportement peut par contre s'avérer problématique lorsqu'un match qui n'est plus décisif pour un club peut entraîner la relégation du club adverse en division inférieure.

5.2.2 Intérêts des acteurs étatiques et privés à la régulation

En matière de paris sportifs, des intérêts divergents des parieurs, de la société en général, de l'Etat, des opérateurs de paris et du mouvement sportif s'affrontent. Cette divergence d'intérêts se manifeste essentiellement à travers les évaluations respectives du besoin de régulation du marché des paris sportifs.

Les parieurs ont intérêt à ce que l'offre de paris soit attractive et les paris équitables et sûrs. La société a intérêt à récupérer les recettes générées par les paris à des fins d'utilité publique mais elle doit également se protéger des retombées négatives du

³ Plusieurs matchs du championnat anglais de *Premiership* furent interrompus dans les années 90, des techniciens de stade ayant éteint les lumières pour figer les scores et empêcher les gains sur les marchés des paris.

marché des paris. Elle doit éviter en particulier d'être tenue pour financièrement responsable de ses dérives. La mission de l'Etat est de protéger et de favoriser le bien-être des citoyens. A cet égard, les pouvoirs publics ont notamment le devoir d'empêcher l'addiction au jeu de se développer et de prendre des mesures efficaces pour lutter contre ce fléau. Le marché des paris doit être ordonné et réglementé, les paris illégaux échappant à tout contrôle de l'Etat étant naturellement à proscrire. Ceux-ci ouvrent non seulement la porte aux actes de manipulation incontrôlables mais réduisent aussi les rentrées d'argent pour les projets d'utilité publique puisque les bénéfices qu'ils génèrent reviennent aux opérateurs de paris illégaux.

Sur un marché des paris sportifs ordonné, la priorité est de protéger la compétition sportive comme objet de pari. Les manipulations de matchs mettent à mal les valeurs fondamentales du sport. L'incertitude qui plane sur les résultats est le fondement de toute compétition sportive. Le fait de biaiser l'issue de la compétition en fixant son résultat à l'avance porte atteinte non seulement à la crédibilité de la compétition en question mais aussi à l'intégrité du sport tout entier. Les manipulations de paris, en particulier lorsqu'elles visent des gains financiers, risquent sérieusement d'ébranler le sport dans ses fondements.

La menace pour le sport est réelle et ce, que la manipulation du résultat sportif soit liée à des paris sportifs ou motivée par d'autres raisons. La croissance fulgurante de l'industrie des paris et les dérives auxquelles elle donne lieu en termes de manipulations rendent nécessaire un marché des paris ordonné. Les paris sportifs illégaux qui échappent à tout contrôle de l'Etat laissent toute latitude aux organisations criminelles pour se livrer à leurs agissements occultes. C'est la raison pour laquelle l'Etat doit lutter activement contre les manipulations de matchs, dans l'intérêt général.

Pour ce qui est des opérateurs de paris, leur jugement sur les questions de régulation est essentiellement guidé par des visées commerciales, leur intérêt étant de pouvoir proposer des paris pour tous les types de manifestations sportives. Pour ceux d'entre eux qui ont leur siège en Suisse, un enjeu supplémentaire est d'avoir une offre compétitive au niveau international. Cela vaut en particulier pour le marché des paris en ligne.

Pour les opérateurs de paris, l'intérêt d'une réglementation du marché est donc de protéger le marché des paris et son bon fonctionnement car l'addiction au jeu, les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers ou illégaux constituent également un sérieux défi pour les opérateurs de paris autorisés.

5.2.3 Croissance du marché des paris sportifs et dangers de cette croissance

Parallèlement à la professionnalisation et au marketing du sport, l'industrie des paris sportifs internationaux a elle aussi trouvé de nouveaux débouchés au cours des dernières années, portée par les rapides progrès techniques des télécommunications. Internet ayant dématérialisé les lieux de prise de paris, il est aujourd'hui possible de parier sur n'importe quelle compétition depuis n'importe quel lieu du monde. La restriction de l'offre au territoire national et son ancrage dans les monopoles étatiques sont donc de plus en plus battus en brèche par cette mondialisation, tandis que les contrôles officiels et notamment la lutte contre les paris illégaux deviennent de plus en plus difficiles et complexes.

L'industrie des paris sportifs a acquis depuis longtemps une dimension mondiale. Ses perspectives de gains mondiaux attisent les convoitises des organisations criminelles à l'affût de trafics juteux. En effet, les actes de manipulation commis par des individus isolés dans le cadre de rares manifestations sportive ne sont plus la règle. Ils ont cédé la place aux agissements de bandes organisées (mafias de paris) qui opèrent de plus en plus souvent à l'échelle internationale.

5.2.4 Nouveaux débouchés pour les manipulations

Depuis un certain temps déjà, les manipulations de matchs ne sont plus cantonnées aux compétitions au haut niveau mais s'étendent de plus en plus aux compétitions des divisions inférieures moins médiatiques et au sport moins professionnel. Selon la tendance qui se dessine, les sportifs, arbitres et autres acteurs de manifestations sportives qui ont des revenus plus faibles s'avèrent des proies plus faciles pour les corrupteurs de tous poils.

Une pratique de plus en plus répandue veut également que les sportifs, arbitres et autres acteurs d'événements sportifs se procurent des revenus supplémentaires en participant à des paris sportifs. Or, même indépendamment de toute manipulation, le simple fait de parier sur une compétition dans laquelle on est directement impliqué comme acteur ou comme fonctionnaire ne va pas sans poser problème. Une indétermination plane toujours, dans de tels cas, sur l'influence malhonnête et illicite que des «informations privilégiées» sont susceptibles d'avoir exercée sur les chances de paris.

Les manipulations de paris ne s'observent pas uniquement dans des disciplines très médiatiques comme le football. De nombreux soupçons de trucage ont également entaché ces dernières années des paris qui portaient sur d'autres disciplines sportives comme le baseball, la boxe, le basketball, le soccer, les courses hippiques, le snooker, le cricket, le rugby, le hockey sur glace ou encore le tennis.

5.2.5 Incise: exemples de manipulations tirés de l'actualité

5.2.5.1 Allemagne et Italie

En Allemagne a éclaté en 2005 le plus grand scandale de paris truqués sur des matchs de football depuis celui qui avait élaboussé la Bundesliga lors de la saison 1970-1971, mouillant au passage de nombreux joueurs, entraîneurs et fonctionnaires. D'après les constatations du Tribunal fédéral de Berlin, Ante Sapina, considéré comme l'instigateur du scandale de 2005, a misé des sommes colossales sur des matchs de football qu'il avait manipulés. Pour ce faire, il avait soudoyé – avec l'aide de ses frères co-prévenus – les arbitres Hoyzer et Marks ainsi que plusieurs joueurs, en leur versant d'importants pots-de-vin. Les personnes corrompues devaient influencer le déroulement du match afin d'obtenir les résultats indiqués par Sapina. En novembre 2006, celui-ci a été condamné à une peine globale de près de trois ans d'emprisonnement pour avoir manipulé une dizaine de matchs, et l'ancien arbitre de la DFB, Hoyzer a écopé d'une peine de privation de liberté de près de deux ans et demi pour complicité de manipulation dans six matchs. Des peines privatives de liberté avec sursis ont également été prononcées contre les autres prévenus.

Lors de la même saison 2004-2005, le football italien a lui aussi été secoué par une affaire de matchs truqués («scandale du Calciopoli»). L'ancien directeur sportif de la Juventus de Turin, Luciano Moggi, avait manipulé l'issue du championnat italien en «arrangeant» 29 matchs sur 38 avec la complicité d'arbitres, de joueurs et de cadres du football. Pour ce faire, il avait désigné des arbitres coopératifs qui, suivant les besoins, n'ont pas vu ou ont inventé des coups francs déterminants pour l'issue des matchs importants. Même les journalistes sportifs avaient apparemment reçu des consignes de Luciano Moggi pour adapter leurs commentaires et leurs séquences télé à ses souhaits. En 2006, celui-ci a été condamné par le tribunal du sport de la Fédération Italienne de Football à une interdiction d'exercer toute profession en rapport avec le football pendant cinq ans. Le 8 novembre 2011, il a été reconnu coupable par un tribunal napolitain d'avoir manipulé le championnat italien en tant que cerveau d'une association de malfaiteurs. Il a été condamné en première instance à une peine d'emprisonnement de cinq ans et quatre mois.

