

**DÉCISION N° 2022-154 DU 14 AVRIL 2022**

**PORTANT APPROBATION DU PLAN D' ACTIONS EN MATIERE DE LUTTE  
CONTRE LA FRAUDE ET CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE  
FINANCEMENT DU TERRORISME POUR L' ANNÉE 2022  
DU GROUPEMENT D' INTERET ECONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN  
POUR SON ACTIVITE SOUS DROITS EXCLUSIFS**

Le collège de l' Autorité nationale des jeux,

Vu le Traité sur le fonctionnement de l' Union européenne, notamment ses articles 49 et 56 ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l' égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ;

Vu la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l' utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ;

Vu la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l' utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE ;

Vu le code monétaire et financier, notamment le Titre VI de son Livre V ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment ses articles L. 320-2, L. 320-3 et L. 320-4 ;

Vu la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée relative à l' ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d' argent et de hasard en ligne, notamment le X de son article 34 ;

Vu le décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 relatif à l' encadrement de l' offre de jeux de La Française des jeux et du Pari mutuel urbain, notamment son article 3 ;

Vu l' arrêté du 9 septembre 2021 définissant le cadre de référence pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

Vu la décision n° 2021-155 du 3 juin 2021 portant approbation du plan d' actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour l' année 2021 du groupement d' intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 31 janvier 2022 tendant à l'approbation de son plan d'actions pour l'année 2022 en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 14 avril 2022,

*Considérant ce qui suit :*

### ***Sur le cadre juridique***

1. Aux termes de l'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure : « *Les jeux d'argent et de hasard qui, à titre dérogatoire, sont autorisés en application de l'article L. 320-6 ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire ; ils font l'objet d'un encadrement strict aux fins de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social, notamment en matière de protection de la santé et des mineurs* ». En vertu de l'article L. 320-4 du code de la sécurité intérieure, les opérateurs de jeux d'argent et de hasard légalement autorisés, dont ceux titulaires de droits exclusifs, concourent à la réalisation des objectifs de la politique de l'Etat en ce domaine, dont celui énoncé au 3° de l'article L. 320-3 du même code consistant « *à prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ». L'atteinte de cet objectif d'intérêt général contribue à la réalisation de l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

2. Le X de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée dispose : « *L'Autorité nationale des jeux contrôle le respect par les opérateurs de jeux en ligne et les opérateurs titulaires de droits exclusifs de leurs obligations en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, fixées aux chapitres Ier et II du titre VI du livre V du code monétaire et financier. Lorsqu'elle constate un manquement à ces obligations, elle saisit la Commission nationale des sanctions prévue à l'article L. 561-38 du même code. / Un arrêté du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé de l'Economie, pris sur proposition de l'Autorité, définit, à l'adresse des opérateurs titulaires de droits exclusifs et des opérateurs de jeux ou de paris en ligne, un cadre de référence pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. / Les opérateurs soumettent chaque année à l'approbation de l'Autorité leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ils rendent compte, à cette occasion, de la mise en œuvre du plan de l'année précédente. Le plan est établi dans le respect du cadre de référence prévu à l'alinéa ci-dessus. / L'Autorité nationale des jeux évalue les résultats des actions menées par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne et les opérateurs titulaires de droits exclusifs en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et peut leur adresser des prescriptions à ce sujet* ».

3. L'article 3 du décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 susvisé précise la procédure et les modalités d'approbation du plan d'actions des opérateurs titulaires de droits exclusifs : « *Avant le 31 janvier de chaque année, les opérateurs titulaires de droits exclusifs soumettent à l'approbation de l'Autorité nationale des jeux leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment pour leurs activités de jeux. / Ce plan présente les actions des opérateurs titulaires de droits exclusifs en matière de prévention des risques d'exploitation des jeux d'argent et de*

*hasard à des fins frauduleuses, ainsi qu'en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Il rend compte de l'exécution du plan d'actions de l'année précédente tel qu'approuvé par l'Autorité nationale des jeux ».*

4. Le premier alinéa de l'article R. 322-2-5 du code de la sécurité intérieure dispose : « *Lorsque le groupement d'intérêt économique Pari mutuel urbain autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement de paris hippiques, son autorisation est accordée après avis conforme du ministre de l'intérieur émis en considération des enjeux mentionnés à l'article L. 320-2* » et rappelés au point 1.

