



Doc. 12243

04 mai 2010

Renforcer les mesures à l'encontre des délinquants sexuels

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Marietta de POURBAIX-LUNDIN, Suède, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Les abus sexuels, en particulier ceux commis sur les enfants, sont un crime abominable qui traumatise durablement les victimes. Or, il apparaît que ceux qui ont commis un jour ce genre de crime sont susceptibles de recommencer. C'est pour cette raison que certains Etats membres ont constitué des «registres de délinquants sexuels» à l'échelle nationale. Les données personnelles concernant les délinquants condamnés y sont recensées, ainsi que leur adresse, afin qu'ils puissent être surveillés, de manière à limiter les risques pour la collectivité. Ces registres sont essentiels à la mise en place de systèmes de filtrage permettant d'interdire à des délinquants sexuels constituant un danger d'occuper des emplois qui les mettent en contact avec des enfants ou d'autres personnes vulnérables.

Ces méthodes, lorsqu'elles sont utilisées de manière responsable dans le cadre de programmes plus larges de traitement du problème, peuvent jouer un rôle essentiel pour empêcher la récidive. Pourtant, de nombreux pays n'ont pas encore mis en place de telles mesures. De plus, certains délinquants sexuels cherchent délibérément à échapper aux contrôles pratiqués dans leur pays en allant à l'étranger, escomptant que leur casier judiciaire ne les suive pas. Pour déjouer ces tentatives, le rapport appelle les pays qui ont mis en place ce type de fichiers à partager leurs informations au niveau international, dans l'idéal par l'intermédiaire d'Interpol – qui possède déjà une base de données à cette fin –, afin que les déplacements de ces délinquants à l'étranger puissent être suivis. Cette solution serait, selon le rapport, plus efficace que la constitution d'un registre des délinquants sexuels au niveau européen.

L'existence d'informations nationales exactes, traitées avec précaution et partagées de manière satisfaisante avec les autres pays, est le moyen de protéger les enfants et les autres personnes vulnérables contre les délinquants sexuels récidivistes, où qu'ils se trouvent.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11400](#), Renvoi 3382 du 23 novembre 2007.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme de Pourbaix-Lundin, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Problématique	6
3. Jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme	7
4. Etude de cas: gestion des délinquants sexuels au Royaume-Uni	8
4.1. Législation britannique	8
4.2. Un arsenal de mesures plus large	10
4.3. Accès au registre	12
4.4. Empêcher les délinquants de travailler au contact d'enfants et d'adultes vulnérables	13
4.5. Questions en suspens – Conformité avec la Convention	14
4.6. Efficacité du registre britannique	14
5. Partage des informations au niveau européen	15
5.1. Bien-fondé d'un registre européen et difficultés y afférentes	15
5.2. Initiatives recommandées	16
6. Conclusions	18

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire mesure la gravité du préjudice que subissent les victimes de délits à caractère sexuel. Les violences sexuelles constituent indéniablement une forme abjecte d'actes répréhensibles qui ont des effets dévastateurs sur leurs victimes. Les enfants et autres individus vulnérables ont droit, à cet égard, à une protection particulière.
2. Les auteurs d'agressions sexuelles sont considérés faire partie des délinquants chez qui l'on observe le plus de cas de récidive. L'Assemblée estime que la surveillance des délinquants sexuels est une question qui doit être traitée sérieusement dans les Etats membres.
3. Il existe actuellement de grandes différences entre les Etats membres dans la façon dont ils traitent les délinquants sexuels. Certains sont d'ores et déjà dotés de systèmes de gestion très complets pour cette catégorie de délinquants, avec notamment des «registres des délinquants sexuels» opérationnels, tandis que d'autres ne possèdent pas de tels dispositifs ni pareils registres.
4. Le «registre des délinquants sexuels» est un instrument utilisé dans une procédure consistant à contraindre les délinquants sexuels condamnés à communiquer aux autorités compétentes des données personnelles – nom, adresse, date de naissance – et à les aviser immédiatement de tout éventuel changement de leur situation. Les informations ainsi consignées forment ce que l'on appelle «registre des délinquants sexuels». L'efficacité de ces registres suppose que toutes les données qu'ils renferment soient exactes et régulièrement mises à jour.
5. L'Assemblée reconnaît qu'un tel registre peut jouer un rôle majeur pour la surveillance des délinquants, en particulier lorsqu'il est utilisé dans le cadre d'un vaste programme de gestion des délinquants sexuels. Les informations contenues dans le registre peuvent servir à évaluer le risque que présente le délinquant pour la société et, partant, à gérer ce risque. Si le registre comporte une grande quantité de données pertinentes et mises à jour, il peut contribuer de manière déterminante à identifier rapidement les auteurs des délits. Le registre peut aussi être un outil à usage administratif en ce qu'il permet aux autorités compétentes de localiser les délinquants.
6. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par le fait que des délinquants sexuels condamnés puissent, en raison d'une lacune du système national ou d'un système étranger, continuer à travailler au contact d'enfants ou de personnes vulnérables. Ainsi, les délinquants sexuels parviennent, dans certaines circonstances, à trouver un emploi dans les secteurs de l'éducation, de l'administration pénitentiaire, des services de santé ou encore de la garde d'enfants. L'Assemblée s'inquiète de ce que certains Etats membres n'aient pas mis en place de dispositif de filtrage et d'exclusion pour interdire aux personnes reconnues coupables de certains délits à caractère sexuel de travailler au contact d'enfants et d'adultes vulnérables.
7. L'Assemblée rappelle que la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels adoptée en 2007 (STCE n° 201) exige des Etats qu'ils prennent des mesures, conformément à leur droit interne, pour s'assurer que les candidats à des professions nécessitant de manière habituelle des contacts avec les enfants n'ont pas été condamnés pour des actes d'exploitation ou d'abus sexuels concernant des enfants.
8. A ce jour, seuls l'Albanie, le Danemark et la Grèce ont ratifié la convention; or cinq ratifications sont nécessaires pour qu'elle entre en vigueur. Aussi l'Assemblée appelle-t-elle les Etats qui n'ont pas encore signé et ratifié ce traité à le faire.
9. L'Assemblée souligne que les mesures visant à empêcher les délits à caractère sexuel doivent s'appuyer sur des textes de loi qui respectent pleinement les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et plus particulièrement l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit au respect de la vie privée. Elle rappelle à cet égard que, parmi les systèmes qui recourent à un registre des délinquants sexuels, certains (ceux de la France et du Royaume-Uni, par exemple) ont été jugés par la Cour européenne des droits de l'homme conformes aux droits énoncés dans la Convention.
10. Les délinquants sexuels se déplacent d'un pays à l'autre, notamment entre pays européens, pour commettre leurs agressions et pour échapper à une condamnation et aux contrôles dans leur pays d'origine. L'Assemblée considère que la gestion des délinquants sexuels exige une coopération internationale.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 16 mars 2010.

11. L'Assemblée regrette l'insuffisance d'informations et donc d'échanges de renseignements sur les délinquants sexuels entre les Etats membres. Elle exhorte les Etats à intensifier, en volume, en qualité et en fréquence, les échanges d'informations et de renseignements à ce sujet. Ces informations doivent être partagées conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), qui garantit à toute personne physique le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant.

12. Compte tenu de la grande liberté de mouvement et d'établissement entre les Etats européens, l'Assemblée estime qu'il est particulièrement important que les Etats échangent des informations sur les délinquants dont on considère qu'ils ne devraient pas travailler au contact d'enfants ou de personnes vulnérables. Les informations contenues dans les dispositifs nationaux de filtrage devraient donc être accessibles à l'étranger, y compris dans le système d'information Schengen, afin de garantir la sécurité des individus qui sont les plus vulnérables au sein de la société.

13. Interpol est en mesure de conserver dans sa base de données les informations fournies par les Etats membres sur les délinquants sexuels. Ces informations sont à la disposition des forces de police de tous les Etats membres en vue de faciliter les enquêtes criminelles.

14. L'Assemblée est consciente également de la nécessité de mener dans les Etats membres des campagnes de sensibilisation afin d'expliquer aux citoyens les risques que représentent les délinquants sexuels et de les aider à reconnaître les signes de violences sexuelles.

15. L'Assemblée préconise une approche intégrée au niveau international pour tendre à une protection plus efficace et plus cohérente de tous les individus contre les délits à caractère sexuel.

