



17.xxx

**Message
portant approbation de la convention du Conseil de
l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives**

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet la convention du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2014 sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin) aux Chambres fédérales, en leur proposant de l'approuver.

Contenu du projet

La Convention de Macolin vise à prévenir, à détecter et à sanctionner les cas de manipulation de compétitions, ainsi qu'à améliorer l'échange d'informations et la coopération nationale et internationale entre les autorités publiques compétentes d'une part, avec les fédérations sportives et les opérateurs de paris sportifs d'autre part.

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

Chaque Etat partie encourage par ailleurs les organisations sportives à adopter et à appliquer des prescriptions d'autorégulation adéquates afin de lutter contre les actes de manipulation. Sont ainsi proscrits les paris engagés par les acteurs des compétitions sportives sur les compétitions auxquelles ils participent, et la transmission d'informations détenues par des initiés. L'acceptation d'avantages devra faire l'objet d'une réglementation claire et des sanctions adaptées devront être prévues en cas de violation des règles de conduite. En outre, des mécanismes de signalement (y compris anonyme) des irrégularités devront être mis à la disposition des sportifs, et la coopération et l'échange d'informations avec les autres partenaires devront être améliorés. Il s'agira enfin de renforcer les mesures de prévention qui existent déjà dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'information.

Les autorités de régulation des paris désignées par les Etats parties sont tenues de prendre des mesures appropriées en vue de lutter contre la manipulation de compétitions sportives. Ces mesures devront notamment empêcher ou limiter les paris sur des compétitions auxquelles participent des mineurs ou qui ne comportent pas d'enjeu sportif particulier (p. ex. matchs amicaux). Il leur est demandé par ailleurs d'écarter certains produits, tels que certaines formes de paris en direct, et d'interdire aux collaborateurs d'opérateurs de paris de participer à des paris sportifs. Les opérateurs de paris devront s'abstenir en outre de détenir une position dominante au sein de clubs sportifs (participation financière), et ils ne devront exercer aucune influence sur le déroulement des compétitions (p. ex. en tant que sponsor).

La Convention de Macolin constitue une étape importante sur la voie menant à l'harmonisation internationale de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Le droit suisse répond d'ores et déjà à une grande partie des obligations qu'elle impose. Une fois que la nouvelle loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent sera entrée en vigueur, la Suisse satisfera à l'ensemble des obligations concernées.

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation du projet	5
1.1 Contexte et genèse de la convention	5
1.2 Aperçu du contenu de la convention	5
1.3 Appréciation	6
2 Procédure de consultation	6
2.1 Généralités	6
2.2 Résultats de la procédure de consultation	7
3 Commentaire des dispositions de la convention	8
4 Conséquences	35
4.1 Conséquences pour la Confédération	35
4.1.1 Conséquences financières	36
4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	36
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	36
4.3 Autres conséquences	36
5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	37
5.1 Relation avec le programme de la législature	37
5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	37
6 Aspects juridiques	37
6.1 Constitutionnalité	37
6.2 Forme de l'acte à adopter	38
Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin)	39
Arrêté fédéral portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (<i>Projet</i>)	61

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et genèse de la convention

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

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

A la fin septembre 2017, trois Etats avaient ratifié la convention: la Norvège, le Portugal et l'Ukraine. Vingt-huit autres l'ont signée: l'Albanie, l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Moldavie, le Monténégro, les Pays-Bas, la Pologne, la Russie, la Serbie, la Slovénie et la Suisse.

1.2 Aperçu du contenu de la convention

La convention vise à prévenir, à détecter et à sanctionner la manipulation de compétitions sportives. Aussi contient-elle des règles qui concernent principalement les aspects suivants:

- obligation pour les Etats de mettre en place une coopération au niveau national entre organisations sportives, opérateurs de paris et autorités publiques, ou de renforcer la coopération internationale existante;
- mise en place d'un point de contact unique ; la coopération internationale se déroulera selon les formes ordinaires;
- édicton de prescriptions en matière de bonne gouvernance à l'intention des opérateurs de paris, en vue de lutter contre la manipulation de compétitions;
- adoption de recommandations en matière de bonne gouvernance à l'intention des organisations sportives, en vue de lutter contre la manipulation des compétitions;
- obligation pour les Etats de se doter de normes pénales efficaces contre la manipulation de compétitions;
- création de mécanismes de suivi.

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

La convention prévoit que les Parties peuvent émettre des réserves de deux ordres (art. 19, par. 2, et art. 36, par. 1). Ces réserves peuvent être formulées au plus tard lors du dépôt de l'instrument de ratification. La réserve proposée par le Conseil fédéral est exposée dans le commentaire de l'art. 19.

1.3 Appréciation

La convention vise à harmoniser les législations nationales au sein de l'espace européen et au-delà dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, afin de poursuivre ce type de criminalité selon des standards comparables, et de faciliter et d'intensifier la coopération et l'échange d'informations entre les Etats parties.

En approuvant la convention, la Suisse manifeste qu'elle soutient cette étape importante vers l'harmonisation de la lutte internationale contre la manipulation de compétitions sportives.

2 Procédure de consultation

2.1 Généralités

La procédure de consultation relative à la convention s'est déroulée entre le 20 septembre et le 23 décembre 2016. Si la convention constitue un accord multilatéral qui ne peut être modifié de façon unilatérale, il n'en convient pas moins de déterminer, dans le cadre de son approbation, les réserves que la Suisse souhaite émettre.

La procédure de consultation a donné lieu à 51 prises de position. 24 cantons, 5 partis politiques, 1 association faîtière nationale de l'économie et 15 représentants de milieux intéressés ont participé à la consultation. 1 autre participant s'est par ailleurs exprimé spontanément. Enfin, 1 canton et 4 associations économiques ou des villes et des communes ont indiqué expressément qu'ils renonçaient à se prononcer.

2.2 Résultats de la procédure de consultation

La grande majorité des participants à la procédure accueillent le projet favorablement.¹

Tous les cantons sont favorables à l'adhésion de la Suisse à la convention. Quatre partis approuvent la proposition. Un y est fondamentalement opposé. Tous les autres participants plébiscitent le projet.

Un seul aspect de la convention a fait l'objet de critiques de la part de certains participants:

- comme les art. 9 et 11 n'ont pas de caractère contraignant, la convention ne peut qu'être d'une efficacité toute relative.

S'agissant de la transposition de la convention en droit interne, certains participants ont émis les propositions suivantes:

- établir une liste positive des types de paris ou de compétitions qui se prêtent particulièrement aux manipulations ;
- assimiler à des crimes (et non simplement à des délits) la corruption privée et la manipulation de compétitions ;
- contraindre par la loi (et non simplement encourager) les organisations sportives à prendre des mesures contre la manipulation de compétitions et à publier leurs comptes ;
- ne pas faire supporter par les cantons le financement de la future autorité de surveillance et d'exécution chargée de la mise en œuvre de la convention (soit l'actuelle Commission des loteries et paris [Comlot], dont les compétences seront élargies) ;
- garantir le financement de la Comlot aux compétences élargies.

La procédure de consultation s'étant traduite sans ambiguïté par un oui en faveur de la ratification, il n'a été apporté aucune modification à l'avant-projet qui a été soumis à consultation.

¹ Le rapport sur les résultats de la consultation est publié sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > DDPS.

3 **Commentaire des dispositions de la convention**

Chapitre I: But, principes directeurs, définitions

Art. 1 But et principaux objectifs

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

Dans le rapport «Lutte contre la corruption et les matchs truqués dans le sport» du 7 novembre 2012 (établi en réponse au postulat 11.3754 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats du 28 juin 2011), le Conseil fédéral avait déjà souligné sa volonté de poursuivre pénalement la manipulation de compétitions sportives en Suisse et de prendre des mesures ad hoc pour réglementer le marché des paris sportifs.

