



**Doc. 13151**  
27 mars 2013

## **Les parlements unis pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants: bilan à mi-parcours de la Campagne UN sur CINQ**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable  
Rapporteure: Mme Sílvia Eloísa BONET PEROT, Andorre, Groupe socialiste

### *Résumé*

Selon les estimations, un enfant sur cinq est victime de violence sexuelle. Après l'ouverture à la signature, en 2007, de la Convention de Lanzarote du Conseil de l'Europe – qui prévoit une série de lois et de politiques visant à protéger les enfants et à poursuivre les agresseurs en justice – la Campagne du Conseil de l'Europe UN sur CINQ pour mettre fin à la violence sexuelle à l'égard des enfants a été lancée en 2010 afin de promouvoir la convention et sensibiliser l'opinion à la nécessité d'agir dans ce domaine.

Rassemblant les divers organes du Conseil de l'Europe, la Campagne UN sur CINQ est menée aux niveaux intergouvernemental, parlementaire, régional et local. Jusqu'ici, le plus grand succès de la campagne est sans doute l'augmentation notable du nombre de ratifications de la Convention de Lanzarote, qui s'élevait à 25 en mars 2013.

Le Conseil de l'Europe peut être fier, à juste titre, des résultats obtenus au cours des deux premières années de campagne mais il est néanmoins possible d'accroître encore la portée et l'efficacité de la campagne dans les deux années restantes, selon la commission des questions sociales. Celle-ci propose d'augmenter les ressources financières pour la campagne, d'accroître la pression sur les Etats pour qu'ils ratifient la convention, et une meilleure coordination entre les différents acteurs afin que la violence sexuelle sur les enfants soit l'objet d'une tolérance zéro.

---

1. Renvoi en commission: [Doc.13075](#), renvoi 3919 du 30 novembre 2012.



## Sommaire

## Page

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Projet de recommandation .....                                                                                 | 3  |
| B. Exposé des motifs, par Mme Bonet Perot, rapporteure .....                                                      | 5  |
| 1. Introduction .....                                                                                             | 5  |
| 2. Les trois dimensions de la Campagne – restons unis .....                                                       | 6  |
| 2.1. Dimension intergouvernementale et nationale: construire une Europe pour et avec les enfants .....            | 6  |
| 2.2. Dimension parlementaire: les parlements unis pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants ..... | 8  |
| 2.3. Dimension locale et régionale: un plan d'action et un Pacte des villes et régions .....                      | 9  |
| 3. Défis à relever .....                                                                                          | 10 |
| 4. Conclusions et recommandations: renforcer la portée et l'efficacité de la campagne .....                       | 11 |

## A. Projet de recommandation<sup>2</sup>

1. L'exploitation et les abus sexuels infligés aux enfants ne sont malheureusement pas un phénomène nouveau mais l'augmentation considérable du nombre de cas constatés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle a abouti à une sensibilisation accrue à la nécessité de protéger les enfants de ce fléau mondial qui est une grave violation des droits humains. De nombreux pays ont instauré une législation stricte, des politiques rigoureuses et des actions pour éradiquer la violence à l'encontre des enfants. Toutefois, les statistiques montrent qu'il y a encore beaucoup trop d'abus commis sur des enfants dans différents cadres, dont le milieu familial au sens large et les structures d'accueil ou d'éducation pour les enfants, ou en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Selon les estimations, un enfant sur cinq est victime de violence sexuelle.
2. Depuis des décennies, l'Assemblée parlementaire s'emploie activement à lutter efficacement contre tous les types de violence à l'égard des enfants, y compris la violence sexuelle. Elle s'est, par conséquent, félicitée de l'ouverture à la signature, en 2007, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote, STCE n° 201) et de la décision de lancer une campagne pour promouvoir cette importante convention en 2010. L'Assemblée développe la dimension parlementaire de la Campagne du Conseil de l'Europe UN sur CINQ pour mettre fin à la violence sexuelle à l'égard des enfants depuis son lancement en novembre 2010 à Rome.
3. A cette fin, elle s'est assurée le concours des parlements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe, des parlements jouissant du statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée et d'autres assemblées parlementaires régionales et internationales, instituant un Réseau de parlementaires de référence qui compte, à ce jour, 53 membres.
4. Rassemblant les divers organes et instances du Conseil de l'Europe, la Campagne UN sur CINQ est menée aux niveaux intergouvernemental, parlementaire, régional et local. Jusqu'ici, le plus grand succès de la campagne est sans doute l'augmentation notable du nombre de ratifications de la Convention de Lanzarote, qui s'élevait à 25 en mars 2013, c'est-à-dire à plus de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, il ne faut pas non plus sous-estimer l'incidence des activités de sensibilisation dans les 25 pays engagés au cours des deux premières années de la campagne.
5. Le Conseil de l'Europe peut être fier, à juste titre, des résultats obtenus au cours des deux premières années de campagne, mais l'Assemblée estime, néanmoins, qu'il est possible d'accroître encore la portée et l'efficacité de la campagne pour atteindre son but ultime, à savoir que l'ensemble des Etats membres (et d'autres Etats ailleurs qu'en Europe où les abus sexuels sur les enfants sont importants) soient non seulement Parties à la Convention de Lanzarote, mais aussi qu'ils appliquent ses dispositions, afin que la violence sexuelle sur les enfants soit l'objet d'une tolérance zéro.
6. L'Assemblée recommande, par conséquent, au Comité des Ministres:
  - 6.1. d'allouer, sur le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, des fonds suffisants aux trois dimensions de la campagne jusqu'au terme de la campagne en novembre 2014, et par la suite, au Comité des Parties à la Convention de Lanzarote et à son secrétariat;
  - 6.2. d'intégrer le thème de la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des enfants dans les programmes d'assistance et de coopération du Conseil de l'Europe;
  - 6.3. de demander instamment aux Etats membres:
    - 6.3.1. de finaliser la signature et la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) d'ici fin novembre 2014, s'ils ne l'ont pas encore fait;
    - 6.3.2. de veiller à ce que leur législation nationale soit conforme à la Convention de Lanzarote et à ce que ses dispositions soient mises en œuvre systématiquement, en couvrant toutes les questions liées à l'exploitation et aux abus sexuels sur les enfants;
    - 6.3.3. de renforcer l'approche multipartite dans la lutte contre la violence sexuelle faite aux enfants à tous les niveaux, en encourageant une coopération accrue entre les différents échelons et niveaux administratifs au niveau national ainsi que la pleine participation des parlements, des organisations non gouvernementales (ONG), le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) du Conseil de l'Europe, des