16. Aussi l'Assemblée ne soutient-elle pas l'introduction d'un registre européen des délinquants sexuels mais appelle les Etats membres à prendre, au plan national, des mesures efficaces pour prévenir les délits à caractère sexuel; elle les invite plus particulièrement:

16.1. à évaluer leurs cadres juridiques respectifs afin de déterminer s'ils offrent des garanties appropriées contre les délits à caractère sexuel et à modifier au besoin leur législation pour créer un système global de gestion des délinquants sexuels;

16.2. à instaurer dans leur système national, dans le respect des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et, plus particulièrement, en se conformant au principe de proportionnalité, un registre des délinquants sexuels qui contienne des informations exactes et régulièrement mises à jour sur les personnes condamnées pour de tels délits, de façon à constituer un fichier central qui permette aux autorités habilitées à cet effet d'échanger des informations, dans le cadre strictement défini par la loi;

16.3. à arrêter un ensemble de mesures légales visant à contrôler et à surveiller les mouvements des délinquants sexuels, en particulier leurs déplacements à l'étranger;

16.4. à mettre en place un dispositif de filtrage et d'exclusion en matière d'emploi, de façon à ce que les individus qui représentent un risque ne puissent travailler au contact d'enfants ou de personnes vulnérables;

16.5. à veiller à ce que toute nouvelle législation respecte pleinement les droits individuels, en particulier le droit à la vie privée, et limite par conséquent l'accès au registre des délinquants sexuels aux seuls agents dûment habilités, en interdisant l'accès du registre au grand public;

16.6. à poser l'obligation d'encadrer strictement toute divulgation à une personne donnée d'informations qui s'avérerait nécessaire pour protéger un ou plusieurs enfants, et de l'assortir des garanties techniques ou autres suffisantes pour éviter un accès non autorisé ou une utilisation abusive de ces informations;

16.7. à instaurer un système d'alerte coordonné et efficace en cas d'enlèvement d'enfant;

16.8. à signer et ratifier sans délai la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, et y donner pleinement effet;

16.9. à mener des campagnes de sensibilisation sur la détection des violences sexuelles et les moyens de remédier à ces problèmes.

17. Dans un souci d'efficacité, la surveillance des délinquants sexuels suppose également une coopération accrue entre les Etats. Aussi l'Assemblée lance-t-elle aux Etats membres un appel pressant:

17.1. pour améliorer la qualité, la quantité et la fréquence des informations qu'ils échangent avec d'autres Etats membres concernant des délinquants sexuels, afin de suivre efficacement leurs déplacements;

17.2. pour intensifier les échanges d'informations avec les autres Etats membres concernant des personnes condamnées pour des délits à caractère sexuel, afin que des individus auxquels il serait malvenu de permettre de travailler au contact d'enfants ou autres personnes vulnérables ne puissent obtenir un tel emploi à l'étranger;

17.3. pour accroître la quantité et la fréquence des informations concernant les délinquants sexuels qu'ils introduisent dans la base de données d'Interpol.

B. Exposé des motifs, par Mme de Pourbaix-Lundin, rapporteur

1. Introduction

1. Le 23 novembre 2007, l'Assemblée parlementaire a décidé de renvoyer à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport, la proposition de résolution intitulée «Pour un registre européen des délinquants sexuels» (Doc. 11400, Renvoi 3382). A sa réunion de janvier 2008, la commission a nommé M^{me} de Pourbaix-Lundin rapporteur.

2. Le rapporteur constate d'emblée que la délinquance sexuelle est un sujet très sensible. De même, la mise en place d'un registre européen des délinquants sexuels provoquera inmanquablement des réactions contrastées, car les avis quant à l'efficacité d'un tel registre divergent.

3. Certains pays sont déjà dotés d'un registre des délinquants sexuels; c'est le cas notamment du Canada, de la France, de l'Irlande, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. La consultation de ces registres est ouverte, selon les pays, aux seules autorités compétentes ou à un plus large public.

4. Une étude réalisée aux Etats-Unis en 1993 met en évidence que sur 621 enlèvements d'enfants qui se sont terminés par un homicide, 44 % des enfants assassinés l'ont été dans la première heure, 74 % dans les trois heures et 91 % dans les vingt-quatre heures suivant l'enlèvement³. La sécurité, voire la survie, des victimes dépendent donc parfois de la rapidité et de l'ampleur des efforts déployés pour les localiser dès que l'enlèvement est signalé aux autorités. Les délinquants sexuels sont parmi les récidivistes les plus fréquents et se déplacent d'un pays à l'autre, en Europe notamment, pour échapper à une condamnation.

5. La raison première qui justifierait l'instauration d'un registre européen des délinquants sexuels serait de mieux protéger les citoyens contre les agressions sexuelles. Toute récidive préoccupe l'opinion publique, mais la prévention des violences sexuelles est particulièrement importante compte tenu des dommages souvent irréparables qu'entraînent ces actes pour les victimes et de la peur qu'ils suscitent au sein de la société. Il est donc essentiel d'accroître la coopération entre les pays européens pour assurer une gestion plus efficace des délinquants sexuels.

6. Aux fins de l'établissement du présent rapport, son auteur s'est entretenu, en septembre 2009, avec diverses autorités qui s'occupent de ces questions au Royaume-Uni, pays qui a mis en place un vaste programme de gestion des délinquants sexuels (avec notamment un registre des délinquants sexuels). Elle a également mené à bien une visite d'étude au siège d'Interpol, à Lyon, le 4 décembre 2009.

7. Un questionnaire a par ailleurs été envoyé à toutes les délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire, ainsi qu'aux représentants des Etats dotés du statut d'observateur auprès de l'Assemblée⁴.

8. Ce rapport passera tout d'abord en revue les problèmes que pose l'instauration d'un registre des délinquants sexuels. Il examinera ensuite la conformité de ces registres avec les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention» ou «la CEDH») au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), et reviendra plus particulièrement sur des affaires concernant le Royaume-Uni.

2. Problématique

9. L'idée d'instaurer un registre des délinquants sexuels à l'échelon européen peut prêter à controverse. Bien que la gravité de ce type de crime soit difficilement contestable, certaines interrogations peuvent apparaître, notamment quant au bien-fondé de la mise en place de ce type de registre. Par ailleurs, il faudrait également justifier les raisons pour lesquelles il concernerait exclusivement les agressions sexuelles.

10. On peut également se poser la question de l'efficacité d'un registre de cet ordre. En effet, certains registres reposent sur la communication volontaire d'informations par les délinquants sexuels. Il est peu probable que tous les délinquants sexuels, en particulier ceux qui sont les plus enclins à la récidive, transmettent ces informations.

11. D'autre part, il faudrait s'interroger sur la fiabilité d'un tel registre. Un système fiable nécessiterait la mise à jour régulière du registre afin de garantir l'exactitude des informations qu'il contient.

3. Voir le site www.alerte-enlevement.gouv.fr/art_pix/convention0206.pdf

4. Pour une analyse des réponses, voir le document AS/Jur (2008) 51 à l'adresse internet suivante: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20081104_fjdoc51.pdf

12. Enfin, l'instauration d'un registre des délinquants sexuels au niveau européen doit respecter le principe de proportionnalité. En effet, l'inscription dans ce registre n'est pas sans conséquences sur la vie privée du délinquant sexuel ainsi que sur sa réinsertion dans la société. Comme nous le verrons dans la partie suivante, un système à l'image de celui mis en place au Royaume-Uni est réputé conforme à la Convention sous l'angle de l'article 8 concernant le droit au respect de la vie privée. La Cour a en effet indiqué que «les contraintes imposées [aux délinquants sexuels] étaient proportionnelles aux buts poursuivis par le législateur au vu de la gravité du préjudice que peuvent subir les victimes de délits à caractère sexuel», ajoutant qu'elle avait «précédemment déclaré que les Etats ont le droit, au regard de la Convention, de prendre des mesures propres à mettre les individus à l'abri de formes aussi graves d'ingérence»⁵.

3. Jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme

13. Les affaires dont la Cour européenne des droits de l'homme a eu à connaître concernant le système britannique sont les suivantes:

13.1. *Adamson c. Royaume-Uni*⁶ (décision sur la recevabilité) – Le requérant avait commis un seul délit d'attentat à la pudeur et avait été contraint de communiquer à la police des renseignements personnels le concernant, en application de la loi de 1997 relative aux délinquants sexuels. Il considérait que cette obligation d'information était contraire à l'article 8 de la CEDH. La Cour a estimé qu'il y avait effectivement une ingérence dans les droits énoncés à l'article 8, mais que celle-ci était nécessaire et proportionnée aux fins de «la prévention de la criminalité et de la protection des droits et libertés d'autrui». Elle a considéré que le grief était «manifestement mal fondé». Le requérant avait également fait valoir que l'obligation de communiquer ces renseignements personnels portait atteinte à ses droits au regard de l'article 7, au motif que les dispositions l'y contraignant n'existaient pas à l'époque où il avait commis les faits; il invoquait aussi une violation de l'article 3, car il affirmait qu'il était inhumain et dégradant de lui donner à vie l'étiquette d'un délinquant sexuel, ajoutant que cela mettait sa famille en danger. Ces arguments ont tous deux été écartés. De l'avis de la Cour, il s'agissait davantage de mesures préventives que d'une peine supplémentaire sous l'angle de l'article 7, et les obligations imposées n'atteignaient pas le niveau minimal de sévérité requis pour constituer un manquement à l'article 3.