Il a donc proposé au Parlement, dans son message du 21 octobre 2015 concernant la loi fédérale sur les jeux d'argent et dans le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA²), une série de dispositions visant à lutter contre la manipulation de compétitions sportives². On verra plus loin qu'à travers ces dispositions, la Suisse remplit entièrement les exigences de la convention.

Le Parlement a adopté cette nouvelle loi le 29 septembre 2017³. La convention pourra donc être ratifiée une fois que la loi sera entrée en vigueur.

Art. 2 Principes directeurs

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

Art. 3 Définitions

Ch. 1: définition de la notion de «compétition sportive». Entrent dans le champ d'application de la convention les compétitions organisées selon les règles d'une organisation sportive qui figure sur la liste visée à l'art. 31, par. 2, et reconnues par une organisation sportive internationale ou une autre organisation compétente dans

² FF 2015 7627, 7769

³ FF 2017 5891

le sport concerné. Un match de football est donc considéré comme une compétition sportive au sens de la convention s'il est organisé selon les règles de la Fédération Internationale de Football et reconnu par une ligue nationale de football, c'est-à-dire disputé dans le cadre d'un championnat. Cela signifie que certains matchs amicaux ou tournois populaires ne sont pas concernés par la convention.

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

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

La notion de «compétition sportive» utilisée dans la convention correspond à celle utilisée dans la législation suisse (art. 75 de l'ordonnance du 23 mai 2012 sur l'encouragement du sport, OESp⁴), selon laquelle sont réputées compétitions sportives toutes les manifestations sportives organisées par la fédération faîtière du sport suisse et par les fédérations qui lui sont affiliées ainsi que par leurs sous-fédérations et associations. La seule différence réside dans le fait que dans l'OESp, la liste des compétitions sportives possibles est complètement ouverte, tandis que la convention ne s'applique qu'aux compétitions sportives des fédérations internationales, visées à l'art. 31, par. 2.

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

L'objectif de la convention est de protéger les compétitions sportives de toute forme de manipulation et de préserver les valeurs du sport. Il convient à ce propos de préciser que ni le droit suisse, ni le droit international ne définissent ce qu'est le sport. La question de savoir quelles sont les activités qui relèvent du sport organisé reste donc largement ouverte au regard du droit. Une analyse du mouvement olympique montre que même dans ce domaine limité, on a assisté à de nombreux changements au cours des dernières années. Certains sports ont en effet été admis dans le programme olympique alors que d'autres en ont disparu.

La protection contre la manipulation de compétitions concerne toutefois non seulement les épreuves dans les disciplines olympiques, mais toutes les compétitions sportives en général. L'analyse des traités actuels en matière de lutte antidopage, en particulier de la Convention internationale du 19 octobre 2005 contre le dopage dans le sport (Convention contre le dopage dans le sport)⁵, montre que l'on a renoncé à délimiter le domaine d'application en termes de sports et de fédérations. Les fédérations soumises à la Convention internationale contre le dopage sont celles qui se sont volontairement affiliées à l'Agence mondiale antidopage (AMA). Dans le cas de la convention sur la manipulation de compétitions sportives, une délimitation s'avère pertinente dans la mesure où l'on parle aussi de certaines activités qu'il est

⁴ RS 415.01

⁵ RS 0.812.122.2

impossible de considérer comme des compétitions sportives au sens communément admis. On pense notamment aux parties d'échecs opposant un joueur à un ordinateur ou aux courses de chevaux ou de lévriers. Une liste positive devrait clarifier si ces activités sont soumises à la convention.

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

La notion d'«organisation sportive» n'étant pas définie en droit suisse, tout risque de conflit de définitions est exclu.

Ch. 3: définition de la notion d'«organisateur de compétitions». Cette notion recouvre des personnes aussi bien physiques que morales. Dans la plupart des cas, les organisateurs de compétitions sont des organisations sportives, mais il arrive que ces dernières reconnaissent des compétitions organisées par d'autres organisations (p. ex. organisation chargée d'un événement multisport ou société privée). La notion d'«organisateur de compétitions» n'étant pas définie en droit suisse, tout risque de conflit de définitions est exclu.

Le ch. 4 se borne à définir la notion de «manipulation de compétitions sportives», sans assimiler le terme à une infraction pénale.

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

La notion de manipulation de compétitions sportives qui figure dans la loi sur les jeux d'argent ne s'écarte pas de celle qui est employée dans la convention.

Ch. 5 : la notion de «pari sportif» rejoint la définition figurant à l'art. 3, let. c, LJAr. Elle désigne toute mise de valeur pécuniaire effectuée dans l'espoir d'un gain de valeur pécuniaire conditionné par la réalisation d'un fait futur incertain se rapportant à une compétition sportive. De ce fait, l'expression «opérateurs de paris» employée dans la convention recouvre toutes les sortes d'opérateurs fournissant des services de paris sportifs, qu'ils opèrent au moyen d'un réseau physique ou à distance, qu'ils soient publics ou privés, qu'ils soient spécialisés dans les paris sportifs ou non (bookmakers, opérateurs de paris sportifs spécialisés, opérateurs de paris et loteries offrant des prestations de paris sportifs), et quel que soit le type de pari sportif proposé.

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

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

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

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

Le terme de «pari sportif suspect» désigne toute activité de pari sportif qui, selon des indices fondés et concordants, apparaît liée à un fait de manipulation de la compétition sportive sur laquelle elle porte.

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

Ch. 6 et 7 : les notions d'«acteur de la compétition» et d'«information d'initié» n'étant pas définies en droit suisse, tout risque de conflit de définitions est exclu.

Chapitre II : Prévention, coopération et autres mesures

Art. 4 Coordination interne

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

En Suisse, cette tâche de coordination incombera dorénavant à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution (soit à l'actuelle Commission des loteries et paris, Comlot, cf. art. 64 et 65 LJAr). La collaboration doit se faire non seulement avec les autorités et les organisations explicitement citées dans la loi fédérale sur les jeux d'argent, mais aussi et surtout avec l'Office fédéral du sport (OFSP), qui, conformément à l'art. 18 de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur

l'encouragement du sport (LESp)⁶, est chargé de lutter contre les dérives du sport. De son côté, l'OFSPPO demande aux organisations qu'il soutient de respecter les règles de l'éthique et de la sécurité dans le sport, règles qui impliquent notamment de prendre des mesures contre la manipulation de compétitions sportives.

Art. 5 Appréciation et gestion des risques

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

Art. 6 Education et sensibilisation

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

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

Art. 7 Organisations sportives et organisateurs de compétitions

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

⁶ RS 415.0

Le par. 1 détaille les règles et les principes qui doivent être mis en œuvre dans le cadre des règlements des organisations sportives. L'inobservation de ces règlements devra donner lieu à des procédures et à des sanctions disciplinaires. La notion de «principes de bonne gouvernance» mentionnée dans ce paragraphe est explicitée dans la Recommandation CM/Rec(2005)8 du 20 avril 2005 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres. Aux fins de la convention, ces principes comprennent entre autres d'assurer une procédure transparente dans les questions financières et administratives ainsi que dans ses structures démocratiques.

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

Il s'agit des mesures suivantes :

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

Par. 3 : les organisations sportives seront invitées à prononcer des sanctions en cas d'infraction aux règles relatives à la manipulation de compétitions sportives. Selon le rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention, elles devront prendre en compte à cet égard les mêmes règles que celles qui ont été formulées à l'art. 7, par. 2, let. d, de la Convention contre le dopage. Selon ces règles, les procédures disciplinaires doivent garantir le respect des droits de l'homme. Elles doivent également respecter les principes du droit internationalement reconnu ainsi que les droits fondamentaux des sportifs concernés, parmi lesquels le droit à une procédure équitable et le droit d'être assisté ou représenté. L'organe d'instruction doit être

indépendant de l'organe disciplinaire. Il doit en outre exister des dispositions claires et applicables en matière de recours, ce qui signifie que les sanctions sportives disciplinaires prononcées par des organisations sportives devront pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal judiciaire ou arbitral.