Les autorités italiennes enquêtent actuellement sur un autre vaste scandale de paris dans le domaine du football. Il semble que Cristiano Doni, ancien capitaine de l'Atalanta Bergame, ait influencé le résultat d'au moins trois matchs du club. Il aurait ainsi voulu aider celui-ci à remonter en série A. La Fédération Italienne de Football l'a suspendu pour une durée de trois ans. Les pots-de-vin versés pour obtenir le trucage des résultats auraient atteint 40 000 à 400 000 euros par match pour des gains de plusieurs centaines de millions d'euros. Les hommes de mains qui ont participé aux trucages sont soupçonnés d'appartenir à différents groupes mafieux: les «Gitans» qui auraient été introduits par un Serbe domicilié en Suisse; les «Albanais» qui étaient apparemment en cheville avec le directeur sportif du Ravenna Calcio, club de troisième division du championnat italien; et enfin le «groupe de Bologne», le plus efficace et le mieux structuré, dirigé par un ancien joueur de l'équipe nationale d'Italie. Les commanditaires se trouvaient probablement à Singapour et avaient des relais opérationnels en Europe de l'Est, tandis que les parieurs misaient principalement dans des officines asiatiques. En Suisse aussi, une enquête est en cours, une banque suisse étant soupçonnée de blanchiment d'argent provenant de pots-de-vin.

C'est une autre affaire de paris truqués, le plus grand scandale européen dans ce domaine, à ce jour, qu'instruit le Tribunal fédéral de Bochum depuis octobre 2010, dans le cadre de plusieurs procédures parallèles. La première d'entre elles s'est ouverte le 13 avril 2011. Trois personnes ont été reconnues coupables d'avoir manipulé ou du moins tenté de manipuler, dans les années 2008-2009, au moins 16 matchs du championnat allemand (de la A-Jugend à la 2^e division) ainsi que deux matchs de compétitions européennes. Les auteurs du délit ont été condamnés à des peines de plusieurs années d'emprisonnement pour tromperie en bande organisée. Les juges ne sont cependant pas parvenus à établir de manière certaine que les joueurs corrompus aient intentionnellement mal joué. D'autres condamnations ont suivi en mai 2011. Trois personnes ont été reconnues coupables d'avoir manipulé une cinquantaine de matchs, notamment de Champions League et de qualification pour la Coupe du Monde de la FIFA™. Parmi elles figurait Ante Sapina, déjà condamné dans le cadre du scandale des paris de la Bundesliga en 2004-2005. Il a été condamné à une peine d'emprisonnement de cinq ans et six mois.

L'un des actes d'accusation du Parquet de Bochum fait état de 32 matchs truqués en Allemagne, Belgique, Slovaquie, Croatie et Suisse (22 matchs de Challenge League

et 6 matchs amicaux). Parmi ceux dans lesquels étaient impliqués des clubs suisses – neuf au total – deux étaient des matchs internationaux: d'une part, le match d'Europa League entre Bâle et le CSKA Sofia (3-1) du 5 novembre 2009, d'autre part, le match de qualification pour la Coupe d'Europe des moins de 21 ans entre la Suisse et la Géorgie (1-0) du 18 novembre 2009. Selon ce que l'on sait à ce jour, une participation active du FC Bâle 1893 et de l'équipe nationale suisse des moins de 21 ans à la manipulation des résultats des matchs susmentionnés peut être exclue. Selon les constatations du tribunal, les manipulateurs de paris ont misé environ deux millions d'euros sur les 32 matchs en question. Les soupçons portent sur 270 matchs au total. Plus de 250 personnes sont mises en cause dans les différents procès instruits par le Parquet de Bochum.

5.2.5.2 Suisse

Suite aux manipulations révélées en Allemagne, le Procureur général de la Confédération a introduit une procédure pénale contre huit joueurs. Deux procédures étaient encore en instance devant le Tribunal pénal fédéral de Bellinzone en août 2012. Cinq joueurs ont été condamnés par ordonnance pénale pour complicité d'escroquerie par métier conformément à l'art. 146, al. 1 et 2 CP et en partie également pour complicité de tentative d'escroquerie par métier (ordonnances pénales du Procureur général de la Confédération du 18 novembre 2011). Une procédure a été classée. Des actes de manipulation dans onze matchs de Challenge League remontant à 2009 ont été jugés à ce jour.

Des joueurs du FC Thoune ont été impliqués dans cinq de ces matchs. Le 17 avril 2009, lors du match du FC Gossau contre le FC Thoune (4-3) et le 26 avril 2009, lors du match d'Yverdon Sport contre le FC Thoune (5-1), deux milieux de terrain du FC Thoune corrompus ont laissé l'adversaire attaquer sans rencontrer de résistance et remporter la victoire. Lors du match du FC Wil 1900 contre le FC Thoune (2-0) du 16 mai 2009, trois joueurs du FC Thoune et un joueur du FC Wil corrompus ont arrangé une défaite du FC Thoune. Ils s'étaient entendus pour qu'un joueur du FC Thoune provoque un coup franc, que l'attaquant du FC Thoune n'attaque pas et que le défenseur du FC Thoune ne défende pas afin que le joueur du FC Wil 1900 puisse marquer. Le match du FC Soleure contre le FC Thoune (0-1) du 11 juillet 2009 et celui du FC Winterthur contre le FC Thoune (2-1) du 5 octobre 2009 ont valu aux deux joueurs précédemment mentionnés du FC Thoune une nouvelle condamnation pour complicité de tentative d'escroquerie par métier. Les deux joueurs en question avaient reçu 14 000 euros pour faire en sorte que lors de ce dernier match, deux buts soient marqués en deuxième période au profit de l'une ou l'autre équipe, si nécessaire à l'aide de coups francs. Un seul but a cependant été marqué durant la deuxième période de sorte que la manipulation est restée à l'état de tentative.

Le match du FC Servette contre le FC Gossau (4-0) du 30 mai 2009 a été manipulé par un milieu de terrain du FC Gossau et deux coéquipiers qui, pour un montant de 15 000 francs, ont fait en sorte que le FC Servette puisse attaquer sans être contré et gagner avec au moins deux buts d'écart. Le milieu de terrain du FC Gossau s'est livré à une autre tentative de manipulation lors du match du FC Locarno contre le FC Gossau (2-2) du 14 août 2009. Lui et deux de ses coéquipiers devaient faire en sorte que le FC Gossau perde en encaissant deux ou trois buts à partir de la trentième

minute. La manipulation est cependant restée à l'état de tentative. Avec la complicité de deux coéquipiers, le même milieu de terrain a contribué, contre rémunération, à la défaite du FC Gossau avec deux buts encaissés en deuxième période, lors du match du FC Lugano contre le FC Gossau (7-0) du 26 septembre 2009. Le match du 1^{er} novembre 2009 du FC Gossau contre le FC Vaduz (1-4) a lui aussi été arrangé, cette fois par les joueurs des deux équipes. D'un côté, le milieu de terrain précédemment évoqué du FC Gossau avait reçu 25 000 francs pour faire en sorte, avec la complicité d'un autre joueur de Gossau, que le FC Vaduz puisse lancer de nombreuses offensives sans être contré et gagner en marquant au moins trois buts en deuxième période. Du côté adverse, un attaquant du FC Vaduz avait été payé lui pour évoluer sur l'aile droite, profitant du point faible du FC Gossau, et marquer les buts nécessaires pour la victoire arrangée.

