



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.11.2007
COM(2007) 716 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**fondé sur l'article 12 de la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil du 22 décembre 2003
relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie**

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
1.1.	Contexte	3
2.	MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION	3
2.1.	Les décisions-cadres prévues à l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne	3
2.2.	Critères d'évaluation.....	3
3.	ÉVALUATION.....	4
4.	CONCLUSIONS.....	8

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

En vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie (ci-après, «la décision-cadre»), la Commission est tenue d'établir un rapport écrit sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à ses dispositions¹.

Le paragraphe 1 dudit article dispose que les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre avant le 20 janvier 2006. Conformément au paragraphe 2, les États membres communiquent au secrétariat général du Conseil et à la Commission, pour la même date, le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations que leur impose la décision-cadre. Sur la base de ces informations et d'un rapport rédigé par la Commission, le Conseil vérifie, pour le 20 janvier 2008 au plus tard, dans quelle mesure les États membres se sont conformés à la décision-cadre.

La valeur de ce rapport dépend donc, pour une large mesure, des informations transmises par les autorités nationales à la Commission. Or, en janvier 2006, seuls deux États membres (la Belgique et l'Autriche) avaient notifié à la Commission les mesures prises pour transposer la décision-cadre. Par lettre envoyée le 8 juin 2006, la Commission a rappelé aux États membres qu'ils étaient tenus de fournir les informations demandées. À la fin du mois d'avril 2007, elle n'avait reçu aucune contribution de trois États membres, à savoir la Grèce, le Portugal et Malte.

2. MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

2.1. Les décisions-cadres prévues à l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne

La présente décision-cadre est fondée sur le traité sur l'Union européenne (TUE), et notamment son article 29, son article 31, point e), et son article 34, paragraphe 2, point b).

L'instrument juridique dont les décisions-cadres sont les plus proches sont les directives². En effet, les deux instruments lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens de mise en œuvre. Les décisions-cadres n'ont toutefois aucun effet direct et la Commission ne peut saisir la Cour de justice pour imposer la transposition d'une décision-cadre. Néanmoins, la Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres concernant l'interprétation ou l'application (y compris la transposition) de la décision-cadre. L'exercice de ce droit de recours requiert des bases factuelles solides que le présent rapport de la Commission peut aider à établir.

2.2. Critères d'évaluation

Pour déterminer en toute objectivité si une décision-cadre a été intégralement transposée par un État membre, certains critères généraux élaborés pour les directives doivent être appliqués mutatis mutandis aux décisions-cadres:

¹ JO L 13 du 20.1.2004, p.44.

² Article 249 du traité CE.

1. la forme et les moyens de la transposition doivent être choisis de façon à assurer l'effet utile de la directive, compte tenu de l'objet de celle-ci³;
2. chaque État membre est tenu de transposer les directives de façon à répondre pleinement à l'exigence de clarté et de sécurité juridique et de transposer par conséquent les termes des directives dans des dispositions internes à caractère contraignant⁴;
3. la transposition ne requiert pas obligatoirement la transcription exacte de la directive. Ainsi, des mesures nationales adéquates déjà en vigueur, par exemple, peuvent suffire pour autant qu'elles garantissent effectivement la pleine application de la directive de façon suffisamment claire et précise⁵;
4. les directives doivent être transposées dans le délai qu'elles fixent à cet effet⁶.

Le présent rapport se fonde autant que possible sur les critères précités.

3. ÉVALUATION

L'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie constituent des violations graves des droits de l'homme. La présente décision-cadre visait à compléter les instruments déjà adoptés par le Conseil afin de lutter contre ces deux fléaux⁷.

La décision-cadre rapproche les législations des États membres dans le domaine de la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie. En outre, elle introduit un cadre commun de dispositions au niveau européen afin de traiter l'incrimination, les peines et autres sanctions, les circonstances aggravantes, la compétence, les poursuites judiciaires ainsi que la protection et l'assistance apportées aux victimes. Les systèmes juridiques nationaux peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre et, dans de nombreux cas, il est difficile de comparer les différentes notions et expressions juridiques.

