



Doc...

Version provisoire

15 mai 2020

Il est temps d'agir : la réponse politique de l'Europe pour combattre la manipulation des compétitions sportives

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteur : M. Roland Rino Büchel, Suisse, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

A. Projet de résolution²

1. L'intégrité du sport est à un moment décisif de son histoire, avec l'entrée en vigueur récente de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin, STCE 215) et la mise en place imminente de son Comité de suivi en juin 2020.
2. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent adopter des législations et des sanctions appropriées pour protéger l'intégrité des compétitions sportives contre les manipulations, et mettre en place des programmes de sensibilisation et des formations à l'éthique et l'intégrité du sport, afin de s'assurer que chaque sportif, ou entraîneur et acteur de la compétition, comprend les principes de fair-play et sait déceler les manipulations de compétitions sportives, s'y opposer et les signaler. Cependant, l'Assemblée rappelle que la manipulation de compétitions sportives est un phénomène mondial qui relève de la criminalité organisée, impliquant souvent le blanchiment d'argent, la corruption, les pots-de-vin ou les paris illégaux, et seules une volonté politique commune et une coopération internationale juridiquement contraignante dans les domaines de l'échange d'informations, de la protection des données, des services répressifs et de la justice pénale permettront de s'y attaquer efficacement.
3. L'Assemblée déplore le fait qu'en cinq ans, seuls six États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention, 32 autres États l'ont signée mais pas ratifiée et 21 des signataires, enlisés dans les procédures décisionnelles internes de l'Union européenne, ont repoussé le processus de ratification. Par ailleurs, Andorre, la Bosnie-Herzégovine, la République tchèque, l'Irlande, Malte, Monaco, la Macédoine du Nord, la Roumanie, la Suède et la Turquie n'ont pas signé la Convention.
4. Plusieurs gouvernements ont pris des mesures concrètes et déploient des efforts importants, qui méritent d'être salués. À ce jour, 32 plateformes nationales sont opérationnelles, même si nombre d'entre elles ne disposent pas d'un cadre formel. De nombreux pays ont révisé leur législation pour se conformer à la Convention et la coopération est active au sein de réseaux informels. Toutefois, l'Assemblée estime que sur un plan général, les questions liées à l'intégrité du sport ne figurent toujours pas au rang des priorités politiques ; cette situation ne contribue pas à mettre fin au blocage institutionnel imposé par Malte au sujet de la définition du « pari sportif illégal » énoncée dans la Convention. L'Assemblée ne voit rien qui puisse justifier la position de Malte, si ce n'est une volonté délibérée de faire obstruction à l'entrée en vigueur de l'instrument, que ce soit par des manœuvres juridiques, des tentatives de modification de la Convention ou tout simplement en retardant la mise en œuvre des réformes nécessaires dans le pays proprement dit.
5. Cette impasse continue de générer un certain malaise au sein des institutions européennes et des États membres de l'UE. L'Assemblée salue la récente conclusion de la réunion du Conseil des ministres des Sports de l'UE, selon laquelle ces derniers sont convenus « [d']*Examiner, avec la Commission, les moyens de sortir*

¹ Renvoi en commission : [Doc. 14518](#), Renvoi 4384 du 1 June 2018.

² Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 15 mai 2020

de l'impasse en ce qui concerne la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, [...], afin de permettre à l'Union européenne et à tous ses États membres d'achever leurs processus de ratification respectifs et d'adhérer à la convention dans les meilleurs délais ».

6. L'Assemblée dénonce la nouvelle tentative de Malte visant à modifier la définition de « pari sportif illégal » figurant dans la Convention en vertu des dispositions de son article 38, y voyant là une nouvelle tentative de rallier à sa cause et de neutraliser la définition existante, affaiblissant ainsi considérablement le système établi par la Convention. L'Assemblée fait part de son opposition à toute démarche visant à modifier la Convention peu après son entrée en vigueur. Elle rappelle que, le cas échéant, les amendements à une convention devraient s'appuyer sur l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre et tendre à renforcer le système et à assurer sa cohérence avec l'évolution de la situation, mais certainement pas à l'affaiblir. Or, toute demande d'amendement paralyserait la mise en œuvre effective de la Convention. De surcroît, elle remettrait en cause le processus d'élaboration des traités du Conseil de l'Europe et créerait un précédent malheureux, susceptible d'ouvrir la voie à d'autres contestations éventuelles de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe après leur adoption.

7. L'Assemblée craint que le blocage persistant de la situation entrave sérieusement les avancées sur de nombreuses questions nécessitant de toute urgence une attention à l'échelle internationale, notamment l'introduction d'une régulation responsable plus stricte des paris sportifs. Cette situation compromet également la mise en place de mécanismes efficaces de partage de données, de coopération judiciaire et d'échange de renseignements, et réduit les possibilités de traiter effectivement des questions essentielles liées par exemple à la transparence et aux conflits d'intérêts, et d'empêcher d'abuser d'une position de sponsor, de fournisseur de données, de prestataire de services en matière d'intégrité, de détenteur de part dans une organisation ou dans un club de sport ou d'acteur d'une compétition, pour faciliter la manipulation d'une compétition ou pour utiliser abusivement des informations d'initié.

8. Les pouvoirs publics ont encore de nombreux défis à long terme à relever en termes de lutte contre la manipulation de compétitions sportives, afin d'appréhender la nature complexe des problèmes et de trouver des approches efficaces pour combattre la criminalité, la corruption et le blanchiment d'argent qui y sont associés, en travaillant en étroite collaboration avec d'autres acteurs. Il convient pour ce faire de rapprocher les milieux sportifs, les opérateurs de paris sportifs, les instances nationales judiciaires et répressives dans un effort collectif, cohérent et coordonné de lutte contre la corruption et autres pratiques répréhensibles dans le domaine du sport. Par ailleurs, les opérateurs et les régulateurs de paris sportifs devraient élaborer et mettre en œuvre des actions concrètes pour prévenir et dissuader les éventuelles pratiques criminelles. Il est temps d'agir. Tout nouveau retard ne fera que profiter aux réseaux criminels et compromettre les valeurs du sport, et par là même les valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains. Cela est particulièrement dangereux dans le contexte actuel, vu l'impact drastique du Covid-19 sur la viabilité financière du sport, qui entraîne un risque élevé de poursuite de l'expansion du blanchiment d'argent, des paris illégaux et de la manipulation des compétitions sportives.

9. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe,

9.1. en ce qui concerne la ratification de la Convention de Macolin :

9.1.1. à signer et ratifier sans plus tarder la Convention, s'ils ne l'ont pas encore fait ;

9.1.2. à s'abstenir de toute action susceptible d'affaiblir les dispositions de la Convention et la coopération intergouvernementale qu'elle encourage ;

9.1.3. s'agissant en particulier de Malte, à cesser de chercher de nouvelles possibilités de modifier la définition de « pari sportif illégal » inscrite dans la Convention, et à s'employer sincèrement à y adhérer pour en défendre les positions en tant que membre à part entière du Comité de suivi ;

9.2. en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de la Convention, avant ou après sa ratification :

9.2.1. en s'appuyant sur la feuille de route de Macolin, à poursuivre l'examen ou à effectuer une évaluation des principales menaces découlant des différents types de manipulation sportive afin de définir les principaux domaines prioritaires et une feuille de route stratégique pour soutenir la mise en œuvre et le fonctionnement officiels des plateformes nationales ;

9.2.2. à allouer des ressources suffisantes afin de garantir l'application effective de la législation nationale sur la manipulation de compétitions sportives, en prenant des mesures actives et significatives pour retirer tout ou partie de son soutien financier, à toute organisation sportive qui ne met pas en œuvre efficacement les programmes de prévention et de formation ou ne respecte pas effectivement les règles relatives à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives ;

9.2.3. à étendre les interventions sur le terrain et l'assistance fournie aux instances dirigeantes du sport en vue de développer la sensibilisation, la prévention, l'éducation et la formation d'un large éventail de participants et d'acteurs de la compétition, depuis le sport de base au sport de haut niveau ;

9.2.4. à collaborer avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe et le Comité de suivi de la Convention pour veiller au partage des stratégies et des plans d'action nationaux en matière d'intégrité des sports et des paris sportifs, à leur conformité avec la Convention et à leur contribution aux activités qui soutiennent la mise en œuvre de la Convention de Macolin.

10. L'Assemblée invite instamment les institutions de l'Union européenne à rechercher une solution rapide afin de lever les obstacles qui empêchent les États membres de l'UE de ratifier la Convention, de sorte que son Comité de suivi commence à fonctionner avec un maximum d'États parties. À cette fin, elle espère que la présidence de l'Union européenne inscrira la question de la ratification de la Convention de Macolin à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du COREPER I, et que le Parlement européen œuvrera activement en faveur d'une issue positive.

