



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 21 mars 2013
cdpc/docs 2013/cdpc (2013) 3

CDPC (2013) 3

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

**SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LE
PROTOCOLE A LA CONVENTION CIVILE SUR LA CORRUPTION:
SECTEURS A BUT NON LUCRATIF**

Document préparé par la
Direction générale I - Droits de l'homme et Etat de droit

Site Internet du CDPC : www.coe.int/cdpc
Adresse électronique du CDPC : dgi.cdpc@coe.int

Introduction

En juin 2012, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a « invité le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), en coopération avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et l'APES (Accord partiel élargi sur le sport), à considérer la faisabilité d'un protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173), qui pourrait étendre le périmètre d'application de ses dispositions au secteur privé à but non lucratif, notamment le sport. » (voir point 4 de la décision du CM ci-jointe).

Dans le cadre du suivi de cette décision, le CDPC a décidé “de charger le Secrétariat d'inviter les délégations à répondre au bref questionnaire suivant, afin de permettre au CDPC et au GRECO de prendre position sur le sujet:

- Quels phénomènes ou pratiques frauduleux/frauduleuses éventuellement observé(e)s dans les secteurs à but non lucratif (tels que le sport, l'aide humanitaire, la politique, les syndicats, etc.) ne sont pas couvert(e)s par les dispositions juridiques existantes sur la corruption dans votre pays?
- A-t-on pour projet ou pour intention, dans votre pays, de prendre des mesures pour réagir à ces pratiques/phénomènes et remédier à d'éventuels vides juridiques en la matière?
- Avez-vous connaissance de la conduite d'éventuelles études sur ces pratiques/phénomènes dans votre pays?
- Selon vous, quelles sont les difficultés juridiques (ressenties) pour ériger ces pratiques/phénomènes en infraction?”

Ce questionnaire a été envoyé aux délégations du CDPC et du GRECO, et 29 réponses ont été reçues à ce jour et compilées dans un document du CDPC (CDPC (2012) 19 Bil rev).

Ce document contient des explications et des résumés des réponses et tente de tirer quelques conclusions préliminaires.

Synthèse des réponses

1. *Quels phénomènes ou pratiques frauduleux/frauduleuses éventuellement observé(e)s dans les secteurs à but non lucratif (tels que le sport, l'aide humanitaire, la politique, les syndicats, etc.) ne sont pas couvert(e)s par les dispositions juridiques existantes sur la corruption dans votre pays?*

Dans la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire, les faits de corruption dans les secteurs à but non lucratif sont couverts par la législation existante, qu'il s'agisse du code pénal, du droit pénal ou d'une loi spécifique de lutte contre la corruption. Ainsi, le code pénal du Monténégro contient des articles spécifiques traitant de la corruption de responsables au sein d'organisations sans but lucratif et d'institutions. Plusieurs Etats ont un article spécifique dans leur code pénal (exemples : Belarus, France, Grèce) ou dans leur loi de lutte contre la corruption (exemple : la Pologne) concernant la corruption dans le sport.

Certains pays ont répondu que la législation pénale actuelle est assez large pour couvrir les secteurs publics et privés, et que tous faits de corruption dans des secteurs non lucratifs tels que le sport seraient couverts par ces dispositions plus générales. Ainsi, le code pénal de la Slovénie a été modifié en 2012 pour donner une définition plus large des activités économiques afin de couvrir, en principe, la corruption dans le secteur non lucratif. En Ukraine, la loi de prévention de la corruption et de lutte contre celles-ci couvre les faits de corruption commis par des personnes travaillant dans des domaines tels que le sport, l'aide humanitaire, les activités syndicales, etc.

Dans certains pays, le code pénal couvre certes certains aspects de la corruption dans le sport, comme la corruption de fonctionnaires. Quand il s'agit de personnes qui n'occupent pas une fonction publique, comme les joueurs ou les arbitres qui acceptent des avantages pour truquer un match, d'autres dispositions sont applicables, comme celles qui concernent la fraude ou l'abus de confiance (exemples : Allemagne, Turquie). Outre le code pénal, certains pays ont adopté des lois spécifiques sur la corruption dans le sport, comme Chypre (loi sur l'organisation du sport, 1969) et le Portugal (loi sur la corruption dans le sport, 2007). En Turquie, la loi sur la prévention des violences et des troubles dans le sport couvre également le trucage de matchs et les divers avantages, tout comme la loi italienne sur la manipulation des résultats dans les compétitions sportives.

