

DÉCISION N° 2024-037 DU 28 MARS 2024

**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 2024 DU GROUPEMENT D' INTÉRÊT
ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN
POUR SON ACTIVITÉ 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 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 à 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° 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° 2023-164 du 25 mai 2023 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 2023 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs ;

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 31 janvier 2024 tendant à l'approbation de son plan d'actions pour l'année 2024 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 28 mars 2024,

Considérant ce qui suit :

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 ». Ils contribuent ainsi 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 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 : « *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 pour ce motif 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'argent¹.

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 à la conduite de cette lutte.

7. Eu égard aux informations qu'elle a recueillies auprès des autorités publiques compétentes en matière de lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, à savoir la Direction générale du Trésor, le service à compétence nationale TRACFIN et le Service Central des Courses et des Jeux, l'Autorité a notamment attaché, lors de l'examen du plan qui lui a été soumis au titre de l'année 2024, une importance particulière aux moyens déployés pour prévenir et atténuer les conséquences du jeu anonyme en réseau physique de distribution, à la cohérence de son activité déclarative avec les risques auxquels cet opérateur est exposé, aux contrôles menés par celui-ci sur ses mandataires et « partenaires GPI » et aux sanctions prononcées à leur issue.

8. En l'espèce, il résulte des éléments du dossier soumis à l'approbation de l'Autorité que, sous les réserves qui seront exposées à partir du point 11, le plan d'actions de « *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 2024 et pour son activité sous droits exclusifs

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

reflète la volonté de l'opérateur de se conformer à l'objectif mentionné au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure.

9. Concernant les actions menées durant l'année 2023, l'Autorité relève que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a en grande partie mis en œuvre les prescriptions que le collège avait émises à son endroit dans sa décision du 25 mai 2023 susvisée. A cet égard, il a réorganisé sa « Division Fraude Blanchiment », son service de contrôle interne, ainsi que son corps d'inspection des points de vente, les effectifs de ce dernier ayant été portés à six personnes, ce qui lui a permis d'augmenter significativement le nombre de ses inspections spécifiquement dédiées à la lutte contre la fraude, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans ses postes d'enregistrement, lesquelles sont passées de 44 en 2022 à 174 en 2023. En outre, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a conclu de nouveaux contrats plus rigoureux et adéquats aux risques identifiés avec ses « partenaires GPI » (Grands Pariers Internationaux), lesquels collectent les mises de personnes physiques ou morales pariant depuis l'étranger, mises qui, s'ajoutant à celles que l'opérateur français a directement collectées en France, forment une masse commune que se partagent, le cas échéant, les gagnants. L'opérateur a également élaboré un plan et défini un périmètre d'audits couvrant l'activité de ses partenaires GPI devant désormais permettre à l'Autorité de s'assurer de la bonne exécution de ces contrats. Dans ce cadre, deux partenaires GPI ont été audités courant 2023 et un plan de remédiation est en cours d'exécution pour chacun d'eux, dont l'opérateur s'est engagé à rendre compte à l'Autorité. Enfin, l'opérateur a instauré un dispositif de veille sur les paris destiné à lui permettre d'identifier à l'avenir les points de vente où sont enregistrés des formules identiques de paris pris dans un bref délai. Par ailleurs, l'opérateur a actualisé son analyse des risques afin, notamment, de mieux prendre en compte l'utilisation par ses clients des nouveaux moyens de paiement ou favorisant l'anonymat. Il s'est également engagé pour accroître la professionnalisation de ses équipes dédiées à la lutte contre la fraude et le blanchiment, à travers un renforcement de la formation professionnelle. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a en outre lancé un chantier global de révision de son ingénierie d'alertes devant lui permettre de gagner en pertinence et en efficacité, comme en témoigne l'augmentation substantielle du nombre de dossiers analysés par ses services dédiés. Enfin, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a créé des modèles de déclaration à Tracfin à l'attention de ses déclarants devant leur permettre d'agir avec une plus grande célérité.

10. Concernant le plan d'actions de l'opérateur prévu pour l'année 2024, l'Autorité relève que plusieurs de ces actions marquent de nouvelles avancées en matière de prévention et de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi, notamment, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a prévu, d'une part, de consolider ses actions de formation professionnelle à l'attention de ses collaborateurs et, d'autre part, d'actualiser les modules de formation de ses détaillants en points de vente. L'opérateur entend également encore renforcer ses actions de contrôle, en augmentant substantiellement le nombre de points de vente qu'il prévoit contrôler en 2024 et en élargissant la couverture de ceux identifiés comme étant « à haut risque ». Enfin, concernant les partenaires GPI, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'est engagé en 2024 à faire réaliser un audit de suivi sur un partenaire audité en 2023 et à conduire de nouveaux audits sur deux autres partenaires.

