



Bruxelles, le 27.7.2017
COM(2017) 387 final

2017/0166 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives en ce qui concerne les questions non liées au droit pénal matériel et à la coopération en matière pénale

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le trucage de matchs est largement considéré comme l'une des principales menaces pour le sport contemporain. Il porte préjudice aux valeurs du sport comme l'intégrité, la loyauté et le respect de l'autre. Cette pratique risque de détourner les amateurs et les supporters du sport organisé. De plus, elle est souvent liée à des réseaux criminels organisés agissant à l'échelle mondiale. Ce problème représente désormais une priorité des pouvoirs publics, du mouvement sportif et des organismes chargés de faire respecter la loi dans le monde entier. Afin de relever ces défis, le Conseil de l'Europe a invité les parties à la Convention culturelle européenne, dans le courant de l'été 2012, à entamer des négociations relatives à une convention du Conseil de l'Europe contre la manipulation des résultats sportifs. Les négociations ont commencé en octobre 2012, lors de la première réunion du groupe de rédaction du Conseil de l'Europe.

Le 13 novembre 2012, la Commission a adopté la «*recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations relatives à une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs*»¹. La recommandation de la Commission a été transmise au groupe de travail du Conseil sur le sport le 15 novembre 2012. À la suite de discussions menées au sein de ce groupe, le Conseil a scindé son projet de décision en deux décisions après y avoir ajouté des bases juridiques matérielles, notamment une base juridique découlant de la troisième partie, titre V, du TFUE². Une décision sur les questions liées aux paris et au sport a été adoptée par le Conseil le 10 juin 2013³. L'autre décision, adoptée par le Conseil le 23 septembre 2013, portait sur des questions relatives à la coopération en matière pénale et à la coopération policière⁴.

Le 9 juillet 2014, les délégués des ministres du Conseil de l'Europe ont adopté la convention sur la manipulation de compétitions sportives⁵. La convention a été ouverte à la signature le 18 septembre 2014 lors de la conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport. Conformément à son article 32, paragraphe 1, la convention est ouverte à la signature de l'Union européenne. Un certain nombre de parties, dont plusieurs États membres, ont signé la convention depuis lors.

Le 2 mars 2015, la Commission a présenté au Conseil ses propositions de décisions du Conseil sur la signature de la convention au nom de l'Union: i) une proposition de décision du Conseil sur la signature de la convention au nom de l'Union en ce qui concerne les questions liées au droit pénal matériel et à la coopération en matière pénale [COM(2015) 86] sur la base de l'article 82, paragraphe 1, et de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE; ii) une proposition de décision du Conseil sur la signature de la convention au nom de l'Union en ce qui concerne

¹ COM(2012) 655 final.

² La Commission a fait une déclaration à inscrire au procès-verbal du Conseil dans laquelle elle marque son désaccord avec l'insertion de cette base juridique matérielle, voir document n° 10509/13 du Conseil.

³ Décision 2013/304/UE du Conseil du 10 juin 2013 autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'UE, aux négociations relatives à une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs, à l'exception des questions relatives à la coopération en matière pénale et à la coopération policière (JO L 170 du 22.6.2013, p. 62).

⁴ Décision du Conseil autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'UE, aux négociations relatives à une convention internationale du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs, en ce qui concerne les questions relatives à la coopération en matière pénale et à la coopération policière (document du Conseil n° 10180/13).

⁵ Malte a voté contre la convention et introduit auprès de la Cour de justice européenne, le 11 juillet 2014, une demande d'avis sur la convention en application de l'article 218, paragraphe 11, du TFUE (avis 1/14).

les questions non liées au droit pénal matériel et à la coopération en matière pénale [COM(2015) 84] sur la base des articles 114 et 165 du TFUE. L'exposé des motifs de ces propositions de la Commission comportait une analyse détaillée des compétences de la convention. Les propositions de la Commission ont été discutées pour la dernière fois au sein du Coreper les 11 et 20 novembre 2015. À cette occasion, la présidence a conclu qu'elle ne donnerait pas suite au dossier sans avoir obtenu le consentement de l'ensemble des délégations.

Dans ce contexte, l'Union n'a pas encore signé la convention. La Commission considère que la signature de la convention devrait s'inscrire parmi les efforts déployés par la Commission pour participer à la lutte contre le truchage de matchs, conjointement avec d'autres instruments tels que la future initiative de la Commission concernant le truchage de matchs lié à des paris, dans le droit fil de la communication de la Commission de 2012 sur le jeu en ligne⁶, les travaux du groupe d'experts de l'UE sur le truchage de matchs, ainsi que les actions préparatoires et les projets portant sur le truchage de matchs⁷.