---

2. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 15 mars 2013.

institutions de commissaires/médiateurs pour les enfants, des milieux universitaires ainsi que des enfants, des jeunes et des parents eux-mêmes, avec l'accent mis sur des mesures concrètes au-delà d'un dialogue;

6.3.4. d'allouer à toutes les parties prenantes les moyens financiers suffisants pour lutter contre la violence sexuelle à l'égard des enfants, en accordant une attention particulière aux collectivités territoriales, aux ONG et aux organisations de jeunesse actives dans ce domaine;

6.3.5. d'accorder une attention spéciale à la réparation (y compris au moins une compensation financière symbolique) pour les victimes;

6.3.6. de diffuser le plus largement possible toutes les informations liées à la Convention de Lanzarote et la Campagne UN sur CINQ.

7. L'Assemblée invite les parlements nationaux à continuer de soutenir la Campagne UN sur CINQ, à effectuer des réformes législatives et à superviser leur mise en œuvre ainsi qu'à organiser des activités de sensibilisation en conformité avec la campagne et les dispositions de la Convention de Lanzarote.

## B. Exposé des motifs, par Mme Bonet Perot, rapporteure

### 1. Introduction

1. L'exploitation et les abus sexuels infligés aux enfants ne sont malheureusement pas un phénomène nouveau. L'augmentation considérable du nombre de cas constatés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle n'est pas due au fait que les enfants sont moins respectés de nos jours, mais plutôt à une prise de conscience plus grande de leurs droits qui permet aux victimes de se faire entendre.

2. L'Assemblée parlementaire se félicite de cette prise de conscience accrue de la nécessité de protéger les enfants qui a conduit de nombreux pays à mettre en place une législation stricte et des politiques rigoureuses. Toutefois, les statistiques montrent qu'il y a encore beaucoup trop de cas d'abus commis sur des enfants dans divers cadres, dont le milieu familial au sens large et les structures d'accueil ou d'éducation pour les enfants, ou dans le contexte des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

3. L'Assemblée a donc adressé plusieurs recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et aux Etats membres sur divers aspects de la question, notamment la [Recommandation 1934 \(2010\)](#) «Séviences sur des enfants placés en établissement: garantir la protection pleine et entière des victimes», la [Résolution 1733 \(2010\)](#) «Renforcer les mesures à l'encontre des délinquants sexuels» et la [Résolution 1834 \(2011\)](#) «Combattre les "images d'abus commis sur des enfants" par une action engagée, transversale et internationalement coordonnée». Il est prévu qu'un rapport sur «La lutte contre le "tourisme sexuel impliquant des enfants"» ([Doc. 13152](#)) soit examiné, avec le présent rapport, à la partie de session de l'Assemblée d'avril 2013.