Un autre match ayant également fait l'objet d'une tentative de manipulation a été celui du 3 mai 2009 entre le FC Wil 1900 et le FC Saint-Gall (1-1). Le milieu de terrain du FC Wil devait encaisser 10 000 francs à condition que son équipe perde avec deux buts de différence. Il devait veiller à ce que celle-ci encaisse deux buts en deuxième période. La manipulation est restée à l'état de tentative. Enfin, lors du match du FC Biel-Bienne contre le FC Fribourg (2-0) du 17 juillet 2009, un défenseur du FC Fribourg et deux coéquipiers s'étaient engagés, moyennant un pot-de-vin de 5 000 francs par joueur, à provoquer des coups francs qui devaient garantir la défaite du FC Fribourg avec au moins deux buts d'écart. Le défenseur a été condamné pour avoir laissé le FC Biel-Bienne attaquer sans entraves, lui permettant ainsi de remporter la victoire.

5.3 Mesures de lutte contre les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers

5.3.1 En droit privé

5.3.1.1 Mise en place de systèmes de surveillance

Les récents scandales de paris truqués ont provoqué la création de sociétés de gestion de systèmes d'alerte précoce avec pour but de surveiller les mises et les cotes internationales. Cette initiative a été prise à la fois par le mouvement sportif et par les opérateurs de paris.

Les principaux opérateurs européens de paris en ligne ont ainsi fondé en 2005 l'Association européenne pour la Sécurité et l'Intégrité dans le Sport (ESSA) dans le but de détecter très tôt toute prise de pari irrégulier et éventuel délit d'initié sur des événements sportifs dans plusieurs disciplines. Le dispositif de surveillance mis en place identifie les types de paris suspects, examine les processus de plus près et communique des données aux fédérations sportives qui lui sont affiliées, dont notamment partie la FIFA et l'UEFA.

Parallèlement, l'Association Européenne des Loteries et Totos (European Lotteries and Toto Association, EL) a créé le système de surveillance ELMS. Ce système devrait être étendu de manière à intégrer également les membres de l'Association mondiale des loteries (*World Lottery Association, WLA*) en Asie et à devenir un système d'alerte précoce global pour les paris sportifs.

Le Sportradar Group a enrichi sa palette de produits d'un système de veille sur les opérations de paris. Le *Fraud Detection System (FDS)* surveille environ trois cents opérateurs de paris sportifs dans le monde et fournit des informations aux fédérations sportives qui lui sont affiliées comme l'UEFA et la FIFA mais aussi la fédération française de tennis ou la fédération allemande de handball.

Parmi les acteurs du mouvement sportif, la FIFA a créé la société *Early Warning System GmbH (EWS)*. Celle-ci suit les mouvements de paris pour tous les matchs des compétitions de la FIFA, en collaboration avec quelque quatre cents opérateurs de paris. L'UEFA s'est dotée en décembre 2008 d'un système analogue d'alerte précoce contre les paris irréguliers (BFDS). Lorsque des soupçons de manipulation de pari pèsent sur un match, un rapport est établi et des investigations poussées sont lancées. En 2009, le CIO a fondé, en collaboration avec Interpol, l'*International Sports Monitoring GmbH (ISM)* qui suit les mouvements de paris lors des Jeux Olympiques.

5.3.1.2 Directives comportementales

Les fédérations sportives internationales se sont sérieusement astreintes, au cours des dernières années, à adopter des règlements internes régissant les comportements individuels des parieurs. Ces règlements visent notamment à limiter l'accès aux paris sportifs pour les sportifs, entraîneurs, cadres du sport et autres personnes actives dans les compétitions sportives.

Sportaccord, fédération faîtière des fédérations internationales de sports olympiques et non olympiques (Fédérations Internationales de Sports) dirige un programme visant à lutter contre les manipulations de résultats sportifs («*Global Programme to stop Match-fixing in Sport*») avec le soutien des Loteries européennes (EL) et de l'Association mondiale des loteries (WLA). Outre un programme d'apprentissage en ligne, elle met un manuel détaillé et un règlement type à la disposition des fédérations sportives. L'Association des Ligues européennes de football professionnel (EPFL) propose elle aussi des règlements types.

Le Code d'éthique du CIO interdit toute forme de participation à des paris relatifs aux Jeux Olympiques (art. A.5 du Code d'éthique du CIO, éd. 2012) aux parties olympiques, qu'il définit dans son préambule comme le CIO et chacun de ses membres, les villes désireuses d'obtenir l'organisation des Jeux Olympiques, les Comité d'organisation des Jeux Olympiques et les Comité Nationaux Olympiques. Il exige des participants aux Jeux Olympiques qu'ils respectent les principes du fair-play et aient un comportement sportif dans le cadre de paris et interdit expressément toute tentative d'influencer le résultat d'une compétition de manière contraire à l'éthique sportive (art. A.6 du Code d'éthique du CIO, éd. 2012). La FIFA interdit elle aussi à ses officiels de participer à des paris, jeux d'argent, loteries et autres activités ou transactions analogues en relation avec des matchs de football (art. 13 du Code d'éthique de la FIFA, éd. 2009). Elle coopère avec Interpol depuis mai 2011 dans la lutte contre les paris illégaux.

L'*Association of Tennis Professionals (ATP)* va encore plus loin en interdisant de manière générale, dans son code de conduite «*Tennis Anti-Corruption Programm*», toute participation à des paris aux joueurs mais aussi aux entraîneurs, accompagnateurs, agents, membres de la famille, personnes assistant au tournoi en qualité

d'invité et autres participants au tournoi (chap. VIII, ch. 8.05, section D. 1a et 1b en rel. avec la section B.6, B21 et B24).

En mars 2012, Swiss Olympic, en sa qualité de fédération faitière du sport suisse et de comité national olympique, a publié un code de conduite destiné à ses collaborateurs ainsi qu'à tous les membres de ses différents organes. Ce code de conduite contient une interdiction de participer, directement ou indirectement, à des paris ou des jeux de hasard en lien avec des manifestations sportives organisés tant en Suisse qu'à l'étranger et considérés comme illégaux au sens du droit suisse. En outre, il interdit les relations d'affaires avec des opérateurs de paris illégaux (code 9). Si les principes énoncés dans ce code de conduite vont dans le bon sens, ils n'ont qu'une portée limitée. Ainsi, ce code ne contient par exemple aucune restriction concernant les paris sur les résultats sportifs pour lesquels des informations privilégiées sont disponibles.

De nombreuses sociétés de paris soutiennent activement le mouvement sportif dans sa lutte contre les manipulations de résultats sportifs en mettant à disposition des règlements types et en organisant des programmes de formation et de sensibilisation. Les principaux opérateurs de paris européens – représentés par l'European Gambling and Betting Association (EGBA), l'Association européenne pour la Sécurité et l'Intégrité dans le Sport (ESSA) et la *Remote Gambling Association (RGA)* – ont lancé une campagne de sensibilisation à l'intégrité du sport avec le syndicat européen des athlètes professionnels (*European Elite Athletes Association*) pour aider les sportifs et les personnes travaillant dans le secteur du sport à mieux en comprendre les enjeux et à promouvoir celle-ci à travers leur approche des paris sportifs. Cette campagne s'appuie sur un code de conduite élaboré conjointement par les organisations participantes (Code de conduite sur les paris sportifs pour les athlètes).

5.3.1.3 Conclusion

Les organisations sportives, et plus particulièrement les fédérations sportives internationales, ont un rôle central à jouer dans la lutte contre les manipulations de résultats sportifs en relation avec les paris. Elles doivent réglementer de façon stricte la participation aux paris sportifs et il serait bon, compte tenu des enjeux, qu'elles affichent une tolérance zéro en la matière, ainsi qu'à l'égard de la corruption.