La présente proposition concerne l'instrument juridique relatif à la conclusion de l'accord.

2. L'ACCORD

Aux termes de l'article premier de la convention, le but de celle-ci 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*». À cette fin, le but ultime de la convention est de «*protéger l'intégrité du sport et l'éthique sportive*». Pour y parvenir, elle prévoit un certain nombre de mesures visant à prévenir, détecter et sanctionner la manipulation de compétitions sportives. Dans ce but, la convention promeut également la coopération internationale et instaure un mécanisme de contrôle permettant d'assurer le suivi des dispositions qu'elle établit.

La convention adopte une approche multidimensionnelle dans sa lutte contre la manipulation de compétitions sportives. En conséquence, les mesures à prendre varient en nature et touchent différents domaines du droit, le volet prévention étant le plus marqué⁸. Les autres domaines du droit concernés sont le droit pénal matériel, la coopération judiciaire en matière pénale, la protection des données, ainsi que la réglementation des activités de paris.

La plupart des dispositions sur la prévention se trouvent dans les chapitres II et III de la convention⁹, le chapitre III comportant un certain nombre de dispositions visant à faciliter l'échange d'informations entre l'ensemble des parties prenantes.

Les mesures portant sur les services de paris peuvent porter atteinte aux libertés du marché intérieur concernant le droit d'établissement et la libre prestation de services, dans la mesure où les opérateurs de paris exercent une activité économique. Selon l'article 3, paragraphe 5, point a), et l'article 11, notamment, le «*pari sportif illégal*» est défini comme étant tout pari sportif dont le type ou l'opérateur n'est pas autorisé, en vertu du droit applicable dans la juridiction où se trouve le joueur. Le terme «*droit applicable*» inclut le droit de l'UE. Cela implique qu'il faut aussi tenir compte de tout droit conféré par le droit de l'UE et que le droit

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/communication/index_fr.htm

⁷ À titre d'exemple récent: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index_en.htm

⁸ La prévention est abordée dans les chapitres II et III ainsi que dans les articles 27 et 28 de la convention.

⁹ Voir également les articles 27 et 28 de la convention, qui traitent d'aspects généraux en matière de coopération.

national des États membres doit respecter le droit de l'UE, notamment les règles du marché intérieur.

En revanche, les articles 9 à 11 prévoient des mesures qui pourraient conduire à un certain degré de rapprochement des législations. Par exemple, l'article 9 de la convention propose une liste indicative de mesures qui pourraient être appliquées par l'autorité de régulation des paris «*le cas échéant*» afin de lutter contre la manipulation de compétitions sportives en lien avec les paris sportifs. L'article 10, paragraphe 1, de la convention dispose que «*chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations d'initié par des personnes physiques ou morales impliquées dans la fourniture d'offres de paris sportifs (...)*» (soulignement ajouté). L'article 10, paragraphe 3, de la convention, vise à établir des obligations de communication en disposant que «*chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour obliger les opérateurs de paris sportifs à signaler sans délai les paris atypiques ou suspects à l'autorité de régulation des paris (...)*» (soulignement ajouté). Enfin, l'article 11 de la convention, qui porte sur la lutte contre les paris sportifs illégaux, offre encore plus de latitude aux parties. Il est formulé comme suit: «*chaque Partie étudie les moyens les plus adaptés de lutte contre les opérateurs de paris sportifs illégaux et envisage l'adoption de mesures dans le respect du droit applicable à la juridiction concernée, telles que (...)*».

Ces éléments montrent que l'article 9 et l'article 10, paragraphes 1 et 3, de la convention, établissent un fondement pour une éventuelle harmonisation en application de l'article 114 du TFUE, dans la mesure où les opérateurs de paris exercent une activité économique. L'article 11, dont le libellé est encore plus souple, implique tout de même un certain degré de rapprochement des dispositions qui peuvent aussi relever de l'article 114 du TFUE ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

En outre, il est possible que l'article 11 de la convention ait également une incidence sur les services fournis depuis un pays tiers. Les mesures en question, qui concernent directement l'«accès» à ces services, relèveraient de la politique commerciale commune de l'Union, conformément à l'article 207 du TFUE.