13.2. *Massey c. Royaume-Uni*⁷ – Le requérant avait été reconnu coupable de plusieurs attentats à la pudeur et condamné à une peine de six années d'emprisonnement. Il avait fait l'objet d'une obligation de déclaration, illimitée dans le temps. S'appuyant sur la décision rendue dans l'affaire Adamson, qui faisait à ses yeux autorité en la matière, la Cour a estimé que l'ingérence dans la vie privée du délinquant était, sous l'angle de l'article 8, nécessaire et proportionnée aux fins de la prévention de la criminalité.

13.3. *Ibbotson c. Royaume-Uni*⁸ – Cette affaire avait été portée devant la Cour par l'une des premières personnes condamnées pour un délit à caractère sexuel qui ait été contrainte à être inscrite au registre des délinquants sexuels dans le cadre de la loi britannique de 1997. L'intéressé soutenait que le fait de figurer dans ce registre constituait une sanction supplémentaire qui lui avait été imposée après qu'il eut été condamné pour le délit qu'il avait commis, et estimait que les dispositions de la loi contrevenaient par conséquent à l'article 7 de la CEDH. La Commission européenne des droits de l'homme a cependant déclaré la requête irrecevable. Elle a estimé que les obligations prévues par la loi étaient davantage de nature préventive que répressive, en ce sens que l'inscription au registre pouvait contribuer à dissuader un individu de récidiver.

Plus récemment, la Cour s'est prononcée sur les affaires ci-après concernant le fichier français des délinquants sexuels.

13.4. *Bouchuart c. France, Gardel c. France, M.B. c. France*⁹ – Les requérants étaient trois ressortissants français qui vivaient en France. Tous trois avaient été condamnés (en 1996, 2003 et 2001) à des peines d'emprisonnement pour viols de mineurs de 15 ans par personne ayant autorité. Le 9 mars 2004, la loi n° 2004-204 avait créé le fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles et les trois requérants y avaient été inscrits. Ils estimaient que cette inscription portait atteinte aux droits qui leur étaient reconnus par les articles 7 et 8. La Cour a indiqué que l'inscription au fichier

5. *Massey c. Royaume-Uni*, Requête n° 14399/02, 8 avril 2003.

6. Requête n° 42293/98, 1999.

7. Requête n° 14399/02, 8 avril 2003.

8. Requête n° 40146/98, 21 octobre 1998.

9. Requêtes portant respectivement les nos 5335/06, 16428/0517 et 22115/06, 17 décembre 2009.

judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles et les obligations qui en découlent ne constituaient pas une «peine» au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention et devait être analysée comme une mesure préventive à laquelle le principe de non-rétroactivité énoncé dans cette disposition n'avait pas vocation à s'appliquer. La Cour n'a en effet pas mis en doute les objectifs de prévention dudit fichier. Elle a ajouté que les sévices sexuels étaient incontestablement un type de méfaits particulièrement répréhensibles face auxquels les enfants et autres personnes vulnérables étaient en droit de bénéficier d'une protection efficace de l'Etat. Sur l'article 8, la Cour a conclu que l'inscription au fichier des délinquants sexuels traduisait un juste équilibre entre les intérêts privés et publics concurrents en jeu et que, partant, il n'y avait pas violation de cette disposition de la Convention

4. Etude de cas: gestion des délinquants sexuels au Royaume-Uni

14. Au Royaume-Uni, certains délinquants sexuels sont tenus de communiquer chaque année à la police des renseignements personnels tels que leur nom, leur adresse et leur date de naissance, et d'aviser la police de tout éventuel changement de leur situation. Les informations ainsi consignées par la police sont communément appelées «registre des délinquants sexuels». Le système britannique tel que décrit ci-dessus a été jugé conforme à la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme.

4.1. Législation britannique

15. La loi de 1997 relative aux délinquants sexuels (*Sex Offenders Act*)¹⁰ a été le point de départ de l'imposition d'une condition exigeant que certains individus ayant commis des délits à caractère sexuel soient enregistrés auprès de la police pendant un laps de temps déterminé. A la suite d'un réexamen de ce texte, il a été décidé de l'abroger et de le remplacer par la loi de 2003 relative aux délits à caractère sexuel (*Sexual Offences Act*)¹¹, dont l'objectif était de moderniser la législation en la matière, de dissuader les agresseurs potentiels, et d'encadrer la gestion des délinquants sexuels. La loi de 2006 relative à la lutte contre les violences criminelles (*Violent Crime Reduction Act*)¹² a étendu les obligations de déclaration aux délinquants reconnus coupables d'un éventail plus large de délits à motivation sexuelle.

16. Le tableau ci-dessous récapitule les dispositions de la loi de 2003 relative aux délits à caractère sexuel concernant les obligations de déclaration imposées à leurs auteurs.

Question et article pertinent	Réponse au regard de la loi de 2003
Quels sont les «délinquants visés» par l'obligation de déclaration? (article 80 et annexe 3)	– les personnes reconnues coupables de certains délits à caractère sexuel énumérés à l'annexe 3 de la loi de 2003 (dont le viol, certaines agressions sexuelles commises sur des enfants par des adultes et certaines formes d'attentats à la pudeur); – les personnes reconnues non coupables d'un délit visé à l'annexe 3 pour cause d'aliénation mentale; – les personnes considérées handicapées et reconnues comme ayant commis l'acte dont elles sont accusées, qui relève d'un délit visé à l'annexe 3; – en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord: les personnes accusées d'un délit visé à l'annexe 3.

10. Voir le site www.opsi.gov.uk/acts/acts1997/ukpga_19970051_en_1

11. Voir le site www.opsi.gov.uk/acts/acts1997/ukpga_19970051_en_1

12. Voir le site www.opsi.gov.uk/Acts/acts2006/ukpga_20060038_en_1

Question et article pertinent	Réponse au regard de la loi de 2003
Quelles sont les informations exigées? (article 83)	– date de naissance; – numéro national de sécurité sociale; – patronyme (et autres patronymes antérieurs); – adresse (et adresse à la date de déclaration); – adresse de tout autre lieu au Royaume-Uni où séjourne régulièrement l'intéressé; – en Ecosse, certains renseignements concernant le compte bancaire ainsi que les cartes de crédit et de débit du délinquant.
Quand le délinquant doit-il fournir ces informations? (articles 84 et 85)	– dans les trois jours qui suivent la «date prise en compte» – normalement, la date de la condamnation pour le délit en question; – il doit reconfirmer les informations données à la police tous les douze mois; – il doit notifier toute modification des renseignements dans les trois jours; – il dispose d'un délai de trois jours à l'issue de sa garde à vue, de sa remise en liberté après une incarcération, ou de son élargissement après détention en milieu hospitalier.
Comment communiquer les informations? (article 87)	– en se rendant au commissariat de police désigné; – en communiquant oralement les informations à tout policier ou autre personne habilitée à cet effet par l'agent responsable du commissariat; – la police peut relever les empreintes digitales du délinquant et prendre toutes photos de l'intéressé lors de cette déclaration; – les déclarations doivent être consignées par écrit par la police.
Quelle est la durée de l'obligation de déclaration? (article 82)	– elle est fonction de la peine à laquelle a été condamné le délinquant sexuel; – en cas de peine supérieure à trente mois d'emprisonnement: obligation de déclaration d'une durée indéterminée; – peine de six à trente mois d'emprisonnement: obligation de déclaration de dix ans; – peine égale ou inférieure à six mois d'emprisonnement: obligation de déclaration de sept ans; – en cas de délit visé à l'annexe 3, obligation de déclaration de deux ans; – pour les moins de 18 ans, la durée de l'obligation de déclaration est réduite de moitié.

