



Bruxelles, le 24 novembre 2022
(OR. en)

14862/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0155(COD)**

LIMITE

JAI 1481
ENFOPOL 567
CRIMORG 161
IXIM 264
DATAPROTECT 319
CYBER 371
COPEN 393
FREMP 241
TELECOM 467
COMPET 910
MI 836
CONSOM 299
DIGIT 210
CODEC 1765

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	14143/22
N° doc. Cion:	COM(2022) 209 final
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants – Rapport sur l'état des travaux

I. INTRODUCTION

1. Le 11 mai 2022, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants¹. La proposition était accompagnée d'une analyse d'impact et d'une communication².

¹ Doc. 9068/22.

² Doc. 9068/22 ADD 1, ADD 2 et ADD 3; doc. 9071/22.

2. La proposition, fondée sur l'article 114 du TFUE, vise à lutter efficacement contre l'utilisation des services en ligne à des fins d'abus sexuels sur enfants. Elle est divisée en deux grandes parties. Premièrement, les fournisseurs de services en ligne concernés, tels que les fournisseurs de services d'hébergement et de services de communications interpersonnelles, seraient tenus de détecter, de signaler, de retirer ou de bloquer le matériel connu et nouveau en ligne relatif à des abus sexuels sur enfants, ainsi que de détecter et de signaler la sollicitation d'enfants (le "pédopiégeage"). Deuxièmement, une nouvelle agence décentralisée de l'UE (le "Centre de l'UE") serait mise en place pour permettre la mise en œuvre du règlement proposé, ainsi qu'un réseau d'autorités de coordination nationales et d'autorités compétentes. Comme cela est reconnu dans l'exposé des motifs de la proposition, les mesures qu'elle contient affecteraient l'exercice des droits fondamentaux des utilisateurs des services en ligne.
3. Au Parlement européen, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) est la commission compétente au premier chef pour les négociations sur la proposition. Elle a désigné M. Javier Zarzalejos (PPE, ES), député européen, comme rapporteur en octobre 2022. Entre-temps, les coordinateurs du Parlement européen ont décidé de demander au service de recherche du Parlement européen de préparer une analyse d'impact couvrant un large éventail de questions liées aux droits fondamentaux et à la proportionnalité. La commission LIBE n'a pas encore adopté son rapport.
4. En juillet 2022, le comité européen de la protection des données et le Contrôleur européen de la protection des données ont adopté l'avis conjoint 4/2022. Tout en reconnaissant que les abus sexuels sur enfants constituent des crimes particulièrement graves et odieux et que la lutte contre ces abus est un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union, le comité européen de la protection des données et le Contrôleur européen de la protection des données soulignent que toute limitation des droits fondamentaux doit être conforme aux exigences de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ils estiment que la proposition suscite de vives inquiétudes quant à la proportionnalité de l'ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et aux limites de ces droits.
5. Le Comité économique et social européen a rendu un avis sur la proposition en septembre 2022. Le Comité soutient la proposition dans son principe et demande d'améliorer et de préciser le texte afin de préserver le secret des correspondances et le respect de la vie privée.