Les règles de conduite doivent spécifier clairement quelles actions ne sont pas autorisées et seront sanctionnées. Stricte interdiction doit être faite aux sportifs et à leur entourage (entraîneurs, accompagnateurs, famille, agents, etc.) ainsi qu'aux arbitres, cadres et autres personnes impliquées dans l'organisation de compétitions, de participer à des paris sur leur propre sport ou sur des compétitions dont ils participent à l'organisation ou avec lesquelles ils ont un quelconque lien. Toute violation de cette interdiction et divulgation d'informations privilégiées sont à sanctionner, de même que les manipulations et tentatives de manipulation de résultats et autres aspects d'un événement sportif. De plus, les acteurs du mouvement sportif doivent être mis dans l'obligation de signaler toute tentative de corruption dont ils pourraient faire l'objet pour influencer un résultat sportif. Pour prévenir les éventuels conflits de loyauté, les organisations sportives doivent se doter de systèmes permettant de faire des annonces confidentielles. Elles sont par ailleurs tenues d'informer leurs membres de leurs règles de conduite et de mettre en œuvre des programmes de prévention et de formation spécifiques pour les sensibiliser aux risques que font

peser les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers non seulement sur le sport, mais aussi sur leurs propre carrière.

Pour assurer une surveillance efficace du marché mondial des paris et l'échange d'informations indispensable pour réprimer rigoureusement et efficacement tout acte de manipulation – en interne dans les fédérations comme au niveau de l'Etat – les organisations sportives et les opérateurs de paris devront renforcer encore leur coopération.

5.3.2 En droit public

5.3.2.1 Au plan international

Comme précédemment indiqué sous le point 2.2.2.2, le Conseil de l'Europe a émis, le 15 mars 2012, une résolution portant sur la coopération internationale en matière de promotion de l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats (MSL 12 (2012) 8). Celle-ci invite l'APES du Conseil de l'Europe à ouvrir la négociation d'une éventuelle nouvelle convention internationale contre la manipulation des résultats sportifs et notamment les matchs arrangés, à tenir compte dans les négociations de la possibilité d'établir une plateforme de coordination et de suivi pour garantir la coopération avec les opérateurs de paris et le mouvement sportif et à étudier la possibilité d'établir un réseau international des autorités en charge de la politique relative au marché des paris pour faciliter leur coopération, notamment en vue de l'harmonisation des réglementations des paris.

Au niveau international, il convient également de citer les activités du Groupe de travail fondateur sur la lutte contre les paris irréguliers et illégaux dans le sport. Les mesures proposées par ce groupe de travail en matière de prévention, d'information et d'éducation ainsi que de surveillance et de répression sont présentées en détail au point 2.2.2.3.

5.3.2.2 Au plan national – révision de la législation sur les loteries

En 2004, le Conseil fédéral a décidé, sur proposition des cantons, de suspendre provisoirement la révision de la loi sur les loteries. En contrepartie, les cantons se sont engagés à conclure une convention intercantonale pour remédier aux carences qui affectent actuellement le domaine des loteries et des paris (prévoyant principalement l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries et l'affectation transparente des bénéfices). Chargé d'établir si les mesures prises par les cantons ont déployé leurs effets, le DFJP a soumis son rapport d'évaluation au Conseil fédéral en septembre 2010. Celui-ci concluait que la Convention internationale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILCP) avait permis de pallier à de nombreuses défaillances. Il mettait cependant en évidence des améliorations potentielles supplémentaires et recommandait d'adapter le cadre juridique (en particulier la législation sur les loteries de la Confédération et la CILCP).

Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de préparer les modifications législatives requises dans le domaine des maisons de jeu pour assouplir l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour exploiter les jeux de hasard. Il s'agissait de créer les bases légales pour permettre, d'une part,

l'octroi d'une concession à un nombre restreint d'exploitants de jeux basés sur Internet et, d'autre part, la mise en œuvre de mesures techniques afin d'empêcher l'exploitation de jeux de hasard illégaux fondés sur un réseau de communication électronique. Le DFJP a également été chargé d'étudier une adaptation des bases légales en matière de loteries et paris, en collaboration avec les cantons. Ces modifications visaient aussi à doter les autorités d'instruments appropriés pour lutter contre l'exploitation de loteries et de paris illégaux fondés sur un réseau de communication électronique.

Parallèlement, le DFJP a par ailleurs été mandaté pour préparer le projet de message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Pour des Jeux d'argent au service du bien commun» du 20 octobre 2010 (10.093) et le contre-projet direct (art. 106 Cst.) approuvé par le peuple et les cantons lors de la votation du 11 mars 2012 (FF 2010 7255). Dans ce contexte, le DFJP est chargé, en collaboration avec les cantons, de présenter une proposition sur les suites à donner à la révision de la loi sur les loteries suspendue en 2004.

6 Punissabilité des manipulations de résultats sportifs et des paris irréguliers

6.1 En droit international

Aujourd'hui, il n'existe, au niveau international, aucune convention portant sur les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers dont la Suisse puisse transposer les prescriptions dans sa législation nationale. La 12^e Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport a adopté, les 14 et 15 mars 2012 à Belgrade, une résolution préconisant d'étudier l'élaboration d'une éventuelle convention. Toutefois, plusieurs Etats, dont les pays scandinaves et la Grande-Bretagne, s'opposent encore actuellement à l'introduction d'un règlement juridiquement contraignant.

Il convient de citer à cet égard la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne au sujet du monopole public en matière de paris sportifs et de loteries. Dans le cadre d'une décision préjudicielle, la grande chambre de la Cour a décidé, le 8 septembre 2010 (C-409/06), qu'un monopole public en matière de paris sur les compétitions sportives pouvait, dans certaines circonstances, être justifié par l'intérêt public et, partant, la lutte contre l'assuétude et la prévention. Elle a cependant jugé que le principe de proportionnalité n'est garanti que si la lutte contre l'assuétude et la prévention peuvent être menées d'une manière cohérente et systématique. La Cour n'a pas jugé qu'une telle lutte contre l'assuétude pouvait être cohérente et systématique si l'Etat autorisait simultanément, pour d'autres jeux de hasard ne relevant pas du monopole en matière de paris (comme les loteries d'Etat et les jeux de casino), des mesures publicitaires visant à attirer un public nombreux dans le but de faire augmenter ses recettes. Elle a conclu que la politique de l'Etat qui encourage ou tolère la poursuite du développement de l'exploitation d'autres jeux de hasard au potentiel addictif plus élevé afin d'augmenter ses recettes n'est pas compatible avec la libre prestation de services et la liberté d'établissement en vigueur au sein de l'Union européenne.

6.2 En droit national

6.2.1 Loi sur les loteries (LLP)

6.2.1.1 Principaux axes de la législation

Les dispositions constitutionnelles relatives aux jeux d'argent (art. 106 Cst.) offrent à la Confédération une compétence législative concurrente étendue en matière de jeux de hasard. Les maisons de jeu sont régies par la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ; RS 935.52). Les dispositions relatives aux loteries et paris sont ancrées dans la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP; RS 935.51). Eu égard à l'exécution de la LLP, les cantons disposent d'une marge d'appréciation considérable, en particulier pour ce qui est de la délivrance d'autorisations de pratiquer les loteries et les paris et la surveillance de ces activités. Ils peuvent promulguer une législation cantonale complémentaire en la matière (art. 15 LLP) ou soumettre les loteries d'utilité publique ou de bienfaisance à des restrictions, voire les interdire complètement (art. 16 LLP).

Selon le message de 1918, la loi sur les loteries, qui aura bientôt cent ans, devait permettre de lutter plus efficacement contre les entreprises professionnelles de loteries proprement dites, permettant ainsi d'écarter les maux d'ordre économique et moral qu'elles causent au sein de la population. La loi définit la loterie par quatre critères (mise, chance de réaliser un gain, hasard et plan). Les loteries sont prohibées (art. 1 LLP). Elles peuvent toutefois être autorisées par l'autorité cantonale compétente lorsqu'elles visent un but d'utilité publique (art. 5, al. 1, LLP). La prohibition ne s'étend pas aux tombolas (art. 2 LLP). Celles-ci sont régies exclusivement par la législation cantonale.