Question et article pertinent	Réponse au regard de la loi de 2003
Que se passe-t-il si le délinquant souhaite se rendre à l'étranger? (article 86 et loi de 2003 relative aux délits à caractère sexuel – Règlement de 2004 sur les obligations de notification des déplacements)	– si le délinquant envisage de quitter le Royaume-Uni pour trois jours ou plus, il doit en aviser la police au moins sept jours à l'avance; – s'il peut invoquer une raison valable justifiant qu'il n'ait pu communiquer les informations à l'avance, il peut le faire jusqu'à vingt-quatre heures avant le départ; – les renseignements communiqués doivent comprendre la date de départ, le ou les pays de destination, le ou les points d'arrivée, l'identité du ou des transporteurs, des précisions concernant l'hébergement pour la première nuit, la date de retour, le point de retour au Royaume-Uni.
Que se passe-t-il si le délinquant a moins de 18 ans – ou moins de 16 ans en Ecosse? (article 89)	– le tribunal peut décider que l'obligation de déclaration incombera aux parents; – les parents veillent à ce que le jeune délinquant soit à leurs côtés lors de la déclaration au commissariat.
Que se passe-t-il si le délinquant ne donne aucune information ou fournit de faux renseignements? (article 91)	– il s'agit d'un délit pénal au regard de la loi; – les sanctions vont d'une amende de 5 000 livres maximum à une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans.

4.2. Un arsenal de mesures plus large

17. Lors de sa visite au Royaume-Uni, il a été constamment rappelé au rapporteur que les obligations de déclaration prévues par la loi de 2003 ne sont qu'un élément d'un vaste ensemble de mesures utilisées pour la gestion des délinquants sexuels au Royaume-Uni. La loi de 2003 a institué de nouvelles injonctions:

- injonction au titre de la prévention des délits à caractère sexuel (*Sexual Offences Prevention Orders – SOPO*)¹³: elle peut être prononcée par le tribunal afin de restreindre la liberté d'action des auteurs de tels actes. Les injonctions SOPO ne se cantonnent pas aux délinquants visés à l'annexe 3; elles peuvent aussi viser les auteurs d'actes de violence énumérés à l'annexe 5 de la loi – meurtre, vol qualifié, enlèvement, notamment. Cela étant, en vertu de l'article 104 de ce même texte, le tribunal peut recourir à une injonction SOPO s'il l'estime nécessaire pour mettre la population (ou certaines catégories de la population) à l'abri de graves agressions sexuelles. L'injonction SOPO a pour effet d'interdire à l'intéressé de faire tout ce qui s'y trouve énoncé – fréquenter des lieux publics, se rendre dans certaines structures telles que des établissements scolaires, ou prendre contact avec des individus ou groupes particuliers;
- injonction au titre des risques d'agressions sexuelles (*Sexual Harm Orders – RSHO*)¹⁴: elle est spécialement destinée à lutter contre la sollicitation d'enfants par des pédophiles (souvent par l'intermédiaire de l'internet) à des fins sexuelles. Elle se traduit par des interdictions faites à des adultes qui ont eu à l'égard d'un enfant des gestes à connotation sexuelle, et dont la police a lieu de croire qu'il s'agit d'une mesure nécessaire pour protéger les enfants d'une manière générale ou un enfant en particulier. L'injonction RSHO a pour effet d'interdire à l'intéressé de faire tout ce qui s'y trouve énoncé – par exemple, entrer en contact avec un enfant donné. L'injonction RSHO vaut pour une durée déterminée d'au moins deux ans, ou jusqu'à l'établissement d'une nouvelle injonction.

13. Articles 104 à 113 de la loi de 2003.

14. Articles 123 à 129 de la loi de 2003.

18. Le non-respect d'une injonction SOPO ou RSHO constitue un délit pénal passible d'une amende de 5 000 livres maximum ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans. La police et l'intéressé peuvent tous deux solliciter un aménagement, un renouvellement ou une dispense de l'injonction – SOPO ou RSHO –, et l'intéressé peut faire appel de l'imposition de l'une ou l'autre de ces mesures.

19. Le Centre de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur internet (Child Exploitation and Online Protection Centre) a attiré l'attention du rapporteur sur le fait que la grande majorité des délinquants sexuels encore en fuite se trouvent à l'étranger. La loi de 2003 a mis en place des mesures qui entendent s'attaquer aux délinquants qui se déplacent ainsi d'un pays à l'autre:

- injonction de déclaration (*Notification Orders*) (articles 97 à 103 de la loi de 2003) – Cette injonction impose aux délinquants sexuels condamnés hors du territoire britannique de se faire enregistrer auprès de la police pour se soumettre à des obligations de déclaration. Les requêtes sollicitant une injonction de ce type doivent être examinées par une instance judiciaire; elles ne peuvent être présentées que par un commissaire de police et doivent concerner un individu résidant (ou ayant l'intention de résider) dans la circonscription couverte par les services de police de ce même commissaire. Conformément aux directives du ministère de l'Intérieur, «une demande en vue de l'imposition d'une telle injonction devra reposer sur des renseignements indiquant qu'un individu condamné pour un délit à caractère sexuel, ou accusé d'un tel délit, commis à l'étranger se trouve sur le territoire britannique ou envisage de s'y rendre dans le but, selon toute vraisemblance, de s'y installer durablement»¹⁵. Ces renseignements peuvent émaner de diverses sources – lorsque, par exemple, un citoyen britannique est ramené dans un établissement pénitentiaire du Royaume-Uni pour y purger une peine pour un délit à caractère sexuel commis à l'étranger, ou encore lorsqu'un délinquant est remis en liberté après avoir été incarcéré à l'étranger à la suite d'une condamnation pour un délit à caractère sexuel et que les services diplomatiques organisent son retour au Royaume-Uni. La durée d'application de l'injonction et les conséquences en cas de non-respect sont identiques à celles prévues pour un délit perpétré au Royaume-Uni. Le délinquant peut interjeter appel de la décision de lui imposer une injonction de déclaration auprès de la Crown Court (juridiction pénale de rang supérieur);
- injonction relative aux déplacements à l'étranger (*Foreign Travel Orders – FTO*) (articles 114 à 122 de la loi de 2003): elle interdit aux délinquants condamnés pour des délits à caractère sexuel commis sur des enfants de voyager à l'étranger dès lors qu'il s'agit d'actes répréhensibles visés à l'annexe 3 et que le comportement de l'auteur des faits laisse à penser qu'il est nécessaire d'imposer à l'intéressé une telle injonction afin de mettre les enfants à l'abri des graves agressions sexuelles qu'il pourrait leur infliger hors du territoire britannique. Les injonctions FTO sont prononcées par un magistrat, à la requête d'un officier de police. Elles peuvent interdire aux délinquants de se rendre dans un pays donné ou d'effectuer tout déplacement hors du territoire britannique. Elles sont assorties d'une durée maximale; celle-ci était normalement de six mois, mais a été récemment portée à cinq ans en vertu de l'article 24 de la loi de 2009 relative au maintien de l'ordre et à la criminalité (*Policing and Crime Act*), texte qui a reçu la sanction royale le 12 novembre 2009. Cet allongement a été décidé à la suite d'informations indiquant qu'en août 2008, à peine cinq injonctions FTO avaient été imposées depuis l'instauration de la mesure, au motif principalement que la police estimait trop courte la durée d'application de six mois. Le non-respect d'une injonction FTO constitue une infraction pénale. Les délinquants soumis à une injonction de ce type doivent en outre se conformer aux obligations de déclaration de leurs déplacements prévues par l'article 86 de la loi de 2003 – s'ils envisagent de se rendre à l'étranger pour trois jours ou plus, ils doivent ainsi en avertir préalablement la police.

20. Dans la pratique, l'application de ces mesures pour gérer les délinquants qui se déplacent d'un pays à l'autre a, selon ce qui a été indiqué au rapporteur lors de sa visite au Royaume-Uni, donné lieu à de graves difficultés liées à la mise en commun des informations par-delà les frontières. L'attention du rapporteur a été plus particulièrement attirée sur la nécessité de partager les renseignements concrets sur les délinquants qui passent d'un pays à l'autre plutôt que de simples informations générales sur leurs déplacements.