5. Pris sur proposition de l'Autorité nationale des jeux, l'arrêté du 9 septembre 2021 définissant le cadre de référence pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme précise la structure et le contenu des plans d'actions que les opérateurs de jeux d'argent et de hasard légalement autorisés doivent lui soumettre pour approbation.

6. Structurellement, comme l'énonce le cadre de référence, ce plan doit s'articuler autour, d'une part, du bilan des actions conduites par l'opérateur au cours de l'année précédente, et, d'autre part, des mesures qu'il entend mettre en œuvre durant l'année en cours afin de renforcer cette politique.

7. Substantiellement, comme le prévoit également le cadre de référence, les opérateurs titulaires de droits exclusifs doivent, dans un premier temps, **comprendre les risques** auxquels leur activité est exposée, afin de les évaluer puis de les classer en fonction de leur degré de criticité. A cet égard, ils doivent accorder une attention toute particulière au développement de certaines pratiques frauduleuses, tel que le rachat de tickets gagnants, facilitées par l'anonymat des joueurs propre à l'offre de jeu proposée en réseau physique de distribution. En outre, le comportement des joueurs engageant des mises par le biais de moyens de paiement anonymes implique de la part de ces opérateurs une vigilance accrue. En effet, si elle est licite, l'utilisation de ces moyens de paiement en matière de jeux d'argent et de hasard est cependant de nature à faciliter la fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, plus encore en réseau physique de distribution où les joueurs ne sont pas, en principe, identifiés. Il leur incombe, ensuite, de définir puis de **mettre en place des mesures ciblées et adaptées d'atténuation et de gestion de ces risques**. Ces mesures consisteront, entre autres, à l'aide de dispositifs de détection des atypismes, à déterminer **le degré de vigilance** à exercer sur chacune de leurs relations d'affaires, un risque de blanchiment ou de fraude faible ne nécessitant qu'une vigilance normale, un risque modéré ou élevé impliquant la mise en œuvre de mesures de vigilance complémentaires ou renforcées. A cet égard, il est rappelé que ce degré de vigilance doit être réévalué tout au long de la relation d'affaires, en fonction notamment des informations que l'opérateur recueille à l'occasion des contrôles qu'il mène dans son réseau de distribution. Il appartient ainsi à l'opérateur titulaire de droits exclusifs qui offre ses jeux en réseau physique de distribution **d'examiner avec un soin particulier les informations qu'il recueille de l'exploitation de ses points de vente**. Ainsi, un volume anormal de mises par rapport à la zone de chalandise où se situe le poste d'enregistrement où elles sont engagées doit appeler de la part de l'opérateur une réaction rapide pour en identifier les causes et, le cas échéant, prendre toutes les mesures, éventuellement conservatoires, qui s'imposent. La mise en œuvre par les opérateurs de jeux de ces mesures de vigilance normales, complémentaires ou renforcées est une obligation légale, au même titre que celles relatives à l'identification de la clientèle et à l'actualisation de la connaissance client. Dans un deuxième temps, les opérateurs de jeux doivent se doter des **moyens matériels, notamment informatiques, et humains** leur permettant de respecter ces obligations. A ce titre, il leur incombe de mettre en place des dispositifs leur

permettant, par exemple, de détecter les joueurs visés par une mesure de gel des avoirs afin de pouvoir prendre les mesures appropriées. Ils doivent former leur personnel et les détaillants aux problématiques relatives à la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux pour qu'ils soient à même d'identifier toute situation à risque et de prendre les mesures adaptées permettant de lever tout soupçon. Dans le cas contraire, l'opérateur doit être en mesure de remplir son **obligation déclarative**, en transmettant une déclaration de soupçon à TRACFIN. Enfin, les opérateurs titulaires de droits exclusifs doivent s'attacher à déployer un dispositif de **contrôle interne** leur permettant de s'assurer que les procédures qu'ils ont définies sont effectivement adaptées et correctement appliquées par leur personnel ainsi que par les détaillants mandataires qui distribuent leurs jeux ou paris en réseau physique de distribution. A cet égard, il leur appartient de rappeler aux personnes qui exploitent un poste d'enregistrement en réseau physique de distribution les obligations qui pèsent sur elles en cette qualité et d'agir de telle sorte que ces dernières contribuent activement à la lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