Même si l'évaluation peut se référer, et se réfèrera, à chacun des articles de la décision-cadre, il est évidemment impossible de les considérer indépendamment les uns des autres. L'absence de transposition ou la transposition incomplète d'un article ou d'une partie d'article se répercutera sur les dispositions liées qui, envisagées séparément, pourraient sembler conformes aux exigences de la décision-cadre. L'évaluation tiendra compte, en tant que de besoin, du contexte juridique national en matière pénale.

Les informations que la Commission a reçues varient considérablement, en particulier pour ce qui est de leur exhaustivité. Les États membres ne lui ont pas tous transmis l'ensemble des textes de leurs dispositions d'application. Ainsi, la Commission n'a reçu aucune information

³ Voir la jurisprudence concernant la transposition des directives: affaire 48/75, Royer, Recueil 1976, p. 497, à la p. 518.

⁴ Voir la jurisprudence concernant la transposition des directives: affaire 239/85, Commission contre Belgique, Recueil 1986, p. 3645, à la p. 3659. Voir aussi l'affaire 300/81, Commission contre Italie, Recueil 1983, p. 449, à la p. 456.

⁵ Voir la jurisprudence concernant la transposition des directives, par exemple: affaire 29/84, Commission contre Allemagne, Recueil 1985, p. 1661, à la page 1673.

⁶ Voir la jurisprudence concernant plus spécifiquement la transposition des directives, par exemple: affaire 52/75, Commission contre Italie, Recueil 1976, p. 277, à la page 284. Voir, en général, les rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire, par exemple: COM(2001) 309 final.

⁷ JO L 322 du 12.12.1996, p. 7; JO L 342 du 31.12.1996, p. 4; JO L 191 du 7.7.1998, p. 4; JO L 105 du 27.4.1996, p. 1; JO L 191 du 7.7.1998, p. 1; JO L 33 du 6.2.1999, p. 1; JO L 34 du 9.2.2000, p. 1.

de la part de la Grèce, de Malte et du Portugal. Gibraltar n'a pas transposé les mesures de la décision-cadre, mais une législation en voie d'adoption devrait lui permettre de le faire.

Article 1^{er}: Définition

L'article 1^{er}, point a), contient les définitions et la signification de plusieurs termes utilisés dans la décision-cadre. Un point essentiel concerne la définition de l'«enfant», qui couvre toute personne âgée de moins de dix-huit ans. L'âge de dix-huit ans est également conforme aux dispositions de la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant. En effet, un des principaux objectifs poursuivis par la décision-cadre est le rapprochement des niveaux de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et la pédopornographie dans la législation des États membres.

Il en va différemment de la majorité sexuelle, qui varie dans la législation des États membres et va de treize ans en Espagne à dix-sept ans en Irlande (Allemagne 16, Autriche 14, Belgique 16, Danemark 15, Espagne 13, Estonie 14, Finlande 16, France 15, Hongrie 14, Irlande 17, Italie, 14, Lettonie 16, Lituanie 14, Luxembourg 16, Pays-Bas 16, Pologne 15, République tchèque 15, Royaume-Uni 16, Slovaquie 15, Suède 15).

L'âge de la majorité sexuelle a de l'importance lorsqu'il s'agit de l'obligation d'incriminer la pédopornographie, définie à l'article 1^{er}, point b).

La représentation d'enfants se livrant à des comportements sexuellement explicites n'est normalement pas autorisée lorsque l'enfant a moins de dix-huit ans. Toutefois, dans certains cas particuliers seulement, l'article 3 permet d'exclure de la responsabilité pénale des comportements ayant trait à la pédopornographie impliquant des enfants qui ont atteint la majorité sexuelle. En conséquence, la décision-cadre assure une forte protection contre l'exploitation dans la pédopornographie de tout enfant n'ayant pas atteint l'âge de dix-huit ans et ne permet que des exceptions limitées entre la majorité sexuelle et l'âge de dix-huit ans.

Dans la pratique, le niveau de protection varie dans chaque État membre selon l'âge de la majorité sexuelle. Cependant, l'harmonisation de l'âge de la majorité sexuelle, qui est lié à d'autres questions telles que l'âge requis pour se marier, n'a pas été identifiée comme étant un objectif d'actualité.