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

Par. 4 : les sanctions disciplinaires sportives relèvent d'un ordre juridique distinct du droit pénal. Des procédures et des modalités d'administration de la preuve différentes sont appliquées. Ainsi, les sanctions disciplinaires ne sont pas assimilables à des sanctions pénales, et le principe «non bis in idem» (pas deux fois pour les mêmes faits) ne s'applique pas : un acte peut donc être sanctionné et sur le plan disciplinaire et sur le plan pénal. De même, un acte peut être sanctionné disciplinairement mais non pénalement, ou au contraire pénalement, mais sans entraîner de sanctions disciplinaires.

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

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

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

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

- intelligence : connaître les règles ;
- sécurité : ne jamais parier sur des matchs de football ;

- prudence : ne jamais divulguer des informations confidentielles ;
- intégrité : ne jamais arranger un match de football ;
- franchise : signaler immédiatement toute incitation à la manipulation de matchs.

Dans le cadre de la loi fédérale sur les jeux d'argent, les organisations sportives se voient imposer de nouvelles obligations dont le non-respect donne lieu à des sanctions pénales. En vertu de l'art. 64, al. 2, LJA, elles sont notamment tenues d'informer l'autorité de surveillance et de régulation des paris en cas de soupçon de manipulation de compétitions sportives si elles participent à la compétition visée, l'organisent, la réalisent ou la surveillent.

Concernant les garanties de bon déroulement des procédures disciplinaires, l'art. 75 du Code civil suisse (CC)⁷ prévoit que les organisations sportives constituées en clubs peuvent attaquer devant un tribunal civil les décisions qui violent des dispositions légales ou statutaires.

Art. 8 Mesures concernant le financement des organisations sportives

Cet article demande notamment aux Parties :

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

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

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

La Suisse remplit cette obligation dans la mesure où les autorités fédérales peuvent, conformément à l'art. 11 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁸, exiger une transparence financière de la part des organisations qui perçoivent des

⁷ RS 210

⁸ RS 616.1

subventions fédérales. C'est pourquoi l'OFSPo prévoit dans tous les contrats de subvention conclus avec des organisations sportives une clause qui les engage à ouvrir sur demande leurs livres de compte. Si le droit suisse n'oblige pas les organisations sportives non subventionnées, à savoir les clubs sportifs, à publier leurs comptes, il va de soi, cependant, que ces organisations doivent rendre des comptes sur leurs finances à leurs membres et à leurs sociétaires.

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

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

Par. 3 : la Confédération ne dispose pas d'une base légale qui permettrait d'apporter une aide financière directe à tel ou tel athlète en particulier. Dans le sport suisse, cette forme de soutien n'existe que dans deux domaines : le soutien aux soldats contractuels et celui octroyé par la fondation Aide Sportive Suisse. De la part de sportifs au bénéfice d'un contrat de soldat contractuel conclu avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, une infraction aux règlements antidopage ou une participation à une manipulation de compétitions constituerait incontestablement une violation grave du devoir de loyauté et un motif de résiliation immédiate du contrat de travail. Et pour les athlètes soutenus par l'Aide Sportive Suisse, une infraction aux règlements antidopage ou une participation à une manipulation de compétitions constituerait une violation de la Charte d'éthique reconnue par eux comme contraignante, ce qui pourrait entraîner la suspension des aides financières.

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

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

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

La convention demande aux Parties de mettre en place une autorité de régulation chargée de prendre des mesures «pertinentes» pour lutter contre les manipulations de

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

Par. 1, let. a : échange d'informations, en temps utile, sur les paris illégaux, atypiques ou suspects avec d'autres organes et plateformes nationales. Il convient de déterminer cas par cas le type d'information pertinent.

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

Par. 1, let. c : information préalable des organisations sportives lorsque des paris sont ouverts sur leurs compétitions. Ces renseignements doivent leur servir à mieux évaluer les risques éventuels de manipulation.

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

Par. 1, let. e : définition, en coopération avec et entre les organisations sportives, de mécanismes permettant d'appliquer les interdictions de parier dont sont frappés les sportifs.

Par. 1, let. f : possibilité de suspendre les offres de paris qui ont fait l'objet d'une alerte appropriée.

En Suisse, ces mesures sont prévues pour être mises en œuvre comme suit :

- conformément à l'actuelle loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels⁹, les cantons ont créé par voie concordataire une Commission des loteries et paris (Comlot). La loi fédérale sur les jeux d'argent confie à cette entité, définie comme autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, des tâches élargies en matière de coordination et de définition de mesures de lutte contre la manipulation de compétitions sportives ;
- cette autorité est appelée à délivrer les autorisations aux paris sportifs prévus et doit pour cela avoir notamment la certitude que ces jeux se déroulent de manière sûre et transparente (art. 25, al. 1, LJAr) ;

⁹ RS 935.51

- elle peut donc par exemple interdire des paris sportifs portant sur des compétitions sans enjeu sportif majeur et par conséquent susceptibles d'être manipulées ;
- s'appuyant sur cette disposition, elle peut aussi exiger des opérateurs de paris sportifs qu'ils informent systématiquement les organisations sportives sur leurs offres de paris et qu'ils se servent des informations que les organisations sportives leur donnent pour s'assurer que les sportifs respectent les interdictions de parier dont ils sont frappés ;
- elle ne peut pas autoriser de paris sportifs portant sur des compétitions dont les participants sont en majorité des mineurs (art. 25, al. 2, LJA) ;
- les art. 65, 111 et 112 LJA garantissent que la Comlot peut échanger les informations nécessaires avec tous les organes et organisations concernées ;
- dans le cadre de son activité de surveillance, la Comlot se voit investie de la compétence d'ordonner les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité en cas de violation de la loi ou d'une irrégularité (art. 108, al. 1, let. g, LJA) ;
- dans le cadre de sa compétence d'autorisation de paris sportifs, la Comlot doit aussi se pencher sur l'existence d'un programme de mesures de sécurité et d'un système de contrôle permettant de surveiller et de documenter les transactions liées aux mises et à la délivrance des gains (art. 22, al. 1, let. h, en rel. avec l'art. 42, al. 2, let. b, LJA).

Art. 10 Opérateurs de paris sportifs

Le par. 1 fait obligation aux Parties de prendre des mesures permettant de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive des informations d'initié par les personnes impliquées dans l'offre de paris.

Il prévoit notamment :

- d'interdire aux opérateurs de paris de miser sur leurs propres produits ;
- de veiller à ce que les opérateurs de paris ne puissent avoir aucune influence sur la compétition, que ce soit en qualité de sponsors ou de copropriétaires d'organisations sportives. Le par. 1 n'introduit pas d'interdiction du sponsoring sportif par les opérateurs de paris. Toutefois, cette disposition met en évidence un risque de conflit d'intérêts qui doit être pris en compte par les autorités compétentes et sanctionné en cas d'abus. Le danger existe en effet que les opérateurs de paris tirent parti de leur position privilégiée de sponsor pour obtenir des informations d'initié, ou qu'ils cherchent à influencer directement le déroulement des compétitions à leur propre profit.
- de faire en sorte que les acteurs de la compétition ne puissent participer à la détermination des cotes ;
- d'interdire aux opérateurs de paris qui contrôlent une organisation sportive ou qui sont contrôlés par une telle organisation de proposer des paris sportifs sur les compétitions organisés par celle-ci.