II. TRAVAUX AU SEIN DU CONSEIL

6. Au Conseil, l'examen de la proposition a été effectué au sein du groupe "Application de la loi" (Police). Le groupe "Application de la loi" a examiné la proposition lors de ses réunions des 5 et 20 juillet, des 6 et 22 septembre, des 5 et 19 octobre et des 3 et 24 novembre 2022. La proposition a été examinée dans son intégralité lors des réunions susmentionnées du groupe "Application de la loi". La présidence a présenté plusieurs révisions du texte des chapitres I à III, qui portent sur les questions suivantes: l'objet et le champ d'application, les définitions, les obligations des fournisseurs de services en ligne ainsi que la surveillance, le contrôle de l'application et la coopération.
7. Lors de la réunion informelle des ministres de l'intérieur et de la réunion informelle du COSI, en juillet 2022 à Prague, la présidence est parvenue à recueillir une large adhésion politique en faveur de la proposition, dans l'attente d'un examen technique au niveau du groupe. La présidence a souligné que la proposition était technologiquement neutre et à l'épreuve du temps et qu'il convenait de trouver un équilibre entre la protection des enfants, d'une part, et la protection de la vie privée et d'autres droits fondamentaux des utilisateurs de services en ligne, d'autre part.
8. La présidence a présenté un changement conceptuel important en ce qui concerne l'émission de différents types d'injonctions: les injonctions de détection et les injonctions de retrait et de blocage du matériel relatif à des abus sexuels sur enfants. Un nouveau type d'injonction, à savoir l'injonction de déréférencement, a également été introduit. Les injonctions de retrait, de blocage et de déréférencement seraient désormais émises par les autorités compétentes des États membres. Les injonctions de détection seraient les seules injonctions émises par une autorité judiciaire ou une autre autorité administrative indépendante d'un État membre, étant donné qu'il s'agit de la catégorie d'injonction la plus sensible en ce qui concerne l'ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux des utilisateurs de services en ligne concernés. Selon la proposition de la Commission, toutes les catégories d'injonctions seraient émises par une autorité judiciaire ou une autre autorité administrative indépendante. Afin d'assurer une plus grande souplesse, ce pouvoir a été confié aux autorités compétentes pour les injonctions de retrait, de blocage et de déréférencement. Dans l'attente de la levée des réserves d'examen, il semblerait qu'une majorité d'États membres pourrait soutenir cette modification, car elle leur permettrait de maintenir les systèmes et structures existants visant à lutter contre les abus sexuels sur enfants.

9. À la suite d'une demande de la présidence, la Commission a élaboré deux documents contribuant à clarifier les questions soulevées par les États membres. Le premier³ comprend un organigramme concernant le processus de détection des abus sexuels sur enfants et une analyse comparative de la législation pertinente (la directive sur les abus sexuels sur enfants, la législation sur les services numériques, le règlement sur les contenus terroristes en ligne, le règlement général sur la protection des données et le règlement provisoire). Le deuxième⁴ décrit les relations entre le nouveau centre de l'UE, les autorités de coordination et Europol.
10. La présidence a également organisé deux ateliers avec la participation de la Commission et d'experts des capitales, sur la base de documents de réflexion ainsi que de questions et demandes d'éclaircissements formulées par des États membres. Le premier atelier a eu lieu le 29 septembre et a été consacré aux technologies utilisées pour détecter le matériel connu et nouveau relatif aux abus sexuels sur enfants et le pédopillage, alors que le deuxième atelier, qui s'est tenu le 16 novembre, portait sur les outils permettant de vérifier l'âge. Ces deux ateliers ont donné l'occasion aux États membre d'approfondir les thèmes abordés dans la proposition, tout en permettant une interaction directe entre les experts basés dans les capitales et les experts techniques. Les États membres ont réservé un bon accueil aux ateliers et se sont félicités des éclaircissements indispensables sur la manière dont certaines des dispositions proposées pourraient fonctionner dans la pratique et de la confirmation quant à la faisabilité technologique de la proposition que ces ateliers ont permis d'apporter. Grâce à ces ateliers, il ressort que la lutte contre les abus sexuels sur enfants en ligne est possible. Il existe des technologies permettant de détecter le matériel connu et inconnu relatif aux abus sexuels sur enfants. La question du pédopillage est plus compliquée, mais il existe une technologie en constante évolution. Des solutions techniques existent également pour détecter les abus sexuels sur enfants en ligne dans les systèmes de chiffrement de bout en bout, telles que la détection du contenu du côté des utilisateurs avant le chiffrement proprement dit. Le deuxième atelier sur les outils permettant de vérifier l'âge a mis en évidence différentes techniques utilisées par les entreprises privées pour déterminer l'âge des utilisateurs de services en ligne, ainsi que les nouvelles technologies en cours de développement.

³ Doc. WK 10409/2022.

⁴ Doc. WK 13981/2022.

