

DÉCISION N° 2025-040 DU 20 MARS 2025
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 2025 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° 2024-037 du 28 mars 2024 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 2024 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 2025 tendant à l'approbation de son plan d'actions pour l'année 2025 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 20 mars 2025,

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 de 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'argent.

6. Il résulte des dispositions qui précèdent que l'Autorité nationale des jeux 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. Eu égard aux informations qu'elle a recueillies auprès des autres autorités publiques compétentes en matière de lutte contre la fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, à savoir le service à compétence nationale TRACFIN et le Service Central des Courses et des Jeux, l'Autorité a attaché, lors de l'examen du plan qui lui a été soumis au titre de l'année 2025, une importance particulière à la cohérence de l'activité déclarative de l'opérateur avec les risques auxquels il est exposé, ainsi qu'aux contrôles menés par celui-ci sur les personnes privées qui exploitent en son nom et pour son compte un poste d'enregistrement (détaillants mandataires).

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 14, 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 2025 et pour son activité sous droits exclusifs est de nature à satisfaire 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 2024, l'Autorité relève que, de façon générale, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a mené une politique d'entreprise globale, cohérente et volontariste en matière de prévention et de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Pour ce faire, l'opérateur a amélioré son dispositif de détection des atypismes en créant de nouvelles alertes, et en faisant évoluer certains indicateurs théoriques préexistants. Il a, en outre, renforcé les moyens humains alloués à sa « Division Fraude et Blanchiment » en recrutant trois nouveaux collaborateurs au cours de l'année 2024. Par ailleurs, l'opérateur a vérifié au moyen de plusieurs centaines de points de contrôle que les procédures et les pratiques relatives à la lutte contre la fraude et le blanchiment sont correctement appliquées par ses collaborateurs. Enfin, l'Autorité relève que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a transmis au service TRACFIN un nombre substantiellement plus élevé de déclarations de soupçons, portant sur l'ensemble des risques auxquels il est exposé et contenant les informations et documents pertinents.

10. Concernant plus spécifiquement le respect des prescriptions émises dans la décision du 28 mars 2024 susvisée, l'Autorité relève en premier lieu que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a augmenté le nombre de contrôles de ses points de vente, en ciblant prioritairement ceux cartographiés comme présentant un risque élevé en raison de critères tels que leur localisation géographique, les atypismes éventuellement détectés ou encore leurs antécédents. De plus, l'Autorité souligne que l'opérateur a plus fréquemment fait usage de sa faculté contractuellement prévue de sanctionner les détaillants manquant à leurs obligations en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux.

11. En second lieu, l'Autorité relève que, conformément à la prescription relative à la gestion de ses relations avec ses « partenaires GPI » que son collègue lui avait adressée, l'opérateur lui a transmis immédiatement les rapports d'audit réalisés sur leur activité. En outre, celui-ci a élaboré un plan d'actions afin de remédier aux écarts constatés et d'améliorer les procédures relatives à la connaissance de la clientèle selon un calendrier précis et adapté, et pris des mesures de gouvernance et procédurales afin de s'assurer régulièrement que ces partenaires ne méconnaissent pas leurs obligations de lutte contre le blanchiment. De surcroît, l'opérateur a transmis à l'Autorité, dans les délais prescrits, son évaluation des déclarations de ses partenaires en masse commune relatives à leurs dispositifs de lutte contre le blanchiment, ainsi que les mesures de remédiation prises, telles que la modification de clauses des contrats de partenariat, la prochaine dénonciation de certains d'entre eux, ou encore la demande de mise en œuvre d'un plan d'actions et l'organisation d'audits. Enfin, l'Autorité relève que, dans l'objectif d'améliorer sa capacité à gérer et atténuer le risque lié au fractionnement des mises, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a, d'une part, poursuivi ses actions de formation et de sensibilisation *ad hoc* de ses équipes commerciales et de ses détaillants, et, d'autre part, renforcé son dispositif technique de détection, ainsi que les procédures correspondantes.