Le chapitre IV concerne le droit pénal et la coopération en matière d'exécution (articles 15 à 18). L'article 15 n'exige pas de réprimer globalement la manipulation de compétitions sportives, mais seulement certaines formes de cette pratique (lorsqu'elle comprend des éléments de corruption, de contrainte ou de fraude). L'article 16 concerne le blanchiment d'argent. Au niveau de l'Union, ce domaine est régi par la décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil¹⁰, ainsi que par la directive 2014/42/UE¹¹. L'article 16, paragraphe 3, de la convention relève de la compétence de l'UE et de l'article 114 du TFUE (directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme)¹². Le chapitre V sur la compétence, le droit pénal procédural et la répression, ainsi que le chapitre VI sur les sanctions et les mesures, contiennent des dispositions qui accompagnent les dispositions de droit pénal matériel des articles 15 à 18 de la convention. L'article 19 de la convention (compétence) constitue une disposition accessoire pour établir les dispositions pénales. Les articles 20, 21 et

¹⁰ Décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (JO L 182 du 5.7.2001, p. 1).

¹¹ Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

¹² La directive définit le cadre destiné à préserver la solidité, l'intégrité et la stabilité des établissements de crédit et des autres institutions financières ainsi que la confiance dans l'ensemble du système financier, et faire ainsi obstacle aux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

25 de la convention (mesures d'enquête, mesures de protection, saisie et confiscation) constituent des mesures de procédure pénale qui peuvent relever de l'article 82, paragraphe 2, points a) et b), du TFUE.

Le chapitre VII concerne la coopération internationale, notamment en matière judiciaire. Il importe de noter que la convention ne comporte aucun régime juridique qui supplanterait des règles existantes, et qu'elle est donc sans préjudice des instruments existant déjà dans les domaines de l'entraide judiciaire en matière pénale et de l'extradition¹³. À ce propos, il existe, au niveau européen, une panoplie complète d'instruments visant à faciliter la coopération judiciaire en matière pénale, qui pourrait s'appliquer soit aux différents modes opératoires du trucage de matchs, soit dès que le trucage de matchs aura été incriminé comme une infraction nouvelle dans l'ordre juridique des États membres¹⁴. Cela recouvrirait l'article 26 de la convention.

Conclusions

Actuellement, certaines infractions ne relèvent pas des dispositions de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. Pour le reste, l'Union est compétente, mais ne l'est exclusivement que pour deux dispositions: l'article 11 (dans la mesure où celui-ci s'applique à des services en provenance ou à destination de pays tiers) et l'article 14 sur la protection des données (en partie)¹⁵. Les dispositions restantes appartiennent au domaine de compétence partagée ou «auxiliaire».

3. BASE JURIDIQUE DE LA DECISION PROPOSEE

3.1. Base juridique matérielle

S'agissant de la base juridique, il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte¹⁶. Si l'examen d'un acte de l'Union démontre que ce dernier poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante, et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base

¹³ Paragraphe 21 du rapport explicatif.

¹⁴ Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (JO C 197 du 12.7.2000, p. 1), décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1), décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (JO L 196 du 2.8.2003, p. 45), décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves (JO L 350 du 30.12.2008), décision-cadre 2009/948/JAI du Conseil relative à la prévention et au règlement des conflits en matière d'exercice de la compétence dans le cadre des procédures pénales (JO L 328 du 15.12.2009, p. 42), directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO L 130 du 1.5.2014, p. 1), directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO L 127 du 29.4.2014, p. 39).

¹⁵ Les actes législatifs applicables pourraient comprendre la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31), le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1) et la décision-cadre 2008/977/JAI relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350 du 30.12.2008, p. 60).

¹⁶ Affaire C-377/12, Commission/Conseil, point 34.

juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante. À titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes¹⁷.

En l'occurrence, les bases juridiques matérielles potentiellement pertinentes sont les suivantes: article 16 du TFUE (protection des données), article 82, paragraphes 1 et 2, du TFUE (coopération judiciaire en matière pénale), article 83, paragraphe 1, du TFUE (droit pénal matériel), article 114 du TFUE (établissement et fonctionnement du marché intérieur), article 165 du TFUE (sport), article 207 du TFUE (politique commerciale commune).

Dans sa globalité, l'objectif de lutte contre la manipulation de compétitions sportives comporte des éléments de prévention et de coopération qui relèvent principalement de l'article 165 du TFUE, et des éléments de coopération et de rapprochement législatif qui relèvent de l'article 114 (pour les dispositions non pénales), de l'article 207 (dans la mesure où les dispositions concernent l'accès d'opérateurs de paris provenant de pays tiers), ainsi que de l'article 82, paragraphe 1, et de l'article 83 (pour le domaine pénal) du TFUE.