11. Un autre événement de soutien organisé par la présidence en coopération avec le Parlement européen et la Commission a été la projection du film documentaire tchèque "*Caught in the Net*", précédée d'une table ronde sur le thème de la sollicitation d'enfants, à laquelle ont participé des représentants de la présidence et le producteur du film. M^{me} Hilde Vautmans (Renew/BE), députée européenne, a prononcé le discours d'ouverture. La présidence a également représenté le Conseil lors de plusieurs conférences concernant la lutte contre les abus sexuels sur enfants en ligne, telles que la conférence de 2022 sur la sécurité des enfants en ligne et un événement de haut niveau sur la manière d'utiliser la technologie pour garantir la sécurité des enfants en ligne, organisé pendant la toute première semaine de sensibilisation aux technologies du Parlement européen.
12. Même si les discussions sur la proposition sont toujours en cours au sein du groupe "Application de la loi", plusieurs questions clés ont déjà été recensées et devront faire l'objet d'un examen plus approfondi à l'avenir:

Chapitre I / Dispositions générales - Objet, champ d'application et définitions

Plusieurs termes utilisés dans la proposition ont été définis différemment dans d'autres actes législatifs connexes de l'UE, tels que la législation sur les services numériques ou le règlement sur les contenus terroristes en ligne. Il était donc nécessaire d'harmoniser certaines de ces définitions afin de garantir la cohérence et la sécurité juridique entre les différents actes législatifs. Dans ce contexte, la Commission a précisé que la proposition fait office de *lex specialis* par rapport à la législation sur les services numériques.

En outre, il pourrait être nécessaire de définir d'autres termes en vue de faciliter l'interprétation uniforme des dispositions proposées.

Un débat important a eu lieu au sujet de la définition de l'"enfant utilisateur", qui est liée à l'infraction pénale relative au pédopillage au sens de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie. La directive étant en cours de révision par la Commission, il sera nécessaire de prendre en considération la manière dont la majorité sexuelle est définie dans la directive lors de la définition de l'"enfant utilisateur" dans la proposition de règlement.

L'inclusion d'une définition des "moteurs de recherche en ligne", à la suite de l'ajout d'obligations de déréférencement au titre du chapitre II, constitue un autre changement important dans ce premier chapitre.

Chapitre II / Obligations pour les fournisseurs de services de la société de l'information pertinents de prévenir et combattre les abus sexuels sur enfants en ligne

Lors de l'émission de différents types d'injonctions aux fournisseurs de services en ligne, il y a lieu de tenir dûment compte de la nécessité de protéger les enfants ainsi que la vie privée et d'autres droits fondamentaux des utilisateurs de services en ligne. De même, il convient de garder à l'esprit le travail des autorités répressives.

La présidence a proposé de simplifier l'architecture du texte, de sorte que seules les injonctions de détection soient émises par une autorité judiciaire ou une autre autorité administrative indépendante, tandis que les autorités compétentes auront le pouvoir d'émettre des injonctions de retrait, de blocage et de déréférencement.

D'une manière générale, les États membres se sont félicités de cette modification concernant l'émission d'injonctions de retrait et de blocage et de l'ajout d'injonctions de déréférencement. Toutefois, il est nécessaire de poursuivre les discussions au niveau technique sur ces questions, étant donné que plusieurs États membres ont encore d'importantes préoccupations quant à l'incidence sur la protection du droit au respect de la vie privée et d'autres droits fondamentaux. Plusieurs États membres ont également mis l'accent sur la complexité et la durée de la procédure d'émission des injonctions de détection.

Lors de la réunion du groupe "Application de la loi" du 19 octobre, le service juridique du Conseil a indiqué qu'il rendrait un avis écrit sur la proportionnalité des injonctions de détection.