11. L'Assemblée rappelle que les parlements nationaux ont un rôle fondamental à jouer dans l'adoption de la législation et le contrôle de l'action gouvernementale, notamment dans les domaines transfrontaliers et intersectoriels. Par conséquent, elle demande aux membres des commissions concernées des parlements nationaux :

11.1. en particulier à ceux des 31 États dont les gouvernements ont signé la Convention, d'encourager une ratification rapide de la Convention ;

11.2. à ceux des pays qui n'ont pas signé la Convention, de s'enquérir des raisons des retards ou des obstacles empêchant leurs gouvernements de signer la Convention et de les inciter à le faire.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution... (2020) intitulée « Il est temps d'agir : la réponse politique de l'Europe pour combattre la manipulation des compétitions sportives », l'Assemblée parlementaire souhaite souligner l'urgence de lutter contre les pratiques de plus en plus répandues relevant de la criminalité organisée, du blanchiment d'argent et des paris illégaux dans le sport, mises en œuvre de manière accrue par les réseaux criminels internationaux à l'origine de la manipulation de compétitions sportives à tous les niveaux et dans tous les domaines. Ces réseaux profitent en effet des marchés de paris non contrôlés, d'une faible culture de gouvernance et de respect des règles par les instances dirigeantes du sport, de lacunes dans les législations nationales, et de l'absence d'une coopération internationale plus vaste et solide dans le domaine judiciaire et dans l'échange de données, capable de les contrer.

2. L'Assemblée souligne que la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin, STCE 215) est un outil unique au monde qui offre un cadre complet pour lutter de manière collective contre le risque criminel lié aux paris sportifs. Sa mise en œuvre est d'une importance capitale pour préserver la sécurité et la crédibilité du sport, ainsi que le fair-play dans ce domaine.

3. L'Assemblée demeure toutefois gravement préoccupée par le fait qu'un seul État membre ait réussi à ralentir la ratification de la Convention en exerçant son droit de veto de fait au sein du Conseil de l'Union européenne pour empêcher d'autres États membres de l'UE de devenir parties à la Convention. Elle rappelle la pratique bien ancrée qui consiste à inclure et à associer, sur un pied d'égalité, tous les États membres du Conseil de l'Europe à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des traités de l'Organisation. Elle invite par conséquent le Comité des Ministres :

3.1. à encourager tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention de Macolin dans les plus brefs délais ;

3.2. à allouer des ressources humaines et financières suffisantes afin de prôner, faire connaître et soutenir largement le lancement de nouvelles activités conventionnelles et intergouvernementales pertinentes, auxquelles les États membres devraient être en mesure de participer sur un pied d'égalité ;

4. L'Assemblée réitère ses préoccupations déjà exprimées dans sa Recommandation 2114 (2017) « Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe : préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale », soulignant le fait que les compétences réelles de l'UE après le Traité de Lisbonne ne sont pas reflétées dans le Statut du Conseil de l'Europe, le Règlement intérieur du Comité des Ministres ou des comités intergouvernementaux, ce qui crée régulièrement des tensions, soulève des questions et engendre la nécessité de solliciter des avis juridiques. Considérant que la transparence et le dialogue sont essentiels à une coopération efficace, l'Assemblée invite le Comité des Ministres :

4.1. à mettre à jour ses textes qui ne reflètent pas la réalité des compétences de l'UE, en particulier la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail, ainsi que son Règlement intérieur ;

4.2. à élaborer un accord commun avec l'Union européenne, susceptible de refléter les principes généraux de la participation de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, d'énoncer les principes applicables, et de nature à fournir une série de règles de fonctionnement générales telles que le droit de vote, le droit de parole, l'élaboration des rapports et les arrangements financiers ;

5. L'Assemblée demande au Comité des Ministres de ne pas ouvrir de débat sur la modification d'une quelconque disposition, soumise en vertu de l'article 38, de la Convention de Macolin.

³ Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 15 mai 2020.

C. Exposé des motifs de M. Büchel, rapporteur

1. Introduction

1. La manipulation de compétitions sportives ne constitue pas seulement une menace majeure qui ternit la réputation du sport et affaiblit ses valeurs, elle est également devenue un terrain de jeu dangereux pour la criminalité transnationale organisée, et un terreau fertile pour le terrorisme. Une volonté politique marquée et des outils efficaces s'imposent pour lutter contre ce fléau de manière sérieuse et globale.

2. Plus de cinq ans ont passé depuis l'ouverture à la signature et à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur les manipulations de compétitions sportives (STCE 215, 2004 ; ci-après la Convention de Macolin⁴). À ce jour, seuls sept États membres - la Norvège (2014), le Portugal (2015), l'Ukraine (2017), la Moldova (2019), la Suisse (2019), l'Italie (2019) et la Grèce (2019)⁵ – ont ratifié la Convention ; 31 pays l'ont signée, dont un État non membre, l'Australie. Cependant, 10 États membres⁶ ont jusqu'ici ignoré la Convention pour une raison ou une autre.

3. Le processus de ratification a été sérieusement entravé par Malte, qui a opposé son veto à la ratification par l'Union européenne, contestant une définition figurant dans la Convention qui porte atteinte à ses intérêts nationaux en termes de revenus tirés des jeux d'argent et de hasard.

4. Il convient de trouver une issue à cette situation d'impasse qui dure depuis des années. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019 et le Comité de suivi commencera bientôt à exercer ses fonctions en tant qu'organe de suivi dans le cadre du mandat et du champ d'action qui ont été convenus. Il est ainsi d'autant plus important de promouvoir activement la ratification et la mise en œuvre de la Convention, qui sont des mesures nécessaires pour protéger l'intégrité du sport et son éthique. Au même titre que de nombreuses parties prenantes, j'estime qu'il n'y a pas de motif juridique valable dans le droit de l'Union européenne qui justifie le veto de Malte. La question est purement politique et appelle une réponse politique.

5. Le 21 novembre 2019, lors de la réunion du Conseil des ministres des Sports de l'UE, ces derniers sont convenus « [d']Examiner, avec la Commission, les moyens de sortir de l'impasse en ce qui concerne la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019, afin de permettre à l'Union européenne et à tous ses États membres d'achever leurs processus de ratification respectifs et d'adhérer à la convention dans les meilleurs délais ». Je salue cette évolution et j'espère qu'elle sera suivie de mesures concrètes.

6. Il est désormais temps d'agir, que ce soit pour l'Union européenne, ses différents États membres ou les 16 autres États membres du Conseil de l'Europe non liés par l'inertie de l'UE, et dont les représentants ont voté à l'unanimité la Résolution 1876 (2012) de l'Assemblée sur la nécessité de combattre le trucage de matchs, qui incitait à ne pas considérer le trucage de match comme un délit mineur et appelait à la « *création d'un instrument juridique international contraignant et d'une plateforme de coopération stable pour préserver l'intégrité et les valeurs du sport* »⁷.

7. Malheureusement, le blocage au sein de l'UE détourne également l'attention d'un certain nombre de questions extrêmement urgentes qui exigent une action collective rapide et ciblée des différentes parties prenantes. Il s'agit notamment de la nécessité d'introduire un cadre réglementaire solide et fiable visant à garantir l'intégrité des paris sportifs, de créer des mécanismes efficaces et juridiquement contraignants de partage de données et d'échange de renseignements, de mettre au point des mécanismes efficaces et protégés de signalement dans le sport ou encore de régler les diverses questions liées à la transparence et aux conflits d'intérêts.

8. Dans les prochains chapitres, j'entends analyser les conséquences graves que pourrait entraîner tout nouveau retard dans la recherche d'une solution institutionnelle au sein des organes de l'UE, et proposer différentes pistes à examiner tant par l'UE que par les États membres. Par ailleurs, je ne me cantonnerai pas

⁴ https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p_auth=3JyI3Wbo.

⁵ Le Parlement grec a ratifié la Convention en novembre 2019 ; cependant, au moment de la rédaction du présent document, l'instrument de ratification était toujours en cours de préparation au ministère des Affaires étrangères.

⁶ Dix États membres n'ont ni signé ni ratifié la Convention : Andorre, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Irlande, Malte, Monaco, Macédoine du Nord, Roumanie, Suède, Turquie.

⁷ Entre 2008 et 2014, l'Assemblée parlementaire a adopté trois résolutions et avis concernant le trucage de matchs : la [résolution 1602 \(2008\)](#) sur la nécessité de préserver le modèle sportif européen, la [résolution 1876 \(2012\)](#) sur la nécessité de combattre le trucage de matchs et l'[avis 287](#) (2014) sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives.

à la ratification de la Convention et m'attacherai à regarder au-delà et à proposer quelques lignes d'action pour les différents acteurs.

9. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, j'ai tenu trois auditions en commission et effectué deux visites d'information : en Suisse, en mai 2019, et à Bruxelles et Strasbourg, en février 2020. Je tiens à remercier toutes les organisations et personnes rencontrées lors de ces visites, et en particulier Mme Mariya Gabriel, commissaire à l'innovation à la recherche, la culture, l'éducation et la jeunesse ; M. Alexander Čeferin, président de l'UEFA, M. Andreas Zagklis, secrétaire général de la Fédération internationale de basketball (FIBA) ; M. Vangelis Demiris, membre du Cabinet de M. Margaritis Schinas, Vice-Président de la Commission européenne pour la promotion de notre mode de vie européen ; Mme Thérèse Blanchet, directrice générale du Service juridique du Conseil de l'UE ; M. Lucio Gussetti, directeur du service juridique de la Commission européenne et M. Yves Le Lostecque, chef de l'Unité sport, DG Éducation, jeunesse, sport et culture de la Commission européenne, et M. Matthias Remund, directeur de l'Office fédéral suisse du sport, pour leurs discussions ouvertes et constructives⁸. Je voudrais également remercier les nombreux experts qui ont participé aux auditions organisées par la commission⁹. Enfin, je remercie tout particulièrement Mme Gabriella Battaini-Dragnoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, pour son soutien institutionnel sans faille, ainsi que M. João Paulo Almeida, Comité olympique portugais, M. Philippe Vlaemminck, Pharumlegal, M. Jörg Polakiewicz, directeur de la Direction du conseil juridique et du droit international public du Conseil de l'Europe et l'équipe du Service des droits des enfants et des valeurs du sport pour leur précieuse contribution à l'élaboration de ce rapport.

2. L'absence de réponse politique à la menace croissante

10. La triche dans le sport et la manipulation des compétitions sportives existent depuis la nuit des temps¹⁰ et sont ancrés dans le monde du sport depuis. C'est l'avènement des nouvelles technologies et l'expansion du marché des paris sportifs en ligne couplée avec des possibilités de paris généralisées, ainsi que les lacunes réglementaires et le manque de sensibilisation au sein d'un marché du sport en plein essor, qui ont donné une dimension nouvelle et accrue à cette menace par le biais des marchés des paris illégaux et du crime organisé.

11. La manipulation de compétitions liées aux paris constitue une grande menace pour l'intégrité du sport. Elle implique directement aujourd'hui le crime organisé et de plus en plus souvent des réseaux criminels transnationaux. Selon Europol, la corruption dans le sport liée aux paris et au blanchiment de capitaux fait désormais partie des principales activités illégales de groupes criminels. Tous les principaux groupes du crime organisé en Europe¹¹ ont des activités illégales dans les secteurs des paris et du sport¹². On estime que 82 % des paris sportifs mondiaux sont illégaux¹³ et plus de 80 % des opérateurs qui possèdent une licence l'ont

⁸ Mes remerciements vont également à M. Alberto Colombo, EPFL ; M. Friedrich Martens, CIO ; M. Evangelos Alexandrakis, GLMS ; M. Patrik Eichenberger, COMLOT ; M. Georges Lüchinger, Conseil du sport, organe consultatif du gouvernement de la Principauté du Liechtenstein ; aux équipes de la FIFA en charge de l'intégrité et de la communication ; M. Eric Herren, SportXray et M. Marcello Presilla, Sportradar que nous avons rencontrés en mai 2019, ainsi qu'aux membres de l'intergroupe Sport du Parlement européen, Mme Heidi Sulander, Représentation permanente de la Finlande auprès de l'UE, S.E. l'ambassadeur Urs Bucher, Mission de la Suisse auprès de l'UE et M. Alvis Angelini, que j'ai rencontrés en février 2020. Cette dernière visite n'aurait pas été possible sans l'aide efficace de M. Zoltan Taubner et de M. Humbert de Biolley du Bureau du Conseil de l'Europe à Bruxelles.

⁹ En juin 2018 : M. Harri Syväsalmi, Centre finlandais pour l'intégrité dans les sports ; M. Friedrich Martens, CIO, et M. João Paulo Almeida, Comité olympique du Portugal (également en octobre 2019) ; en juin 2019, M. Philippe Vlaemminck, Pharumlegal, et M. Christian Kalb, CK Consulting ; en octobre 2019 : M. Vincent Ven, FIFA ; M. Claudio Marinelli, Interpol ; M. Corentin Segalen, ARJEL et M. Giancarlo Sergi, Secrétaire général, GLMS.

¹⁰ Les premiers cas de truquage de matchs remontent à la 98^e Olympiade. La fraude et la corruption endémique ont été considérées comme des causes essentielles de l'effondrement des Jeux olympiques antiques. M. Pierre de Coubertin aurait déclaré en 1908 que le « fair-play » était « en danger ; c'est avant tout à cause du développement de ce cancer qui a été imprudemment autorisé à se propager: la folie du [...] jeu », a rapporté Morricone, M. et Almeida, JP, « Nouvelles opportunités pour les réseaux criminels: comment les technologies numériques transforment l'industrie des paris en une arène sportive mondialisée », publié dans *Codice e luoghi : Abitare le relazioni nel reale-digitale*, 2019 <http://www.meltemieditore.it/catalogo/codice-e-luoghi/>.

¹¹ La mafia italienne (en particulier 'Ndrangheta, Cosa Nostra et Camorra), les triades chinoises, des groupes russes / géorgiens, ainsi que des groupes criminels britanniques et néerlandais (d'origines ethniques diverses) et d'autres originaires de Turquie, des Balkans et d'Afrique du Nord.

¹² Commission européenne / IRIS (Institut français de relations internationales et stratégiques), Prévenir les risques pénaux liés au marché des paris sportifs, p. 13 :

https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/06/PRECRIMBET_2017_FINAL.pdf.

¹³ Commission européenne / IRIS (Institut français de relations internationales et stratégiques), Prévenir les risques pénaux liés au marché des paris sportifs, 2017,

https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/06/PRECRIMBET_2017_FINAL.pdf.

obtenue dans des paradis des jeux d'argent et de hasard qui pratiquent une surveillance réduite – en Europe, plusieurs à Malte.

12. Les paris sportifs ne sont pas à blâmer en soi. De même, on ne saurait condamner la possibilité de placer des paris dans le monde entier, permettant ainsi aux gens de parier en temps réel sur des compétitions qui se tiennent partout dans le monde. Ce qui est préoccupant, c'est la prolifération rapide des opérateurs de paris en ligne illégaux et parfois suspects (bien que formellement légaux), autorisés pour la plupart par des paradis des jeux d'argent et de hasard peu réglementés, et opérant sur une base transfrontalière dans des juridictions où ils ne disposent pas de licence ; et ce phénomène fait de la manipulation de compétitions sportives la plus grande menace pour l'intégrité du sport international.

13. Tous ces éléments, conjugués à un certain nombre de faiblesses dans la gouvernance du sport, la coopération entre les pouvoirs publics, le mouvement sportif et les opérateurs de paris et à la réglementation fragile des marchés de paris sportifs dans de nombreuses juridictions, a ouvert des perspectives énormes de gains potentiels avec un risque faible et un profit élevé. Les paris en ligne offrent aux opérateurs un niveau d'anonymat important, notamment sur le Darknet, et la possibilité de transférer rapidement les opérations d'une juridiction à une autre en cas de pressions des autorités. Il est relativement peu coûteux et simple de créer un site de paris sportifs, ce qui constitue un moyen idéal pour financer d'autres entreprises criminelles et aider à en blanchir les gains¹⁴.

14. Les bénéfices sont considérables : le montant des mises illégales sur les paris sportifs était compris entre 340 milliards USD et 1 700 milliards USD en 2017¹⁵.

15. Les paris et les manipulations de compétitions liées aux paris, s'étendent également à l'ensemble des sports – alors qu'il y a dix ans seulement, 98 % des paris portaient sur le football, un très grand nombre d'opérateurs de paris proposent aujourd'hui de miser sur plus de 50 sports différents, le football ne représentant que 65 % de ce marché¹⁶. Le football, le tennis et le cricket sont traditionnellement les cibles de la manipulation de compétitions. Cependant, de nos jours, le basketball, le handball, le hockey sur glace et le volleyball ainsi que de plus en plus les compétitions concernant des sports mineurs et bien d'autres encore (tennis de table, badminton, hockey, billard, sport électronique, etc.) semblent faire partie des priorités des truqueurs.

16. La même évolution se reflète également dans les alertes relatives à des activités suspectes liées aux paris. Selon les statistiques GLMS, sur les 579 alertes portant sur l'Europe en 2019, 450 concernaient le football, 62 le basket-ball, 22 le hockey sur glace, 16 le tennis, 5 le volley-ball, 4 le handball et le tennis de table, 3 l'e-sport (ou sport électronique) et 2 le badminton¹⁷. Ces quelques chiffres montrent l'ampleur du problème aujourd'hui et aucun pays n'est en mesure de lutter seul contre ce phénomène en pleine expansion.