Par contre, dans certains pays comme l'Estonie et la République de Moldova, il semblerait que la corruption dans des secteurs à but non lucratif ne soit pas couverte par la législation existante. La loi estonienne n'exclut pas explicitement le secteur à but non lucratif, mais le pays n'a pas d'expérience pertinente dans ce domaine, tandis qu'en Moldova, de nombreuses pratiques illégales comme la corruption dans le sport ne sont pas couvertes par le code pénal actuel. En Bosnie-Herzégovine il n'existe pas de dispositions spécifiques, mais la réponse évoque des règlements sur la responsabilité disciplinaire, sur lesquels il est possible de s'appuyer pour appliquer des sanctions.

La Lituanie indique par ailleurs que si la législation existante couvre, en théorie, toutes les pratiques de corruption, personne n'a jamais été condamné pour des faits de corruption dans le sport, par exemple. A l'inverse, la République tchèque, où la corruption est couverte par le code pénal, mentionne une jurisprudence importante concernant le trucage de matchs.

En Suisse, il existe des dispositions sur la corruption dans le secteur privé mais il n'est toujours pas certain qu'elles puissent s'appliquer aux organisations sportives. Cette question fait actuellement débat. De même, en Finlande, où la législation sur la corruption couvre à la fois le secteur public et le secteur privé, il n'est pas clair si pour le trucage de matchs, par exemple, la législation qui couvre les rencontres de haut niveau est également applicable à celles de niveaux plus modestes (non professionnelles).

Une garantie supplémentaire qui existe dans les pays qui pratiquent la *Common Law* est l'infraction de collusion en vue de commettre une escroquerie (Irlande) ou de collusion en vue de commettre une ou plusieurs infractions (Royaume-Uni). Les Pays-Bas affirment que leur législation actuelle est assez large pour couvrir de tels faits de corruption.

La réponse de la Suède mentionne des changements apportés au code pénal pour modifier les dispositions sur la corruption (juillet 2012), mais ajoute que rien n'empêche les organisations sportives de prendre des mesures d'autorégulation pour renforcer la protection contre la manipulation des résultats sportifs, par exemple.

Conclusion

En conclusion, dans pratiquement tous les pays qui ont répondu au questionnaire, la législation existante couvre les actes de corruption commis dans le secteur à but non lucratif. La forme qu'une telle législation peut prendre varie toutefois d'un pays à l'autre. Dans certains Etats, ce sont les dispositions générales du code pénal qui s'appliquent, et dans d'autres ce sont des dispositions plus spécifiques de ce même code pénal. Certains pays déclarent que des lois de lutte contre la corruption sont également applicables. Quelques Etats ont mis en place des lois spécifiques pour des infractions précises, comme la manipulation des résultats sportifs. Il semble toutefois que les exemples de sanctions effectivement appliquées suite de tels faits de corruption soient peu nombreux. De plus, toujours dans le domaine du sport, des mesures supplémentaires pourraient être prises par les fédérations pour améliorer la protection contre la corruption et la manipulation de résultats sportifs.

2. A-t-on pour projet ou pour intention, dans votre pays, de prendre des mesures pour réagir à ces pratiques/phénomènes et remédier à d'éventuels vides juridiques en la matière?

Dans 20 des 29 Etats qui ont répondu au questionnaire, rien n'est prévu pour réagir à de telles pratiques à l'avenir. Trois pays, la Grèce, la Suède et la Suisse, expliquent que leur législation a récemment été amendée (2012). L'Allemagne invoque la nécessité d'éviter une pénalisation excessive dans ce domaine.

À Chypre, la loi sur les organisations sportives est actuellement révisée en vue d'amender les dispositions pénales relatives à la corruption dans le sport, qui pourraient être renforcées et/ou modifiées. Il en va de même en Ukraine, où un projet de loi « visant à prévenir et à combattre le trucage des résultats sportifs et les autres faits de corruption dans le football » est en cours d'examen.

La Finlande prévoit de compléter son code pénal par des dispositions sur le trafic d'influence. Des discussions ont déjà eu lieu, mais aucune disposition pratique n'a encore été prise.

En Irlande, le projet de loi sur la justice pénale (corruption) a été approuvé en juin 2012. Quand il entrera en vigueur, il renforcera les lois existantes qui érigent en infraction pénale les faits de corruption commis en Irlande en couvrant également la corruption active et passive, et il devrait être formulé en termes suffisamment larges pour couvrir le secteur non lucratif.

Dans « L'ex République yougoslave de Macédoine » où, grâce aux derniers amendements apportés en 2009, le code pénal couvre déjà d'une manière assez étendue de nombreuses pratiques de ce genre, de nouveaux articles pourraient être ajoutés pour le trucage des matches, la violence lors des rencontres sportives et la corruption dans le sport.