**8.** Il résulte de l'ensemble des dispositions qui précèdent que l'Autorité évalue chaque année les plans d'actions des opérateurs titulaires de droits exclusifs afin de s'assurer que ces derniers concourent effectivement et durablement à la réalisation de l'objectif d'intérêt général mentionné au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure et qu'ils participent, ce faisant, à la satisfaction de l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Dans l'analyse de ces plans d'actions, l'Autorité adopte une approche par les risques, qui consiste à évaluer le respect par les opérateurs de leurs obligations en fonction des risques spécifiques auxquels ils sont effectivement exposés. A cet égard, l'examen de ces plans doit permettre à l'Autorité de vérifier la mise en œuvre par ceux-ci des prescriptions que l'Autorité a pu leur adresser au titre de l'examen de leur plan d'actions pour l'année précédente, d'identifier les lacunes qui persistent dans leurs dispositifs et, le cas échéant, de définir des trajectoires de mise en conformité adaptées, au besoin en leur prescrivant l'adoption de certaines mesures dans un délai déterminé.

**9.** Les règles qui précèdent doivent par ailleurs être lues à la lumière des articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (liberté de prestation des services) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne tels que les interprète la Cour de justice de l'Union européenne. Selon celle-ci, l'institution d'un monopole constitue une mesure particulièrement restrictive de ces libertés, qui ne peut donc être justifiée que par des raisons impérieuses d'intérêt général, parmi lesquelles la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'Etat membre qui octroie des droits exclusifs doit être en mesure de prouver qu'il poursuit l'atteinte de cet objectif de manière cohérente et systématique. Il s'ensuit que l'Etat membre qui affirme vouloir prévenir et lutter contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme doit exercer un contrôle continu et concret sur l'opérateur en situation de monopole dont il régle l'activité.

**10.** En sa qualité d'autorité administrative d'un Etat membre, et eu égard aux missions et pouvoirs qui lui sont attribués, l'Autorité doit donc s'assurer que le plan d'actions en vue de prévenir et lutter contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme que lui soumet pour approbation un opérateur bénéficiaire de droits exclusifs, d'une part, traduit son engagement à lutter efficacement contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et, d'autre part, prévoit la mise en œuvre d'actions cohérentes, adaptées et proportionnées permettant d'atteindre cet objectif. Cette approbation est l'expression du

contrôle étroit que l'Etat exerce et qui justifie les droits exclusifs de l'opérateur, en l'occurrence le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

***Sur le plan d'actions du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN***

**11. Concernant les actions menées lors de l'année 2021**, l'Autorité constate que l'opérateur a poursuivi ses efforts pour mener une politique d'entreprise plus globale, cohérente et volontariste de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Pour ce faire, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a, par exemple, créé au sein de son organe exécutif un nouveau « comité d'audit et des risques » chargé d'évaluer la pertinence de l'analyse des risques auxquels son activité est exposée afin, le cas échéant, d'y apporter les modifications opportunes. L'ingénierie d'alertes de l'opérateur en matière de fraude est désormais régulièrement actualisée. Enfin, la quasi-totalité des titulaires de points de vente a bénéficié d'actions de formation et de sensibilisation à ces problématiques.

**12.** Cependant, il ressort du dossier déposé par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN que celui-ci n'a que partiellement mis en œuvre les prescriptions émises dans la décision n° 2021-155 du 3 juin 2021 susvisée. En effet, si l'opérateur a optimisé ses outils d'identification des personnes politiquement exposées et perfectionné son dispositif de détection des mises fractionnées, il n'a, en revanche, pas suffisamment mis en œuvre les moyens nécessaires pour renforcer le nombre et la qualité de ses inspections auprès de ses détaillants afin de vérifier le respect par ces derniers de leurs obligations en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

**13. Concernant les actions envisagées pour l'année 2022**, l'Autorité souligne que certaines d'entre elles marquent des avancées en matière de prévention et de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a prévu de renforcer la sensibilisation de son personnel et de son comité de direction aux obligations relevant de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. De plus, l'opérateur envisage de mener une politique globale de révision, d'actualisation et d'harmonisation de ses alertes afin de gagner en pertinence et en efficacité. Enfin, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a prévu de mettre en place un formulaire type de demande sur l'origine des fonds qui sera systématiquement adressé aux clients devant faire l'objet de mesures de vigilance renforcées.

