

**Eric RUELLE, Magistrat, Inspecteur général de la justice,
ancien Président du Comité de Lanzarote (2011-2014), France**

**« Agir en faveur du changement : les premiers défis du
Comité de Lanzarote »**

Alors que nous célébrons le dixième anniversaire de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, en nous remémorant le succès de son ouverture à la signature, le 25 octobre 2007, à Lanzarote, c'est naturellement vers cet instrument contraignant que se porte notre attention.

Pour autant, je voudrais rappeler, en préliminaire, que la convention de Lanzarote n'est **ni une fin en soi, ni un aboutissement**.

Elle est le résultat des travaux d'un comité d'experts qui, avant d'en élaborer le projet, s'était livré à une étude approfondie des normes existantes, au sein du Conseil de l'Europe et au-delà, pour conclure à la nécessité d'un instrument contraignant.

Son ouverture à la signature la fait regarder, à juste titre, comme la pierre angulaire de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, tant au niveau européen qu'au niveau mondial, mais elle est avant tout l'un des éléments du **programme triennal « construire une Europe pour et avec les enfants »**, adopté par le 3^{ème} sommet des chefs d'Etat du Conseil de l'Europe, et lancée par la conférence de Monaco d'avril 2006.

Pour la mise en œuvre de ce programme, le Conseil de l'Europe a également lancé, en novembre 2010, **la campagne « 1 sur 5 »** contre la violence sexuelle à l'égard des enfants, qui a permis de maintenir au plus haut niveau l'engagement des responsables politiques à lutter contre cette forme de criminalité.

Son action ne s'est d'ailleurs pas arrêtée là puisque, le 17 novembre 2010, le comité des ministres a également adopté **les lignes directrices du Conseil de l'Europe pour une justice adaptée aux enfants**.

Extérieures à la convention de Lanzarote, ces lignes directrices constituent néanmoins un outil essentiel pour guider les Etats parties dans la mise en œuvre de ses dispositions en matière de procédure, en définissant la place et les droits des enfants dans les procédures pénales. D'ailleurs, les règles de procédure du comité des parties lui font

obligation d'en « tenir compte » dans le suivi de la mise en œuvre de la convention.

Ainsi, la convention de Lanzarote marque surtout une **étape** dans un processus dynamique, initié par la prise de conscience des dimensions inquiétantes et des effets dévastateurs de l'exploitation et des abus sexuels à l'encontre des enfants.

Elle doit donc toujours, à mon sens, être lue comme **la pièce centrale d'un dispositif plus complet**. Et ce dispositif plus large ne doit jamais être perdu de vue lorsqu'on évoque le suivi dynamique de la mise en œuvre de la convention.

S'il m'apparaît important de faire ce rappel, c'est parce qu'en inscrivant la convention dans un contexte de prise de conscience générale, l'impulsion des décideurs politiques a entraîné des défis, dans la négociation de la convention comme dans sa mise en œuvre et son suivi.

Je n'aborderais évidemment pas les défis de la négociation, que Mme De BOER-BUQUICCHIO, vient de développer.

Je voudrais en revanche évoquer rapidement ceux auxquels le comité de suivi, que j'ai eu l'honneur de présider, s'est trouvé confronté.

Ces défis résultaient à la fois des caractères essentiels de la convention (1), de ses dispositions et du contexte de sa négociation (2). J'évoquerais enfin les réponses apportées (3).

1. Les défis résultant des caractères essentiels de la convention :

A l'instar d'autres conventions majeures du Conseil de l'Europe, la convention de Lanzarote présentent trois caractères essentiels :

- d'abord, c'est une convention globale, qui appréhende dans son ensemble les différents aspects de la lutte contre les abus et les violences sexuels à l'encontre des enfants : prévention, protection et assistance aux victimes, incriminations et droit pénal matériel, droit procédural (enquêtes et poursuites), programmes dits « d'intervention » au profit des auteurs (permettant leur prise en charge), coopération internationale, etc. ;

- ensuite, c'est une convention ouverte : l'adhésion à la convention n'est pas réservée aux Etats membres du Conseil de l'Europe, mais s'étend à tous les Etats qui en expriment le souhait, selon une procédure spécifique ; il fallait donc encourager sa vocation universelle ;
- enfin, c'est une convention dynamique, conçue pour s'adapter aux évolutions de la criminalité et aux moyens d'y répondre. Elle instaure donc un mécanisme de suivi destiné à vérifier le respect de leurs engagements par les parties en permettant de dégager des interprétations communes et des bonnes pratiques.

2. Les défis résultant des dispositions de la convention et du contexte de sa négociation :

Ainsi, qu'indiqué, la convention de Lanzarote est le résultat d'un engagement politique soutenu du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres.

La durée de sa négociation – un record pour l'époque – en témoigne.