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

Conformément à l'art. 42 LJAr, les opérateurs de paris doivent élaborer un programme de mesures de sécurité énumérant les mesures qu'ils entendent prendre pour assurer une exploitation sûre et transparente des jeux et pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent, compte tenu des dangers potentiels et des caractéristiques des offres de jeu. La législation suisse va donc au-delà d'une simple invitation à encourager et exige des mesures concrètes.

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

La loi fédérale sur les jeux d'argent permet à la Suisse de satisfaire aux obligations ci-dessus. Conformément à l'art. 22, al. 1, let. f, LJAr, les opérateurs de paris sportifs doivent être gérés de manière indépendante. Les membres de leurs organes de direction n'ont donc pas le droit d'occuper des fonctions dirigeantes dans des organisations sportives qui participent à des compétitions sur lesquelles leur entreprise propose des paris. De même, les opérateurs de paris sportifs ne doivent pas sponsoriser des athlètes ou des équipes sur lesquels ils proposent des paris. Ils ne sont pas non plus autorisés à contrôler économiquement les organisations sportives dont les athlètes ou les équipes participent à des compétitions sur lesquelles leur entreprise propose des paris (art. 22, al. 1, let. f, et art. 63 LJAr). Cela n'exclut pas, toutefois, que des opérateurs de paris sportifs sponsorisent toute une fédération ou une ligue, car il n'est pas possible, dans cette situation, d'influencer le comportement sportif des compétiteurs. Les opérateurs de paris sportifs doivent par ailleurs se doter d'un programme de mesures de sécurité et d'un programme de mesures sociales (art. 22, al. 1, let. h, LJAr). Ces dispositions permettent d'exiger des entreprises qu'elles prennent les mesures nécessaires pour que leurs propres collaborateurs ne participent pas à des compétitions sportives ni à des paris sportifs à la détermination des cotes desquels ils ont été associés.

La Suisse satisfait à l'obligation d'informer l'autorité de régulation en cas de soupçon de paris atypiques ou suspects par le truchement de l'art. 64, al. 1, LJAr.

Art. 11 Lutte contre les paris sportifs illégaux

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

Le droit suisse actuel interdit déjà la publicité pour les paris sportifs non autorisés (art. 33, al. 2, de la loi sur les loteries et les paris professionnels). La nouvelle loi

fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) maintient cette interdiction (art. 74, al. 3, LJAr). Par ailleurs, il sera également possible à l'avenir de bloquer les paris sportifs en ligne non autorisés (art. 86 à 93 LJAr), ce qui constituera une étape décisive dans la lutte contre les paris en ligne illégaux.

Chapitre III : Echanges d'informations

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

La lutte contre la manipulation de compétitions sportives suppose des échanges d'informations substantiels sur des questions diverses entre les autorités publiques concernées, y compris les forces de l'ordre et les autorités judiciaires, les organisations sportives, les organisateurs de compétitions, les opérateurs de paris et les plateformes nationales. Toutefois, dans les procédures d'entraide judiciaire et d'extradition, aucun échange d'informations ne saurait avoir lieu avec d'autres autorités que les autorités compétentes. La loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale¹⁰ et les instruments internationaux, en particulier ceux du Conseil de l'Europe, règlementent notamment cet échange d'informations. Aucune information n'est communiquée en dehors de la procédure pénale.

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

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

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

Par. 3: les Parties sont tenues de réexaminer et d'améliorer en permanence la coopération et l'échange d'informations dans le domaine de la lutte contre les paris sportifs illégaux,.

Les art. 64, 65, 111 et 112 LJAr précisent les mesures à mettre en œuvre pour garantir un échange d'informations généralisé entre les différentes autorités ainsi qu'entre les autorités et les personnes privées. En conséquence, l'autorité

¹⁰ RS 351.1

intercantonale de surveillance et d'exécution est tenue de collaborer avec les organisations sportives, les opérateurs de paris et les autorités, y compris étrangers. Cela implique notamment l'échange d'informations, par exemple sur les mesures prises. La transmission de données personnelles, cependant, n'est possible que sur la base d'une base légale expresse, p. ex. l'art. 64, al. 3, ou l'art. 65, al. 2, LJAr.

Selon l'art. 64 LJAr, l'obligation d'informer l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution en cas de soupçon de manipulation de compétitions sportives incombe en particulier aux opérateurs de paris et aux organisations sises en Suisse qui participent à des compétitions sportives ou les organisent, assurent leur déroulement ou les surveillent. Ces acteurs doivent en outre faire part de leurs soupçons aux autorités communales, cantonales et fédérales chargées de lutter contre la manipulation de compétitions sportives. L'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, quant à elle, est autorisée à communiquer des données, y compris des données personnelles concernant les parieurs et des données sensibles concernant des individus, aux opérateurs de paris ou aux organisations impliquées dans le déroulement d'épreuves sportives, dès lors qu'il existe des motifs suffisants de soupçonner une manipulation (art. 65, al. 2, LJAr). L'autorité intercantonale est par ailleurs tenue de dénoncer les agissements punissables aux autorités de poursuite pénale compétentes, de collaborer avec les autres autorités et de fournir une assistance administrative (art. 111 LJAr).

Art. 13 Plateforme nationale

Cet article prévoit que chaque Etat partie désignera une plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. : c'est là l'un des points clés de la convention. Cette désignation s'effectuera compte tenu des structures nationales. Bien que la convention n'oblige pas les Parties à confier ce rôle à une autorité publique, ce choix présenterait sans doute l'avantage d'offrir un cadre neutre à la coopération entre les acteurs privés relevant de différents secteurs et un cadre approprié pour les échanges d'informations.

La plateforme nationale sera d'abord chargée de coordonner la lutte contre la manipulation de compétitions sportives au niveau national : il lui incombe donc de veiller à ce que les échanges d'informations au niveau national prévus à l'art. 12 fonctionnent bien. Elle constitue ensuite le point de convergence pour l'échange international d'informations.

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

On aura compris à la lecture du commentaire de l'art. 12 que ce rôle de plateforme sera confié à l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, comme l'indique du reste le message concernant la loi sur les jeux d'argent.

Art. 14 Protection des données personnelles

L'art. 14 prévoit que les mesures qui sont prises pour lutter contre la manipulation de compétitions sportives doivent l'être en conformité avec les dispositions

pertinentes, nationales et internationales, en matière de protection des données. Sur le plan international, les normes de protection des données sont établies notamment dans la Convention du 28 juin 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel¹¹ (Convention n° 108) et dans le Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données¹² (Protocole additionnel n° 181). La Convention de Macolin s'applique indépendamment de la ratification ou non par les Parties de la Convention n° 108. Les Parties doivent toutefois s'assurer que le traitement de données personnelles, y compris la collecte et l'échange, respectent les principes de licéité, de proportionnalité, d'exactitude, de finalité et de bonne foi.

En Suisse, ces principes sont inscrits aux art. 4, 5, et 7 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹³. Cette loi s'applique aux traitements de données par les autorités fédérales et par des personnes ou organisations privées. En vertu des art. 17 et 19 LPD, les organes fédéraux ne peuvent traiter des données personnelles que si une base légale le prévoit, et même une base légale inscrite dans une loi au sens formel s'il s'agit de données sensibles.

La LJAr contient plusieurs dispositions relatives au traitement des données. Elle définit ainsi aux art. 64 et 65 les modalités de la collaboration entre les exploitants de paris sportifs, l'autorité intercantonale d'exécution et les organisations ayant leur siège en Suisse qui participent à une compétition, l'organisent, en assurent le déroulement ou la surveillent, et aux art. 111 et 112, les modalités de l'assistance administrative entre cette autorité et d'autres autorités en Suisse ou à l'étranger. Enfin, l'art. 110 définit les données personnelles que l'autorité intercantonale est habilitée à traiter pour accomplir ses tâches.