L'article 1^{er}, point b), définit la pédopornographie comme étant tout matériel pornographique représentant de manière visuelle un enfant réel participant à un comportement sexuellement explicite, ou une personne réelle qui paraît être un enfant, ou des images réalistes d'un enfant qui n'existe pas. L'expression «représentant de manière visuelle» doit être interprétée de façon à englober les films et les bandes vidéo non développés, ainsi que les données stockées sur un disque dur d'ordinateur ou par des moyens électroniques, qui peuvent être converties en une image visuelle. De nombreux États membres ont adopté une législation conforme à la définition de la pédopornographie figurant à l'article 1^{er}, point b), de la décision-cadre. L'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, la République tchèque et la Suède n'ont pas de définition détaillée de la pédopornographie.

En ce qui concerne le point c), (définition d'un «système informatique»), la Lituanie, la Pologne et la République tchèque n'ont pas transmis de documentation pertinente permettant d'évaluer correctement leur transposition.

Le point d) définit la «personne morale». Cette définition est empruntée au second protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Article 2: Infractions liées à l'exploitation sexuelle des enfants

Lors de l'adoption de cette décision-cadre, le Conseil était conscient de la nécessité de s'attaquer aux infractions pénales graves, telles que l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, par une approche globale qui allie un droit pénal matériel prévoyant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et la coopération judiciaire la plus large possible.

À cet égard, les États membres ont transmis à la Commission une vaste palette de mesures légales applicables à l'auteur de l'infraction. La législation en vigueur en Hongrie, en Finlande, dans la République tchèque, en France, en Lettonie et en Slovaquie couvre tous les points énumérés à l'article 2 de la décision-cadre, mais il serait utile d'obtenir plus de détails. Comme il a déjà été mentionné, la Commission travaille principalement sur des documents traduits et des malentendus sont donc possibles.

En outre, les systèmes juridiques nationaux peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre. C'est la raison pour laquelle il n'est pas toujours possible de comparer les notions juridiques.

Néanmoins, un passage en revue des législations nationales montre que les dispositions applicables dans les États membres respectent pour la plupart les exigences de la décision-cadre en ce qui concerne l'obligation d'incriminer le fait de contraindre ou d'inciter un enfant à la prostitution ou à la participation à des spectacles pornographiques ainsi que le fait de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant, en échange d'une rémunération, ou en faisant usage de la contrainte ou en abusant d'une position reconnue d'autorité ou d'influence sur un enfant.

Article 3: Infractions liées à la pédopornographie

Cet article assure un rapprochement des infractions liées à la pédopornographie, qui incluent la production, la distribution, la diffusion ou la transmission, l'acquisition ou la détention, le fait d'offrir ou de rendre disponible de la pédopornographie.

L'article 3, paragraphe 2, prévoit des exceptions limitées à l'obligation d'incrimination lorsque la personne qui paraît être un enfant a en fait atteint l'âge de dix-huit ans, lorsque la pédopornographie implique des images réalistes d'un enfant qui n'existe pas et lorsqu'elle est produite et détenue pour un usage privé. Dans ces cas, l'exemption de la responsabilité pénale repose sur le raisonnement qu'aucun enfant n'est impliqué dans la production de matériel pornographique.

Une autre exemption, mentionnée précédemment, concerne la production et la détention d'images d'enfants ayant atteint la majorité sexuelle dès lors que les images pornographiques sont produites et détenues avec le consentement de l'enfant et uniquement pour un usage privé. Dans ce cas toutefois, le consentement ne sera pas reconnu comme valable si, par exemple, l'auteur de l'infraction a pu l'obtenir en profitant de son âge plus avancé, de sa maturité, de sa position, de son statut, de son expérience ou de l'état de dépendance dans lequel se trouvait la victime à son égard. Cette disposition implique une restriction de l'incrimination de la pédopornographie entre l'âge de la majorité sexuelle et l'âge de dix-huit ans lorsque l'enfant a réellement consenti à la production et à l'usage privé de matériel pornographique.

Bien que les législations nationales semblent respecter l'exigence minimale de l'incrimination de la pédopornographie, on manque généralement d'informations sur les exceptions visées à l'article 3, paragraphe 2. La Commission n'a reçu des informations complètes que de la

Hongrie, de la Lituanie, de l'Italie, du Danemark, de l'Allemagne et de Chypre. Il n'est donc pas possible d'évaluer le niveau réel de protection des enfants ayant atteint la majorité sexuelle, qui constitue une question sensible notamment dans les pays où elle se situe en-dessous de seize ans.