17. Cependant, la manipulation de compétitions sportives ne se limite pas au niveau international et n'est pas seulement liée aux paris ; elle touche littéralement tous les niveaux de la pratique sportive – depuis le sport de base à celui de haut niveau – et sous de multiples formes. Par conséquent, comme le précise le préambule de la Convention de Macolin, les autorités publiques ont la responsabilité de protéger l'intégrité du sport et de faire en sorte, à cette fin, que les organisations sportives, les organismes gouvernementaux, les services répressifs, les procureurs, les opérateurs de paris et les fournisseurs de données travaillent en étroite collaboration en vue de prévenir et détecter les manipulations de compétitions sportives et d'engager des poursuites à l'égard des auteurs et des contrevenants. Il s'agit d'une tâche immense et complexe - tant au niveau local et national qu'international.

18. Vu les énormes flux financiers alimentant la corruption et le crime, et compte tenu de l'ampleur des risques que cela représente pour la société et le sport, la lutte contre la manipulation de compétitions sportives - notamment l'infiltration du crime organisé dans le secteur sportif et toutes les menaces que cela fait peser sur l'ordre public, les consommateurs de jeux d'argent et de hasard ainsi que les opérateurs de paris responsables - doit être considérée comme une question prioritaire tant au niveau national qu'international,

¹⁴ Paris illégaux dans un contexte asiatique, Taskforce anti-paris illégaux, Fédération asiatique de course, septembre 2018 <http://www.asianracing.org/uploadmedia/ARF-AIBTF-White-Paper---Illegal-Betting-in-an-Asian-Context.pdf>.

¹⁵ Ibid, op cit, p.9.

¹⁶ Moriconi, M. et Almeida, JP, «Nouvelles opportunités pour les réseaux criminels: comment les technologies numériques transforment l'industrie du pari sur un arène sportive mondialisée», publié dans *Codice e luoghi : Abitare le relazioni nel reale-digitale*, 2019 <http://www.meltemeditore.it/catalogo/codice-e-luoghi/>.

¹⁷ Rapport de surveillance et de renseignement 2019 de GLMS (Global Lottery Monitoring System, Système mondial de surveillance des loteries, p.8. À titre de comparaison, en 2018, GLMS avait transmis 459 alertes réparties comme suit : football 359, basketball 45, tennis 18, hockey sur glace 17, handball 10, volleyball 5 et badminton, cyclisme, e-sports, rugby et hockey 1.

car elle touche au fondement même des valeurs du sport. Dès lors que l'on porte atteinte à ces valeurs, ce sont également les valeurs des sociétés européennes qui sont mises à mal, à savoir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.

3. Les défis posés par la ratification de la Convention de Macolin

19. La Convention de Macolin est assurément l'initiative au niveau international la plus avancée et complète pour relever les défis de la lutte contre le risque criminel lié aux paris sportifs. Elle vise à prévenir, détecter et sanctionner les manipulations de compétitions, ainsi qu'à améliorer l'échange d'informations et la coopération nationale et internationale entre les acteurs concernés dans le sport et les paris sportifs, la protection des lanceurs d'alerte, l'éducation et la prévention, les capacités, les mesures de lutte contre les conflits d'intérêts et les paris sportifs illégaux, la solidité des systèmes de rapport, etc. Sa mise en œuvre sera d'une importance cruciale pour préserver la sécurité, la crédibilité et la valeur sociale du sport, et pourtant, son processus de ratification a été jalonné de difficultés.

20. Ces difficultés résultent du moins en partie d'éléments objectifs de complexité, tels que la nécessité d'impliquer de nombreux acteurs, d'engager des ressources humaines et financières considérables, de procéder à la modification substantielle de certains textes de loi, de mettre en place des plateformes nationales et des mécanismes garantissant la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Les pressions exercées par le lobbying des opérateurs de paris ont probablement été un obstacle supplémentaire. Cependant, force est de constater qu'à ce jour, en se servant de l'interprétation de règlements internes de l'UE, Malte est parvenue à empêcher plus de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à un traité dûment adopté en vertu du Statut du Conseil de l'Europe. Cette situation remet en cause la coexistence de l'acquis de l'Union européenne et du système conventionnel unique du Conseil de l'Europe. Nous devons apporter la bonne réponse à ce défi, dans l'esprit également de la coopération institutionnelle que le Mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'UE est censé promouvoir.

3.1. La position de blocage de Malte

21. Malte, dont l'économie est fortement dépendante des revenus des paris, affirme que la définition des « paris sportifs illégaux » dépasse le cadre de la Convention et ne contribue pas à la lutte contre le trucage de matchs. Au niveau de l'UE et contrairement à la vaste jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), elle fait également valoir que les services de paris devraient bénéficier de la libre circulation dans le cadre des règles sur le marché intérieur en vertu desquelles un service autorisé dans un État membre devrait être accepté dans tous les autres. Il ressort toutefois clairement de la jurisprudence de la CJUE que le principe de la reconnaissance mutuelle n'est pas applicable dans ce domaine.

22. D'après la définition donnée à l'article 3.5.a de la Convention, un « pari sportif illégal » *désigne tout pari sportif dont le type ou l'opérateur n'est pas autorisé, en vertu du droit applicable dans la juridiction où se trouve le consommateur* ». Cette définition a en effet des conséquences pour le secteur maltais du jeu, dans la mesure où la majorité des sociétés de jeux en ligne enregistrées à Malte collectent des paris dans un grand nombre de pays.

23. Tout le monde s'accorde à dire au niveau international que les sociétés de paris qui souhaitent opérer dans la légalité ne peuvent ignorer la législation de la juridiction où se trouvent leurs consommateurs. Pourtant, Malte a remis en cause ce principe à tous les stades de la préparation de la Convention. Au moment de son adoption par le Comité des Ministres, Malte a demandé un vote et a été mise en minorité. Par la suite, en juillet 2014, elle a saisi la CJUE d'une demande d'avis en vertu de l'article 219 (11) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de déterminer si la Convention, et en particulier la définition de « pari sportif illégal », lue en combinaison avec ses dispositions relatives aux paris (articles 9 et 11), était compatible avec les traités de l'UE. Elle a retiré sa demande un an plus tard, anticipant sans doute un arbitrage défavorable de la CJUE. La jurisprudence de la CJUE comprend plus de 40 décisions préjudicielles rendues sur les jeux d'argent et de hasard, qui soutiennent que cette définition ne pose aucun problème en droit européen. Le problème n'est pas d'ordre juridique mais purement politique, et il doit être traité en tant que tel. La Convention du Conseil de l'Europe est neutre sur le plan juridique, et les intérêts particuliers d'un seul État membre ne sauraient prévaloir sur l'intérêt général, commun à tous les autres.

24. Après le changement de gouvernement intervenu à Malte et ayant appris que les autorités maltaises pourraient faire preuve d'une nouvelle ouverture pour sortir de l'impasse, je me suis entretenu le 29 janvier 2020 avec le représentant permanent de Malte auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, l'Ambassadeur Joseph Filletti. Je n'ai reçu aucune indication laissant entrevoir que Malte envisageait de lever le veto actuel au Conseil de l'UE. L'Ambassadeur Filletti m'a toutefois confirmé que les autorités maltaises

préparaient une nouvelle proposition, qu'elles entendaient soumettre au groupe de rapporteurs compétent du Comité des Ministres (à savoir le GR-C) pour examen. Cette discussion a eu lieu le 10 mars 2020.

25. La proposition des autorités maltaises serait d'amender la Convention afin de « clarifier » la définition de « pari sportif illégal » selon la procédure prévue à l'article 38 de la Convention¹⁸, une fois que le Comité de suivi aura pris ses fonctions. À ce jour, les autorités maltaises n'ont pas encore communiqué de texte précis, ni à moi ni au Comité des Ministres. Toutefois, l'idée - comme expliqué oralement - serait de préciser qu'aux fins de la Convention, un « pari sportif illégal » est un pari lié à la manipulation de compétitions sportives.

26. Je pense qu'il serait anormal et malavisé d'ouvrir une procédure au titre de l'article 38 de la Convention juste après l'entrée en vigueur de cette dernière, a fortiori sur une question qui a été amplement débattue dans le cadre de sa négociation. Tout amendement éventuel à une convention devrait s'appuyer sur l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre et tendre à renforcer le système et à assurer sa cohérence avec l'évolution de la situation, mais certainement pas à l'affaiblir. Au lieu de cela, tout texte suivant l'approche maltaise désactiverait la définition existante de pari sportif illégal et affaiblirait considérablement le système établi par la Convention, vidant de facto son art. 11 et réduisant considérablement la portée des échanges d'informations visés par les articles 9.1 a) et 12.3. En effet, il ferait dépendre l'application des lois pénales des autres États membres de la preuve d'une « manipulation », faisant obstacle ainsi à toute législation nationale interdisant les paris (où certaines formes de pari) pour protéger l'ordre public ou les consommateurs et entravant la possibilité pour les États membres de mettre en œuvre efficacement leurs propres lois et politiques en matière de jeux d'argent et de hasard.

