Lutte contre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants et la pédopornographie

2010/0064(COD) - 29/03/2010 - Document de base législatif

OBJECTIF: refondre la décision-cadre 2004/68/JAI relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : l'insuffisance des mesures prises dans le cadre des mécanismes répressifs pour lutter contre l'exploitation et les abus sexuels touchant les enfants, contribue à leur prévalence et le caractère transnational de certaines formes d'infractions complique encore la situation. Les victimes hésitent à porter plainte, les divergences entre les législations et les procédures pénales au niveau national peuvent donner lieu à des différences dans les enquêtes et les poursuites, et les personnes condamnées peuvent rester dangereuses après avoir purgé leur peine. L'évolution des technologies de l'information a renforcé ces problèmes en facilitant la production et la diffusion d'images pédopornographiques, en permettant aux auteurs d'agir dans l'anonymat et en répartissant la responsabilité entre les juridictions. La facilité à voyager et les différences de revenus entre les pays alimentent le tourisme sexuel impliquant des enfants, les pédophiles allant ainsi souvent commettre des infractions à l'étranger en toute impunité.

Les législations nationales abordent certains de ces problèmes à des degrés divers. Toutefois, **elles ne sont pas suffisamment solides ou cohérentes pour apporter une réponse sociale énergique** à ce phénomène alarmant. La récente convention du Conseil de l'Europe STCE n° 201 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels («la convention CdE») constitue sans doute la norme internationale la plus élevée pour ce qui est de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Toutefois, les États membres n'ont pas encore tous adhéré à cette convention.

À l'échelon de l'UE, la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil introduit un rapprochement minimum des législations des États membres en vue d'ériger en infraction pénale les formes les plus graves d'abus et d' exploitation sexuels concernant des enfants, d'étendre la compétence des juridictions nationales et de fournir un minimum d'aide aux victimes. Bien que ses prescriptions aient généralement été mises en œuvre, la décision-cadre présente un certain nombre de lacunes. Elle ne prévoit le rapprochement des législations que pour un nombre limité d'infractions, ne couvre pas les nouvelles formes d'abus et d' exploitation utilisant les technologies de l'information, ne lève pas les obstacles qui empêchent d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions en dehors du territoire national, ne répond pas à tous les besoins spécifiques des enfants victimes et ne prévoit aucune mesure adéquate pour prévenir les infractions. Il convient dès lors de refondre ce texte afin de répondre à l'ensemble de ces nouveaux défis.

Á noter que la présente proposition s'inspire très largement de la proposition de la Commission du 25/03/2009 visant à refondre la décision-cadre de 2004, devenue caduque en raison de l'entrée en vigueur du TFUE.

ANALYSE D'IMPACT : dans le cadre de la proposition de décision-cadre de 2009 ci-avant évoquée, plusieurs options politiques avaient été examinées en vue d'atteindre l'objectif poursuivi :

- ***Option 1***: **aucune action nouvelle de l'UE**;
- ***Option 2***: **compléter la législation existante par des mesures non législatives** : la décision-cadre 2004/68/JAI ne serait pas modifiée. En lieu et place, des mesures non législatives pourraient être mises en place au soutien de la mise en œuvre coordonnée des législations nationales. Elles

comprendraient l'échange d'informations et d'expériences en matière de poursuites, de protection ou de prévention, la sensibilisation, la coopération avec le secteur privé et la promotion de l' autorégulation, ou encore la création de mécanismes de collecte de données ;

- ***Option 3***: **nouvelle législation en matière de poursuites, de protection des victimes et de prévention des infractions** : un nouvel acte législatif serait adopté, qui intégrerait la décision-cadre existante, certaines dispositions de la convention CdE et des éléments supplémentaires qui ne proviendraient d'aucune de ces deux sources. Il couvrirait les poursuites engagées à l'encontre des auteurs, la protection des victimes et la prévention du phénomène ;
- ***Option 4***: **nouvelle législation globale**: les dispositions existantes de la décision-cadre 2004/68/JAI seraient complétées par une action au niveau de l'UE visant à modifier le droit pénal matériel et les règles de procédure, à protéger les victimes et à prévenir les infractions comme dans l'option 3, ainsi que par les mesures non législatives décrites à l'option 2 afin d'améliorer la mise en œuvre des législations nationales.

Au regard de l'analyse de l'impact socio-économique et de l'impact sur les droits fondamentaux, les options 3 et 4 présentent la meilleure approche des problèmes et permettent d'atteindre les objectifs de la proposition. L'option privilégiée serait **l'option 4**, suivie de l'option 3.

BASE JURIDIQUE : article 82, par. 2, et article 83, par.1 du TFUE. Les objectifs de la proposition ne peuvent être atteints de façon satisfaisante par les États membres, l'objectif qui consiste à assurer une protection efficace des enfants ne pouvant pas être atteint de manière satisfaisante par les États membres, que ce soit au niveau central, au niveau régional ou au niveau local.