Conformément au droit en vigueur, les dispositions de la LPD sont également applicables au traitement des données personnelles par l'autorité intercantonale d'exécution. La 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 Suisse¹⁴ dispose à son art. 11 que le droit fédéral est applicable à titre subsidiaire dans la mesure où elle ne prévoit elle-même aucune réglementation spécifique. Comme la convention ne contient pas de règle sur la protection des données, les dispositions de la LPD sont applicables par analogie. L'art. 38, al. 1, de l'avant-projet de concordat sur les jeux d'argent mis en consultation le 12 juin 2017¹⁵ prévoit en revanche que seront à l'avenir applicables par analogie les règles de la protection des données adoptées par le Canton de Berne.

La combinaison des règles prévues par la LJAr, la LPD, la convention intercantonale en vigueur et le futur concordat intercantonal crée un système de protection qui répond aux obligations imposées par la convention.

¹¹ RS 0.235.1

¹² RS 0.235.11

¹³ RS 235.1

¹⁴ Disponible sur www.cdcm.ch > Thèmes > Conventions

¹⁵ Disponible sur www.cdcm.ch > Nouvelles

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

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

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

Selon l'art. 15 de la convention, les Parties doivent s'assurer que les manipulations de compétitions sportives puissent être sanctionnées pénalement dès lors qu'elles comprennent des éléments de contrainte, de corruption ou de fraude tels que définis par leur droit interne. Cet article n'exige pas d'instituer une infraction spécifique et harmonisée de manipulation de compétitions sportives. En fonction de la définition des infractions existantes et de la jurisprudence y relative, les Parties peuvent décider de s'appuyer sur les dispositions pénales générales existantes (p. ex. sur la contrainte, la corruption ou la fraude) ou d'instituer de nouvelles infractions (p. ex. manipulation de compétitions sportives). Cela signifie que si un fait est déjà considéré comme constitutif d'une infraction donnée, il n'a pas à être constitutif d'une infraction supplémentaire.

La convention admet donc que les Parties luttent contre la manipulation de compétitions sportives au moyen de normes pénales différentes, avec des éléments constitutifs de l'infraction qui peuvent être variables.

Le commentaire ci-dessus permet de conclure que le droit suisse est d'ores et déjà conforme aux obligations de la convention, les normes pénales qu'il contient permettent d'appréhender différentes formes de manipulation de compétitions sportives.

Les arrêts du Tribunal pénal fédéral du 13 novembre 2012¹⁶ ont toutefois montré que le droit actuel ne couvrait pas tous les cas de manipulation de compétitions. Pour qu'il y ait escroquerie (art. 146 CP¹⁷), notamment, il faut qu'une personne physique ait été trompée, ce qu'il est difficile de prouver, en particulier dans le cas des paris sportifs en ligne. De même, le critère de l'escroquerie est par nature difficile à invoquer lorsqu'une compétition sportive est manipulée indépendamment de paris sportifs.

Le nouvel art. 25a LESp, qui a été adopté en même temps que la LJAr, et la révision des art. 322^{octies} et 322^{novies} CP, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2016, permettent de combler cette lacune.

Le nouvel art. 25a LESp vise à protéger la compétition sportive et, partant, l'intégrité et la crédibilité du sport en tant que bien immatériel. Cette disposition s'inspire des délits de corruption, mais sans qu'il y ait nécessité d'une violation d'un rapport de loyauté vis-à-vis d'un employeur ou d'un mandant. À cette caractéristique se substitue la falsification du déroulement normal de la compétition. Les éléments constitutifs de l'infraction ne visent cependant que les accords passés

¹⁶ SK 2011.33 et SK 2012.21

¹⁷ RS 311.0

en vue de corrompre ou l'instigation à manipuler une compétition sur laquelle des paris sont ouverts. Cette limitation n'a toutefois guère de portée, puisque dans la pratique, les manipulations de compétitions sportives interviennent justement généralement dans le cadre de paris sportifs.

Les art. 322^{octies} et 322^{novies} CP comblent du reste cette lacune, en affirmant que la corruption active et la corruption passive dans le domaine privé sont désormais punissables pénalement même lorsqu'aucun rapport de concurrence économique n'est concerné : il suffit qu'il existe entre un employé ou un mandataire et une personne morale de droit public un rapport de loyauté. Dès lors qu'un sportif ou un fonctionnaire a un devoir de loyauté vis-à-vis d'un employeur ou d'un mandant, il entre en ligne de compte comme auteur potentiel du délit de corruption privée selon les art. 322^{octies} et 322^{novies} CP. Il reste à savoir s'il sera possible au cas par cas, même en l'absence de rapport contractuel direct, de déduire l'existence d'un rapport de loyauté pertinent envers l'organisateur d'une manifestation du seul fait de l'acceptation du règlement d'une compétition. La jurisprudence le montrera.

Les nouvelles dispositions du code pénal permettent à la Suisse de satisfaire entièrement aux obligations prévues par l'art. 15 de la convention.

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

Par. 1 et 2: la convention impose aux Parties de d'ériger toute manipulation de compétitions sportives passible de sanction pénale en infraction principale dans le délit de blanchiment d'argent. Ce dernier, qui vise à dissimuler l'origine illicite du produit des infractions, implique en effet toujours une infraction initiale (aussi appelée infraction principale) qui est à l'origine des fonds criminels.

Selon la législation suisse, à une exception près¹⁸, seul un crime, c'est-à-dire un fait passible de plus de trois ans de peine privative de liberté, peut être considéré comme une infraction principale dans le cadre d'une affaire de blanchiment d'argent. Si cette condition est remplie dans tous les cas d'escroquerie (art. 146 CP), d'extorsion et chantage (art. 156 CP) ou de corruption d'agents publics suisses (art. 322^{ter} CP), elle l'est uniquement, dans le cas d'une manipulation de compétitions sportives au sens du nouvel art. 25a LESP, si l'infraction est une infraction qualifiée (commise par métier ou en bande organisée).

Considérant que les faits constitutifs d'une manipulation de compétitions sportives ne sont pas définis de la même façon partout, l'art. 15 de la convention laisse également aux Parties le soin de définir elles-mêmes les éléments constitutifs d'une infraction principale du blanchiment d'argent.

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

¹⁸ Cette exception concerne les délits fiscaux qualifiés, qui ne jouent toutefois aucun rôle ici.

Le par. 3 enjoint aux Parties d'examiner dans quelle mesure il serait possible d'inclure la manipulation de compétitions sportives dans les mesures de prévention que les opérateurs de paris doivent prendre contre le blanchiment d'argent. Il s'agirait notamment d'exiger des opérateurs qu'ils appliquent des exigences de diligence à l'égard des consommateurs, de tenue des registres et de déclaration.

L'art. 42 LJAr impose aux opérateurs de paris sportifs et aux maisons de jeu d'élaborer un programme de mesures de sécurité dans lequel ils définissent les mesures qu'ils entendent prendre pour assurer une exploitation sûre et transparente des jeux et pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent, compte tenu des dangers potentiels et des caractéristiques des canaux de distribution des différentes offres de jeux. Les art. 43, 64, 65, 67 et 68 LJAr imposent au surplus des obligations concrètes en matière d'information et de lutte contre le blanchiment d'argent.

Art. 17 Complicité

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

La convention demande expressément que la punissabilité de la manipulation de compétitions sportives soit étendue à la complicité (y compris l'instigation). L'art. 16, par. 1, prévoit aussi que la complicité passible de sanctions pénales soit considérée comme une infraction principale du blanchiment d'argent.