27. De plus, l'engagement d'une procédure formelle d'amendement pourrait conduire certains États à suspendre le processus de ratification, freinant ainsi la dynamique positive qui fut déjà si difficile à amorcer. Une telle démarche paralyserait la mise en œuvre effective de la Convention et, de surcroît, elle créerait un précédent malheureux qui remettrait en cause le processus décisionnel du Conseil de l'Europe, instaurerait un déséquilibre entre les États membres et non membres de l'UE et ouvrirait la voie à d'autres contestations éventuelles de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe après leur adoption. Cela n'est pas acceptable.

28. Je tiens à rappeler dans ce contexte la Recommandation 2114(2017) de l'Assemblée parlementaire intitulée « Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe : préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale »¹⁹ qui conclut en appelant tous les États membres du Conseil de l'Europe « à s'abstenir de toute mesure volontaire qui entraînerait un affaiblissement de la coopération intergouvernementale, laquelle a tant contribué au cours des dernières décennies à unir véritablement le continent européen ».

29. Cela étant dit, je dois reconnaître les mesures positives prises par le gouvernement et le parlement maltais dans la lutte contre la manipulation des compétitions sportives. En 2019, suite à l'entrée en vigueur l'année précédente de la « Loi sur la prévention de la corruption dans le sport », le Secrétariat parlementaire maltais pour le sport a décidé d'unifier l'approche à l'intégrité dans le sport en créant une agence unique à partir de 2021 pour s'occuper de la lutte contre le dopage, de la lutte contre les trucages de matchs, de la législation et des enquêtes, ainsi que de la politique et de l'éducation. Ce nouvel organe représentera également Malte au sein du Groupe de Copenhague, ce que je considère comme un signe positif des autorités maltaises en vue de la ratification de la Convention.

3.2. Les positions des institutions de l'UE

30. Au niveau de l'UE, le principal obstacle à la ratification n'est pas un règlement qui peut être modifié, mais une décision pendante du Conseil de l'UE, qui est bloquée à la suite d'un avis juridique rendu par les services juridiques de ce dernier.

31. La Convention de Macolin est considérée comme un « accord mixte », qui implique certaines « compétences exclusives de l'UE »²⁰ et certaines « compétences partagées »²¹ et devrait, pour ces raisons,

¹⁸ L'article 38.1 énonce que « Des amendements aux articles de la présente Convention peuvent être proposés par une Partie, par le Comité de suivi de la Convention ou par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ». L'article 38.3 indique que « Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et tout avis soumis par le Comité de suivi de la Convention. Il peut adopter l'amendement à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe ».

¹⁹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=24212&lang=fr>.

²⁰ Sur les questions relevant de la compétence exclusive, dès lors qu'aucune position de l'UE ne peut être adoptée, les États membres ne peuvent tout simplement pas agir.

²¹ Les États membres disposent d'une plus grande souplesse dans les domaines relevant de la compétence partagée. Un devoir de coordination préalable s'impose, mais la possibilité d'une action individuelle d'un État membre n'est pas totalement exclue. Si le Conseil ne parvient pas à adopter une position commune de l'Union et de ses États membres, les

être ratifiée à la fois par l'UE et par ses États membres. Le Conseil de l'UE devrait autoriser l'Union européenne à signer la Convention.

32. En vertu du devoir de « coopération loyale » découlant de l'article 4(3) du Traité sur l'Union européenne (TUE), les États membres de l'UE devraient s'abstenir de ratifier la Convention jusqu'à la conclusion d'un accord concernant la signature de l'UE. Un avis juridique controversé émis par les services juridiques du Conseil de l'UE (2015) aurait conclu que la décision autorisant l'UE à signer des accords mixtes doit être prise d'un « commun accord », c'est-à-dire qu'elle nécessite le consentement unanime de tous les États membres à être liés par la Convention s'agissant de leurs compétences nationales, avant que le Conseil ne puisse procéder à l'adoption, à la majorité qualifiée, de décisions concernant l'Union. C'est précisément ce que Malte fait valoir.

33. La plupart des États membres de l'UE ne sont pas prêts à ignorer ou à passer outre cet avis juridique. De même, aucun des États membres, pas plus que la Commission européenne ou le Parlement européen ne sont disposés à demander une ultime clarification à la CJUE dans ce cas précis. Ils attendent maintenant l'avis de la CJUE sur la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe, demandé récemment par le Parlement européen pour clarifier la question de la conclusion d'un traité de compétence mixte et de l'application de l'exigence d'un commun accord²². Cependant, les États membres semblent contrariés par le blocage de la ratification de la Convention par Malte. Mais dans une perspective institutionnelle, compte tenu de cette exigence d'unanimité, ils se sentent habilités à empêcher la signature par l'UE d'un traité prévoyant des compétences mixtes proposé par la Commission.

34. Selon la jurisprudence pertinente de la CJUE, l'adoption d'une décision autorisant la Commission à négocier au nom de l'UE un accord multilatéral prévoyant des compétences mixtes marque le lancement d'une action concertée de l'UE au niveau international. Dès lors qu'une question est examinée au sein des institutions de l'UE, les États membres sont tenus de s'abstenir d'agir individuellement²³. Cependant, certains arguments solides vont à l'encontre de cette position. Dans l'affaire Commission européenne c. Royaume de Suède (C-246/07), l'avocat général Maduro a déclaré que « *les États membres ne doivent pas être pris dans un processus sans fin, dans lequel une décision finale de la Communauté serait reportée jusqu'au point d'inertie. Si tel s'avérait être le cas, il conviendrait de partir du principe qu'une décision a été prise et que les États membres devraient être autorisés à agir* ».

35. La Commission européenne ne partage pas l'approche du Conseil qui requiert un « commun accord » et estime que la décision devrait être prise à la majorité qualifiée, comme spécifié à l'article 218(8) du TFUE, qui dispose que le Conseil de l'UE, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord. L'article 218(6)(a) du TFUE prévoit que lorsqu'un accord « *couvre des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire* », le Conseil adopte une décision de conclusion de l'accord après approbation du Parlement européen. La Convention sur la manipulation de compétitions sportives couvre des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire²⁴. En conséquence, la décision du Conseil portant conclusion devrait faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée, conformément à l'article 218(8) du TFUE.

36. En résumé, il semble que les deux institutions de l'UE conviennent de l'utilisation d'un vote à la majorité qualifiée concernant l'adhésion de l'UE à la Convention de Macolin. Cependant, le Conseil exige le consentement préalable de tous ses États membres liés par la Convention et la Commission préconise de soumettre directement la question au vote à la majorité qualifiée.

3.3. Les voies possibles pour sortir l'UE de l'impasse

37. Il ne m'appartient pas de prendre position sur les dispositions applicables de l'UE et leur interprétation. Cependant, d'un point de vue politique, il me semble qu'il faudrait privilégier une solution juridiquement défendable plutôt qu'une approche juridique alternative conduisant à un blocage qui ne profite qu'à un seul État membre de l'Union. Avec l'entrée en vigueur de la Convention et l'entrée en fonction imminente du Comité

représentants des États membres conservent leur liberté d'exprimer leur position sur la question donnée, tant que cela n'est pas contraire à l'acquis de l'UE. Un État membre doit s'efforcer de trouver un terrain d'entente avec le Conseil, mais en cas d'échec, il est en droit d'agir seul.

²² Conformément à l'article 219(11) du TFUE (1/19), cet avis aiderait à déterminer si l'article 218(6) du TFUE est compatible avec les traités en l'absence d'un accord mutuel entre tous les États membres. Journal officiel de l'UE, C413/19, 9 décembre 2019.

²³ Arrêt du 2 juin 2005, Commission c. Luxembourg, C-266/03, paragraphe 60.

²⁴ Article 16 du TFUE (protection des données), article 82(1) et 82(2) du TFUE (coopération judiciaire en matière pénale), article 83(1) du TFUE (droit pénal matériel), article 114 du TFUE (établissement et fonctionnement du marché intérieur), article 165 du TFUE (sports) et article 207 du TFUE (politique commerciale commune).

de suivi en automne 2020, l'Union européenne a tout intérêt à sortir de l'impasse et à accélérer son adhésion à ce traité du Conseil de l'Europe. Je pense que c'est la marche à suivre et j'espère qu'il en sera décidé ainsi.