CONTENU :la proposition abrogera et intégrera la décision-cadre 2004/68/JAI, en incluant les nouveaux éléments suivants:

- **droit pénal matériel** : les formes graves d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants qui ne sont pas actuellement couvertes par la législation européenne seraient érigées en infractions pénales. Elles comprennent notamment : l'organisation de voyages à but sexuel -mais pas exclusivement- dans le contexte du tourisme sexuel impliquant des enfants. La définition de la pédopornographie serait modifiée pour la rapprocher de celle que donnent la convention CdE et le protocole facultatif des Nations unies sur le même thème. Une attention particulière serait accordée aux infractions commises à l'encontre d'enfants particulièrement vulnérables, tels que les enfants non accompagnés. Les sanctions pénales sont durcies de manière à ce qu'elles soient proportionnées, effectives et dissuasives. La détermination du degré de gravité et l'infliction de sanctions proportionnées s'appuieraient sur divers critères susceptibles de s'appliquer à des types d'infractions très différents, tels que la gravité du préjudice subi par la victime, le degré de culpabilité de l'auteur de l'infraction et le niveau de risque qu'il représente pour la société. En règle générale, **les activités impliquant un contact sexuel sont plus graves que celles qui n'en font pas intervenir**; les infractions commises à des fins d'exploitation sont plus graves que les autres; l'usage de la contrainte, de la force ou de menaces est plus grave qu'un abus de pouvoir ou qu'un abus de la situation de vulnérabilité de la victime, qui constituent tous deux une circonstance aggravante par rapport à une situation où la victime est consentante. La prostitution, qui consiste en des activités sexuelles rémunérées, est plus grave que des spectacles pornographiques, qui peuvent, ou non, inclure de telles activités; recruter un enfant pour qu'il se livre à la prostitution ou à des activités similaires est plus grave que seulement l'y inciter, car il s'agit de rechercher activement des enfants comme s'ils étaient des biens de consommation. Pour ce qui est de la pédopornographie, la production, qui implique généralement **le recrutement d'un enfant et un contact sexuel avec lui, est plus grave que d'autres infractions** telles que la distribution ou l'offre de pédopornographie, qui sont quant à elles plus graves que la possession de pédopornographie ou le fait d'y accéder. L'application de ces différents critères permet ainsi de définir **5 catégories d'infractions** en fonction de leur gravité et, partant, différents niveaux de sanction pour les infractions de base ;

- **nouvelles infractions pénales dans l'environnement des technologies de l'information** : de nouvelles formes d'exploitation et d'abus sexuels facilitées par l'utilisation des technologies de l' information seraient érigées en infractions pénales. Seraient notamment concernés **les spectacles pornographiques en ligne** ou le fait d'**accéder en connaissance de cause à du matériel pédopornographique**, pour couvrir les cas où la consultation de matériel pédopornographique sur des sites web sans téléchargement ou stockage d'images n'est pas assimilable à la «possession» de matériel pédopornographique ou au «fait de se procurer» ce matériel. En outre, la sollicitation d' enfants à des fins sexuelles («**grooming**») est intégrée en tant que nouvelle infraction en suivant de près le libellé convenu dans la convention CdE ;
- **enquêtes pénales et engagement de poursuites pénales** : certaines dispositions sont introduites pour faciliter les enquêtes et l'engagement de poursuites ;
- **poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions commises à l'étranger** : les règles de compétence seraient modifiées pour veiller à ce que les délinquants pédophiles et les exploiteurs d' enfants originaires de l'Union européenne, à la fois ressortissants et résidents habituels, fassent l' objet de poursuites même s'ils ont commis leurs crimes **en dehors de l'Union européenne**, dans le cadre du «tourisme sexuel» ;
- **protection des victimes** : de nouvelles dispositions sont prévues pour veiller à ce que les victimes aient facilement accès à des voies de recours et qu'elles ne souffrent pas de leur participation à la procédure pénale. Elles couvriront l'assistance et l'aide aux victimes, ainsi que la protection des victimes dans le cadre des enquêtes et des poursuites pénales en particulier ;
- **prévention des infractions** : des modifications seraient apportées pour contribuer à la prévention des infractions liées à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants, au moyen de plusieurs actions axées sur les ex-délinquants et visant à prévenir la récidive, et pour **limiter l'accès à la pédopornographie sur internet**. La restriction de cet accès a pour but de réduire la diffusion de la pédopornographie en rendant plus difficile l'utilisation du web accessible au public. Cette action ne se substitue pas aux mesures visant à retirer le contenu à la source ou à poursuivre les auteurs d'infractions ;
- **dispositions allant au-delà de la Convention du Conseil de l'Europe** : la proposition représenterait une valeur ajoutée par rapport à la norme de protection fixée par la convention CdE à plusieurs égards, notamment : i) la mise en œuvre sur tout le territoire de l'UE de mesures visant à interdire aux auteurs d'infractions d'exercer des activités impliquant des contacts avec des enfants, ii) le blocage de l'accès à la pédopornographie sur internet, iii) la criminalisation du fait de contraindre un enfant à se livrer à des activités sexuelles avec un tiers et des abus sexuels commis sur des enfants en ligne, iv) une clause de non poursuite pour les enfants victimes. Elle va également au-delà des obligations imposées par la convention CdE en ce qui concerne le niveau des **sanctions**, l'accès à une aide juridique gratuite pour les enfants victimes et la répression des activités encourageant les abus et le tourisme sexuel impliquant des enfants. En outre, l'intégration dans le droit communautaire de dispositions de la CdE permettra d'accélérer l'adoption de mesures nationales par rapport aux procédures nationales de ratification et d'assurer un contrôle plus efficace de la mise en œuvre.

Dispositions territoriales : les États membres seront destinataires de la proposition. L'application de la future directive au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark sera décidée conformément aux dispositions des protocoles (n° 21 et 22) annexés au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.