Les art. 24 et 25 CP prévoient de manière générale que la complicité et l'instigation à commettre un crime ou un délit sont passibles de sanctions pénales. Même si la complicité est a priori punie moins sévèrement punie, le caractère délictueux de l'acte demeure. Cela est vrai tout autant pour la complicité et l'instigation dans le domaine de la manipulation de compétitions sportives, dès lors que le caractère criminel de cette manipulation est avéré (parce qu'elle constitue une infraction qualifiée). La complicité et l'instigation constituent ainsi également toutes deux une infraction principale du blanchiment d'argent : là encore, la Suisse est en conformité avec les exigences de la convention.

Art. 18 Responsabilité des personnes morales

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

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

personne morale ou lorsqu'elle a autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale.

Selon le par. 2, la responsabilité de la personne morale peut être pénale, civile ou administrative.

Selon le par. 3, la responsabilité de la personne morale doit être élargie aux cas dans lesquels ses dirigeants ont négligé de surveiller leurs subordonnés et où cette absence de surveillance a permis la commission d'une infraction.

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

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

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

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

En droit suisse, la responsabilité subsidiaire des personnes morales n'exclut pas la punissabilité de la personne physique. Elle s'applique lorsque l'auteur ne peut pas être puni en raison d'un manque d'organisation de l'entreprise. L'art. 102, al. 1, CP n'entre donc pas en conflit avec l'art. 18, par. 4, de la convention.

Au regard du droit civil, l'art. 55 CO ¹⁹ (responsabilité de l'employeur) établit que l'entreprise est responsable de manière générale du dommage causé par ses travailleurs. L'entrepreneur est donc responsable du dommage que ses employés ou auxiliaires causent à un tiers dans l'accomplissement de leur travail (activité de

¹⁹ RS 220

service ou commerciale). Cette responsabilité n'est donc pas limitée aux actes des dirigeants de l'entreprise.

Outre la responsabilité pénale et la responsabilité civile, il existe aussi, pour prévenir directement les risques de manquements futurs, l'instrument de la responsabilité administrative et des sanctions qui s'y attachent – p. ex. le retrait d'une autorisation, le refus d'accorder une subvention ou l'obligation de rembourser une subvention. Le droit suisse connaît différents mécanismes de ce type, qui ne sont toutefois pas tous applicables à l'ensemble des entreprises et qui ne sont opérationnels que dans certains secteurs du marché et de l'économie. Face à un manquement commis par un opérateur de paris sportifs, l'autorité de surveillance peut, au titre de sanction administrative, ordonner les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation régulière ou à la suppression de l'irrégularité (art. 108, al. 1, let. g, LJAr) et infliger une peine pécuniaire (art. 109 LJAr). Les organisations sportives qui contreviennent aux règles de l'éthique et de la sécurité dans le sport, dont font partie les règles destinées à lutter contre la manipulation de compétitions sportives, peuvent se voir refuser une aide financière ou demander la restitution d'une aide déjà accordée (art. 32, al. 1, let. d, LESp).

Chapitre V Compétence, droit pénal procédural et répression

Art. 19 Compétence

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

Le par. 2 prévoit la possibilité d'émettre une réserve sur l'applicabilité du par. 1, let. d, cette réserve devant être formulée au moment de la ratification de la convention au plus tard.

Les infractions commises à l'étranger par des étrangers sont poursuivies en Suisse à des conditions plus restrictives que celles qui sont formulées au par. 1, let. d, de la convention. La Suisse ne poursuit en effet ces délits que si l'extradition a été refusée pour des raisons qui ne concernent pas la nature des faits ou lorsqu'il s'agit de faits particulièrement graves proscrits par la communauté internationale. Qu'un criminel étranger réside habituellement en Suisse ne constitue donc pas une raison suffisante pour le poursuivre en Suisse pour un acte visé par la présente convention qu'il a commis à l'étranger. Aussi reviendra-t-il à la Suisse d'émettre une réserve en ce sens lorsqu'elle ratifiera la convention. Relevons du reste que sur les trois Etats – Norvège, Portugal et Ukraine – qui ont ratifié la convention à fin septembre 2017, le Portugal a lui aussi formulé une réserve à propos de l'art. 19, al. 1, let. d.

Le par. 3 prévoit que chaque Partie doit établir sa compétence pour les infractions visées par la convention même lorsque l'auteur présumé est présent sur son territoire et ne peut être extradé vers une autre Partie uniquement en raison de sa nationalité.

Les art. 6 et 7 CP permettent à la Suisse de répondre à cette obligation de poursuite en cas de non-extradition (conformément au principe *aut dedere aut judicare*). Par ailleurs, la loi sur l'entraide pénale internationale dispose à l'art. 7 qu'aucun citoyen suisse ne peut être extradé ou remis sans son consentement à un Etat étranger pour y faire l'objet d'une poursuite pénale. Enfin, la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957²⁰ règle à l'art. 6 l'extradition des nationaux, en prévoyant la même obligation de poursuite que celle qu'impose la présente convention.

Par. 4: avec l'internationalisation du phénomène de la manipulation de compétitions sportives, il peut arriver que plusieurs Parties aient compétence à l'égard de tout ou partie des personnes qui ont participé à la commission d'une infraction. Afin d'éviter la duplication des procédures, mais aussi pour améliorer l'efficacité et l'équité des procédures, les Parties concernées sont tenues de se consulter en vue de déterminer la juridiction la plus à même d'exercer les poursuites.

La Suisse exerce dans le cadre de la loi sur l'entraide pénale internationale la poursuite pénale qui lui est déléguée, en vertu, d'une part, des art. 85 à 87, qui régissent l'acceptation de la poursuite pénale par la Suisse, d'autre part, des art. 88 et 89, qui régissent la délégation de la poursuite pénale à l'étranger. Les pays concernés se concertent lorsque l'application de cette disposition est envisagée.

Art. 20 Préservation des preuves électroniques

Les infractions relatives à la manipulation de compétitions sportives peuvent impliquer un recours aux technologies de l'information et de la communication et, dans certains cas, faire partie des délits relevant de la cybercriminalité. Il peut s'agir de l'interception illégale de données à des fins de chantage, d'une falsification informatique visant à altérer des informations sur des compétitions sportives ou des paris s'y rapportant, ou encore d'une atteinte à l'intégrité d'un système destinée à entraîner l'annulation d'une transaction portant sur des paris en cas de manipulation infructueuse.

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

L'art. 20 demande donc aux Parties de prendre les mesures propres à préserver les preuves électroniques ainsi que les supports de données et systèmes informatiques concernés. Il s'agit plus précisément d'ordonner la conservation des données informatiques stockées, la conservation des données relatives au trafic, les injonctions de produire, la saisie des données stockées, la collecte en temps réel des données relatives au trafic et l'interception des données relatives au contenu. Ces mesures doivent évidemment être conciliables avec le droit national, ce qui implique p. ex. d'observer les contraintes particulières que pourrait imposer la législation sur la protection des données.

²⁰ RS 0.353.1

Ces mesures trouvent toutes leur base légale dans le Code de procédure pénale suisse (CPP)²¹, en particulier dans les art. 246 à 248 et 263 à 281. Au surplus, la nouvelle loi sur les jeux d'argent prévoit de compléter le CPP par les art. 269, al. 2, let. i, et 286, al. 2, let. h, qui permettront d'ordonner des surveillances électroniques et des investigations secrètes en cas de manipulation qualifiée d'une compétition sportive au sens du nouvel art. 25a, al. 3, LESP.