38. Cependant, en l'absence d'une avancée suffisamment rapide avec Malte, nous devrions encourager vivement les autres États membres de l'UE à suivre l'exemple du Portugal, de l'Italie et de la Grèce et à ratifier la Convention sans attendre une décision positive du Conseil de l'UE. D'aucuns pourraient faire valoir que dans le cas de traités impliquant des compétences partagées « indissociables », le principe de coopération loyale voudrait que ni l'UE ni ses États membres ne puissent aller de l'avant individuellement et devenir partie à la Convention. C'est précisément le fondement de la situation de blocage que Malte souhaite maintenir ; cependant, la pratique dans ce domaine ne semble pas être univoque. En théorie, la Commission pourrait ouvrir une procédure en manquement contre les pays qui décideraient de procéder à la ratification ; mais elle n'a aucune raison valable de le faire. Elle ne semble pas favorable à l'impasse, elle n'a pas réagi lorsque le Portugal a décidé de ratifier la Convention et n'a pas jugé opportun de le faire après la ratification de deux autres États membres de l'UE. Pour autant que je sache, de plus en plus de gouvernements envisagent de passer outre la décision du Conseil de l'UE et de procéder à la ratification. Si quelques pays supplémentaires de l'UE venaient à prendre cette décision, je suis convaincu que beaucoup d'autres suivraient.

3.4. Coexistence des procédures d'élaboration des traités du Conseil de l'Europe et de l'acquis de l'Union européenne

39. L'impasse qui perdure soulève inévitablement la question de la participation de l'UE aux traités du Conseil de l'Europe. Dans le cadre du Mémoire d'accord de 2007, le Conseil de l'Europe et l'UE ont établi un « partenariat stratégique » reposant sur trois piliers, à savoir le dialogue politique, les projets de coopération et la coopération juridique. Le Mémoire d'accord reconnaît que « *la coopération juridique devrait être encore développée entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en vue d'assurer la cohérence entre la législation de la Communauté et de l'Union européenne et les normes des conventions du Conseil de l'Europe* ».

40. La nature même du droit de l'UE et son ordre juridique distinct soulèvent des questions juridiques complexes pour toute élaboration de traité au sein du Conseil de l'Europe. Du côté de l'UE, certains craignent de mettre en péril son propre acquis normatif, l'autonomie et la suprématie de son droit ainsi que le processus législatif de l'Union. Pour le Conseil de l'Europe, il importe de préserver sa pratique établie de longue date consistant à associer et faire participer, sur un pied d'égalité, tous les États membres de l'Organisation à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des normes européennes communes.

41. En raison du renforcement des compétences de l'UE dans le cadre des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne, la quasi-totalité des conventions du Conseil de l'Europe contiennent aujourd'hui quelques dispositions au moins relevant de la compétence exclusive de l'UE et devraient donc être traitées comme des « accords mixtes ». L'obligation d'obtenir l'assentiment de l'UE et de tous ses États membres pour la conclusion d'un traité particulier du Conseil de l'Europe signifierait dans la pratique - comme c'est le cas aujourd'hui avec la convention de Macolin - qu'un seul État membre du Conseil de l'Europe qui est également membre de l'UE est susceptible d'empêcher plus de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à un traité dûment adopté en vertu du Statut de l'Organisation. Une telle situation affecte non seulement les procédures d'élaboration des traités au sein du Conseil de l'Europe, mais peut aussi entrer en contradiction avec des principes du droit international et du droit de l'UE. Les procédures applicables au titre de l'article 218 du TFUE prévoient une prise de décision à la majorité qualifiée et non à l'unanimité de tous les États membres de l'UE. Du point de vue du droit international, il peut être envisagé d'invoquer le principe de « bonne foi ».

42. Il conviendrait également de clarifier la position de l'UE et de ses États membres dans les organes de suivi et de monitoring établis en vertu des traités du Conseil de l'Europe. L'adoption de certaines de leurs décisions peut relever de l'article 218 (9) du TFUE et requérir par conséquent une prise de position au sein du Conseil de l'UE avant que les États membres de l'UE puissent les adopter à Strasbourg. Quelles sont les conséquences de la non-adoption par le Conseil de l'UE d'une certaine décision alors qu'il est tenu de le faire en vertu de l'article 218 (9) TFUE ? Le fait que le Conseil de l'UE ne parvienne pas à se mettre d'accord sur une position signifie-t-il que les États membres de l'UE sont libres de voter comme bon leur semble, ou entraîne-t-il une paralysie de l'ensemble du processus au sein de l'organe conventionnel concerné ? Ces questions sont internes à l'UE, mais peuvent néanmoins affecter le fonctionnement des mécanismes du Conseil de l'Europe.

43. En 2017, dans le rapport de sa commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles intitulé « Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale »²⁵, l'Assemblée a mis en avant la nécessité « de clarifier les règles s'appliquant à l'ensemble du processus d'élaboration ou de révision des conventions, afin de mieux prendre en compte, par exemple, les besoins des États non-membres et les exigences des pouvoirs exécutifs de l'Union européenne, et d'éviter ainsi toute interruption du processus de préparation et de ratification des conventions ».

44. Par ailleurs, dans sa Recommandation 2114 (2017), l'Assemblée a invité le Comité des Ministres à préparer « un examen de l'opportunité d'établir un mémorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur la participation de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, de nature à fournir une série de règles de fonctionnement générales (telles que le droit de vote, le droit de parole, l'élaboration des rapports et les arrangements financiers) ».

45. Je déplore que le Comité des Ministres n'ait pas encore suivi cette recommandation de l'Assemblée et je l'invite à reconsidérer l'idée de conclure un Mémorandum d'accord spécifique ou d'adopter une résolution statutaire afin de clarifier ces incompatibilités, qui portent déjà atteinte à la crédibilité des traités du Conseil de l'Europe.

4. Les dangers et les conséquences de nouveaux retards dans le processus de ratification

46. Le retard inutile de cinq ans dans le processus de ratification a déjà entraîné un certain nombre d'évolutions négatives, qui risquent de diluer la substance même de la Convention.

47. Au plan politique :

- L'impasse politique a poussé certaines parties prenantes à utiliser des éléments de la Convention, ce qui a conduit à une prolifération de solutions partielles, répondant parfois aux problèmes les plus urgents, mais échouant à mettre en place un processus systématique, collaboratif et cohérent.
- Le blocage politique a eu un effet préjudiciable dans certains États membres qui ont ratifié la Convention mais ont été freinés dans la mise en place de leurs plateformes nationales officiellement créées ou dans la mise en œuvre intégrale des dispositions de la Convention relatives à l'adoption, à l'application et au respect du droit interne concernant la manipulation de compétitions sportives.
- Le délai entre l'adoption de la Convention et son entrée en vigueur a amené certaines parties prenantes à envisager la possibilité de rouvrir le débat sur certaines questions, notamment celle concernant la définition des paris sportifs illégaux, comme l'exige Malte.
- Certaines parties prenantes se sont convaincues qu'il pourrait même être possible d'éviter de ratifier la Convention et que l'application de ses principes suffirait.

48. Au plan juridique :

- Plus de 30 plateformes nationales ont été créées à ce jour. Par l'intermédiaire du « Groupe de Copenhague », le Conseil de l'Europe a établi un cadre de coopération informel afin d'aider ces plateformes à se conformer aux dispositions de la Convention. Cependant, il n'est pas possible de mettre en place une coopération internationale visant à assurer l'exécution des lois et le maintien de l'ordre et à engager des poursuites judiciaires contre la criminalité organisée sur la seule base d'accords informels. Il faut un cadre juridique contraignant que seule la Convention de Macolin peut offrir.
- La Convention est censée fournir une base juridique à l'échange d'informations (y compris des données à caractère personnel) qui sont essentielles à la conduite d'enquêtes et de poursuites

²⁵ Doc 14406, paragraphe 67, <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbnRveG1sL1hSZWYvWDJlURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yNDZAzMyZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbnRlZGJicGFjZS5uZXQvWHNsdcC9QZGYWFFJIZ1XR C1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0MDMz>.

pénales efficaces. En l'absence de ratification, un grand nombre d'informations utiles risquent de faire défaut à cette fin.

49. Il s'agit d'un jeu dangereux, exploité par les manipulateurs et les réseaux criminels qui profitent des lacunes législatives et opérationnelles et de l'absence de front commun. Les solutions partielles ne suffisent pas. La lutte contre la manipulation de compétitions ne peut être menée efficacement que si un grand nombre d'États ratifient la Convention et prennent les mesures nécessaires pour mettre en place des plateformes nationales multidisciplinaires solides, indépendantes et professionnelles, des systèmes de suivi appropriés, des mesures de sanction, des programmes de sensibilisation et de formation et une coopération internationale adéquate. Cette dernière suppose d'aller au-delà de la bonne volonté de quelques acteurs travaillant en vase clos et de mettre à profit la capacité et l'efficacité d'un système réseau indépendant, capable d'apporter une réponse mondiale à une menace d'ampleur mondiale comme énoncé dans le préambule de la Convention.

5. Engagement moral des institutions du Conseil de l'Europe

50. L'entrée en vigueur considérablement retardée de la Convention m'amène à me demander si le Conseil de l'Europe a su pleinement exploiter toutes les voies possibles pour résoudre les difficultés liées à l'adhésion de l'UE et conjuguer les efforts pour encourager celle d'États non membres de l'UE. Lors de la dernière Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du Sport, ces derniers ont souligné « l'importance de l'entrée en vigueur rapide de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives » (paragraphe 23) et incité le Comité des Ministres « à inviter les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives » (paragraphe 24.d.)²⁶. Cependant, cela n'était (et n'est) pas suffisant.