Cette volonté politique de voir adopter, sous l'égide du Conseil de l'Europe et dans des délais contraints, le premier instrument global de lutte contre les abus et les violences sexuels à l'encontre des enfants a marqué **le choix opéré en faveur d'un instrument « flexible »**, susceptible de rallier rapidement le plus grand nombre d'Etats.

Quelques exemples permettent d'illustrer ce propos :

- la rédaction des dispositions :

Nombre de dispositions de la convention fixent des objectifs, en laissant aux Etats parties le soin de définir les moyens de les atteindre.

C'est particulièrement vrai en matière de mesures préventives, de protection et d'assistance aux victimes.

C'est également ce que rappelle l'insertion, dans certaines dispositions, de l'expression « en conformité avec le droit interne ». Ces termes n'introduisent pas des possibilités de réserve – la convention les limite et les encadre strictement – mais rappellent qu'il appartient aux Etats parties de définir les modalités de mise en œuvre des objectifs de la convention, en conformité avec les principes généraux de leur droit.

- l'introduction de certaines possibilités de réserve :

Lors de l'élaboration de la convention, les Etats participant ont voulu concilier deux objectifs : affirmer un niveau élevé d'ambition quant obligations imposées aux Etats parties, tout en leur laissant le temps nécessaire pour faire évoluer leur droit et leurs pratiques afin de s'y conformer pleinement.

Cette approche se reflète notamment dans les obligations en matière de droit pénal matériel, ainsi que les dispositions accessoires (critères de compétence, sanctions, etc.).

Ainsi, en matière d'incrimination, afin de définir un champ large de protection des enfants par le droit pénal, certaines infractions nouvelles ont été définies pour la première fois dans un instrument international : il s'agit de l'accès intentionnel à de la pornographie impliquant des mineurs et la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles (grooming).

De même, pour certaines dispositions accessoires du droit pénal visant à lutter plus efficacement contre le phénomène dit du « tourisme sexuel » : suppression de l'exigence de double incrimination pour la poursuite des infractions les plus graves, lorsqu'elles sont commises à l'étranger, et suppression de la possibilité de subordonner l'engagement des poursuites à la plainte de la victime ou la dénonciation de l'Etat dans lequel les faits ont été commis.

Pour concilier le niveau élevé d'ambition avec le droit des Etats membres, le choix a été fait d'autoriser certaines réserves, strictement définies, **en laissant au comité de suivi le soin d'apprécier par la suite leur portée et leurs effets**. Mais il est clair que l'objectif est, à terme, la levée de ces réserves et la mise en œuvre d'un niveau élevé d'harmonisation du droit pénal matériel.

- L'entrée en vigueur de la convention et du mécanisme de suivi :

La négociation de la convention a mobilisé un grand nombre d'Etats et d'organisations non gouvernementales intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance. Il y avait une volonté politique commune de voir la convention adoptée dans les meilleurs délais et entrée en vigueur le plus rapidement possible.

C'est ce qui a conduit le comité des ministres à accepter que la convention entre en vigueur après seulement 5 ratifications et que le

comité de suivi soit mis en place après 10 ratifications, ce qui permettait de garantir sa crédibilité et son caractère représentatif.

Dès la conférence de Lanzarote, 23 Etats membres (sur 47) ont signé la convention. On pouvait donc anticiper une entrée en vigueur rapide, et un nombre important d'Etats parties à moyen terme. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit puisque la convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010 et que le comité des parties a tenu sa première réunion les 20 et 21 septembre 2011.

En accélérant la mise en place du comité de suivi, les dispositions de la convention imposaient à ce dernier un défi : définir des modalités de suivi de la convention permettant une participation échelonnée dans le temps d'un nombre croissant d'Etats parties, pouvant rejoindre le mécanisme de suivi à un stade avancé de ses travaux, sans retarder ces derniers.

3. Les réponses apportées :

Tous ces défis ont trouvé une première réponse dans le **mandat** du Comité des Parties, tel que défini à l'article 41 de la convention. Ce mandat est quadruple :

- veiller à la mise en œuvre de la convention et de ses obligations, à travers un processus d'évaluation ;
- **faciliter la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, d'expérience et de bonnes pratiques** entre les Etats ;
- faciliter l'usage et la mise en œuvre effectifs de la convention, y compris par **l'identification de tout problème en la matière, et les effets de toute déclaration ou réserve** ;
- enfin, **exprimer un avis** sur toute question relative à l'application de la convention.

Ce mandat pluriel et l'exigence d'un processus dynamique a d'ailleurs posé nombre de questions au comité :

- comment remplir la mission spécifique d'échange d'information et de bonnes pratiques ?
- comment permettre l'intégration d'Etats parties au fur et à mesure de la conduite des processus d'évaluation sans les retarder ?
- comment concilier le caractère global de la convention avec un mécanisme de suivi rapide, efficace et ciblé sur les formes émergentes ou récurrentes des violences et abus sexuels à l'encontre des enfants ?