Le 1^{er} juillet 2006, les cantons ont adopté une convention intercantonale en matière de loteries et paris (CILCP) qui vise une application uniforme et coordonnée de la législation sur les loteries pour l'exploitation des loteries et paris intercantonaux ou cantonaux. La surveillance du marché des paris et des loteries et du respect des prescriptions en la matière relève en premier lieu de la Commission des loteries et paris (Comlot) intercantonale, qui est notamment l'autorité d'homologation de nouveaux jeux et de surveillance pour les loteries et paris intercantonaux et nationaux (art. 5 ss. CILCP).

6.2.1.2 Paris sportifs en Suisse

L'offre et la conclusion professionnelles de paris relatifs à des manifestations sportives est prohibée en Suisse (art. 33 LLP). La législation cantonale peut permettre la négociation et la conclusion professionnelles de paris au totalisateur qui ont lieu sur le territoire du canton (art. 34 LLP).

Aux niveaux intercantonal et national, les deux sociétés organisatrices de loteries et paris Swisslos – pour la Suisse alémanique et le Tessin – et la Loterie Romande – pour la Suisse romande – proposent des paris sportifs.

La concession octroyée à Swisslos et à la Loterie Romande leur donne également le droit d'exploiter des paris à l'aide d'un réseau de communication électronique. Elles sont donc de ce fait les deux seules sociétés de paris à pouvoir proposer des paris

sportifs en ligne en Suisse. Toutes les autres offres de paris sportifs, notamment celles qui viennent de l'étranger, sont illégales au regard de la législation suisse.

6.2.1.3 Sanctions en matière de paris sportifs

La loi sur les loteries punit l'offre de paris sportifs prohibés et par conséquent illégaux en Suisse ainsi que la publicité pour de telles offres illégales (art. 33 et 38 ss. LLP). La participation à des paris sportifs non autorisés en Suisse proposés notamment par Internet n'est en revanche pas punissable. La loi sur les loteries ne connaît pas d'infraction spécifique pour les paris irréguliers.

6.2.2 Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)

6.2.2.1 Prohibition de la tromperie

La LCD vise à garantir une concurrence loyale et qui ne soit pas faussée (art. 1 LCD). Son principal objet est de protéger l'institution de la «concurrence économique» et non les droits subjectifs des acteurs du marché. La protection des droits subjectifs des acteurs du marché, en particulier des concurrents, implique nécessairement celle de l'institution.

La concurrence déloyale qui procure des avantages patrimoniaux injustifiés à un concurrent au détriment d'un autre est interdite (art. 2 ss. LCD). Les personnes concernées peuvent recourir à des actions négatoires ou réparatoires (art. 9 LCD). Certaines actions peuvent également être sanctionnées pénalement (art. 23 LCD).

Un acte ayant pour but de manipuler une manifestation sportive de manière malhonnête et illicite (par exemple en s'abstenant volontairement de marquer des buts ou en provoquant comme convenu un carton jaune pour permettre à des parieurs de gagner leur pari) ne tombe apparemment pas sous le coup des délit spéciaux visés par les art. 3 à 8 LCD. Par conséquent, seule la clause générale de l'art. 2 LCD peut s'appliquer. Cette disposition qui prohibe la tromperie de manière générale qualifie de déloyal et illicite toute pratique ou comportement commercial qui est trompeur ou qui contrevient de toute autre manière aux règles de la bonne foi et qui influe sur les rapports entre concurrents ou entre fournisseurs et clients.

6.2.2.2 Manipulation de résultats sportifs et distorsion de concurrence

Comme exposé au point 4.1.2.4, le comportement objectivement visé par la LCD ne touche que les aspects relevant de la concurrence économique. Il doit être conçu pour les règles du marché ou être compatible avec elles et tendre objectivement à influencer la concurrence, mais ne peut s'inscrire dans un autre contexte (par exemple purement idéal ou privé).

Quand la manipulation des résultats sportifs a pour but de fausser la concurrence sportive (par exemple pour éviter la relégation dans une division inférieure), la question, concernant l'existence d'une relation économique, est de savoir si l'on se trouve ou non dans le domaine du sport professionnel, car celui-ci constitue aujourd'hui une «activité économique». Les sportifs professionnels ou dont les prestations sont rétribuées d'une quelconque manière sont dans une relation de concu-

rence qui n'est plus seulement sportive, mais aussi économique. Le marketing de personnes à des fins lucratives s'est répandu dans le sport ces dernières années. Les sportifs proposent des prestations sportives «sur place» pour lesquelles il existe un même cercle de destinataires et d'intéressés (clubs, fédérations, sponsors, équipementiers, médias et supporters par exemple). Le montant de leur rémunération, notamment de celle qu'ils tirent du sponsoring, dépend en grande partie de leur performance sportive et de leur succès, qui est lui-même conditionné à la défaite ou à la relégation des concurrents. Les sportifs prennent part à la concurrence économique lorsque le résultat de leur prestation a un impact direct sur leur revenu, que ce soit sous forme de prime, de revenus publicitaires ou de sponsoring – ou indirect, en leur permettant de décrocher un contrat d'embauche. En revanche, le sport de loisirs et le sport populaire, ne procurant aucun revenu à leurs adeptes, ne relèvent pas du champ d'application de la LCD.

La question de savoir si l'on est ou non en présence d'un comportement de concurrence économique au sens de la LCD se pose aussi lorsque les manipulations de résultats sportifs visent à modifier les chances des concurrents. Les arbitres et les joueurs qui adoptent un comportement trompeur, généralement en lien avec l'octroi ou l'acceptation de pots-de-vin, donnent une longueur d'avance au manipulateur (joueur ou arbitre, commanditaire, homme de main, etc.). Pour les parieurs sportifs, cette connaissance anticipée du résultat réduit de manière déloyale le risque immanent au pari.

Le sportif qui, contrairement aux règles de la bonne foi, sape l'égalité des chances sportives ou économiques qui découlent des premières, sur le marché du sport commercial, afin de se procurer des avantages patrimoniaux, agit par conséquent de manière déloyale au sens de l'art. 2 LCD. On pourrait en dire autant, dans une certaine mesure, de celui qui, par son comportement déloyal, influence ses chances de pari ou celles d'un tiers, généralement l'instigateur ou le corrupteur.

6.2.2.3 Absence de punissabilité

Selon la LCD, seule est punissable une violation des art. 3 à 6 LCD. La violation de la prohibition générale de la tromperie stipulée à l'art. 2 LCD n'est donc pas poursuivie. La sanction pénale des manipulations de résultats sportifs ayant une incidence sur la concurrence est par conséquent battue en brèche par les principes de droit pénal de la légalité et de l'interdiction de définir des infractions par analogie avec des infractions existantes (art. 1 LCD).

Toute personne dont les intérêts économiques sont menacés ou lésés ne peut user que de moyens de droit civil, à savoir l'action négatoire et l'action réparatoire conformément à l'art. 9 LCD.

6.2.3 Code pénal (CP)

Un comportement manipulateur dans le sport peut éventuellement constituer une infraction d'escroquerie au sens de l'art. 146 CP.

6.2.3.1 Infraction d'escroquerie

Le législateur a classé l'infraction d'escroquerie parmi les infractions au patrimoine. Ce faisant, il protège en premier lieu le patrimoine: celui de la personne trompée, mais aussi celui des tiers entrant dans le champ d'application de l'art. 146 CP.

