

Strasbourg, le 25 mai 2018

EPAS(2018)14rev
(T-MC(2018) 38)

Accord partiel élargi sur le sport (APES)

Un saut quantitatif vers un engagement politique et juridique dans la lutte contre la manipulation des compétitions sportives grâce à la Convention de Macolin

Rencontre informelle de mise en réseau – Moscou, 14 juin 2018

organisée par l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe en coopération avec le ministère des Sports de la Fédération de Russie

1. Actuellement, les instruments juridiquement contraignants de portée transnationale sont rares, voire inexistants dans ce domaine.
 - 1.1 Certains aspects importants des infractions liées au sport sont visés par des conventions internationales sur la corruption, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée (conventions des Nations Unies et du Conseil de l'Europe).
 - 1.2 La plupart des États membres du Conseil de l'Europe sont dotés de législations nationales sur ces questions. Toutefois, la manipulation de compétitions sportives englobe des pratiques de corruption qui ne sont visées ni par des conventions internationales ni par des lois nationales, notamment en ce qui concerne la possibilité de sanctionner de manière appropriée des infractions graves lorsqu'elles sont liées au sport.
 - 1.3 Moins de 20 pays ont récemment modifié ou adopté des lois spécifiques permettant d'appliquer des sanctions pénales pour combattre certaines manipulations, notamment les matchs truqués et les paris illégaux/irréguliers (voir les dispositions pénales types de l'ONUUDC et du CIO relatives aux poursuites pour manipulation de compétitions ([Model Criminal Law Provisions for the Prosecution of Competition Manipulation](#)), qui datent de 2013, et le manuel de l'ONUUDC et de l'ICSS consacré aux bonnes pratiques concernant les enquêtes sur les matchs truqués ([Resource Guide on Good Practices in the Investigation of Match-Fixing](#)), qui date de 2016).

- 1.4 L'absence d'instrument juridiquement contraignant qui soit applicable au niveau international, ajoutée au fait que les États membres ont des possibilités limitées d'harmoniser leurs législations nationales en matière de lutte contre la manipulation de compétitions sportives, crée une approche fragmentée qui a des conséquences négatives. Celles-ci qui peuvent notamment se résumer ainsi :
- des actions intersectorielles et/ou transnationales requièrent un cadre juridique solide dans lequel agir, cadre qui est actuellement inexistant ;
 - les mesures prises par les différents acteurs sont isolées ou non coordonnées, et/ou insuffisamment soutenues par leurs institutions, ce qui entraîne un gaspillage de ressources et d'énergie ;
 - des actions isolées ne sont ni garanties ni durables, ce qui risque de décourager certains acteurs et de limiter l'efficacité de leurs initiatives ;
 - des organismes qui doivent agir dans un environnement juridique ou administratif restrictif ne sont pas prêts à s'attaquer à la complexité du problème ;
 - les autorités nationales se sentent impuissantes car elles n'ont pas suffisamment de liens avec leurs homologues d'autres pays.
2. La Convention de Macolin est le premier et, actuellement, le seul instrument contraignant à définir la coopération nationale et transnationale dans le domaine spécifique de la manipulation de compétitions sportives au niveau international.
- 2.1 La Convention de Macolin a été élaborée par des pays et des organisations du monde entier et propose une conception commune du phénomène, y compris des définitions d'aspects pertinents du domaine (définition de l'infraction de manipulation de compétitions sportives, des acteurs, du terme « compétition », des infractions visées par la Convention, etc.).
- 2.2 Elle fait de la manipulation de compétitions sportives un domaine de compétence distinct.
- 2.3 Elle définit le meilleur moyen d'optimiser la législation nationale et établit un fondement juridique solide pour la coopération judiciaire nationale et transnationale.
- 2.4 Elle prévoit des solutions structurelles innovantes pour faciliter la coopération intersectorielle, y compris entre le secteur public et le secteur privé, ainsi que la coordination nationale et internationale (notamment au moyen de plateformes nationales).
3. Le blocage institutionnel au niveau de l'UE, qui continue d'empêcher les États membres de l'UE de ratifier la Convention de Macolin, retarde l'entrée en vigueur de la Convention du point de vue européen, ce qui a des effets sur la mise en œuvre d'actions globales. Il importe de comprendre que, vu la nécessité d'un instrument juridique international et vu l'intérêt croissant pour la Convention manifesté par des pays du monde entier, l'entrée en vigueur de la Convention est un objectif qui se rapproche toujours davantage – avec ou sans les États membres de l'UE. Les États membres de l'UE sont invités à prendre en considération l'utilité de se faire représenter au Comité de suivi de la Convention lorsqu'ils travaillent sur les moyens de sortir de l'impasse, notamment dans la mesure où ils ont pris l'initiative d'adopter ce texte.
- 3.1 Le blocage institutionnel réduit la portée des réformes juridiques et ralentit leur rythme ; il crée aussi des obstacles à l'harmonisation.
4. Toutefois, ce contretemps ne devrait pas avoir de répercussion sur les États non membres de l'UE, étant donné que la Convention est solide et suffisamment souple pour intégrer toutes les perspectives et tous les types de législation. Elle donne aux pays la possibilité d'être à la pointe de l'innovation législative destinée à protéger l'intégrité dans le sport.

