

**DÉCISION N° 2023-055 DU 23 MARS 2023**

**RELATIVE AU PLAN D' ACTIONS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE  
ET CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU  
TERRORISME POUR L' ANNÉE 2023 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. 320-3 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 la loi du 2 juin 1891 modifiée ayant pour objet de réglementer l' autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, notamment son article 5 ;

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 décision n° 2022-154 du 14 avril 2022 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 2022 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs ;

Vu la décision n° 2021-226 du 25 novembre 2021 portant approbation du programme annuel des jeux et paris du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2022 ;

Vu la décision n° 2022-222 du 17 novembre 2022 portant approbation du programme annuel des jeux et paris du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023 ;

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 31 janvier 2023 tendant à l'approbation de son plan d'actions pour l'année 2023 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 23 mars 2023,

Considérant ce qui suit :

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

1. 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 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. A cette fin, le 9 *bis* de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier range parmi les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme les opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 susvisée.

2. Aux termes des alinéas 2 à 4 du X de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 susvisée : « *Un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'économie, 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 dispose ainsi que : « *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. 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 agréés ou titulaires de droits exclusifs doivent lui soumettre pour approbation. Cet arrêté prévoit que ces plans comprennent, d'une part, un bilan des actions qu'ils ont conduites au cours de l'année précédente, notamment au regard des prescriptions que l'Autorité a pu leur adresser pour cet exercice, et, d'autre part, l'exposé des mesures qu'ils entendent mettre en œuvre durant l'année en cours afin de concourir à cette lutte. Ces plans doivent mettre en évidence la bonne compréhension par les opérateurs des risques auxquels leur activité est exposée, compréhension que les analyses nationale et sectorielle des risques ont vocation à guider, et comporter la description des mesures concrètes qu'ils entendent prendre pour identifier, prévenir, supprimer ou atténuer ces risques et s'acquitter, le cas échéant, de l'obligation déclarative prévue par l'article L. 561-15 du code monétaire et financier.

5. Les règles qui précèdent doivent 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 figure la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'Etat membre qui se prévaut d'une telle raison impérieuse doit mener une politique cohérente et systématique au regard de celle-ci, en exerçant notamment un contrôle continu et concret sur les opérateurs dont il régule l'activité. A cet égard, la mise en place par l'Etat français d'un monopole concernant l'organisation de paris hippiques en réseau en physique de distribution hors hippodrome est justifiée notamment par un objectif de la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent<sup>1</sup>.

6. Il résulte des dispositions qui précèdent que l'Autorité nationale des jeux, autorité administrative d'un Etat membre, doit s'assurer que le plan d'actions d'un opérateur titulaire 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, expose les actions concrètes, cohérentes, adaptées et proportionnées qui sont destinées à lui permettre d'atteindre cet objectif.

7. **En l'espèce**, il résulte des éléments du dossier soumis à l'approbation de l'Autorité que le plan d'actions « *Lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* » du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023 ne permet pas à cet opérateur titulaire de droits exclusifs de répondre de manière satisfaisante à l'objectif mentionné au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure, alors même que l'offre de paris hippiques en réseau physique de distribution pâtit d'une vulnérabilité intrinsèque

---

<sup>1</sup> CJUE, 30 juin 2011, C-212/08, point 49 – CE, 9 décembre 2016, point 6, n°385934

très élevée à ce risque résultant notamment de l'utilisation très majoritaire d'espèces, de l'anonymat partiel ou total des joueurs et de la possibilité de fractionnement des mises. Ce constat s'avère d'autant plus préoccupant que l'opérateur n'a pas mis en œuvre en 2022 l'ensemble des prescriptions formulées par le collègue et que son plan pour l'année 2023 apparaît insuffisant.

**8. Concernant les actions menées durant l'année 2022**, l'Autorité relève certes que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a réalisé certains efforts pour mener une politique d'entreprise plus globale, cohérente et volontariste de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. En effet, l'opérateur a défini une cartographie des risques de non-conformité propre à ses points de vente, en se fondant sur plusieurs indicateurs théoriques pertinents, tels que leur volume de chiffre d'affaires ou encore les atypismes observés en leur sein. Il a également élaboré un manuel des procédures qu'il applique en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, identifiant clairement les rôles et responsabilités de ses collaborateurs dans ce domaine. De même, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a prévu d'informer son représentant légal des résultats des contrôles internes qu'il réalise afin de vérifier le respect par ses employés des procédures applicables en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

**9.** Toutefois, ces efforts sont restés insuffisants en 2022 au regard des exigences pesant sur un opérateur titulaire de droits exclusifs sur un marché présentant des vulnérabilités en matière de blanchiment des capitaux. C'est ainsi que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN n'a que très partiellement exécuté la prescription qui lui a été adressée dans la décision du 14 avril 2022 susvisée concernant les moyens humains dédiés à la prévention et à la lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et les contrôles concrets menés à cette fin, prescription qui s'inscrivait dans le prolongement de celle largement inexécutée résultant de la décision précédente du 3 juin 2021 susvisée. En effet, les trois collaborateurs du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN chargés des inspections de conformité auprès des points de vente, les quatre préposés spécifiquement dédiés à la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tant pour l'activité en ligne (de paris hippiques, de paris sportifs et de poker) que celle en réseau physique de distribution, et les deux personnes dédiées au contrôle interne, ne pouvaient suffire à eux seuls en 2022 à la mise en œuvre d'un contrôle adéquat aux risques auxquels l'opérateur est effectivement exposé. A cet égard, s'il indique avoir notamment réalisé 2 754 contrôles de caisse auprès de 1 274 de ses points de vente et opéré 467 contrôles financiers renforcés permettant d'éventuellement détecter des pratiques de jeu à crédit ou de rachat de tickets gagnants, l'opérateur n'a réellement effectué que 53 contrôles qualifiés, dont seulement 44 sur site, dédiés exclusivement à la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ce qui s'avère insuffisant au regard du nombre de ses points de vente (13 000 environ), du montant des mises enregistrées ([...] d'euros environ en 2022) et de l'ampleur de sa clientèle ([...] de joueurs environ en 2021). L'accroissement substantiel des moyens humains qu'impliquait la réalisation de cette prescription n'a pas véritablement eu lieu, ce qui affecte par ailleurs négativement la capacité de l'opérateur à réaliser une analyse des risques appropriée et actualisée puis, à partir de celle-ci, à déployer sur le terrain les actions nécessaires.