51. Nous pourrions envisager de demander aux ministres du Conseil de l'UE de mettre fin à l'impasse au niveau de l'Union. Mais notre priorité doit être d'amener le Conseil de l'Europe lui-même et ses États membres à consacrer une attention bien plus importante à la manipulation de compétitions sportives.

52. Notre Assemblée a son propre rôle à jouer pour sensibiliser les législateurs aux questions de manipulation sportive et leur faire prendre conscience des avantages de la ratification et de la mise en œuvre efficace de la Convention de Macolin. Cela nécessiterait une responsabilisation et un engagement plus forts de la part des parlements et de leurs membres, mais également des synergies et la mise en commun des bonnes pratiques grâce à un forum interparlementaire de sensibilisation et de discussion.

53. Lors d'une audition tenue par la commission le 25 juin 2019, la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Mme Gabriella Battaini-Dragoni, a souligné qu'avec les six ratifications et les 31 autres signatures de l'époque, la plupart des États membres avaient rempli leur devoir. La balle est désormais dans le camp des parlements nationaux à qui il appartient de ratifier cet important traité du Conseil de l'Europe. Je crains cependant que les questions liées au sport n'occupent qu'une place très secondaire à l'ordre du jour des parlements nationaux, étant souvent reléguées aux oubliettes dans diverses commissions parlementaires et recevant rarement l'attention qu'elles méritent (le plus souvent, uniquement en réaction à des scandales dans les médias). Je suis par conséquent très favorable à l'idée que l'Assemblée parlementaire organise une conférence interparlementaire, réunissant les présidents et rapporteurs de toutes les commissions concernées des parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe, afin de mettre en exergue l'importance de surmonter les obstacles liés à la ratification et la mise en œuvre de la Convention.

54. Il convient également de rappeler la Résolution 2199 (2018) « Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne »²⁷, dans laquelle l'Assemblée regrette qu'il n'existe guère d'action parlementaire coordonnée ni de partenariat parlementaire international qui permettrait aux parlementaires d'apparaître comme des parties prenantes crédibles dans le débat actuel sur la gouvernance et l'intégrité dans le sport, en dehors du cadre de rapports individuels.

55. Le temps est précieux. Le Conseil de l'Europe devrait saisir l'impulsion donnée par l'entrée en vigueur récente de la Convention et le lancement imminent du Comité de suivi pour toucher tous ses États membres par le biais d'une campagne de plaidoyer politique forte.

56. Au cours des deux années durant lesquelles j'ai suivi ce dossier, j'ai été impressionné par le dévouement et la quantité de travail accompli par le secrétariat concerné du Conseil de l'Europe dans le cadre des préparatifs de la mise en place des structures et plateformes nationales, de l'amélioration de concepts,

²⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808ec30a.

²⁷ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=24443&lang=fr>.

de la conduite du projet de sensibilisation KCOOS+ (Carton Rouge pour la Criminalité dans le sport) avec différents groupes d'acteurs. Tout cela a été réalisé avec des ressources humaines extrêmement limitées. Je demande à l'Organisation d'allouer des ressources suffisantes qui permettraient de mener des actions de sensibilisation de plus grande envergure et de mettre en place une stratégie de communication appropriée sur la Convention au sein du Conseil de l'Europe et au-delà, d'effectuer une surveillance dans le cadre du mandat du nouveau Comité de suivi et d'étendre le projet KCOOS+, qui est fortement apprécié²⁸.

6. Les perspectives au-delà de la ratification de la Convention

57. Le Comité de suivi de la Convention entrera en fonction en automne 2020. Malgré sa composition initiale réduite (possiblement sept Parties à la Convention), il devra se mettre d'accord sur son mandat et son règlement intérieur, mais aussi prendre de nombreuses décisions audacieuses qui auront des effets à long terme. Ce Comité sera le premier et unique organe normatif à apporter une réponse mondiale à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, avec pour mission de résoudre de nombreuses questions en suspens grâce à un dialogue multipartite et de canaliser les différentes énergies pour trouver des solutions innovantes.

58. Malheureusement, toutes les plateformes nationales pleinement opérationnelles du Groupe de Copenhague ne pourront pas participer, dès le départ, aux travaux du Comité de suivi. Aux termes de l'article 30.3. de la Convention, le Comité de suivi, peut, par décision unanime, inviter tout État qui n'est pas Partie à la Convention, toute organisation ou organisme international à se faire représenter par un observateur à ses réunions. Ils participeront cependant sans droit de vote. Les Parties signataires ne sont pas non plus automatiquement en mesure de participer aux délibérations. D'où l'intérêt pour les 31 États signataires de ratifier la Convention afin de participer pleinement aux décisions communes.

59. En tant qu'organe multipartite chef de file, le Comité de suivi devrait être encouragé à ne pas se cantonner à ses fonctions statutaires et à élaborer une stratégie globale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Une lutte efficace fonctionne selon le principe des vases communicants, reliant plusieurs domaines d'action, notamment les paris/jeux d'argent et de hasard, le sport, l'application de la loi et la protection des données. Ces différents secteurs travaillent normalement de manière compartimentée et sont rarement interconnectés. Le manque d'expertise approfondie est précisément l'une des raisons pour lesquelles il est si difficile pour les pays de mettre en œuvre ou de ratifier la Convention.

60. La sensibilisation, l'éducation et la formation, la prévention et le renforcement des capacités - du sport de base au sport de haut niveau - ont été soulignés de manière consensuelle par les gouvernements, les experts et les instances dirigeantes du sport ainsi que par les associations sportives non gouvernementales²⁹ comme des priorités pour préserver l'intégrité du sport et protéger les acteurs de la compétition contre les diverses formes de manipulation des compétitions sportives. J'ai identifié d'autres domaines non directement couverts par la Convention qui me semblent particulièrement préoccupants, et sans lesquels toute lutte efficace contre la corruption et la manipulation dans le sport est impossible. J'espère que ces questions, telles que présentées ci-dessous, pourront être soulevées lors des premières réunions du nouveau Comité de suivi.

61. Premièrement, il s'agit d'améliorer les politiques réglementaires relatives à l'intégrité des paris sportifs, y compris les mesures de jeu responsable, la protection des mineurs et des personnes vulnérables, la protection contre l'addiction au jeu, l'éducation et la protection des consommateurs (en particulier la réduction des publicités mensongères et des pratiques commerciales déloyales), la prévention du blanchiment d'argent et la lutte contre la criminalité en général, mais aussi de proposer des moyens de relever ces défis importants.

62. Plusieurs États membres ont récemment entrepris de modifier leur législation relative aux paris et aux jeux d'argent et de hasard afin d'imposer des mesures restrictives permettant de s'attaquer à ces problèmes dans plusieurs domaines clés comme la publicité, le parrainage, ainsi que le respect par les opérateurs de paris licenciés des actions de recherche, d'éducation et de sensibilisation concernant les dangers que présentent les jeux d'argent et de hasard³⁰. Il s'agit cependant de mesures nationales dont l'application se

²⁸ De nouveaux projets comme EPOSM (Evidence-based Prevention of Sporting-related match-fixing) s'intéressent à la prévention du trucage de matchs. Le Conseil de l'Europe contribue à ce projet en tant que partenaire associé.

²⁹ Des associations comme l'ENGSO et Panathlon jouent un rôle essentiel en faveur du renforcement des politiques d'intégrité du sport.

³⁰ À titre d'exemple, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne ont introduit des mesures pertinentes pour rendre les jeux d'argent et de hasard plus sûrs, les opérateurs licenciés s'engageant à renforcer les normes, à protéger les consommateurs vulnérables et à réduire les dommages causés par les comportements addictifs, allant jusqu'à demander une interdiction totale de la publicité radiodiffusée par les opérateurs (Italie, Royaume-Uni). Ils envoient ainsi un message fort au monde du sport qui considère souvent le secteur des paris comme une simple source de revenus.

heurte à des difficultés considérables, principalement dues à la nature intrinsèquement transfrontalière des services en ligne et à la portée juridictionnelle limitée des régulateurs nationaux. La menace d'ampleur mondiale requiert des réponses elles aussi mondiales.

63. Au niveau de l'UE, le secteur des jeux d'argent et de hasard relève du principe de subsidiarité, ce qui signifie qu'il est réglementé au plan national. La coopération entre les autorités nationales de régulation, y compris en matière de répression, est mise en œuvre dans le cadre de l'Accord de coopération concernant les services de jeux en ligne conclu en 2015. Les principaux opérateurs de jeux et de paris en ligne respectent l'Accord d'atelier du CEN³¹ « Mesures pour le jeu en ligne responsable » (CWA 16259 : 2011)³². De plus, l'Association Mondiale des Loteries (WLA) et l'Association des Loteries Européennes (EL) ont élaboré des règles détaillées en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de certification de sécurité, notamment les standards de jeu responsable. La EL a également adopté un code de conduite rigoureux sur les paris sportifs et engagement à financer le sport. Néanmoins, cela reste un mécanisme d'autorégulation.