Même si la République de Moldova a récemment adopté une loi sur la corruption, elle prépare actuellement un projet de loi pour conformer le code pénal aux recommandations de la CM Rec (2011)¹⁰ *sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment les matches arrangés*. Il s'agirait notamment d'ajouter deux articles sur la manipulation de rencontres et les paris truqués. Ils érigeront en infraction pénale le fait d'encourager ou d'influencer un participant à une manifestation sportive afin qu'il intervienne pour fausser le résultat de celle-ci en échange de tout type d'avantage ou de profit. Les paris illicites ou l'incitation à participer à des paris illicites seront également érigés en infraction pénale. Le projet de loi a été examiné par le parlement en première lecture en décembre 2012.

En Suisse, le travail législatif se poursuit pour appliquer les recommandations du troisième cycle d'évaluation du GRECO. Cela devrait clarifier les dispositions existantes sur la corruption dans le secteur privé.

Conclusion

Si certains pays ont récemment modifié leur législation ou adopté de nouvelles lois ou prévoient de le faire prochainement, il s'avère que de nombreux autres n'ont pas de dispositions pénales spécifiques applicables aux faits de corruption dans les secteurs

sans but lucratif, certains indiquant même qu'ils n'ont pas l'intention de préparer des lois spécifiques à cette fin.

3. Avez-vous connaissance de la conduite d'éventuelles études sur ces pratiques/phénomènes dans votre pays?

21 des 29 Etats qui ont répondu au questionnaire n'avaient connaissance d'aucune étude sur de telles pratiques. Soit ces informations ne sont pas disponibles, soit ils n'ont pas pu y accéder.

Pour les autres pays, des études ont été réalisées au niveau gouvernemental, comme en Belgique où l'Office Central pour la Répression de la Corruption (OCRC) a réalisé une étude sur le football, et en Suisse où un rapport a été publié en 2012 sur la lutte contre la corruption dans le sport et le trucage de matchs. En Grèce, l'ONG *Transparency International Greece* s'intéresse à la corruption dans le sport et a publié en 2011 un article sur le football et la corruption où elle déclare que le principal problème réside dans l'absence de tout mécanisme de contrôle interne. Dans d'autres pays, les milieux académiques s'intéressent au sujet, comme en Finlande où une thèse de doctorat est actuellement réalisée sur le sport, tandis que la faculté d'économie de Turku mène des recherches sur le marché des paris. En Lituanie, plusieurs études récentes se sont essentiellement penchées sur la corruption et la tricherie dans le sport.

En Finlande comme en Turquie, le gouvernement mène d'autres initiatives. Le gouvernement finlandais a récemment élaboré un programme d'action demandant d'identifier les secteurs où il y a des risques de corruption. Ce travail devrait être réalisé prochainement, et les sports pourraient figurer parmi les secteurs à risque. En Turquie, une brochure qui énonce les droits des citoyens et la réglementation administrative sera publiée à des fins de sensibilisation de la société.

Conclusion

Il est donc permis de conclure que des études et d'autres types d'initiatives sont menées, même si c'est dans un petit nombre d'Etats, dans des perspectives diverses et à une échelle limitée.

4. Selon vous, quelles sont les difficultés juridiques (ressenties) pour ériger ces pratiques/phénomènes en infraction?

19 des 29 pays qui ont répondu au questionnaire non pas constaté de difficulté juridique pour ériger ces pratiques en infraction. Quelques-uns (comme la Grèce ou l'Irlande) ont toutefois déclaré que la difficulté ne réside pas dans le fait de les ériger en infraction, mais dans les divers aspects des poursuites. A titre d'exemple, ils disent qu'il est difficile de démontrer le lien entre les performances délibérément mauvaises d'un joueur et un transfert d'argent.

D'autres pays, comme la Finlande, ont saisi l'occasion pour appeler à une sensibilisation accrue à ce problème.

La Bosnie-Herzégovine et l'Italie ont évoqué la possibilité d'adopter un nouvel instrument juridique dans ce domaine. Pour la Bosnie-Herzégovine, l'existence d'un instrument juridique unique (convention ou protocole) sur la question constituerait un

précieux outil, et une bonne base pour renforcer le cadre juridique national. Le Royaume-Uni s'est prononcé en faveur d'un cadre juridique complet et général. La Suisse estime qu'il est nécessaire de coordonner les efforts de tous ceux qui travaillent sur la question au niveau du Conseil de l'Europe.

Parmi ceux qui ont fait observer que le fait ériger de telles pratiques en infraction pénale pose des problèmes, certains se sont inquiétés du manque de clarté des notions et de la définition des termes utilisés. Dans le même ordre d'idées, la Slovénie a fait observer que la limite applicable aux cadeaux donnés ou acceptés et à leur interdiction n'est pas très claire, et qu'il est donc difficile de définir un fondement juridique et une pratique des tribunaux. En Lettonie, le problème réside dans le fait que la manipulation des résultats sportifs englobe un large éventail d'infractions dont certaines sont pénales et d'autres administratives.