21. En 2001, le fichier des «mesures interinstitutions de protection des citoyens» (*Multi-Agency Public Protection Arrangements – MAPPA*) a été mis en place dans le cadre de la loi de 2000 relative à la justice pénale et aux services judiciaires (*Criminal Justice and Court Services Act*) afin de faciliter l'évaluation et la gestion des délinquants sexuels et des auteurs d'actes de violence les plus graves. Lesdites mesures rassemblent autour d'elles la police, les services de mise à l'épreuve et l'administration pénitentiaire qui, ensemble, forment ce que l'on appelle l'«autorité responsable» (*Responsible Authority*) pour les MAPPA. D'autres institutions sont tenues de coopérer avec cette «autorité responsable», notamment les services

15. Directives du ministère de l'Intérieur concernant la partie 2 de la loi de 2003 relative aux délits à caractère sexuel, avril 2004, p. 33, paragraphe 15.

sociaux, les services de santé, les services du logement et les services éducatifs. Le fichier MAPPA vise globalement à définir un programme de gestion des risques pour les auteurs des délits les plus graves, en regroupant et en coordonnant les informations, les compétences et les moyens des différentes institutions. Il contribue à la mise en commun de renseignements entre toutes les institutions; ainsi, la police partagera les informations qu'elle a recueillies concernant le comportement des délinquants avec les services chargés de leur prise en charge. Le fichier MAPPA permet d'évaluer le risque que présentent les délinquants et de gérer ce risque en les rangeant dans l'une des trois catégories de «niveau d'intervention» – ceux qui présentent le risque le plus important de causer un préjudice grave étant classés en niveau trois, niveau qui exige une coopération et une supervision interinstitutions par de hauts responsables habilités à engager des moyens exceptionnels.

22. L'article 28 de la loi de 2007 relative à la gestion des délinquants a par ailleurs autorisé le ministère de la Justice à expérimenter des tests polygraphiques obligatoires pour les délinquants sexuels pouvant faire l'objet d'une libération conditionnelle. Le polygraphe sera utilisé en même temps que d'autres procédés déjà employés pour la gestion des délinquants sexuels, afin de déterminer s'il peut être un outil supplémentaire en la matière.

23. Lors de la visite du rapporteur au Royaume-Uni, tous ses interlocuteurs se sont accordés à dire que le simple fait de disposer d'un registre des délinquants sexuels serait relativement inutile sans les outils de gestion précités. L'importance de la procédure d'évaluation des risques a été particulièrement mise en avant.

4.3. Accès au registre

4.3.1. Royaume-Uni

24. Dans le cadre de la loi de 2006 relative à la lutte contre les violences criminelles, un registre national des auteurs d'actes de violences et de délits à caractère sexuel (*National Violent and Sex Offender Register – ViSOR*) a été créé, dont le but est de venir étayer les mesures MAPPA. Ce fichier intègre une base de données qui répertorie les délinquants tenus de se faire enregistrer auprès de la police au titre de la loi de 2003 relative aux délits à caractère sexuel (*Sexual Offences Act 2003*), ceux incarcérés pour plus de douze mois pour actes de violence, ainsi que des prévenus soupçonnés de pouvoir commettre des infractions. Le registre est consultable par la police, le personnel de l'administration pénitentiaire (HM Prison Service), la section chargée de l'analyse des délits graves (Serious Crime Analysis Section), le Centre de lutte contre l'exploitation des enfants et la protection en ligne des enfants (Child Exploitation and Online Protection Centre), le Centre conjoint des opérations frontalières (Joint Border Operations Centre), la Police britannique des transports (British Transport Police), le Bureau des forces de police chargé des questions criminelles (HM Forces Service Police Crime Bureau), le Service probatoire en Angleterre et au pays de Galles (Probation Service areas in England and Wales), ainsi que les organisations écossaises d'action sociale en matière de justice pénale (Scottish Criminal Justice Social Work Organisations). Le registre est géré par l'Agence nationale pour l'amélioration du maintien de l'ordre (National Policing Improvement Agency) du ministère de l'Intérieur (Home Office), et est classé «confidentiel» dans le programme de codification de protection imaginé par le gouvernement, ce qui garantit la sécurité du système.

25. L'article 140 de la loi de 2008 relative à la justice pénale et à l'immigration a modifié la loi de 2003 sur la justice pénale, en ajoutant à cette dernière les articles 327.A et 327.B. Ces nouvelles dispositions font obligation de par la loi aux autorités responsables des mesures MAPPA d'examiner, pour chaque affaire, la divulgation au public d'informations en leur possession concernant les condamnations infligées à tout délinquant dont elles ont la charge qui a commis des délits à caractère sexuel sur des enfants. Elles viennent compléter la Décision n° 3 du document que le gouvernement a consacré à l'«Analyse de la protection des enfants à l'égard des délinquants sexuels» (*Review of the Protection of Children from Sex Offenders*). Les nouveaux articles 327.A.2 et 3 de la loi de 2003 relative à la justice pénale partent du principe que les informations seront divulguées dès lors que les autorités responsables des mesures MAPPA ont lieu de croire qu'un auteur d'agressions sexuelles perpétrées sur des enfants présente le risque de commettre de graves agressions sur un ou des enfants donnés et qu'elles estiment nécessaire de dévoiler ces informations à de simples citoyens dans le but de mettre ce ou ces enfants à l'abri des graves agressions qu'ils pourraient subir de la part de ce délinquant.

26. En septembre 2008, le ministère de l'Intérieur a lancé des programmes pilotes en vue de mettre à la disposition du public un plus grand nombre de renseignements concernant certains agresseurs sexuels d'enfants. Les parents, soignants ou tuteurs pouvaient ainsi demander des informations sur des individus en contact avec leurs enfants concernant d'éventuelles condamnations antérieures ou de possibles soupçons de sévices. Les programmes pilotes ont été déployés dans quatre circonscriptions de police et ont pris fin en

septembre 2009. Au cours des six premiers mois de la seule période d'expérimentation, plus de 150 parents ont introduit une demande de renseignements – dix d'entre elles ayant abouti à la communication d'informations. Les initiatives pilotes font actuellement l'objet d'une évaluation indépendante. Comme l'a déclaré le ministre de l'Intérieur, Alan Campbell, «s'il s'avère que l'expérience pilote est un succès, le gouvernement envisagera de l'étendre au niveau national»¹⁶. Dans l'opposition, le secrétaire de l'Intérieur Chris Grayling s'est lui aussi dit favorable à ce système: «Si ce genre d'expérience révèle qu'un tel système fait réellement la différence et ne laisse pas craindre de voir apparaître des justiciers, je verrai d'un très bon œil et soutiendrai l'idée de l'étendre.»¹⁷ Le système britannique pourrait ainsi conduire, une fois l'évaluation terminée, à un réexamen des niveaux d'accès du public aux informations relatives aux délinquants.

4.3.2. Divulgarion totale des données – Etats-Unis

27. Aux Etats-Unis, le Congrès a voté plusieurs lois qui exigent des Etats la mise en place de registres des délinquants sexuels et des crimes perpétrés sur des enfants¹⁸. Le texte connu sous le nom de «loi Megan», qui consiste en une modification apportée à une ancienne loi, a instauré une obligation de «notification à la population» qui donne aux citoyens accès à des informations relatives à des délinquants sexuels condamnés. Tous les Etats américains utilisent désormais des sites internet qui fichent les délinquants sexuels et permettent ainsi à la population de savoir que de tels délinquants sont présents sur leur territoire. La réglementation diffère toutefois entre les Etats pour ce qui concerne notamment les méthodes de divulgation utilisées et le type de renseignements rendus publics. A ce jour, il n'existe pratiquement aucune étude empirique permettant de déterminer l'impact réel de la loi Megan sur les taux de récidive ou sur le nombre d'agressions commises sur des enfants.

28. Les représentants des deux principaux organismes de bienfaisance œuvrant au profit des enfants au Royaume-Uni (Barnardo's et le NSPCC) ont fait part de leurs fortes réticences à l'idée de rendre le registre public. Ils craignent en effet que cela ne donne aux parents un faux sentiment de sécurité et ne rejette les délinquants dans la clandestinité – si bien qu'ils ne se feraient plus du tout enregistrer. Il semblerait par ailleurs que certains délinquants se déplacent à l'intérieur d'un même Etat ou d'un Etat à l'autre simplement pour avoir plus aisément accès à des enfants là où personne ne les connaît. Si, en tout état de cause, une loi équivalente devait être introduite dans un Etat membre du Conseil de l'Europe, la Cour risquerait de la juger contraire à l'article 8 de la CEDH au motif qu'elle constituerait une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée.