Chapitre III / Surveillance, contrôle de l'application et coopération - Autorités de coordination pour les questions liées aux abus sexuels sur enfants

La présidence a présenté deux séries de textes de compromis sur ce chapitre, axés sur les exigences en matière d'indépendance que les autorités de coordination doivent respecter. Plusieurs États membres ont émis une réserve d'examen sur ce chapitre, compte tenu de l'incidence importante que ces dispositions pourraient avoir sur les structures nationales existantes. Ils ont reconnu que les textes de compromis allaient dans le bon sens, car ils offraient plus de souplesse aux États membres.

Les États membres ont estimé qu'il était particulièrement difficile de concevoir des solutions efficaces pour la mise en place d'autorités de coordination au titre du règlement sur les contenus terroristes en ligne, de la législation sur les services numériques et de la présente proposition, tout en respectant les exigences prévues dans ces actes législatifs.

La question de l'identification d'abus sexuels sur enfants en ligne par les autorités de coordination et de leur communication au Centre de l'UE, après une évaluation diligente des autorités judiciaires ou d'autres autorités indépendantes, a fait l'objet d'un examen approfondi, étant donné que plusieurs États membres ont souligné le risque de retards ainsi que de manque de ressources et d'expertise.

Chapitre IV / Centre de l'UE chargé de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants et coopération avec Europol

Comme indiqué ci-dessus, la Commission a proposé de créer une nouvelle agence de l'UE, qui serait située à La Haye, compte tenu de la nécessité d'une coopération étroite avec Europol. Le Centre de l'UE et Europol pourraient partager une partie des dépenses administratives, telles que celles liées aux ressources humaines, à la comptabilité et au matériel informatique. En vertu de la proposition présentée par la Commission, les missions et les compétences principales d'Europol en ce qui concerne les abus sexuels sur enfants ne seraient pas affectées.

Des réserves générales d'examen ont été émises concernant l'ensemble du chapitre; des réserves d'examen partielles ont été émises en ce qui concerne la localisation du siège du Centre de l'UE. Les problèmes et les questions les plus fréquemment soulevés par les États membres dans le chapitre IV concernaient le budget, le risque de double emploi avec les missions d'Europol, le risque de concurrence entre Europol et le Centre de l'UE pour le personnel spécialisé dans le traitement des abus sexuels sur enfants, le manque de reconnaissance du rôle des lignes d'assistance téléphonique dans le traitement des signalements d'abus sexuels sur enfants, les problèmes de protection des données concernant le traitement de ces signalements par le Centre de l'UE, le processus de signalement d'abus sexuels sur enfants en ligne par le Centre de l'UE à Europol et aux autorités répressives, la création d'une base de données de signalements par le Centre de l'UE, ainsi que la création de bases de données d'indicateurs relatifs aux abus sexuels sur enfants en ligne.

Chapitre V / Obligations en matière de collecte de données et de rapports de transparence

Les délégations se sont montrées très réticentes à l'égard des dispositions relatives à la collecte et à l'établissement de rapports, qu'elles ont jugées trop lourdes pour les services répressifs. Elles ont souligné la nécessité de poursuivre les discussions sur la question de savoir si le Centre de l'UE devait recevoir des données sur les procédures pénales en cours. Les États membres ont signalé la nécessité de protéger les données à caractère personnel et de limiter les informations à collecter et à partager.

Chapitre VI / Dispositions finales

Plusieurs délégations ont demandé qu'une date d'application plus tardive soit fixée et que le règlement provisoire (UE) 2021/1232 soit abrogé à un stade ultérieur afin d'éviter un hiatus entre la détection fondée sur le règlement provisoire et le règlement proposé. Idéalement, les deux règlements devraient rester en vigueur pendant un certain temps afin d'éviter un tel hiatus.

III. CONCLUSIONS

13. La présidence est déterminée à travailler en étroite coopération avec la future présidence afin de faciliter la poursuite des discussions au sein du groupe "Application de la loi" et d'assurer la bonne progression des travaux sur ce dossier au Conseil.
14. Compte tenu de ce qui précède, le Comité des représentants permanents et le Conseil sont invités à prendre note des progrès réalisés dans l'examen de la proposition de règlement.