Commet une escroquerie celui qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un enrichissement illégitime, aura astucieusement induit en erreur une personne par des informations fallacieuses ou par la dissimulation de faits vrais ou l'aura astucieusement confortée dans son erreur et aura de la sorte déterminé la victime à des actes préjudiciables à ses intérêts pécuniaires ou à ceux d'un tiers. L'infraction d'escroquerie est par exemple constituée, dans le domaine des paris sportifs, dans le cas décrit ci-après:

En déposant son bulletin de pari sur un événement sportif, le participant déclare tacitement être étranger à toute manipulation de l'événement sportif (objet du pari) et, partant, encourir le risque inhérent au pari. Par son action complexe, planifiée et systématique, il fait astucieusement croire au collaborateur qui réceptionne son bulletin que l'événement est exempt de toute manipulation, de sorte que celui-ci est dans l'erreur lorsqu'il conclut le pari. Ce faisant, le collaborateur postule à tort que le risque constitutif du pari n'a pas été considérablement modifié en défaveur de l'opérateur de paris. Le versement du gain occasionne à l'opérateur de paris un dommage au patrimoine équivalent au montant du gain moins celui de la mise initiale. L'escroquerie est réalisée au moment du versement du gain.

L'auteur de l'infraction est le parieur qui agit de manière intentionnelle et qui a manipulé l'événement sportif par l'entremise de joueurs, de l'arbitre ou de cadres. Un joueur, un arbitre ou un cadre qui intervient directement sur l'événement sportif se rend coupable d'escroquerie ou de complicité d'escroquerie même s'il ne prend pas part lui-même au pari. En pratique, l'infraction d'escroquerie pose un grand défi aux autorités de poursuite pénale en raison de son classement systématique. Les éléments constitutifs du dol et du dommage ainsi que le lien de causalité de la tromperie, de l'erreur et du dommage sont longs et difficiles à prouver.

De plus, l'infraction d'escroquerie telle que définie à l'art. 146 CP, qui protège en premier lieu le patrimoine de l'opérateur de paris, ne va pas assez loin du point de vue de la politique du sport. Comme il faut que l'opérateur de paris, ou plus exactement le collaborateur qui accepte le pari pour le compte de celui-ci, ait été induit en erreur, on peut postuler que l'ensemble des paris saisis en ligne, autrement dit sans l'intervention d'une personne physique, ne sont pas visés par l'art. 146 CP. En conséquence, les actes de manipulation de complices tels que les joueurs, l'arbitre et les cadres ne peuvent pas davantage être sanctionnés.

Force est en outre de constater que l'infraction d'escroquerie ne protège ni l'intégrité et la crédibilité du sport, ni le déroulement correct de l'événement sportif. Ainsi, il est également douteux qu'une manipulation de résultats sportifs ayant pour but de fausser la concurrence sportive (par exemple pour le maintien d'un club dans sa division) puisse être sanctionnée sur la base de l'art. 146 CP en raison de sa composante économique purement indirecte (perte de sponsors, etc.).

6.2.3.2 Punissabilité

Dès lors que tous les éléments constitutifs de l'infraction d'escroquerie peuvent être prouvés, la manipulation d'un pari sportif est punie d'une peine privative de liberté

de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Si l'auteur fait métier de l'escroquerie, le Code pénal prévoit une peine privative de liberté plus longue de dix ans au plus (art. 146, al. 2, CP). L'auteur de l'escroquerie est le commanditaire / le parieur qui, le cas échéant par l'entremise d'hommes de main, fait en sorte que des joueurs, arbitres, cadres ou autres personnes impliquées dans la compétition exécutent certains actes de manipulation. Quant aux joueurs, arbitres, cadres et autres personnes impliquées dans la compétition, ils sont passibles d'une condamnation pour complicité d'escroquerie en fonction de leur degré d'implication.

6.2.4 Conclusion

La manipulation de résultats sportifs et de paris peut, dans la mesure où elle a un impact sur la concurrence économique, tomber dans le champ d'application de l'art. 2 LCD. Cependant, une sanction pénale en application de l'art. 2 LCD n'est juridiquement pas possible.

Pour s'attaquer aux manipulations de résultats sportifs et de paris sportifs par la voie pénale, le seul angle d'attaque possible est l'infraction d'escroquerie prévue à l'art. 146 CP. A cet égard, se pose toutefois la question fondamentale de savoir si l'infraction est réellement appropriée au vu de sa complexité et de la difficulté qu'il y a à prouver que des mesures efficaces ont été prises pour l'empêcher. Au plan sportif, l'infraction d'escroquerie a en outre une portée trop limitée. Elle permet de protéger uniquement certains intérêts patrimoniaux (comme ceux d'un opérateur de paris), mais pas la loyauté et la crédibilité du sport ni le bon déroulement des compétitions sportives. Pour éliminer toute zone d'ombre, il conviendrait en outre d'examiner de lege ferenda si l'applicabilité de la norme aux paris conclus sur Internet ainsi qu'aux paris illégaux et aux paris placés à l'étranger doit être expressément stipulée.

Une lutte ciblée contre les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers nécessite des normes qui permettent aux autorités de poursuite pénale de poursuivre et de sanctionner efficacement les comportements manipulateurs. Compte tenu de l'ampleur souvent mondiale des manipulations de résultats sportifs, des directives internationales jetant les bases d'une coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité, notamment à travers l'échange d'informations entre les autorités d'instruction, sont nécessaires.

6.3 Mesures possibles: punissabilité des manipulations de résultats sportifs et des paris irréguliers

6.3.1 Objectif

Comme pour la corruption dans les fédérations, une lutte efficace contre les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers nécessite la coopération des organisations sportives, des opérateurs de paris et des pouvoirs publics. Le premier sollicité à cet égard est le sport organisé de droit privé: il incombe aux organisations sportives d'élaborer et de faire respecter des règles de conduites claires et contraignantes (interdiction de manipuler les résultats sportifs, interdiction de parier, marche à suivre avec les informations privilégiées et en cas de conflit d'intérêts, etc.). Celles-ci doivent par ailleurs informer leurs membres des dangers et des

risques liés aux manipulations de résultats sportifs et aux paris irréguliers, à travers des campagnes de sensibilisation et des programmes d'éducation appropriés.

Concernant le rôle de l'Etat: celui-ci doit soutenir les efforts du mouvement sportif. La coopération interétatique (Conseil de l'Europe, UNESCO, Interpol, UNODC) est par ailleurs une condition essentielle de la préservation de l'intégrité du sport. En matière de lutte contre la criminalité, l'échange d'informations au niveau international et la coopération entre les autorités de poursuite pénale nationales doivent être encouragés.

Au niveau national, la mise en œuvre d'instruments de droit pénal complétant les dispositions de la LCD et du CP en vigueur et ayant également un effet dissuasif est souhaitable du point de vue de la politique du sport. Par conséquent, obligation doit être faite aux acteurs du sport organisé de droit privé de prendre, dans le cadre des dispositions sur l'autonomie des associations, les mesures organisationnelles requises pour empêcher les manipulations sportives et les paris irréguliers.

La création d'une infraction de «fraude sportive» qui offre une protection complète des intérêts patrimoniaux mais aussi de l'intégrité et de la crédibilité du sport est à étudier. Pour que ce nouvel instrument de droit matériel puisse être mis en œuvre efficacement, il convient également de vérifier si les procédures pénales en vigueur répondent encore aux exigences actuelles. La manipulation de paris est une nouvelle forme de criminalité organisée. La dimension internationale et le manque de transparence des structures de police et d'instruction extrêmement complexes, nécessitent une coordination accrue, tant au niveau national qu'international ainsi que l'échange d'informations ciblées.

Dans ce contexte, il convient d'examiner l'attribution de nouvelles compétences procédurales, sous certaines conditions, au Ministère public de la Confédération – à l'instar de celles qui existent déjà pour la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la criminalité économique (art. 24 CPP). En effet, s'agissant des délits dont les implications vont au-delà des frontières cantonales et nationales, un manque d'uniformité dans la conduite des procédures peut donner lieu à une information parcellaire et à des retards. De plus, face à des procédures complexes de portée internationale, les cantons de petite taille peuvent vite toucher aux limites de leurs capacités, faute de spécialistes et de moyens financiers suffisants.