Article 4: Instigation, complicité et tentative

D'après les informations fournies à la Commission, la plupart des États membres renvoient aux règles générales de leur système pénal concernant la complicité, l'incitation, la tentative et l'association criminelle. Ces règles générales s'appliqueraient également aux infractions graves commises sur des mineurs, c'est-à-dire l'exploitation sexuelle et les infractions liées à la pédopornographie.

Article 5: Sanctions et circonstances aggravantes

Cet article figure parmi les dispositions-clés de la décision-cadre. En vertu du paragraphe 1, les infractions visées aux articles 2, 3 et 4 de la décision-cadre devraient dans tous les cas être passibles d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins un à trois ans. Cette disposition vise à assurer une harmonisation minimale des sanctions applicables aux auteurs des infractions. Tous les États membres semblent se conformer aux exigences de la décision-cadre. Les documents transmis par l'Espagne, la Slovénie, l'Estonie et le Luxembourg n'ont pas permis à la Commission de déterminer clairement les systèmes juridiques qui transposent l'article 5, paragraphe 3, de la décision-cadre.

Articles 6 et 7: Responsabilité des personnes morales et sanctions à l'encontre de celles-ci

La décision-cadre introduit la notion de responsabilité des personnes morales, en parallèle à celle des personnes physiques. Les personnes morales sont considérées comme responsables des infractions commises pour leur compte par toute personne agissant soit individuellement, soit en tant que membre de l'organe de la personne morale en cause, ou exerçant, par exemple, un pouvoir de décision. Il n'est pas nécessaire que la responsabilité des personnes morales soit exclusivement pénale. Les sanctions à leur encontre doivent être «*effectives, proportionnées et dissuasives*». En tout état de cause, il ressort des informations relatives aux systèmes nationaux reçues par la Commission que la législation de la plupart des États membres prévoit la possibilité de prendre des sanctions à l'encontre des personnes morales, à tout le moins par des mesures administratives. L'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre prévoit comme sanction minimale à l'encontre des personnes morales l'imposition d'amendes pénales et non pénales. S'agissant des mesures administratives ou pénales, les articles 6 et 7 semblent avoir été largement transposés.

Article 8: Compétence et poursuites

L'article 8 de la décision-cadre énumère les cas dans lesquels les États membres sont tenus d'établir leur compétence pour les infractions visées aux articles 2, 3 et 4. La principale règle est le principe de territorialité, selon lequel chaque État membre doit établir sa compétence pour les infractions commises en tout ou en partie sur son territoire. L'article 8, paragraphe 3, a été remplacé par la décision relative au mandat d'arrêt européen⁸. Les États membres se sont

⁸ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.7.2002.

conformés aux prescriptions de l'article 8, paragraphe 1, point a), de la décision-cadre en ce qui concerne le principe de territorialité.

L'article 8, paragraphe 1, point b), établit la règle de la compétence extraterritoriale lorsque l'auteur de l'infraction est un ressortissant de l'État membre concerné. Cette disposition revêt une importance particulière car elle permet des poursuites efficaces de ce que l'on appelle le tourisme sexuel, qui recouvre tout acte d'exploitation sexuelle d'enfants commis à l'étranger. En principe, les États membres devraient garantir le même niveau de protection des enfants quel que soit leur pays de résidence. Tenant compte des exigences de systèmes juridiques différents, l'article 8, paragraphe 1, point b), autorise les États membres à ne pas appliquer, ou à n'appliquer que dans certains cas ou circonstances spécifiques, les règles de compétence lorsque l'infraction est commise en dehors du territoire. S'agissant toutefois de la compétence extraterritoriale, les informations fournies par les États membres n'étaient pas suffisantes pour évaluer l'ampleur de l'application de cette règle.

Article 9: Protection et assistance apportées aux victimes

Trois questions différentes sont régies par l'article 9. Son paragraphe 1 dispose que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions visées par la décision-cadre ne dépendent pas de la déclaration ou de l'accusation émanant d'une personne victime de l'infraction lorsque la règle de la compétence territoriale s'applique. D'une manière générale, la législation des États membres respecte cette obligation.