Même si la surveillance des communications en temps réel n'est ainsi autorisée qu'en cas de grave manipulation de compétition sportive, notamment de manipulation par métier ou commise en bande organisée, la Suisse n'en satisfait pas moins aux obligations imposées par l'art. 20 de la convention. Comme il a déjà été souligné, la convention admet qu'il peut exister plusieurs façons de caractériser les éléments constitutifs d'une manipulation de compétitions sportives, et laisse en conséquence aux Parties le soin de définir les faits autorisant une surveillance électronique des communications.

Art. 21 Mesures de protection

Les Parties sont censées d'envisager l'adoption de mesures législatives pour protéger les personnes qui fournissent aux autorités compétentes des informations concernant des actes délictueux. Peuvent notamment avoir besoin d'une protection les personnes approchées par des organisations criminelles ou qui subissent ou ont subi des pressions de la part de telles organisations. En effet, les manipulations sont souvent associées à des menaces, du chantage ou de la coercition exercés sur des acteurs des compétitions sportives ou de l'encadrement des sportifs.

La Suisse a d'ores et déjà introduit des mesures de protection ad hoc dans ses lois. Elles peuvent être ordonnées en vertu des art. 149 à 151 CPP et de la loi du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins²².

Chapitre VI: Sanctions et mesures

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

La convention demande aux Parties de faire en sorte que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives, et puissent même aller jusqu'à des mesures privatives de liberté pouvant entraîner une extradition.

La convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, ratifiée par la Suisse, dispose que donnent lieu à extradition les faits punis d'une peine privative de liberté d'un an au moins.

Tous les délits passibles d'une sanction pour manipulation de compétitions sportives (en particulier la manipulation de compétitions sportives au sens du nouvel art. 25a LESP, la corruption privée active et la corruption privée passive au sens des art. 322^{octies} et 322^{novies} CP, l'escroquerie au sens de l'art. 146 CP, l'extorsion et le chantage au sens de l'art. 156 CP et la contrainte au sens de l'art. 181 CP) peuvent

²¹ RS 312.0

²² RS 312.2

donner lieu à une amende et à une peine privative de liberté d'un an ou plus, et donc à l'extradition du délinquant.

Art. 23 Sanctions à l'encontre des personnes morales

Les personnes morales peuvent elles aussi être sanctionnées en vertu de l'art. 18 de la convention : là encore, il s'agit de s'assurer que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

Conformément à l'art. 102 CP, les entreprises encourent une amende maximale de cinq millions de francs, fixée en fonction de la gravité de l'infraction, de l'ampleur du manque d'organisation et du dommage causé, et de la capacité économique.

En droit suisse, ni l'interdiction d'exercer une activité, ni le placement sous contrôle judiciaire, ni la dissolution par la voie judiciaire (toutes mesures visées au par. 1) n'entrent dans l'arsenal des sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre d'une personne morale. Il est vrai d'un autre côté que la convention ne n'oblige pas les Parties à créer les bases légales nécessaires pour pouvoir prendre de telles mesures, celles-ci étant vues simplement comme des outils supplémentaires mais facultatifs.

Art. 24 Sanctions administratives

L'art. 24 demande aux Parties de prendre les mesures et sanctions administratives nécessaires pour lutter efficacement contre la manipulation de compétitions sportives. Il peut s'agir notamment de dispositions administratives applicables aux opérateurs de paris sportifs, concernant p. ex. l'autorisation de proposer des paris sportifs ou la surveillance des activités des opérateurs. Toute infraction à l'une de ces dispositions doit entraîner une sanction efficace, proportionnée et dissuasive.

Selon l'art. 108 de la loi fédérale sur les jeux d'argent, l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution est compétente pour tout ce qui touche à l'autorisation et au déroulement des paris sportifs. En cas de violation de la loi ou d'autre irrégularité, elle peut ordonner les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre légal ou à la suppression de l'irrégularité (art. 108, al. 1, let. g, LJAr), arrêter des mesures de substitution (art. 108, al. 1, let. h, LJAr) et ordonner, au titre de sanctions administratives, des amendes pouvant aller jusqu'à 15 % du produit annuel brut des jeux (art. 109 LJAr).

Art. 25 Saisie et confiscation

Les Etats parties sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour permettre la saisie et la confiscation des biens issus d'une infraction liée à la manipulation d'une compétition sportive ou utilisés par une organisation criminelle pour commettre une telle infraction.

Le rapport explicatif du Conseil de l'Europe sur la convention précise qu'une saisie peut également porter atteinte aux droits de propriété de tiers qui ne sont pas les auteurs de l'infraction, et que leurs droits doivent donc être protégés.

En droit suisse, les instruments nécessaires sont prévus aux art. 263 à 268 CCP (conservation aux fins de preuve) et aux art. 69 à 72 CP (saisie d'avoirs). Les art. 70,

al. 2, et 71, al. 1 CP contiennent par ailleurs les règles applicables à la protection des tiers.

Chapitre VII Coopération internationale en matière judiciaire et autre

Art. 26 Mesures de coopération internationale en matière pénale

L'art. 26 demande aux Parties de coopérer dans toute la mesure du possible, sur la base du droit national comme du droit international, aux fins d'investigation, de poursuites et de procédures judiciaires.

La Suisse a ratifié la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne du 20 avril 1959 d'entraide en judiciaire matière pénale²³ et la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime²⁴. Ces conventions peuvent notamment être mises en œuvre pour permettre la coopération judiciaire en matière pénale dans le cadre de procédures visant des infractions établies conformément aux art. 15 à 17 de la présente convention. Cette dernière n'impose aucune obligation de coopération supplémentaire, ni, plus particulièrement, d'obligation réglementaire.

Par. 3 : lorsque la double incrimination est posée comme une condition de la coopération internationale, celle-ci est présumée remplie, même si le droit des deux Parties ne place pas la manipulation dans la même catégorie d'infractions, tant que le comportement à l'origine de l'infraction est punissable pénalement dans les deux Etats.

Le par. 4 prévoit qu'en cas d'infractions visées aux art. 15 à 17, la convention puisse servir directement de convention d'entraide judiciaire ou d'extradition entre les Parties si le droit national fait dépendre l'entraide judiciaire ou l'extradition en matière pénale de l'existence d'un traité et qu'un tel traité n'ait pas été conclu. Cette disposition étant simplement potestative, elle ne crée pour la Suisse ni droits ni obligations.

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

L'art. 27 doit être vu comme un appel adressé aux Parties à ne pas perdre de vue les mesures prises par les pays étrangers et leurs intérêts lorsqu'elles mettent en œuvre la convention, notamment en ce qui concerne la prévention. Cette disposition n'entraîne aucune obligation particulière pour la Suisse.

Art. 28 Coopération internationale avec les organisations sportives internationales

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

²³ RS 0.351.1

²⁴ RS 0.311.53

En tant que siège de nombreuses organisations sportives internationales, la Suisse entretient avec ces structures des contacts réguliers, à différents niveaux et concernant les sujets les plus divers, parmi lesquels l'intégrité du sport.

Par ailleurs, les fédérations sportives internationales seront associées à l'échange d'informations en tant que de besoin, conformément aux art. 64 et 65 LJAr.

Chapitre VIII: Suivi

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

Art. 29 Communication d'informations

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

Art. 30 Comité de suivi de la convention

Le par. 1 prévoit la constitution du Comité de suivi.

Par. 2: chaque Partie peut se faire représenter au sein du Comité de suivi par un ou plusieurs délégués, notamment par des représentants des autorités publiques chargées du sport, de faire respecter la loi ou de la régulation des paris sportifs. Chaque Partie bénéficie en tout état de cause d'une voix.

Par. 3 : la possibilité qui est donnée au Comité de suivi d'inviter des Etats non parties à la convention et des organisations ou organismes internationaux à assister à ses réunions constitue l'une de ses prérogatives majeures. Il peut ainsi bénéficier d'une expertise supplémentaire et de l'expérience de tiers déjà impliqués dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives ou dans d'autres activités en rapport avec celle-ci.