La question de l'extension de la juridiction fédérale aux groupements criminels a déjà été abordée par le Conseil fédéral dans son rapport du 10 décembre 2010 qui préconise une extension facultative pour les actes commis en bande organisée dont les paris irréguliers et, de lege ferenda, la fraude sportive, pourraient également faire partie. Le sort de ce projet reste cependant ouvert. Une extension seulement ponctuelle de l'art. 24 CPP pourrait s'avérer problématique dans ce contexte.

6.3.2 Nouvelle infraction de fraude sportive

La protection de l'intégrité et de la crédibilité du sport et, partant, la garantie que les compétitions sportives soient organisées dans les règles revêtent une dimension d'intérêt public évidente.

Doit pouvoir être sanctionnée toute personne qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illégitime, intervient sur le résultat ou le déroulement d'une compétition sportive de manière déloyale et contraire aux principes de la

sportivité. Il conviendra notamment de discuter en détail de l'étendue de la disposition, de son incorporation dans le système juridique ainsi que de ses points communs avec d'autres thèmes tels que le blanchiment d'argent et la criminalité organisée.

6.3.2.1 Fraude sportive et dopage

Le débat sur l'introduction d'une infraction de «fraude sportive» amène nécessairement à discuter du concept de sanction en matière de dopage en vigueur en Suisse.

Dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'encouragement du sport, la Suisse a conservé le concept de base en vigueur en matière de sanction du dopage. Le sportif qui se dope doit être sanctionné par sa fédération sportive (par exemple d'une suspension). Par contre, les délits de dopage dans l'entourage du sportif doivent être sanctionnés pénalement. Quiconque, à des fins de dopage, fabrique, acquiert, importe, exporte, fait transiter, procure, distribue, prescrit, met sur le marché, remet ou détient des produits de dopage, ou applique à des tiers des méthodes qui y sont visées, peut être puni, conformément à l'art. 22 LESp, d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Dans les cas graves, la peine est une peine privative de liberté de cinq ans au plus.

Il conviendra de clarifier en détail dans quelle mesure l'introduction d'une infraction de «fraude sportive» pourrait avoir des répercussions sur le concept de sanction en vigueur en matière de dopage.

6.3.2.2 Classement systématique

L'incorporation d'une disposition pénale dans le droit pénal accessoire ou dans le Code pénal dépend principalement de son lien avec une réglementation de droit administratif ou une autre réglementation juridique particulière. Si le lien avec la réglementation est assez étroit, la disposition pénale sera en règle générale introduite dans le droit pénal accessoire.

Compte tenu de son lien objectif étroit avec la réglementation du sport, l'incorporation d'une éventuelle infraction de fraude sportive dans la loi sur l'encouragement du sport semble s'imposer comme une évidence. En raison du parallélisme de l'infraction avec les délits de corruption et d'escroquerie, son incorporation dans le Code pénal paraît toutefois également pouvoir être envisagée.

6.3.3 Droits de propriété intellectuelle sur les événements sportifs

6.3.3.1 Droit en vigueur

Le statut juridique de l'organisateur d'événements sportifs n'est pas régi par le droit suisse (ATF 131 III 384), tandis que le droit d'auteur (LDA; RS 231.1) protège seulement les exécutions d'artistes interprètes (art. 33 LDA; droits voisins).

Une manifestation sportive est un événement incorporel sur lequel ne s'exercent pas de droits réels tels qu'ils sont codifiés. L'autorité sur la manifestation sportive ne s'exerce pas, de facto, complètement à travers la possession. Dès lors qu'une manifestation sportive est rendue accessible au public, ses événements et ses résultats

peuvent être utilisés par des tiers. Compte tenu de l'absence d'autorité complète de fait, il semble bon de vérifier si une protection juridique complète pourrait être accordée aux exécutions sportives au même titre que pour d'autres biens immatériels.

6.3.3.2 Droits voisins du droit d'auteur et sport

Des droits voisins du droit d'auteur pourraient offrir à l'ayant droit une protection complète sous forme de droits sur les biens immatériels transférables. En l'absence, – comme en Suisse – de tels droits voisins du droit d'auteur, seuls certains aspects d'une manifestation sportive, et non la manifestation sportive en tant que telle, peuvent bénéficier d'une protection contractuelle. La protection des différents biens économiques que crée un organisateur en relation avec l'événement sportif (plateformes de communication et de marketing mais aussi calendrier des matchs sur lequel repose le marché des paris, etc.) ne vaut que pour les parties contractantes. Elle ne peut être complète, autrement dit s'étendre aux tiers qui ne sont pas partie au contrat. Ceux-ci peuvent en profiter à condition d'assumer une partie du coût des prestations fournies.

La création de droits voisins originaires pour le bien économique «manifestation sportive» permettrait avant tout de protéger les prestations et les investissements de l'organisateur, autrement dit la conception, l'organisation et la réalisation de manifestations sportives, rendant aux profiteurs la tâche plus difficile. L'ensemble des événements et des résultats d'une manifestation sportive qui constituent la base du marché des paris seraient ainsi protégés. Cette mesure permettrait de contrôler les affaires des opérateurs de paris – en particulier sur le marché des paris illégaux – à travers l'attribution de licences. Elle donnerait, d'une part, aux organisateurs la possibilité de choisir qui ils autorisent à proposer des paris sur les événements et les résultats de leur manifestation sportive. D'autre part, certains types de paris présentant un risque accru de manipulation des résultats (comme les paris sur les matchs en cours, dits «paris en direct») pourraient ainsi être interdits.

La situation juridique en vigueur veut que chaque Etat soit libre de décider quels paris peuvent être légalement proposés sur son territoire (cf. à ce sujet le point 5.1.2). Cela signifie par exemple qu'un opérateur de paris asiatique peut proposer des paris en ligne sur des manifestations sportives ayant lieu en Suisse si la législation de son pays l'y autorise. Le fait que ce type de paris soit illégal selon le droit suisse car seuls Swisslos et la Loterie Romande sont habilités à proposer légalement des paris sportifs en ligne en Suisse n'y change rien. L'organisateur de manifestation sportive suisse doit ainsi tolérer que l'événement qu'il organise puisse faire l'objet de paris en ligne illégaux selon le droit suisse et pouvant comporter un risque accru de manipulation de résultats sportifs (comme les «paris en direct»).

Il convient également de noter que le mouvement sportif ne bénéficie d'aucune retombée financière du marché des paris illégaux. Contrairement à Swisslos et à la Loterie Romande, qui sont légalement tenus d'affecter les bénéfices nets qu'elles tirent des paris sportifs à des buts d'utilité publique, en particulier dans le domaine du sport, les recettes générées par les paris illégaux sur Internet sont intégralement captées par les opérateurs de paris étrangers. Les chiffres relatifs au marché des paris sportifs illégaux divergent fortement selon les sources. Dans son rapport du 4 février 2009 sur les jeux de hasard proposés sur Internet, la Conférence des directeurs

cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries estime que les paris sportifs illégaux sur Internet rapportent entre 10,5 et 57 millions, soit en moyenne 34 millions de francs de gains bruts par an.

6.3.4 Interdiction des paris pour les participants à des manifestations sportives

D'un point de vue de politique du sport, les paris doivent être strictement interdits aux sportifs comme à toute autre personne impliquée dans les événements sportifs (arbitres, cadres, entraîneurs, etc.) et à leur entourage.

Plusieurs fédérations sportives ont pris des mesures dans ce sens, l'*Association of Tennis Professionals* (ATP) en tête, dont le code de conduite «*Tennis Anti-Corruption Programm*» impose une interdiction totale de paris sur l'ensemble de ses matchs de tennis (chap. VIII, point 8.05, section D.1a et 1b). Les premiers visés par cette interdiction sont les joueurs et les membres de leur entourage («*related persons*»: entraîneurs, accompagnateurs, agents, membres de la famille, invités, etc.) mais celle-ci s'étend également à toutes les personnes impliquées dans la réalisation du tournoi qui fait l'objet des paris («*Tournament Support Personnel*»: directeur du tournoi, organisateur, employés et mandataires; etc. chap. VIII, point 8.05, sections B.6, B.21 et B.24).

