

**DÉCISION N° 2023-164 DU 25 MAI 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° 2023-055 du 23 mars 2023 relative au 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 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 28 avril 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 25 mai 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 paris hippiques autorisés sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 mentionné ci-dessus.

2. Aux termes des alinéas 2 à 4 du X de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 mentionné ci-dessus : « 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 mentionné ci-dessus dispose 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, qu'au titre des mesures dérogatoires prévues par le Traité, 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 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 des capitaux et le financement du terrorisme et, d'autre part, expose les actions concrètes, cohérentes, adaptées et proportionnées qu'il s'engage à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif.

---

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

7. Le 31 janvier 2023, en sa qualité d'opérateur titulaire de droits exclusifs, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a saisi l'Autorité nationale des jeux (ANJ) sur le fondement du X de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 mentionnée ci-dessus en vue de l'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.

8. Par sa décision mentionnée ci-dessus du 23 mars 2023, le collège de l'ANJ a rejeté cette demande d'approbation au motif que le plan d'actions de l'opérateur ne pouvait être regardé comme suffisant pour lui permettre de répondre à ses obligations légales. Le 28 avril 2023, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a déposé, dans le délai d'un mois que le collège lui avait imparti pour ce faire, une demande d'approbation d'un nouveau plan d'actions pour l'année 2023. C'est ce nouveau plan qu'il s'agit d'examiner, au regard notamment de l'analyse sectorielle des risques publiée par l'Autorité le 29 mars 2023, de laquelle il ressort que la cotation du risque de blanchiment sur le marché des paris hippiques est élevée.

### ***Examen du nouveau plan d'actions soumis à l'approbation de l'Autorité nationale des jeux***

9. **En premier lieu**, dans sa décision mentionnée ci-dessus du 23 mars 2023, l'Autorité avait déduit du silence de l'opérateur sur ces points, dans le premier plan soumis à son approbation, qu'il n'entendait procéder à aucun recrutement supplémentaire au sein de ses équipes dédiées à la lutte contre la fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et qu'il n'envisageait pas non plus de procéder à davantage de contrôles sur sites dans ses points en vente. Cette vacuité apparaissait d'autant plus problématique que l'Autorité avait déjà, dans ses décisions susmentionnées des 3 juin 2021 et 14 avril 2022, déploré l'insuffisance des effectifs et des actions de contrôle de l'opérateur.

10. Dans son nouveau plan d'actions, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN répond aux préoccupations de l'Autorité concernant le dimensionnement de son dispositif dédié à la lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en s'engageant à recruter, dès 2023, sept personnes supplémentaires (trois contrôleurs sur site, trois analystes et un contrôleur interne). Ce renforcement de l'organisation du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, qui repose sur un doublement de ses effectifs affectés à la lutte contre la fraude et le blanchiment des capitaux, est destiné à permettre à l'opérateur d'accroître le nombre et la fréquence de ses contrôles, d'en améliorer la qualité, notamment à travers leur ciblage, de mieux traiter les alertes qui lui parviennent et, le cas échéant, de réaliser des déclarations de soupçons plus rapides et complètes.

11. **En deuxième lieu**, dans sa décision mentionnée ci-dessus du 23 mars 2023, l'Autorité avait relevé que l'opérateur déclarait ne pouvoir donner suite aux alertes qui lui remontaient concernant des fractionnements de mises, alors que de tels fractionnements, imputables à des parieurs désireux de ne pas franchir le seuil de 2 000 euros fixé au 6° de l'article R. 561-10 du code monétaire et financier au-delà duquel leur identité est vérifiée, constituent l'une des principales vulnérabilités du secteur.

12. Dans son nouveau plan d'actions, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'engage à renforcer significativement la formation de ses partenaires et de ses équipes commerciales sur ces pratiques de fractionnement, ce qu'il indique avoir d'ailleurs déjà entrepris, et à mieux exploiter les données dont il dispose, à travers la mise en place d'un dispositif de veille

permettant d'identifier les points de vente où sont enregistrées les mêmes formules de paris (même réunion, même course, même pari, même cheval), et ce, pour mieux les contrôler et, le cas échéant, les sanctionner. Il est prévu que ces dispositifs soient perfectionnés avec le déploiement en 2025 de nouveaux équipements (bornes et équipements).

**13. En troisième lieu**, dans sa décision mentionnée ci-dessus du 23 mars 2023, l'Autorité avait constaté que le plan d'actions de l'opérateur pour l'année 2023 ne comportait aucune information sur l'activité des partenaires « grands parieurs internationaux » (GPI) et ce alors même qu'elle avait exprimé ses plus vives préoccupations sur ce sujet dans ses décisions mentionnées ci-dessus des 25 novembre 2021 et 17 novembre 2022.

**14.** Dans son nouveau plan d'actions, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'engage à renforcer son programme d'audit des partenaires GPI, dont la réalisation devrait être fonction des risques identifiés au regard notamment des réponses que les partenaires GPI apporteront à un questionnaire qui leur sera adressé en 2023. En tout état de cause, deux audits sont annoncés pour 2023, concernant les sociétés GERMAN TOTE et PARIBET. Une attention particulière devrait être portée lors de ces audits aux bénéficiaires effectifs ainsi qu'aux approvisionnements et retraits. Il est prévu que, sauf circonstances exceptionnelles, une partie de ces audits ait lieu sur site. Enfin, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN indique vouloir compléter les contrats le liant à ses partenaires GPI par l'ajout de clauses rendant applicables dans leurs relations les règles du droit français relatives à la lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, prévoyant le respect des mesures relatives au gel des avoirs, imposant un contrôle de l'origine et de la destination des fonds et permettant, le cas échéant, le prononcé d'astreintes à leur encontre en cas de manquement contractuel. Ces modifications contractuelles seraient en cours de négociation et entreraient en vigueur rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**15. L'Autorité prend acte des engagements pris par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN dans son nouveau plan d'actions**, engagements qui s'avèrent de nature à lui permettre de satisfaire, sous réserve de leur mise en œuvre effective, aux obligations renforcées qui pèsent sur lui en sa qualité d'opérateur titulaire de droits exclusifs pour l'exploitation d'une offre de paris dans un secteur dans lequel existe un risque élevé de fraude et de blanchiment.

**16.** Il résulte de tout ce qui précède que l'évaluation ainsi menée par l'Autorité du nouveau plan d'actions pour l'année 2023 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs 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 des capitaux et le financement du terrorisme du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023 et son activité sous droits exclusifs, sous réserve de la mise en œuvre effective des prescriptions énoncées à l'article 2.

**Article 2 :**

**2.1.** Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN rendra compte dans son plan d'actions pour l'année 2024 de la mise en œuvre de tous les engagements qu'il a pris envers l'Autorité nationale des jeux dans le plan d'actions présentement approuvé.

**2.2.** Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN transmettra à l'Autorité nationale des jeux, immédiatement après qu'ils auront été réalisés, chacun des rapports d'audit réalisés à propos de l'activité des partenaires GPI. Ces rapports devront permettre à l'Autorité nationale des jeux de s'assurer que l'exécution des conventions liant le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN à ses partenaires ne conduit pas le premier à méconnaître ses propres obligations en matière de lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à raison du comportement adopté par les seconds.

**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 Issy-les-Moulineaux, le 25 mai 2023.

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

**Isabelle FALQUE-PIERROTIN**

*Décision publiée sur le site de l'ANJ le 31 mai 2023*