Par. 4: le Comité entre en fonction dès que la convention est entrée en vigueur.

Par. 5: la convention ne dit rien ni du fonctionnement ni des procédures de prise de décision du Comité, qui adopte lui-même son règlement intérieur par consensus. On peut donc supposer que ses décisions seront-elles aussi prises par consensus.

L'importance du Comité réside notamment dans la compétence qui lui est donnée d'établir la liste des organisations sportives soumises à la convention, et donc des sports et disciplines sportives concernés. Les représentants de la Suisse au sein du Comité devront donc disposer à cet égard d'un mandat. En conséquence, lorsqu'il habilitera le Conseil fédéral à ratifier la convention, il devra également l'habiliter à déléguer des représentants au Comité et à leur donner des instructions. Le Conseil fédéral se verra ainsi conférer la compétence d'établir lui-même la liste des organisations sportives et, partant, des sports et des disciplines, qui seront soumis à la convention.

Art. 31 Fonctions du Comité de suivi de la convention

Par. 2: l'une des principales fonctions du Comité est de dresser une liste des organisations et, partant, des sports, qui relèveront de la convention. S'agissant des fédérations et des sports traditionnellement actifs au seul échelon national, comme la lutte suisse ou le hornuss, il incombera aux Etats parties concernés de demander au Comité d'inscrire ces fédérations ou sports sur la liste s'ils souhaitent que la convention leur soit applicable.

Cette liste constitue certes un élément dynamique en termes de systématique du droit car, alors même qu'elle ne fait pas l'objet de la ratification par les différents Etats, c'est elle qui permet de définir le champ d'application matériel de la convention. On trouve toutefois déjà un élément dynamique similaire dans la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage dans le sport, ratifiée par la Suisse : cette convention, en effet, loin de définir ce qu'il faut entendre par « sport », s'applique simplement à tous les fédérations sportives et sports qui acceptent de se soumettre aux règles de l'AMA.

Eu égard à la définition très large du sport sur laquelle se fondent la convention et la LESp, on peut considérer que l'établissement d'une liste positive constitue une limitation du champ d'application de la convention: en effet, seules les compétitions organisées dans les sports figurant sur cette liste entrent dans le champ d'application de la convention. Donc, même si cette liste ne fait partie intégrante ni de la convention ni de la décision de ratification, elle n'entraînera pas d'obligations supplémentaires pour la Suisse. Lorsque la convention a été élaborée au sein de l'APES, il a été souligné qu'il conviendrait d'inscrire en premier lieu sur la liste les fédérations sportives internationales dont les sports sont des disciplines olympiques ou sont reconnus comme disciplines non olympiques par le CIO. Il s'agit donc des sports de l'ASOIF (Association des fédérations internationales des sports olympiques d'été), de l'AIOWF (Association des fédérations internationales des sports olympiques d'hiver) et de l'ARISF (Association des fédérations internationales de sports reconnues par le CIO).

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

Par. 4 et 5: pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la convention, le Comité peut organiser des réunions d'experts ou faire réaliser des revues par les pairs dans les différents Etats parties, au moyen par exemple de visites ou d'auditions sur place, qui devront toutefois être convenues d'avance. Il s'agit d'aider les Etat concernés à améliorer leurs politiques, à adopter de bonnes pratiques et à se conformer aux normes et aux principes établis.

Chapitre IX: Dispositions finales

La rédaction des art. 32 à 41 s'inspire pour l'essentiel des «Modèles de clauses finales pour les conventions et accords conclus dans le cadre du Conseil de

l'Europe», approuvés par le Comité des Ministres lors de la 315^e réunion des Délégués, qui s'est tenue en février 1980.

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

Art. 32 Signature et entrée en vigueur

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

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

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

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

Art. 34 Conditions et sauvegardes

Il va sans dire que toutes les mesures prises par les Etats et en particulier celles qui portent atteinte à la liberté des personnes doivent être prises dans le respect des garanties constitutionnelles.

Art. 35 Application territoriale

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

La limitation de l'application territoriale de cette convention ne fait pas débat s'agissant de la Suisse.

Art. 36 Clause fédérale

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

Art. 37 Réserves

Comme il a été mentionné précédemment, la Suisse se réservera le droit de ne pas poursuivre les infractions commises à l'étranger par des citoyens suisses ou des citoyens étrangers résidant habituellement en Suisse, conformément à l'art. 7 CP.

Art. 38 à 41

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

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

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

La nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent, qui remplacera la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels et la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu²⁵, permettra de combler les lacunes que présente le droit national en matière de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Les obligations prévues dans le projet de convention ont d'ores et déjà été prises en considération dans ce texte : de la sorte, il suffira à la Suisse d'adopter la loi sur les jeux d'argent pour être en conformité avec la convention. Comme il a été indiqué dans la loi et dans le message qui l'accompagne, les principales tâches de mise en œuvre seront assumées par l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution.

Le message relatif à la loi sur les jeux d'argent expose de manière circonstanciée les conséquences qu'entraînera la refonte de la réglementation applicable aux jeux d'argent. Il décrit aussi les mesures de lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

Concernant les conséquences sur l'état du personnel de la Confédération, ce message précise entre autres ce qui suit: «Le projet implique davantage de coordination entre les diverses autorités nationales et étrangères, notamment en matière de lutte contre l'offre de jeux non autorisés sur Internet et contre les manipulations de compétitions sportives. Globalement, cette tâche nécessitera un demi-poste supplémentaire.»

²⁵ RS 935.52

4.1.1 Conséquences financières

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

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'approbation de la convention n'aura pas d'effets sur l'état du personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Pour autoriser et surveiller les grands matchs, qui donnent lieu à des paris sportifs, la loi fédérale sur les jeux d'argent prévoit la création d'une autorité intercantonale de surveillance et d'exécution. En fait, il s'agit de la Commission des loteries et paris (Comlot), qui existe déjà et dont les compétences seront élargies pour comprendre, non plus seulement l'autorisation et la surveillance des jeux d'adresse automatisés, pratiqués de manière intercantonale ou en ligne, mais aussi, notamment, l'échange de données avec des acteurs suisses ou étrangers dans le domaine de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives et de la lutte contre les jeux de hasard illégaux, ainsi que le soutien aux autorités de poursuite pénale dans ces domaines. Cet élargissement des compétences devra le cas échéant être confirmé par les cantons dans le cadre d'une adaptation du concordat existant.

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

4.3 Autres conséquences

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

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

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

5.1 Relation avec le programme de la législature

La convention n'est annoncée ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁶, ni dans l'arrêté fédéral afférent du 14 juin 2016²⁷. Elle a été élaborée au cours de la législature 2011 à 2015, et signée en septembre 2014. Le mandat donné par Conseil fédéral prévoyait initialement que le message relatif à son approbation devait être adopté au cours de la même législature. Or, la loi sur les jeux d'argent – nécessaire à l'adoption de ce message – n'a été adoptée que le 29 septembre 2017.

5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La Stratégie pour le développement durable 2016–2019²⁸ insiste à plusieurs reprises sur l'importance sociale du sport. Afin que celui-ci puisse jouer son rôle de manière crédible, il importe de mettre en œuvre des mesures protégeant son intégrité, comme la lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²⁹, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³⁰).

²⁶ FF 2016 1105

²⁷ FF 2016 5183

²⁸ Consultable sous www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable

²⁹ RS 101

³⁰ RS 172.010

6.2 Forme de l'acte à adopter

Les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141, al. 1, let. d, Cst.). En vertu de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement ³¹, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont par ailleurs réputées importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst.

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

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

³¹ RS 171.10