**10. Concernant le plan d'actions de l'opérateur prévu pour l'année 2023**, l'Autorité relève que certaines de ces actions constituent tout de même des avancées en matière de prévention et de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi,

par exemple, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a prévu la révision du contenu de la formation initiale de ses détaillants et une formation spécifique de sa division fraude et blanchiment. L'opérateur entend également réviser ses alertes afin de gagner en pertinence et en efficacité. Enfin, il souhaite automatiser son dispositif de détection des personnes dites « politiquement exposées ».

**11.** Toutefois, ce plan d'actions ne permet pas à l'opérateur, tenu par des obligations renforcées en sa qualité de titulaire de droits exclusifs, de remédier aux difficultés précédemment identifiées ni d'atteindre de manière satisfaisante l'objectif de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qu'il lui appartient de poursuivre efficacement pour concourir pleinement à la réalisation de l'objectif fixé au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure.

**12. En premier lieu,** il ne ressort pas de l'instruction, son dossier étant silencieux sur ce point, que l'opérateur entend procéder à des recrutements supplémentaires au sein de ses équipes dédiées à la lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et à la réalisation de contrôles sur place des points de vente. Il y a donc lieu de considérer que celui-ci n'envisage pas d'exécuter la prescription qui lui avait été adressée à ce propos par le collègue.

**13. En deuxième lieu,** et dans le prolongement de ce qui a été dit au point précédent, l'opérateur ne semble pas disposé à augmenter le nombre d'inspections réalisées en points de vente, qui devrait donc demeurer objectivement insuffisant pour lui permettre de remplir ses obligations légales. A cet égard, il est significatif que le plan présenté par l'opérateur ne comporte aucune information ni objectif chiffré concernant le nombre de contrôles sur place envisagé.

**14. En troisième lieu,** l'opérateur laisse entendre qu'il ne prend pas les mesures rendues pourtant nécessaires à la suite des alertes qui lui remontent relatives à des suspicions de fractionnement des mises, ce qui ne lui permet pas d'identifier les parieurs tentant de contourner, par ce biais, le seuil d'identification mentionné au 6°*bis* de l'article R. 561-10 du code monétaire et financier, alors qu'il s'agit là d'une des principales vulnérabilités de l'offre de paris hippiques en points de vente.

**15. En quatrième lieu,** force est de constater que le plan d'actions pour l'année 2023 de l'opérateur ne comportait aucune information au moment de son dépôt le 31 janvier 2023 sur l'activité des partenaires « grands parieurs internationaux » (GPI), alors que celle-ci constitue une préoccupation clairement exprimée par l'Autorité dans ses décisions susvisées des 25 novembre 2021 et 17 novembre 2022, et que ce n'est qu'au cours de l'instruction, à la demande des services de celle-ci, que des informations, au reste parcellaires, ont été communiquées à ce propos. A cet égard, s'il ressort des éléments en possession de l'Autorité que trois partenaires GPI, la société [...], d'une part, et les sociétés [...] et [...], d'autre part, ont été respectivement audités en 2020 et en 2022 par la société EY, le dossier déposé par l'opérateur ne comporte aucune information précise et tangible sur la mise en œuvre concrète en 2023 des mesures de remédiation préconisées par l'auditeur. En outre, les audits concernant les sociétés [...] et [...] ont présenté un caractère uniquement documentaire, aucune visite sur place n'ayant été effectuée ni aucun test réalisé ; l'auditeur a souligné, s'agissant de l'audit de la société [...], ne pas avoir obtenu, bien qu'il les ait réclamées, l'ensemble des pièces nécessaires au bon déroulement de sa mission. De surcroît, si un audit de l'activité des sociétés [...] et [...] semble programmé en 2023, au demeurant sous réserve de son approbation par le comité d'audit et des risques de l'opérateur, il ne ressort pas de l'instruction qu'un audit serait envisagé de l'activité de la société [...], autre partenaire GPI. Enfin, si des modifications ont vocation à être apportées aux contrats liant ces partenaires au groupement

d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour faire peser sur les premiers des obligations plus nombreuses et plus contraignantes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, leur contenu ainsi que le calendrier de leur adoption et de leur mise en œuvre demeurent très imprécis.

**16.** Il résulte de tout ce qui précède que le plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023 ne saurait être regardé, en l'état et eu égard aux obligations renforcées qui pèsent sur lui en sa qualité de titulaire de droits exclusifs, comme suffisant pour lui permettre de répondre à ses obligations légales. Il suit de là que la demande d'approbation de ce plan d'actions ne peut qu'être rejetée.

### **DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** L'Autorité nationale des jeux rejette la demande d'approbation du plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme pour l'année 2023 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

**Article 2 :** Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN déposera, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la présente décision, un nouveau dossier de demande d'approbation de son plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour l'année 2023.

**Article 3 :** 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 23 mars 2023.

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

**Isabelle FALQUE-PIERROTIN**

*Décision publiée sur le site de l'ANJ le 29 mars 2023*