4.4. Empêcher les délinquants de travailler au contact d'enfants et d'adultes vulnérables

29. Au Royaume-Uni, une structure indépendante baptisée Independent Safeguarding Authority (ISA) a été créée en janvier 2009 dans le but d'éviter que des personnes qui ne devraient pas intervenir auprès d'enfants et d'adultes vulnérables puissent le faire. Toute personne désireuse de travailler, bénévolement ou contre rémunération, avec des personnes vulnérables verra son dossier examiné par les membres de cette autorité, qui s'appuiera pour ce faire sur les données recueillies par le Service du casier judiciaire (Criminal Records Bureau), notamment les condamnations pénales ou mises en garde dont l'intéressé aurait fait l'objet ainsi que les renseignements en possession de la police et émanant d'autres sources autorisées. A l'aide de ces informations, l'autorité décide au cas par cas si la personne concernée convient pour le poste en question. Tout candidat travailleur ou bénévole doit se faire inscrire auprès de l'ISA qui conservera en lieu sûr son agrément. Seuls les candidats qui sont jugés ne présenter aucun risque pour les personnes vulnérables peuvent être inscrits auprès de l'ISA. Lorsque le projet aura étendu son champ d'application, les employeurs travaillant avec des personnes vulnérables ne pourront recruter que des personnes inscrites auprès de l'ISA. En octobre 2009, un nouveau dispositif de filtrage et d'exclusion qui couvre tous les individus travaillant au contact direct d'enfants et d'adultes vulnérables a été mis en place. Il comporte deux listes: sur la première figurent les noms de ceux à qui il est interdit d'intervenir auprès d'enfants; la seconde comprend les noms de ceux à qui il est interdit d'intervenir auprès d'adultes vulnérables. Le fait pour un individu frappé d'une telle interdiction par l'ISA de travailler ou de solliciter un emploi auprès d'enfants ou d'adultes vulnérables dans toute une série de postes – dont la plupart des emplois du Service national de la santé et de l'administration

16. Communiqué de presse du Service national de probation, intitulé «Mappa: Beacon Of Best Practice In Public Protection» (MAPPA: aperçu des meilleures pratiques en matière de protection de la population).

17. BBC News, «Sarah's Law' sex offender alert scheme may be expanded» (Le dispositif d'alerte à délinquant sexuel mis en place par la loi de Sarah pourrait être étendu), reportage diffusé le 24 janvier 2010. Voir le site http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8477310.stm.

18. Loi de 1994 relative aux crimes perpétrés sur des enfants et à l'enregistrement des auteurs de violences sexuelles, dite «loi Jacob Wetterling»; loi de 1996 relative à la recherche et à l'identification d'un délinquant sexuel, dite «loi Pam Lychner»; loi de Megan. Ces trois textes sont consultables sur le site www.ojp.usdoj.gov/smart/legislation.htm.

pénitentiaire, de même que ceux proposés dans le secteur de l'éducation et dans les structures de garde d'enfants – constitue désormais une infraction pénale. Les employeurs encourent eux aussi des sanctions pénales s'ils emploient sciemment une personne frappée d'interdiction par l'ISA.

4.5. Questions en suspens – Conformité avec la Convention

30. Sur la question de l'absence de mécanisme de révision pour les délinquants soumis à une obligation de déclaration d'une durée illimitée, l'affaire *R (à la requête de F et autres) c. le ministre de l'Intérieur*, [2009] EWCA Civ 792; [2009] WLR (D) 253 dont a eu à connaître la *Court of Appeal* apporte des éléments intéressants. En l'espèce, les délinquants s'étaient vu contraints à une obligation d'information d'une durée illimitée en application de l'article 82 de la loi de 2003 sans qu'il y ait un quelconque moyen de faire réexaminer cette décision. Le premier requérant, F., avait 11 ans lorsqu'il avait perpétré plusieurs délits à caractère sexuel sur la personne d'un petit enfant, notamment un viol et une agression sexuelle. Il avait été condamné à trente mois d'emprisonnement. Le second requérant avait été reconnu coupable d'attentat à la pudeur et condamné à une peine de quatre ans de prison.

31. En juillet 2009, la *Court of Appeal* a considéré que, si l'obligation d'information imposée à un délinquant sexuel poursuivait certes un but légitime, l'impossibilité pour le délinquant visé par une telle mesure d'une durée indéterminée de faire réexaminer la question de savoir si cette obligation continuait de poursuivre un but légitime était contraire à l'article 8 de la CEDH pour des raisons tenant au principe de proportionnalité. De l'avis des magistrats, la force de cet argument était plus grande encore pour les jeunes délinquants que pour les délinquants adultes. Le ministre de l'Intérieur a fait appel de la décision devant la Cour suprême du Royaume-Uni les 3 et 4 février 2010¹⁹.

32. La Cour suprême n'a pas encore statué, mais, dans l'hypothèse où le recours du ministre de l'Intérieur serait rejeté, le Gouvernement britannique devra envisager de mettre en place un mécanisme permettant de réexaminer ces décisions pour les adultes comme pour les enfants. Si tel était le cas, le reste du système ne devrait pas être modifié. En effet, un représentant de Barnardo's (un important organisme de bienfaisance œuvrant au profit des enfants) a fait part au rapporteur de sa préoccupation à l'idée qu'un enfant puisse figurer indéfiniment à partir de l'âge de 10 ans sur le registre des délinquants sexuels, et a indiqué que son association pensait qu'il faudrait instaurer un mécanisme de réexamen pour les délinquants mineurs.

4.6. Efficacité du registre britannique

33. En mars 2008, la police avait enregistré, au cours des douze mois précédents, 53 540 délits à caractère sexuel en Angleterre et au pays de Galles, soit une baisse de 7 % par rapport à la même période en 2006-2007²⁰. Le nombre total de délinquants sexuels inscrits au fichier MAPPA a régulièrement augmenté durant les quatre dernières années pour atteindre 32 336 en 2008-2009 – en hausse de 3 % par rapport à l'année précédente. Le taux de récidives graves est demeuré proche de 0,5 % ces quatre dernières années; en 2008-2009, il s'est établi à 0,37 % pour les délits de niveau 2²¹.

34. Le premier de ces chiffres traduit un recul du nombre global des délits à caractère sexuel, ce qui peut donner à penser que le registre a des effets positifs. Néanmoins, les infractions concernées n'emportent pas toutes l'obligation de se faire enregistrer; de même, les infractions assorties d'une telle obligation n'entrent pas toutes dans la définition des délits à caractère sexuel reprise dans ces statistiques. En revanche, le fait que les personnes condamnées pour des faits de récidive grave représentent un faible pourcentage des individus inscrits dans le registre est peut-être plus révélateur de son impact bénéfique. Dans le même ordre d'idées, il est difficile de juger de la pertinence des statistiques précitées, car on ne saura jamais si la personne concernée aurait ou non récidivé en l'absence de registre.

35. Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler que le registre n'est pas un instrument en soi – les obligations de déclaration sont simplement l'une des composantes d'un vaste arsenal de mesures destinées à assurer la gestion des délinquants sexuels au Royaume-Uni; les statistiques ci-dessus ne sont donc pas uniquement le reflet du registre. L'Association des officiers de police de haut rang (Association of Chief Police Officers –

19. Devant la Cour suprême, l'affaire est intitulée *R (on the application of JF (by his litigation friend OF)) and another (Respondents) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)*.

20. Source: Crime in England and Wales 2007-08, www.homeoffice.gov.uk/crime-victims/reducing-crime/sexual-offences/.

21. Statistiques nationales concernant les mesures interinstitutions de protection des citoyens, rapports 2008-2009, www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page434.asp.

ACPO) et le ministère britannique de l'Intérieur ont tous deux insisté auprès du rapporteur sur le fait que le système dont est doté le Royaume-Uni fonctionnait bien en raison du grand nombre d'outils qui entourent le registre.

36. Outre l'intérêt qu'elles présentent sous l'angle des statistiques relatives à la criminalité, les obligations de déclaration constituent aussi un important outil administratif de contrôle des délinquants sexuels, en ce qu'elles permettent de conserver et de partager des informations à leur sujet. L'ACPO a expliqué au rapporteur que le registre rappelle aux policiers où se trouvent et ce que font les délinquants; si un délinquant manque à l'appel, ils ne peuvent l'ignorer. Les renseignements ainsi conservés peuvent servir à évaluer le risque que pose un délinquant pour la collectivité et, partant, à gérer ce risque. La masse d'informations contenue dans le registre est également déterminante lorsqu'il s'agit de débusquer rapidement un délinquant. De plus, l'inscription obligatoire auprès de l'ISA garantit une procédure de filtrage pour tous ceux qui souhaitent travailler avec des personnes vulnérables.

37. Comme l'a déjà indiqué la Cour européenne, le but de l'obligation d'information «est de contribuer à faire baisser le taux de récidive des délinquants sexuels, étant donné que le fait de savoir qu'ils sont fichés par la police peut les dissuader de commettre d'autres méfaits et que, grâce au registre, la police peut être en mesure de retrouver plus rapidement la trace de délinquants soupçonnés de récidive»²².

38. Enfin, il faut noter que les registres et les systèmes de gestion des délinquants sexuels ne suppriment en rien la nécessité d'organiser de grandes campagnes de sensibilisation afin que les parents prennent conscience des risques et apprennent à reconnaître les signes de violences sexuelles. C'est ce qu'a tenu à indiquer au rapporteur un représentant de l'association Barnardo's, précisant qu'il fallait mener une vaste campagne de sensibilisation auprès du public et travailler davantage avec les parents pour qu'ils se rendent mieux compte des risques que présentent ces délinquants.