La Belgique indique que son code pénal exige que les dirigeants ou les employeurs ne soient pas au courant et n'approuvent pas les actions des auteurs d'infractions. Cette disposition n'est pas entièrement satisfaisante parce que cette exigence pourrait être détournée pour permettre des accords visant à manipuler des résultats entre des dirigeants de deux clubs de football, par exemple, ou pour faire relaxer les personnes poursuivies à l'issue d'un match.

Conclusion

La plupart des pays qui ont répondu au questionnaire estiment qu'il n'y a pas de difficultés pour ériger de telles pratiques en infraction, mais certains considèrent que des problèmes pourraient résulter du manque de clarté des notions et des termes utilisés et de l'interprétation des lois actuelles. Pour d'autres, la collecte de preuves et la démonstration des infractions au cours d'une procédure pénale figurent souvent au nombre des principaux problèmes. Parallèlement, il est important de protéger les citoyens et de tenir compte de leurs droits.

Certains pays ont reconnu que l'éventualité d'un instrument juridique spécifique mérite d'être envisagée.

Conclusion générale

En général, dans la plupart des pays qui ont répondu au questionnaire, la corruption dans les secteurs à but non lucratif est couverte par la législation existante, et ces pays n'envisagent aucun changement. Par contre, dans certains pays la législation a récemment été amendée, ou de nouveaux textes sont en préparation. Les réponses ont également révélé que les études sont relativement rares dans ce domaine.

En outre, dans la plupart des pays qui ont répondu au questionnaire il n'existe aucune difficulté juridique particulière pour ériger ces pratiques en infraction, même si pour de nombreux pays il peut exister des problèmes dans l'interprétation des dispositions de la loi en raison, notamment, du manque de clarté des termes et des définitions. L'on se heurte également à de sérieux problèmes dans la collecte de preuves en vue d'étayer correctement les accusations dans les procédures pénales. La sensibilisation à la corruption dans les secteurs à but non lucratif pourrait également constituer une initiative utile dans le cadre d'un éventuel protocole à la Convention du Conseil de l'Europe sur la corruption.

ANNEXE

Point 8.1

12e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport (Belgrade, 15 mars 2012) –

Rapport du Secrétaire Général

(CM(2012)66)

Décisions

Les Délégués

1. prennent note des résolutions ci-dessous, adoptées par la 12e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport (Belgrade, Serbie, 15 mars 2012) (cf. document CM(2012)66, Annexe 3) :

- Résolution n° 1 sur la coopération internationale en matière de promotion de l'intégrité du sport contre les manipulations des résultats (matches arrangés) ;
- Résolution n° 2 sur les questions d'actualité de la coopération sportive paneuropéenne et, en particulier :
 - 2.1 sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne
 - 2.2 sur le renforcement des capacités de suivi de la Convention sur la violence des spectateurs ;

2. conviennent de les porter à l'attention de leurs gouvernements et de les transmettre aux Etats parties de la Convention culturelle européenne ainsi qu'aux Etats membres de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) ;

3. invitent le Comité de direction de l'APES, si besoin est, en coopération avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Moneyval et d'autres organes pertinents, et en coordination avec l'Union européenne, à ouvrir les négociations d'une éventuelle convention du Conseil de l'Europe contre la manipulation des résultats sportifs et notamment les matches arrangés. L'APES fera rapport sur le processus au Comité des Ministres, en vue de consultations, dès que possible. L'APES soumettra au Comité des Ministres le projet d'instrument consolidé qui pourra, finalement, être parachevé en tant que convention ou autre instrument ;

4. invitent le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), en coopération avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et l'APES, à considérer la faisabilité d'un protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173), qui pourrait étendre le périmètre d'application de ses dispositions au secteur privé à but non lucratif, notamment le sport ;

5. chargent le Secrétariat de transmettre les résolutions susmentionnées aux instances compétentes du Conseil de l'Europe pour information et afin qu'elles en tiennent compte dans leurs travaux ; invitent le Comité permanent de la Convention contre la violence des spectateurs à entreprendre en particulier un examen critique de la convention, comme préalable à d'autres mesures mentionnées dans la Résolution 2.2 ;

6. chargent le Secrétariat de transmettre les résolutions susmentionnées à l'Union européenne, pour information et en particulier la Résolution n° 2, chapitre 2.1 – Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ;

7. compte tenu des décisions 1 à 6 ci-dessus, prennent note du rapport du Secrétaire Général sur la 12e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport, tel qu'il figure dans le document CM(2012)66, dans son ensemble.