64. Dans sa Recommandation 1997 (2012) intitulée « La nécessité de combattre le truquage de matchs », l'Assemblée invitait le Comité des Ministres à étudier « la possibilité d'une harmonisation de la législation européenne sur les paris sportifs en tenant compte de la législation de l'Union européenne et de ses prérogatives, et ainsi de formuler des lignes directrices à cet égard »³³. Bien que dans le contexte actuel, une harmonisation globale ne soit pas une option souhaitable, je propose que notre Assemblée se penche à nouveau sur l'idée d'élaborer des lignes directrices spécifiques sur l'intégrité des paris sportifs.

65. Le deuxième sujet de préoccupation concerne les conflits d'intérêts. Les services chargés de veiller au maintien de l'intégrité du sport jouent un rôle essentiel en termes de surveillance et de signalement des paris sportifs illégaux, atypiques et suspects. Ces services sont notamment assurés dans le cadre d'un modèle économique selon lequel des sociétés commerciales acquièrent des droits sur les données auprès des détenteurs de droits sportifs et les monétisent en concluant des contrats commerciaux importants avec les opérateurs de paris, les régulateurs et les organisations sportives, tout en utilisant la prestation de services de protection de l'intégrité comme moyen de pression dans un tel accord.

66. L'opacité qui entoure ce modèle économique pose de sérieux problèmes pour les services indépendants et neutres chargés du maintien de l'intégrité, et nécessite des éclaircissements et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts potentiels et l'utilisation abusive d'informations d'initié concernant ces sociétés, conformément à l'article 10 de la Convention relatif aux opérateurs de paris sportifs, notamment lorsque les services susmentionnés représentent une part mineure des contrats de données substantielles commercialisées ultérieurement auprès d'un large éventail de parties prenantes.

67. Par conséquent, je recommande vivement l'adoption de mesures et de directives particulières visant à établir une distinction claire entre les prestataires de services chargés de la protection de l'intégrité dans le sport et les fournisseurs de données relatives au sport ou aux paris sportifs.

68. Ma troisième grande préoccupation concerne la publicité sur les jeux d'argent et de hasard et le parrainage d'événements ou d'équipes par les opérateurs de jeux. Comme cela a été dit au cours de l'une des auditions de notre commission, si la publicité visible des logos des opérateurs de paris sur les tenues des équipes sportives n'était plus autorisée, on verrait déjà un grand changement de mentalité. En effet, plusieurs juridictions ont mis fin à la publicité pour les jeux d'argent et de hasard, principalement en vue de prévenir l'addiction. Toutefois, les revenus des paris sportifs représentent une source financière importante pour assurer durablement la dimension européenne du développement sportif qui ne peut être négligée, en particulier lorsque les opérateurs de paris nouent des partenariats pour soutenir le sport. Les loteries nationales jouent également un rôle extrêmement important, quoique souvent très différent, en apportant une aide qui se traduit par exemple par une allocation de fonds à de bonnes causes³⁴. De tels programmes de soutien devraient comporter des dispositions claires visant à obliger les organisations sportives et les acteurs de la compétition à dispenser une éducation et des formations sur l'intégrité sportive et à appliquer des règles pour lutter contre la manipulation de compétitions sportives.

69. Il en va de même du sponsoring sportif de la part d'opérateurs de paris qui génère des conflits d'intérêts et permet aux sociétés sponsors d'obtenir des informations d'initié et d'influencer potentiellement les équipes et les supporters. Il serait cependant peu judicieux d'imposer une interdiction totale du sponsoring. Il convient

³¹ Comité européen de normalisation.

³² <https://www.cen.eu/news/brochures/brochures/GamblingMeasures.pdf>.

³³ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=18267&lang=FR>.

³⁴ À titre d'exemple, les membres des Loteries européennes versent chaque année plus de deux milliards d'euros au sport au niveau européen.

plutôt d'adopter une approche avisée, obligeant les opérateurs de paris, comme le font déjà les loteries par le biais du Code de conduite sur les paris sportifs, à assortir les accords de parrainage avec les organisations sportives de dispositions obligatoires en matière d'éducation, de prévention et de formation à l'intégrité du sport, en d'autres termes des clauses sur la manipulation de compétitions sportives. De telles stratégies permettraient également de renforcer la collaboration entre ces deux univers en matière d'intégrité, en passant de la relation actuelle à court-terme, motivée par des considérations financières, à un partenariat de collaboration plus large où l'argent et les recettes ne sont pas le seul enjeu.

70. Ce sont là quelques recommandations concrètes que le Comité de suivi pourrait formuler pour rapprocher le monde des jeux et celui du sport en vue d'apporter une réponse globale à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives en tant que menace majeure non seulement pour le sport, mais aussi pour l'intégrité des paris sportifs et la protection des personnes vulnérables.

7. Conclusions

71. Le présent rapport ne serait pas impartial s'il passait sous silence les nombreuses réalisations déjà accomplies dans l'esprit de la Convention, par les pays et dans le cadre de la coopération multipartite. Citons comme exemple la collaboration au sein du KCOOS+ et du Groupe de Copenhague (réseau de plateformes nationales), qui est passé de six pays participants au départ en 2016 à 31 aujourd'hui. Les protocoles d'accord signés avec la FIFA et l'UEFA ont également permis de renforcer la coopération avec les instances dirigeantes du sport dans ce domaine. Il convient dans ce contexte de mentionner tout particulièrement la Coupe du monde féminine de la FIFA en France 2019™ (FWWC), où un nombre inégalé d'acteurs ont participé à la « FWWC Integrity Taskforce » en vue de coopérer étroitement et de protéger l'intégrité de cet événement sportif. Sous les auspices de la FIFA, du Conseil de l'Europe et du Groupe de Copenhague, Interpol, les services répressifs, les régulateurs de paris, toutes les autorités françaises compétentes, Sportradar et GLMS ont participé à cette taskforce. J'espère qu'une configuration multipartite similaire sera également appliquée pour surveiller l'UEFA EURO2020 en automne 2020.

72. J'espère entendre les organisations susmentionnées, le CIO ainsi que d'autres partenaires, dont les associations à but non lucratif, défendre la Convention dès que l'occasion se présente, au sein et au-delà des frontières européennes, et j'espère constater que l'organisation d'aucun événement sportif majeur n'est accordée à un pays candidat qui ne respecterait pas les dispositions de la Convention ou à une fédération sportive qui ne se conforme pas au nouveau Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions publié par le CIO.

73. Cependant, nos partenaires ont besoin de la pleine adhésion des pouvoirs publics. Les problèmes d'infiltration par la criminalité organisée dans le sport et de manipulation de compétitions sportives liée aux paris sportifs se développent de façon spectaculaire et tout retard supplémentaire ne fait qu'aggraver les choses. La Convention est entrée en vigueur et le Comité de suivi sera bientôt mis en place : il est temps d'agir.

74. Malte devrait arrêter de chercher de nouvelles nuances juridiques et envisager sincèrement d'adhérer à la Convention pour défendre ses positions en tant que membre à part entière du Comité de suivi.

75. J'invite instamment les institutions de l'Union européenne à placer la ratification de la Convention en tête de leurs priorités politiques. Le Conseil de l'UE devrait prendre la décision courageuse de procéder à un vote direct sur la ratification à la majorité qualifiée. Parallèlement, nous devrions encourager les États membres de l'UE à ratifier la Convention sans plus tarder et à rejoindre le Comité de suivi dès ses débuts. C'est le bon moyen de concrétiser l'engagement qu'ils ont tous exprimé tout au long du processus d'élaboration et avec l'adoption de la Convention.

76. Par ailleurs, les organes statutaires du Conseil de l'Europe doivent donner un degré de priorité bien plus élevé à cette question, en commençant par consacrer une partie au moins de la 16^e Conférence des ministres responsables du Sport, prévue en novembre 2020, à mettre en avant la ratification rapide de la Convention et en investissant des ressources financières et humaines suffisantes dans des actions de promotion et une véritable stratégie de communication pour cet instrument. De plus, le Comité des Ministres devrait être invité à réexaminer l'opportunité d'établir un mémorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur la participation de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, comme le recommandait l'Assemblée en 2017.

77. Notre Assemblée devrait contribuer au processus en organisant une conférence interparlementaire à laquelle participeraient les commissions parlementaires concernées de tous les États membres et qui

permettrait de partager les expériences, échanger connaissances et les bonnes pratiques et de réfléchir aux moyens de surmonter les différents obstacles nationaux.