5. Partage des informations au niveau européen

5.1. Bien-fondé d'un registre européen et difficultés y afférentes

39. S'il est une certitude, c'est qu'il arrive que des délinquants sexuels récidivent et se déplacent. Le Centre de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle sur internet a indiqué au rapporteur que la grande majorité des délinquants sexuels en fuite ont vraisemblablement trouvé refuge à l'étranger. Certains délinquants n'ont jamais été poursuivis pour leurs crimes et demeurent dans des pays qui, en raison de leur situation économique ou du fait de différences culturelles, leur donnent la possibilité de se livrer à des abus sexuels sur des mineurs. Il semblerait également qu'il y ait des citoyens britanniques qui résident dans un pays étranger et qui se rendent, à partir de là, dans un autre pays pour y perpétrer leurs crimes, de façon peut-être à se mettre plus encore à l'abri des autorités britanniques ou à séparer totalement leurs agissements criminels de leur vie au quotidien. Les Etats européens se doivent donc impérativement de renforcer leur coopération afin d'empêcher les délinquants sexuels de passer aisément d'un pays à l'autre.

40. Tout projet qui envisage la création d'un registre européen doit prendre en compte les difficultés y afférentes. L'obstacle le plus évident tient aux disparités entre les législations en matière de droit pénal dont sont dotés les Etats membres. Le rapporteur a adressé un questionnaire aux délégations nationales dans le cadre de son enquête afin d'avoir une idée plus précise de ces disparités. L'analyse des 31 réponses reçues montre, par exemple, que les définitions d'un même délit à caractère sexuel ou de ce qui constitue au premier chef un «délinquant sexuel» varient selon les Etats – certains d'entre eux n'utilisent même pas ces termes. Un autre problème concerne l'âge légal du consentement sexuel, qui va de 13 à 18 ans suivant les pays. Ainsi, les rapports sexuels avec un mineur de 16 ans sont autorisés par la loi au Royaume-Uni, mais sont illicites en Irlande, où l'âge du consentement sexuel est fixé à 17 ans. Il faudrait donc procéder à une importante harmonisation des législations nationales en matière pénale pour que l'on puisse mettre en place un registre européen des délinquants sexuels.

41. Un registre européen des délinquants sexuels devrait aussi être conforme aux textes de loi en vigueur dans chacun des pays; or, à cet égard, il se pourrait que leur droit interne concernant la protection des données personnelles constitue un obstacle de taille (dans la mesure où il existe différents degrés de protection).

22. *Adamson c. Royaume-Uni, supra.*

5.2. Initiatives recommandées

5.2.1. Mise en commun des informations

42. Les différences entre les systèmes utilisés pour la gestion des délinquants sexuels et, plus encore, les disparités entre les législations en matière pénale sont généralement perçues comme un obstacle de taille à l'établissement d'un registre européen des délinquants sexuels. Aussi le rapporteur doit-il envisager d'autres solutions qui soient effectivement réalisables. Il recommande tout d'abord que chacun des Etats membres mette en place un système global de gestion des délinquants sexuels dans son propre pays. Un registre national à l'image de celui qui existe au Royaume-Uni devrait être créé (si ce n'est déjà fait) et intégré dans un arsenal plus vaste de mesures efficaces destinées à encadrer la gestion et le contrôle des délinquants sexuels. Tout système de cette nature devrait à l'évidence être conforme aux droits garantis par la Convention; il devrait également respecter le principe de proportionnalité et être nécessaire aux fins de la protection des enfants ou de la protection de la population. Sur ce plan, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a jusqu'ici toujours jugé le système britannique conforme à la Convention.

43. Outre l'établissement de systèmes nationaux de gestion, une mise en commun plus large et plus fréquente des informations entre les Etats est essentielle pour contrôler les mouvements des délinquants qui se déplacent d'un pays à l'autre. Tous les interlocuteurs que le rapporteur a rencontrés au Royaume-Uni lui ont fait part de leurs préoccupations face à la difficulté et à l'inefficacité des échanges d'informations avec d'autres Etats. Le rapporteur insiste sur la nécessité de partager ces informations conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), qui garantit à toute personne physique le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant.

5.2.2. Interpol

44. Le rapporteur s'est entretenu avec un représentant d'Interpol à Lyon en décembre 2009 pour évoquer le problème du partage des informations entre les Etats. Lors de cette visite, l'accent a été mis sur le fait qu'Interpol avait la capacité de conserver les informations des différents pays concernant les délinquants sexuels. Interpol a confirmé que les Etats semblaient réticents à partager leurs informations relatives aux délinquants sexuels; ils seraient plus enclins à communiquer les renseignements portant sur la criminalité liée à la drogue que ceux ayant trait aux délinquants sexuels.

45. Le réseau mondial de communication de données policières «I-24/7» créé par Interpol permet aux forces de police de tous les Etats membres d'envoyer et de recevoir des informations de ou vers l'un ou l'ensemble des membres du réseau par le biais d'un lien internet sécurisé. Interpol abrite une base de données qui renferme des informations sur les délinquants, notamment les délinquants sexuels, qui a été transmise au Secrétariat général par ses Etats membres. Grâce au réseau «I-24/7», le Bureau central national peut rechercher et croiser des données en quelques secondes et avoir directement accès à diverses bases de données (personnes recherchées, empreintes digitales, profils ADN, etc.). Ces informations peuvent être consultées par les représentants des forces de police dans tous les pays membres; cela leur permet de partager des renseignements d'une importance cruciale sur les délinquants et facilite les enquêtes criminelles.

46. Interpol a établi trois types différents de notices pour l'identification des délinquants sexuels et la protection des enfants contre de tels délinquants:

- notices vertes: elles alertent et donnent des informations de police sur des individus qui ont commis des délits et qui sont susceptibles de perpétrer ces mêmes actes dans d'autres pays. Elles sont délivrées par Interpol en cas d'identification d'individus impliqués dans des violences sexuelles infligées à des enfants ou dans le trafic international de matériel pédopornographique. Lorsqu'un pays reçoit des informations concernant ces criminels, il choisit librement ce qu'il y a lieu de faire dans l'hypothèse où il repérerait une personne faisant l'objet d'une notice verte qui tenterait de pénétrer sur son territoire. Si une notice verte est établie pour un pédophile ou un délinquant sexuel, le message est clair: si cette personne cherche à entrer dans le pays, il est possible qu'elle y commette des délits à caractère sexuel sur des enfants;
- notices jaunes: elles sont émises lorsqu'un enfant est déclaré avoir disparu de son lieu de résidence habituel. Elles ne sont établies qu'à la demande d'un Etat membre; il est donc important que l'Etat membre sollicite la publication d'une telle notice s'il craint qu'un enfant disparu ait été emmené à l'étranger;

- notices rouges: elles concernent les délinquants dont un pays demande l'arrestation en vue de leur extradition. Elles contiennent toutes les précisions figurant dans le mandat d'arrêt et détaillent les faits délictueux qui ont été commis.

47. Ces différentes notices peuvent être publiées dans le monde entier en arabe, en anglais, en français et en espagnol.

48. Autre outil de renseignement d'Interpol: la base de données internationale rassemblant des images sur l'exploitation sexuelle des enfants (ICSE) qui permet à des enquêteurs spécialisés de partager des informations avec leurs collègues partout dans le monde. Créée en mars 2009 et intégrée au réseau «I 24/7», la base ICSE fait appel à un logiciel sophistiqué de comparaisons d'images afin d'établir des liens entre des victimes et des lieux. Ses utilisateurs dûment habilités dans les Etats membres peuvent y accéder directement et en temps réel, et obtenir ainsi des réponses immédiates à leurs requêtes.

49. Selon Interpol, les Etats ont le devoir, à l'égard de leurs propres enfants et de ceux d'autres pays, d'accroître le volume et la fréquence des renseignements qu'ils communiquent pour alimenter sa base de données. Le rapporteur recommande aux Etats d'exploiter bien davantage les outils d'Interpol en partageant les informations sur les délinquants sexuels par l'intermédiaire de cette organisation.