**14. Toutefois, des efforts supplémentaires et significatifs** doivent être fournis par l'opérateur afin qu'il concoure de manière pleine et entière à la réalisation de l'objectif fixé au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure.

**15. En effet**, alors que les pratiques de fractionnement des mises ou des gains et de rachat de tickets gagnants semblent persistantes et que des points de vente situés dans des zones à risque présenteraient un niveau d'activité suspect, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN n'est toujours pas en mesure d'exercer un niveau satisfaisant de contrôle de ses points de vente. Le personnel de l'opérateur dédié à ses inspections auprès de ses points de vente demeure largement insuffisant au regard des enjeux d'ordre public et de l'importance du réseau de détaillants de l'opérateur composé de près de 13 000 points de vente. Le plan de contrôle ainsi que les outils de contrôle des points de vente de l'opérateur ne sont toujours pas finalisés et ne peuvent donc pas être effectivement mis en œuvre. Cette situation peut, d'une part, contribuer à déresponsabiliser les détaillants vis-à-vis de leur devoir de respecter les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et au titre desquelles ils doivent, en cas de manquement,

être sanctionnés. D'autre part, le nombre limité d'inspections envisagées par l'opérateur en points de vente ne peut qu'affecter l'exactitude de son analyse des risques et de sa cartographie des points de vente, lesquelles dépendent nécessairement de la claire et exacte perception de la manière dont ils sont concrètement exploités. Ce constat nuit enfin au bilan des actions passées et à venir de l'opérateur, en dépit d'une volonté désormais affichée par celui-ci de mener une politique volontariste en matière de lutte contre le blanchiment, en adéquation avec sa qualité d'assujetti bénéficiaire de droits exclusifs.

**16.** Il résulte de ce qui précède que l'évaluation ainsi menée par l'Autorité du plan d'actions groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2022 justifie qu'il soit approuvé par l'Autorité, sous réserve des prescriptions énoncées à l'article 2 de la présente décision.

### **DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** L'Autorité nationale des jeux approuve le plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN relatif à son activité sous droits exclusifs pour l'année 2022, sous réserve de la mise en œuvre effective des prescriptions énoncées à l'article 2.

**Article 2 :** Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN instaure une politique de contrôle des personnes exploitant ses postes d'enregistrement lui permettant de vérifier que ces derniers participent effectivement à la prévention et à la lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. A cette fin, il se dote des moyens humains nécessaires et augmente significativement le nombre ainsi que la fréquence de ses contrôles auprès de ses détaillants en réseau physique de distribution, notamment auprès de ceux dont il ne peut ignorer, eu égard aux données qu'il recueille dans l'exercice de son devoir de vigilance, qu'ils enregistrent un volume de mises particulièrement élevé au regard de leur zone de chalandise. S'il s'avère, à l'issue d'un contrôle qu'il a diligenté, qu'une personne exploitant un poste d'enregistrement en réseau physique de distribution a manqué à ses obligations au titre de la lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN la sanctionne, dans le respect du contrat qui les lie. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN documente sa politique de contrôle en réseau physique de distribution.

**Article 3 :** La mise en œuvre du plan d'actions et des prescriptions qui précèdent s'exerce dans le respect du cadre de référence pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et du règlement général sur la protection des données susvisés.

**Article 4 :** Le directeur général de l’Autorité nationale des jeux est chargé de l’exécution de la présente décision qui sera notifiée au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN et publiée sur le site Internet de l’Autorité.

Fait à Paris, le 14 avril 2022.

**La Présidente de l’Autorité nationale des jeux**

**Isabelle FALQUE-PIERROTIN**

*Décision publiée sur le site de l’ANJ le 20 avril 2022*