- quelle place respective pour les experts, les ONG et pour les Etats parties dans le suivi de la mise en œuvre de la convention ?

Les règles de procédure du comité (adoptées en mars 2012) et ses méthodes de travail se sont efforcés d'apporter des éléments de réponse.

Ainsi :

- la participation aux travaux du comité est largement offerte aux organisations intergouvernementales, au secteur privé et à la société civile ;
- les questionnaires sur la mise en œuvre de la convention par les Etats parties sont également adressés aux ONG ;
- le comité des parties peut mettre en place des groupes de travail, procéder à des auditions et désigner des experts ;
- le secrétariat anime un observatoire sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, constituant l'amorce d'un partage de bonnes pratiques.

Mais l'un des problèmes majeurs des conventions globales, impliquant par un nombre élevé d'Etats parties, est que leur mécanisme de suivi est particulièrement lourd.

En effet, ces conventions imposent aux Parties de renseigner des questionnaires souvent très denses, protéiformes, couvrant de larges domaines d'action ou d'intervention. Les réponses à ces questionnaires nécessitent de consulter plusieurs départements ministériels, des autorités déconcentrées ou indépendantes, voire des acteurs du secteur privé, que ne répondent pas toujours dans les temps et dont il faut consolider les apports et harmoniser les réponses.

Ces processus sont unanimement décrits comme très lourds et chronophages.

Le risque est alors d'avoir des cycles d'évaluation qui s'étalent sur une longue période, ce qui dilue leur efficacité, dégrade leur crédibilité et ne leur permet pas de concentrer les travaux sur des questions d'actualité.

C'est pour éviter ces critiques et gagner en efficacité que, lors de ses premières réunions, le comité de suivi a fait **un choix novateur** : celui consistant à concilier une évaluation par cycles avec une approche thématique.

Ainsi, au lieu d'une évaluation globale de la mise en œuvre de la convention, pour chaque Etat partie, il a retenu le principe **d'une évaluation ciblée**, portant sur une thématique particulière.

Conformément à cette nouvelle méthodologie, le comité choisi une problématique spécifique et vérifie la manière dont les Etats mettent en œuvre les dispositions de convention pour y répondre.

Pour thème de son premier cycle d'évaluation, le comité avait fait le choix de la problématique des « **abus sexuels à l'encontre des enfants dans le cercle de confiance** », qui avait retenu son attention en raison de son actualité et de sa récurrence.

Ainsi, deux questionnaires ont-ils été établis :

- le premier, de portée générale, invitait les Etats parties à exposer de manière succincte mais complète, les choix de transposition de la convention et la manière dont elle est mise en œuvre dans sa globalité ;
- le second, spécifique, portant sur le thème d'évaluation, complétait le premier en répondant spécifiquement aux questions relatives à la mise en œuvre de la convention au regard des abus sexuels dans le cercle de confiance.

Contrairement à la méthode suivie dans d'autres comités, le questionnaire général n'avait vocation qu'à informer les partenaires, le secrétariat et le comité sur les modalités de mise en œuvre de la convention en général, et constituait une base documentaire complétant le questionnaire spécifique. Mais il n'avait pas vocation à donner lieu, en lui-même, à évaluation.

Le comité s'est également efforcé de ne retenir qu'un nombre limité de questions, afin de faciliter et d'accélérer le travail des autorités nationales en charge d'y répondre.

L'objectif poursuivi par cette méthodologie était de pouvoir évaluer dans un délai raisonnable l'ensemble des Etats parties et, ainsi, de promouvoir une approche comparative, permettant de dégager les meilleures pratiques dans les choix de mise en œuvre de la convention. Cela permettait également de communiquer plus rapidement sur les travaux du comité et d'en rendre compte plus fréquemment aux instances dirigeantes du Conseil de l'Europe.

C'est aussi ce qui a présidé au choix d'un nouveau cycle de suivi portant sur les images, vidéos et autres contenus sexuels produits par les enfants.

Enfin, les règles de procédures garantissent la réactivité du mécanisme de suivi en donnant au comité des parties la possibilité d'établir des **rapports spéciaux**, lorsqu'une situation requiert une attention immédiate, et organise l'expression de ses avis.

Au demeurant, le comité des parties s'est emparé de ces dispositions en initiant un cycle de suivi d'urgence et en rédigeant un rapport dédié sur la « **Protection des enfants touchés par la crise des réfugiés de l'exploitation et des abus sexuels** ».

Il l'a fait, également, en exprimant, le 12 mai 2017, un **avis interprétatif** sur l'applicabilité de la convention de Lanzarote aux infractions sexuelles commises à l'encontre des enfants et facilitées par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Ces initiatives heureuses sont la preuve du dynamisme du comité des parties et témoignent de sa capacité à « coller » à l'actualité.

Elles montrent qu'il a su relever les défis auxquels ils étaient confrontés, et répondre aux attentes des responsables politiques.