50. Enfin, les Etats qui sont également membres de l'Union européenne²³ peuvent aussi bénéficier des services de l'Office européen de police (Europol), qui est en mesure de conserver des informations sur les délinquants sexuels. Les agents d'Europol opèrent en étroite collaboration avec les services de police de tous les Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec d'autres Etats partenaires européens: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Islande, Moldova, Norvège, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Turquie. Europol recueille, analyse et diffuse un grand nombre de données personnelles. Ses partenaires exploitent ces données à des fins de prévention, de dépistage et d'investigation des délits; ils s'en servent en outre pour retrouver et poursuivre leurs auteurs. Europol est un centre opérationnel de haute sécurité qui fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et qui traite plus de 9 000 affaires par an. Il s'est particulièrement investi dans les enquêtes destinées à empêcher les abus qui touchent des enfants, notamment la pédopornographie sur internet.

5.2.3. Filtrage et exclusion en matière d'emploi

51. Les ressortissants des pays européens peuvent se déplacer assez aisément d'un Etat à l'autre pour y vivre ou y travailler, de sorte qu'il est très facile pour un délinquant sexuel de changer de pays pour y occuper un emploi qui lui permettra d'être au contact d'enfants ou de personnes vulnérables. Dès lors qu'il n'y a pas de véritables échanges d'informations entre les Etats destinés à éviter que les délinquants sexuels ne puissent travailler avec des enfants, ces derniers se trouvent exposés à un risque et notre capacité à les mettre à l'abri des abus en est amoindrie. Au cours de sa visite au Royaume-Uni, l'attention du rapporteur a été attirée sur le fait que le système britannique de filtrage présente une faille: les vérifications de base menées par l'Independent Safeguarding Authority ne détectent pas la totalité des délits commis à l'étranger en raison d'un partage insuffisant des informations entre les pays. Il a ainsi été expliqué au rapporteur qu'un délinquant britannique condamné pour des délits à caractère sexuel pouvait parfaitement aller s'installer en France et y travailler comme professeur d'anglais. Pour sécuriser les procédures de recrutement, il faudrait donc que les employeurs aient accès aux informations relatives aux candidats potentiels – notamment leur casier judiciaire – afin de s'assurer que les intéressés n'aient pas été condamnés pour des délits perpétrés sur des enfants ou qu'ils n'aient pas fait précédemment l'objet d'une interdiction de travail au contact des enfants.

52. Le Conseil de l'Europe s'est déjà intéressé à ces questions pour ce qui concerne les enfants. En juillet 2007, il a adopté la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels²⁴, qui a souligné qu'il fallait veiller à ce que ceux qui se sont rendus coupables de violences à l'encontre d'enfants par le passé ne soient pas recrutés pour travailler avec des mineurs. Son article 5.3 dispose ceci: «Chaque Partie prend les mesures législatives ou autres nécessaires, conformément à son droit interne, pour que les conditions d'accès aux professions dont l'exercice comporte de manière habituelle des contacts avec les enfants permettent de s'assurer que les candidats à ces professions n'ont pas été condamnés pour des actes d'exploitation ou d'abus sexuels concernant des enfants.» Les mesures préventives esquissées dans la

23. Le rapporteur renvoie également, dans ce contexte, à la proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à la «décision de protection européenne», qui a pour but de faciliter et de renforcer la protection accordée aux victimes – ou aux victimes potentielles – d'actes criminels qui se déplacent entre des Etats membres de l'Union européenne.

24. Voir le site <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/201.htm>, STCE n° 201.

convention englobent le dépistage, le recrutement et la formation de personnes travaillant au contact des enfants, la prise de conscience par les enfants des risques encourus et des moyens de s'en prémunir, ainsi que les mesures de contrôle des délinquants et délinquants potentiels.

53. Pourtant, certains pays ne sont encore dotés, à ce jour, d'aucun système prévoyant expressément la possibilité d'interdire à un individu d'intervenir auprès d'enfants ou de personnes vulnérables; ils pourraient invoquer, dans ces conditions, qu'il leur est difficile de faire appliquer une interdiction de ce type émanant d'un autre Etat. Il est donc essentiel que tous les Etats mettent en place des systèmes nationaux de filtrage et d'exclusion, à l'image de celui qui existe au Royaume-Uni, qui devront veiller à ce que les individus dont on estime qu'il serait inopportun qu'ils travaillent avec des enfants ou des personnes vulnérables ne puissent entrer en contact avec eux par le biais de leur activité professionnelle, qu'elle soit rémunérée ou bénévole – en qualité, par exemple, d'enseignants ou d'entraîneurs sportifs, ou encore dans des établissements de soins. Le fait pour un délinquant condamné pour un délit à caractère sexuel et frappé par l'autorité compétente d'une telle interdiction de travailler ou de solliciter un emploi auprès d'enfants ou d'adultes vulnérables doit être sanctionné comme une infraction pénale. Une autre possibilité serait d'exiger de toute personne qui sollicite un emploi dans lequel elle est appelée à intervenir auprès d'enfants ou d'adultes vulnérables qu'elle produise un document établi par la police (ou toute autre autorité compétente) attestant qu'elle n'a fait l'objet d'aucune condamnation pour délits à caractère sexuel. Une obligation de cet ordre existe déjà en Suède.

54. Il est absolument indispensable d'améliorer les échanges d'informations entre les Etats membres du Conseil de l'Europe concernant les personnes condamnées pour des délits à caractère sexuel afin d'éviter que les individus auxquels il serait malvenu de permettre de travailler au contact d'enfants ou autres personnes vulnérables puissent obtenir un tel emploi à l'étranger. Les renseignements que contiennent les systèmes nationaux de filtrage concernant les délinquants sexuels doivent donc pouvoir être consultés à l'étranger afin de garantir la sécurité des enfants et des personnes vulnérables. Les Etats membres se doivent, tout en respectant la protection des données, de s'attacher plus particulièrement à ce que les informations ainsi échangées soient utilisées pour filtrer l'accès aux emplois impliquant des contacts avec des enfants et que les types d'informations échangés se prêtent à cet usage.

6. Conclusions

55. L'approche actuellement suivie en Europe en matière de partage d'informations concernant les délinquants sexuels présente d'importantes lacunes. Il convient d'engager une action résolue pour garantir un contrôle efficace de ces délinquants et protéger ainsi les citoyens.

56. Il ressort de la jurisprudence développée à ce sujet par la Cour européenne des droits de l'homme que certains systèmes utilisés pour la gestion des délinquants sexuels, notamment les registres, sont apparemment conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le même temps, l'expérience britannique montre qu'un registre des délinquants sexuels n'est pas nécessairement une solution en soi et qu'il doit être un élément parmi d'autres dans un vaste ensemble de mesures destinées à assurer la gestion des délinquants sexuels.

57. Les instances britanniques compétentes ont indiqué qu'elles craignaient que, faute de coordination et de mise en commun des informations entre les Etats européens, certains délinquants puissent «passer entre les mailles du filet» et franchir les frontières dans le seul but de commettre de nouveaux délits à l'étranger.

58. L'examen de la proposition tendant à instituer un registre européen doit prendre en compte les obstacles concrets y afférents, le plus évident étant la disparité des législations nationales en matière pénale, qui fait qu'il pourrait s'avérer impossible de trouver un accord sur le contenu d'un tel registre.

59. Aussi est-il proposé, plutôt que de créer un registre européen, de mettre en place dans chaque pays un dispositif national capable d'assurer de manière complète et efficace la gestion des délinquants sexuels. Ces dispositifs devraient inclure un registre des délinquants sexuels et être assortis d'autres mesures à l'image de celles destinées à empêcher les délinquants de se déplacer librement, ainsi que d'un système de filtrage et d'exclusion qui leur interdise d'intervenir auprès d'enfants et d'autres personnes vulnérables.

60. Outre l'élaboration de dispositifs nationaux plus complets, les Etats devraient aussi intensifier, en volume, en qualité et en fréquence, les échanges interétatiques d'informations essentielles relatives aux délinquants sexuels. Ils pourraient notamment, à cet effet, communiquer davantage de renseignements à Interpol, organisation qui a indiqué au rapporteur qu'elle pouvait servir de base de données centrale sur les délinquants sexuels pour les pays européens. Il conviendra de veiller, sur ce plan, au respect scrupuleux des législations en matière de protection des données.

61. Les Etats devraient par ailleurs partager les informations recueillies par le biais des systèmes de filtrage et d'exclusion afin d'empêcher les délinquants sexuels d'intervenir, ailleurs en Europe, auprès d'enfants et de personnes vulnérables.

62. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont le devoir de prendre en compte le danger que représentent les délinquants sexuels dans tous les pays et de prendre des mesures pour lutter contre cette menace. Ainsi qu'il a été dit de manière saisissante au rapporteur lors de sa visite au Royaume-Uni, si l'on arrive, finalement, à sauver ne serait-ce qu'un seul enfant, les efforts déployés pour améliorer la coopération n'auront pas été vains.