La généralisation des interdictions de paris dans les organisations sportives à laquelle on assiste dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies de gouvernance d'entreprise efficaces est à saluer comme un préalable indispensable pour la protection de l'intégrité du sport.

Au vu de l'expérience des dernières années en matière de manipulation des résultats sportifs et de paris irréguliers, on peut néanmoins se demander si les organisations sportives peuvent arriver à contrer les agissements illégaux avec de simples mesures d'autorégulation non juridiquement contraignantes. Aussi convient-il de réfléchir à la mise en œuvre de règles étatiques pour les compléter. La révision de la loi sur les loteries en cours pourrait être une opportunité de lancer le débat sur la nécessité, l'efficacité et la faisabilité d'une interdiction de paris applicable à certaines catégories de personnes et à certains types de paris.

7 Conclusions et priorités

7.1 Obligation de respecter les valeurs fondamentales du sport

La corruption, la manipulation de résultats sportifs et les paris irréguliers constituent, avec le dopage et la violence, la plus grande menace pour le sport. Les manipulations nuisent à l'image et à l'intégrité du sport en faussant l'imprévisibilité de l'issue des compétitions sportives.

La corruption et la fraude sont contraires aux valeurs fondamentales du sport qui repose sur les principes de l'éthique et du respect. La lutte contre les pratiques malhonnêtes et illicites constitue un grand défi pour toutes les parties intéressées alors que la criminalité semble s'appuyer sur des réseaux transfrontières de plus en plus vastes et complexes.

Cette évolution crée deux impératifs: premièrement, il est essentiel que les milieux économiques, l'État et la société – mais aussi les organisations sportives – affichent plus clairement encore, à travers des actes concrets, leur ferme volonté de combattre efficacement tout agissement malhonnête et illicite. Deuxièmement, la lutte contre les dérives ne pourra être efficace qu'au prix d'un renforcement de la coopération entre les autorités étatiques, les organisations sportives et les opérateurs de paris, tant au niveau national qu'au niveau international.

7.2 Mesures et efforts aux niveaux international et national

De nombreuses mesures de lutte contre la corruption et les manipulations de résultats sportifs sont actuellement en préparation ou mises en œuvre dans le sport, tant au niveau national qu'au niveau international.

7.2.1 Au niveau international

Au niveau international, le groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la Corruption (GRECO) occupe une place de premier plan. Il supervise la mise en œuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption dans ses Etats membres et formule des recommandations, dans le cadre de ses évaluations par pays, pour rendre celle-ci plus efficace.

Dans la résolution du 15 mars 2012, les ministres responsables du sport réunis pour leur 12^e Conférence du Conseil de l'Europe invitent aussi bien les institutions du Conseil de l'Europe que l'Union européenne à renforcer la coopération internationale en matière de promotion de l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats. Dans ce contexte doit s'ouvrir la négociation d'une éventuelle nouvelle convention internationale contre la manipulation des résultats sportifs et notamment les matchs arrangés (match fixing). Compte tenu de l'importance de cette problématique, la Suisse s'est portée candidate pour accueillir la prochaine Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables du sport, qu'elle accueillera en 2014.

Un groupe de travail international du CIO a adopté, le 2 février 2012 des recommandations et des mesures de lutte contre les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers. Celles-ci sont principalement axées sur la création d'un Code de conduite universel dont les principes fondamentaux soient valables pour tous les sports.

7.2.2 Au niveau national

Au niveau national, la mise en œuvre des recommandations formulées en 2011 par le GRECO est en cours de discussion. Dans ce contexte, le DFJP a été chargé d'élaborer pour le printemps 2013 un avant-projet de révision du délit de corruption privée visant notamment à transformer celui-ci en délit poursuivi d'office.

Les travaux menés par la Commission des affaires juridiques du Conseil national dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire SOMMARUGA vont dans le même sens. Le but de cette initiative est de faire de la corruption privée une infraction poursuivie d'office et de l'incorporer dans le titre 19 du Code pénal.

7.3 Efficacité du dispositif existant

Les scandales des dernières années ont mis en évidence les failles des instruments censés permettre de lutter contre la corruption et les manipulations de résultats sportifs qui s'appuient aujourd'hui sur des réseaux de plus en plus complexes et mondialisés. Si les dispositifs des organisations sportives ne déploient pas les effets escomptés, cela vaut aussi de celui de l'Etat, très rudimentaire au niveau international et qu'il convient par conséquent de renforcer.

Dans les organisations sportives, les mesures d'autorégulation ne répondent plus aux exigences croissantes d'un sport désormais global et professionnalisé qui s'inscrit dans un cadre de plus en plus commercial. Dans la plupart d'entre elles, on déplore en effet l'absence de règlements de bonne gouvernance efficaces. Quant à l'Etat, sa responsabilité de respecter et de faire respecter l'Etat de droit lui dicte d'examiner d'éventuelles modifications des bases légales en vigueur.

7.4 Besoin de légiférer

7.4.1 Primauté du sport

Selon la conception de l'Etat et du droit suisse, il n'existe pas de primauté de la collectivité dans le domaine du sport. Aussi est-ce en première ligne aux organisations sportives qu'il revient de se doter de règlements contraignants en matière de prévention de la corruption et de lutte contre la corruption et les manipulations de résultats sportifs.

Ce type de règlement à l'usage des acteurs du mouvement sportif devrait contenir des dispositions telles que la prohibition des paris, des manipulations de résultats sportifs et de la corruption et fournir des prescriptions concernant les informations privilégiées, les cadeaux ou les situations de conflits d'intérêts.

Une conduite responsable en termes de bonne gouvernance est un préalable indispensable à la lutte contre la corruption et les matches arrangés. Les organisations sportives se doivent par ailleurs d'informer leurs membres des dangers et des risques liés aux dérives dans ce domaine, à travers des campagnes de sensibilisation et des programmes d'éducation appropriés.

Il convient d'insister également à cet égard sur l'importance que revêt l'harmonisation des règles de conduite des différents acteurs, notamment les grandes fédérations sportives internationales avec celles du mouvement olympique et de son code universel dans le but de fixer des principes comportementaux uniformes et contraignants.

7.4.2 Aspects de la législation fédérale à examiner en priorité

On constate un besoin de légiférer dans différents domaines où les bases juridiques en vigueur nécessitent un certain nombre d'adaptations.

7.4.2.1 Des travaux ont été lancés en vue de réviser l'infraction de corruption privée (art. 4a LCD) pour en faire une infraction poursuivie d'office et la transférer dans le Code pénal. Un avant-projet de révision devrait être disponible au début du deuxième trimestre 2013.

Il conviendra de mettre en évidence à cet égard si et dans quelle mesure les membres des fédérations et des ONG – et plus particulièrement ceux des fédérations sportives internationales – peuvent être mieux soumis au droit pénal suisse de la corruption, dans l’optique d’ériger l’infraction de corruption privée révisée en acte déterminant selon l’art. 102, al. 2, CP (corruption active et passive). Cette mesure permettrait notamment de tenir les organisations sportives pour responsables du défaut ou de l’insuffisance de mesures préventives dans ce domaine.

7.4.2.2. Dans la mesure où l’infraction d’escroquerie du Code pénal s’avère insuffisante pour contrer les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers, l’introduction d’une nouvelle infraction de «fraude sportive» – dont il faudra clarifier le lien avec le droit pénal du dopage en vigueur – doit être envisagée. Ce faisant, il ne faut pas oublier qu’au vu de leur internationalisation croissante et de leurs structures de plus en plus complexes et opaques, les manipulations de résultats sportifs et les paris irréguliers semblent plus que jamais participer d’une nouvelle forme de criminalité organisée et de blanchiment d’argent.

7.4.2.3 Il convient enfin d’étudier quelles mesures peuvent être prises – dans le cadre de la révision de la législation sur les loteries en cours – pour lutter contre les opérateurs de paris illégaux.