12. Concernant le plan d'actions de l'opérateur prévu pour l'année 2025, 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. En effet, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a notamment prévu de recruter un responsable « Audit et contrôle interne » au sein de sa direction Risques et conformité. L'opérateur a également prévu, d'une part, de poursuivre les actions engagées à l'égard des partenaires avec lesquels il a conclu des accords de mutualisation de masses, en achevant l'étude de leurs réponses aux questionnaires permettant d'évaluer leur niveau de conformité à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment et, d'autre part, de faire réaliser de nouveaux audits sur deux « partenaires GPI ». Enfin, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend renforcer le contrôle qu'il exerce sur ses points de vente en priorisant ceux qui présentent un risque théorique plus élevé notamment en raison de leur chiffre d'affaires, de leur implantation géographique ou d'atypismes identifiés.

13. 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.

14. En premier lieu, si l'Autorité constate que le nombre de contrôles menés par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN est en augmentation, il importe que cet accroissement se poursuive en 2025 et soit à la mesure de celui attendu d'un opérateur titulaire de droits exclusifs agissant dans un secteur des paris hippiques en réseau physique de distribution qui présente un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. En outre, si l'Autorité relève que le nombre et la nature des sanctions prononcées à l'encontre des détaillants ont également cru en 2024, il est attendu de l'opérateur qu'il étaye

plus précisément le bilan de ces mesures (le nombre, la typologie et les faits précis constitutifs des manquements constatés ainsi que les sanctions spécifiques auxquels ils ont donné lieu), afin de permettre à l’Autorité de connaître exactement les manquements relevés par l’opérateur, et d’apprécier le caractère proportionné des sanctions qui en résultent, alors qu’il lui importe de s’assurer lors de la procédure d’approbation des plans d’actions que les exigences pesant sur un opérateur titulaire de droits exclusifs sont pleinement respectées. Enfin, malgré l’augmentation du nombre de contrôles qu’il indique avoir menés, l’opérateur a procédé à un nombre de déclarations de soupçons qui apparaît trop peu élevé au regard du volume de sa clientèle et des pratiques de blanchiment observées au sein de son réseau physique de distribution, notamment celle du rachat de tickets gagnants.

15. En deuxième lieu, concernant les « partenaires GPI », l’Autorité souligne que les engagements pris par l’opérateur relatifs au nombre d’audits prévus 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.

16. En troisième lieu, si le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a transmis la liste des sociétés étrangères avec lesquelles il a conclu des accords de masses communes portant sur les courses françaises et les résultats partiels des échanges et des mesures prises à leur encontre, il importe, d’une part, que celui-ci achève dans des délais brefs les études menées et, d’autre part, qu’il informe l’Autorité des nouvelles mesures prises ainsi que de l’état d’avancement de celles déjà engagées.

17. Il résulte de ce qui précède que l’évaluation ainsi menée par l’Autorité du nouveau plan d’actions pour l’année 2025 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 2025 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 renforce ses actions de contrôle de ses points de vente en fonction des risques inhérents qu’il a identifiés, au besoin en allouant des moyens matériels et humains supplémentaires. Il édicte des sanctions dissuasives et proportionnées aux manquements relevés et transmet à l’Autorité, dans son prochain plan d’actions, tous les éléments lui permettant de pleinement vérifier cette proportionnalité. A cette fin, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN communique le nombre, la typologie et les faits précis constitutifs des manquements constatés ainsi que les sanctions spécifiques auxquels ils ont donné lieu.

2.2. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN informe régulièrement l’Autorité du déploiement et des résultats de son programme d’audit de ses « partenaires GPI ».

2.3. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN achève dans des brefs délais les études menées sur les sociétés étrangères avec lesquelles il a conclu des accords de

masses communes et informe l'Autorité au cours de l'année 2025 des nouvelles mesures prises ainsi que de l'état d'avancement de celles engagées.

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 20 mars 2025.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 26 mars 2025