L'article 9, paragraphe 2, se réfère aux enfants victimes d'exploitation sexuelle, considérés comme des victimes particulièrement vulnérables aux fins de la décision-cadre 2001/220/JAI du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales⁹. Les informations communiquées par les États membres à la Commission sont fragmentaires et incomplètes, ce qui ne facilite pas une analyse globale. La Suède, le Danemark, les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne, la Slovaquie et le Royaume-Uni ont répondu de façon satisfaisante aux obligations découlant de la décision-cadre. Une nouvelle législation adoptée à Chypre en 2007 prévoit un cadre global pour la reconnaissance des victimes, leur orientation vers les services adéquats et leur protection, qui remplit totalement les exigences de l'article 13 de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, en ce qui concerne les enfants sexuellement exploités.

En vertu de l'article 9, paragraphe 3, les États membres sont tenus d'assurer une protection ainsi qu'une assistance spécifiques à la famille de la victime, en tenant compte de l'article 4 de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. L'Allemagne, la Lettonie, la Suède, le Royaume-Uni, l'Autriche et l'Estonie ont fourni des informations à la Commission indiquant que la décision-cadre était respectée. Les autres États membres n'ont soumis aucune information à ce sujet.

4. CONCLUSIONS

Les États membres n'ont pas tous transmis à la Commission, en temps utile, l'ensemble des textes pertinents de leurs dispositions de transposition. En conséquence, l'évaluation et les conclusions du rapport reposent parfois sur des informations incomplètes.

⁹ Décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales; JO L 82 du 22.3.2001.

D'après les informations transmises, quasi tous les États membres ont rempli les obligations définies par la décision-cadre du Conseil, que ce soit par l'application de lois nationales déjà existantes ou par la mise en œuvre de mesures législatives nouvelles et spécifiques. De manière générale, la législation des États membres garantit un haut niveau de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus et elle prévoit des sanctions d'un niveau adéquat. En ce qui concerne la pédopornographie, l'obligation d'incriminer la production de matériel pornographique impliquant des enfants est généralement respectée, même s'il n'est pas possible d'évaluer avec précision l'ampleur des exclusions de la responsabilité pénale en matière de pédopornographie impliquant des enfants dont l'âge se situe entre la majorité sexuelle et dix-huit ans.

Lorsqu'il apparaît que la décision-cadre du Conseil n'a pas été intégrée dans la législation nationale, la Commission invite les États membres concernés à corriger la situation dès que possible en introduisant des mesures de transposition. Toutefois, à la suite de la décision-cadre du Conseil, les États membres ont généralement aujourd'hui des dispositions pénales spécifiques qui incriminent l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie et fixent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Comme le mentionnait également le rapport sur la transposition de la décision-cadre 2002/629 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, adopté par la Commission le 2 mai 2006, il est difficile de fournir une évaluation exhaustive de la législation relative aux victimes particulièrement vulnérables, à cause des informations lacunaires fournies par les États membres. Une approche respectant la victime lors de la procédure pénale et un niveau adéquat d'aide psychosociale aux victimes durant et après la procédure pénale s'avèrent essentiels pour éviter une victimisation secondaire et garantir la poursuite efficace des infractions. La Commission invite dès lors les États membres à réexaminer avec soin leur propre législation afin de renforcer la protection sociale des enfants victimes et d'assurer le plein respect de leurs droits.

Suite aux récentes évolutions, en matière de technologies de communication électronique notamment, de nouveaux problèmes sont apparus, par exemple l'utilisation d'Internet pour attirer frauduleusement des enfants à des fins illicites («grooming»). Simultanément, de nouvelles méthodes sont mises au point pour permettre la détection de ces délits et l'identification des enfants victimes de ces agissements par des unités de police spécialisées. À la lumière du résultat de ces discussions, la Commission pourrait estimer nécessaire de mettre à jour et de renforcer davantage la présente décision-cadre en ce qui concerne l'exploitation des enfants et les délits connexes, et notamment les infractions commises par le biais des réseaux de communication électronique et des systèmes d'information.