S'agissant des services de paris, les articles 114 et 207 du TFUE peuvent s'appliquer selon que les services en question sont ou non «internes à l'UE». On constate une prédominance de l'aspect relatif au marché intérieur dans l'ensemble de la convention, l'aspect de la politique commerciale commune n'apparaissant qu'à l'article 11 de la convention. Cependant, même si l'article 207 du TFUE n'est pas mentionné et qu'il est considéré comme secondaire par rapport aux aspects liés au marché intérieur, les États membres ne sont pas compétents pour les aspects en question relevant de la politique commerciale commune.

Quant à la protection des données, celle-ci n'étant pas l'objectif principal de la convention, les dispositions la concernant ont un caractère purement accessoire. De nos jours, de nombreuses conventions du Conseil de l'Europe rappellent la nécessité de respecter la protection des données, même si de telles obligations résultent aussi d'autres conventions (comme la convention n° 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel), sachant que les parties ne sont pas nécessairement les mêmes pour chaque convention.

En conséquence, les principales bases juridiques que possède l'UE pour exercer ses compétences sur l'ensemble de la convention (hormis les éléments qui ne relèvent pas de sa compétence) sont l'article 82, paragraphe 1, l'article 83, paragraphe 1, et les articles 114 et 165 du TFUE.

Le caractère composite de la convention et le fait que celle-ci renvoie à des compétences potentiellement exclusives de l'UE et à d'autres dont l'UE ne dispose pas, rendent impossible, aussi bien pour l'Union que pour les États membres, de conclure la convention séparément.

3.2. Base juridique procédurale

L'article 218, paragraphe 6, du TFUE, dispose que le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

L'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE, dispose que, lorsqu'un accord «*couvre des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire*», le Conseil adopte une décision de conclusion de l'accord après approbation du Parlement européen.

Tel que démontré ci-dessus, la convention sur la manipulation de compétitions sportives couvre des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire.

¹⁷ *Ibid.*, point 34 de l'arrêt.

En outre, la décision du Conseil sur la conclusion est soumise au vote à la majorité qualifiée conformément à l'article 218, paragraphe 8, du TFUE.

3.3. Conclusion

La base juridique de la présente proposition de décision devrait se composer des articles 114 et 165 du TFUE, en lien avec l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives en ce qui concerne les questions non liées au droit pénal matériel et à la coopération en matière pénale

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 114 et 165, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹⁸,

considérant ce qui suit:

- (1) Les dispositions sur la prévention sont principalement fixées dans les chapitres II et III de la convention¹⁹. Elles peuvent potentiellement être couvertes, en totalité ou dans une large mesure, par l'article 165 du TFUE. Il convient de mentionner que l'article 165 du TFUE constitue seulement une compétence auxiliaire qui exclut toute mesure d'harmonisation et ne remplace pas les compétences des États membres dans ces domaines²⁰.
- (2) D'autres mesures, en particulier l'article 9, l'article 10, paragraphes 1 et 3, et l'article 11, de la convention, contiennent quelques dispositions de portée limitée relatives au rapprochement des législations, qui peuvent entrer dans le champ d'application de l'article 114 du TFUE.
- (3) En outre, il est possible que l'article 11 de la convention ait également une incidence sur les services fournis depuis un pays tiers. Les mesures en question, qui concernent directement l'«accès» à ces services, relèvent de la politique commerciale commune (article 207 du TFUE). Les États membres ne sont pas compétents pour les aspects en question relevant de la politique commerciale commune.
- (4) L'article 14 sur la protection des données relève de la compétence de l'Union en application de l'article 16 du TFUE, et présente un caractère exclusif.
- (5) L'Union européenne promeut la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives en tant que moyen de contribuer aux efforts de l'Union européenne visant à lutter contre 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.
- (6) Conformément à la décision du Conseil [.....] du [.....], la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives a été signée par [...] le [...], sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

¹⁸ JO C , , p. .

¹⁹ Néanmoins, voir aussi les articles 27 et 28 sur la coopération en matière non pénale.

²⁰ Voir article 2, paragraphe 5, du TFUE.

- (7) Certaines dispositions de la convention concernent le droit pénal matériel et la coopération judiciaire en matière pénale et entrent donc dans le champ d'application de la troisième partie, titre V, du TFUE. Une décision distincte portant sur ces dispositions doit être adoptée par le Conseil parallèlement à la présente décision.
- (8) Il convient d'approuver la convention au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La conclusion de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives est approuvée au nom de l'Union.

Le texte de la convention est joint à la présente décision.

Article 2

Le président du Conseil désigne la personne habilitée à procéder, au nom de l'Union européenne, au dépôt de l'instrument d'approbation prévu à l'article 32 de la convention, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union européenne à être liée par la convention.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption. Elle est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*