5. Les ministres responsables du sport doivent réaffirmer leur fort attachement à la Convention de Macolin pour entretenir la dynamique politique. Quatre ans après l'adoption de la Convention, la situation est critique. Pour que la Convention puisse entrer en vigueur, il ne manque plus que deux ratifications à l'échelle mondiale. Entre-temps, les réseaux criminels profitent de l'absence de cadre juridique international pour continuer à manipuler les compétitions sportives.
 - 5.1 Promouvoir la ratification de la Convention de Macolin dans la perspective de son entrée en vigueur est le meilleur moyen de renforcer les engagements juridiquement contraignants et de faire participer autant de pays que possible aux travaux du Comité de suivi de la Convention ; celui-ci orientera la mise en œuvre de la Convention et influera ainsi sensiblement sur la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, tout en donnant des conseils, en assurant une base législative et en facilitant la coordination transnationale des plateformes nationales prévues par la Convention.
 - 5.2 Les États membres du Conseil de l'Europe qui ont déjà signé la Convention devraient trouver le moyen (lorsque cela est juridiquement possible) d'engager le processus de ratification (compte tenu du temps nécessaire pour se mettre en conformité avec la Convention) ; l'entrée en vigueur de la Convention relancera et entretiendra la dynamique politique souhaitée en faisant participer directement les États membres.
 - 5.3 Les États membres de l'UE devraient continuer à essayer – notamment au niveau politique – de faire pression sur les institutions européennes pour qu'elles trouvent un moyen de sortir de cette situation, qui donne l'impression que les institutions de l'UE sont incapables de traiter dûment un problème d'intérêt public. Ils sont invités à préparer le terrain, sur le plan du droit interne, pour être en mesure de ratifier la Convention dès que la situation institutionnelle se sera débloquée ; le Secrétariat du Conseil de l'Europe est prêt à apporter son aide aux pays intéressés, notamment par le biais d'activités entrant dans le cadre de projets.
 - 5.4 Les ministres responsables du sport devraient développer, par tous les moyens, leur capacité à lutter contre la manipulation de compétitions sportives, conformément au mandat que les États membres eux-mêmes leur ont confié en 2009, en particulier par le biais de la mise en œuvre effective de la Convention de Macolin. Le Conseil de l'Europe est actuellement le mieux placé pour maintenir et renforcer la cohérence de la « Communauté de Macolin » et convaincre les différents acteurs de travailler ensemble.
6. La « Feuille de route de Macolin » propose une stratégie cohérente pour mettre en œuvre ces objectifs, sur la base de trois éléments.
 - 6.1 Développer les groupes d'acteurs existants qui ont été organisés en réseaux opérationnels¹ pour mieux mesurer et combattre les menaces que représente la manipulation de compétitions sportives, compte tenu de leurs domaines de compétence spécifiques, et pour clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs avant de concevoir des outils et des mécanismes destinés à faciliter les synergies entre les groupes (« réseau de réseaux »).
 - 6.2 Accélérer la création de plateformes nationales fonctionnelles et équilibrées, qui doivent jouer un rôle stratégique essentiel en aidant les États à se mettre en conformité avec la Convention

¹ Cela concerne les différents réseaux liés aux pouvoirs publics (notamment le Réseau des ministères, le Réseau des autorités de régulation des paris et le Réseau des juges et procureurs, tous supervisés par le Conseil de l'Europe, mais aussi le Réseau de la police, supervisé par INTERPOL), les divers réseaux liés au mouvement sportif (dont le réseau supervisé par le CIO) et les réseaux liés aux opérateurs de paris (y compris les réseaux supervisés par la World Lottery Association, par l'Association européenne des loteries et totos d'État et par l'ESSA).

de Macolin, et qui doivent servir de cadre à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Le **Groupe de Copenhague** (Réseau des plateformes nationales) du Conseil de l'Europe, créé en 2016, contribue déjà beaucoup à la réalisation de cet objectif ; il propose des outils opérationnels fondés sur l'expérience pour améliorer l'efficacité des plateformes nationales, ainsi que leur coopération transnationale, et pour aider les services répressifs à enquêter sur la manipulation de compétitions sportives et à imposer des sanctions. L'entrée en vigueur de la Convention renforcera la légitimité et l'efficacité des plateformes nationales, en leur donnant un cadre législatif plus solide.

6.3 L'accent sera mis sur la dimension internationale de la Convention de Macolin et les pays seront encouragés à devenir Parties à la Convention, au moyen d'activités opérationnelles concrètes en faveur d'un fonctionnement juridiquement solide, qui s'inscriront dans le cadre du projet « Carton rouge à la criminalité dans le sport Plus – lutte contre la manipulation de compétitions sportives 2018-2020 » (projet KCOOS+). Ces activités opérationnelles, qui s'adressent aux pays du monde entier et à leurs acteurs nationaux, prennent la forme de séminaires destinés à accompagner les pays sur la voie de la ratification en leur apportant une assistance et des conseils techniques et juridiques et en facilitant la coopération et la coordination dans chacun des pays et entre les pays d'une même région (<https://www.coe.int/fr/web/sport/assistance-and-consultancy>).

6.4 La 3^e conférence internationale sur la lutte contre la manipulation de compétitions sportives – promotion et mise en œuvre de la Convention de Macolin (Strasbourg, 24-25 septembre 2018), vers laquelle convergent tous les efforts déployés actuellement dans le cadre de la Feuille de route de Macolin. Cette conférence sera axée sur les plateformes nationales. Elle permettra, d'une part, de réunir les membres qui participent déjà à une coopération nationale structurée et, d'autre part, de présenter de manière constructive les avantages juridiques et pratiques de la Convention à d'autres pays qui envisagent de la ratifier.

Questions à examiner

Les participants sont invités :

- à formuler des observations sur cette évaluation de la situation ;
- à exprimer leur point de vue sur l'urgence de la situation ;
- à recenser les obstacles que les pays rencontrent et qui les empêchent de progresser ;
- à déterminer quelles initiatives politiques et mesures de soutien aideraient les pays à surmonter ces obstacles ;
- à indiquer la faisabilité d'une signature et/ou d'une ratification de la Convention par leur pays (notamment pour les États non membres de l'UE).