11. L'Autorité considère néanmoins que des efforts supplémentaires doivent être fournis par l'opérateur afin de renforcer encore son concours 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, s'il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a significativement augmenté le nombre de contrôles de ses détaillants en 2023, il importe que cet accroissement se poursuive en 2024 et soit à la mesure de celui attendu d'un opérateur titulaire de droits exclusifs agissant dans un secteur, celui des paris hippiques en réseau physique de distribution, présentant un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme selon la dernière analyse des risques publiée par l'Autorité le 29 mars 2023. En outre, si le nombre des sanctions prononcées par l'opérateur à l'encontre ses détaillants a cru en 2023, force est de constater que celles-ci ont presque toutes consisté en des avertissements, les sanctions les plus lourdes n'intervenant qu'en cas de récidive. Or, les sanctions infligées par l'opérateur à ses détaillants doivent être dissuasives, adaptées et proportionnées à la gravité du manquement constaté, le cas échéant dès le premier manquement. En cas de manquement grave d'un détaillant à ses obligations, il incombe à l'opérateur d'infliger à celui-ci une sanction plus sévère parmi celles prévues au contrat qui peut, si les circonstances le justifient, consister en la résiliation de celui-ci.

13. En deuxième lieu, s'il déclare vouloir lutter contre la pratique du fractionnement de mises, qui vise à faire échec au franchissement des seuils de mises et de gains déclenchant l'obligation pour les détaillants d'identifier les parieurs, et indique avoir déployé à cette fin en 2023 un dispositif de veille, l'opérateur n'en doit pas moins s'assurer de l'efficacité de celui-ci, sachant qu'il reconnaît lui-même que ce dispositif demeure largement perfectible. L'efficacité de ce dispositif sera évaluée par l'Autorité au regard notamment du nombre de déclarations de soupçons que l'opérateur aura ainsi été en mesure de réaliser grâce à celui-ci.

14. En troisième lieu, concernant les « partenaires GPI », l'Autorité souligne que les engagements pris par l'opérateur doivent effectivement être mis en œuvre et que celui-ci doit régulièrement lui rendre compte du déploiement et des résultats de son programme d'audit. L'Autorité attire l'attention de l'opérateur sur le fait que le non-respect de ces engagements pourrait la contraindre à considérer la pratique des « partenariats GPI » comme incompatible avec le respect par l'assujetti français de ses obligations au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

15. En quatrième lieu, l'Autorité a demandé en cours d'instruction au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de lui transmettre la liste des sociétés étrangères avec lesquelles il a conclu des accords de masses communes portant sur les courses françaises. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a transmis à l'Autorité une liste de 52 sociétés « partenaires », ce qui l'a conduit à interroger l'opérateur sur les mesures qu'il a prises pour que l'exécution de ces accords ne le conduisent pas à méconnaître ses propres obligations en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a indiqué à l'Autorité prendre à cet égard deux séries de mesures, les unes prises avant la conclusion de ces accords, consistant en la transmission d'informations par les sociétés partenaires en réponse à un questionnaire, les autres adoptées au sein des accords eux-mêmes, à travers une série d'obligations contractuelles mises à la charge de ces sociétés. Pour pertinentes qu'elles semblent être, ces deux séries de mesure présentent, en l'état des informations communiquées, un caractère largement théorique, ce qui ne permet pas à l'Autorité d'en apprécier l'efficacité au regard du respect des obligations légales par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, efficacité dont dépend la continuation de ces accords.

16. Il résulte de ce qui précède que l'évaluation ainsi menée par l'Autorité du nouveau plan d'actions pour l'année 2024 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^{er} : 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 pour l'année 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, 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 2025 de la mise en œuvre de tous les engagements qu'il a pris envers l'Autorité dans celui présentement approuvé.

2.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN renforce encore ses actions de contrôle de ses points de vente, si nécessaire en procédant au recrutement de nouveaux collaborateurs au sein de son corps d'inspection des points de vente, et leur applique une politique de sanctions proportionnées et dissuasives et ce, dès le premier manquement constaté.

2.3. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN améliore son dispositif de détection de fractionnement des mises et tient l'Autorité informée en temps utile de la mise en œuvre de ces mesures et de leur efficacité.

2.4. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN transmet à l'Autorité, immédiatement après qu'ils ont été réalisés, les rapports d'audit réalisés sur l'activité des « partenaires GPI ». Ces rapports devront permettre à l'Autorité de s'assurer que l'exécution des contrats 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 et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à raison du comportement adopté par les seconds.

2.5. L'opérateur transmet à l'Autorité, au plus tard dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, toutes les informations et documents lui permettant de s'assurer concrètement que l'exécution de chaque accord de mutualisation de masse qu'il a conclu n'affecte pas son obligation de lutter contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

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 Issy-les-Moulineaux, le 28 mars 2024.

La Présidente de l’Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l’ANJ le 3 avril 2024