4. Toutefois, c'est la Convention de 2007 du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote, STCE n° 201) qui sera l'élément décisif pour mettre fin à ce fléau. La Convention de Lanzarote, ouverte à la signature après cinq ans d'élaboration (entreprise après l'adoption par l'Assemblée de la [Résolution 1307 \(2002\)](#) «Exploitation sexuelle des enfants: tolérance zéro»), contient toutes les mesures nécessaires pour prévenir la violence sexuelle, protéger les enfants et poursuivre les agresseurs en justice. La convention est ouverte aux 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux Etats non membres et à l'Union européenne et comporte un solide mécanisme de suivi sous la forme de son Comité des Parties.

5. La Convention de Lanzarote est l'instrument juridiquement contraignant le plus évolué et le plus complet au niveau international concernant la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels: c'est la première fois qu'un traité international définit et érige en infraction pénale les sévices sexuels infligés aux enfants d'une manière aussi large, incluant de nouvelles formes d'abus sexuels («grooming», etc.) et reposant sur des définitions précises de termes tels que «enfant», «exploitation sexuelle», «abus sexuel» et «victime». Cette convention moderne du Conseil de l'Europe qui fait date est fondée sur l'approche dite des «5 P» et contient des dispositions visant:

- à prévenir et combattre l'exploitation et les abus sexuels à l'égard des enfants;
- à protéger les droits des enfants victimes d'exploitation et d'abus sexuels et leur fournir une aide;
- à poursuivre les auteurs des abus en justice;
- à promouvoir des politiques appropriées et la coopération aux plans national et international pour lutter contre ce phénomène;
- à assurer la participation de l'enfant.

6. C'est parce que le Conseil de l'Europe s'est rendu compte que le meilleur moyen à sa disposition pour mettre fin à l'exploitation et aux abus sexuels à l'égard des enfants était d'organiser une campagne, qui non seulement sensibiliserait l'opinion à ce phénomène mais aussi et surtout assurerait la promotion de la Convention de Lanzarote, que la Campagne du Conseil de l'Europe UN sur CINQ a été lancée les 29 et 30 novembre 2010, à Rome. Unissant les divers organes et instances du Conseil de l'Europe, la campagne est menée aux niveaux intergouvernemental, parlementaire, régional et local. A ce jour, quelque 25 pays participent à la campagne, en étroite coopération avec toutes les parties prenantes, dont des parlements, des organisations non gouvernementales (ONG), des institutions comme les commissaires et médiateurs pour les enfants et d'autres encore.

7. La Campagne UN sur CINQ, qui renvoie à la triste estimation statistique selon laquelle un enfant sur cinq est victime d'une forme ou d'une autre de violence sexuelle, se déroule sur quatre années au total. Le moment est donc venu de procéder à un examen à mi-parcours de la campagne pour saluer les résultats obtenus, tirer des enseignements des bonnes pratiques observées et accroître encore son impact au cours des deux années restantes. Les objectifs de la campagne sont doubles:

7.1. obtenir la signature, la ratification et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels par un nombre accru d'Etats;

7.2. doter les enfants, leur famille/les personnes s'occupant d'eux et la société dans son ensemble des connaissances et des outils permettant de prévenir et de signaler la violence sexuelle à l'égard des enfants, les sensibilisant ainsi à l'étendue de ce phénomène.

8. Les méthodes de travail de la campagne reposent sur l'union de toutes les parties prenantes à tous les niveaux pour centrer les efforts sur ces deux buts communs. Cette union est réalisée grâce aux trois dimensions de l'action au niveau européen, gérées respectivement par le Programme du Conseil de l'Europe «Construire une Europe pour et avec les enfants» (responsable du niveau intergouvernemental et de la coordination de l'ensemble de la campagne), par l'Assemblée parlementaire et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. La campagne s'appuie aussi sur le soutien des dirigeants des divers organes et instances du Conseil de l'Europe comme le Président de l'Assemblée parlementaire, la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe et la Coordinatrice thématique du Comité des Ministres pour les enfants. Par ailleurs, le mécanisme de suivi de la Convention de Lanzarote – le Comité des Parties de la Convention de Lanzarote – est un élément important au succès de la campagne.

## **2. Les trois dimensions de la Campagne – restons unis**

9. Le plus grand succès de la campagne est sans doute le nombre de ratifications de la Convention de Lanzarote qui a atteint 25 en mars 2013, c'est-à-dire plus de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, il ne faut pas non plus sous-estimer l'incidence (moins facilement mesurable) des activités de sensibilisation dans 25 pays au cours des deux premières années de la campagne.

### **2.1. Dimension intergouvernementale et nationale: construire une Europe pour et avec les enfants**

10. Au niveau international, la campagne est coordonnée par l'équipe du Conseil de l'Europe responsable du Programme «Construire une Europe pour et avec les enfants». Le soutien au déroulement de la campagne à l'échelon national est assuré par l'unité de coordination chargée de réaliser les objectifs stratégiques du Programme et comporte des conseils et un soutien aux partenaires nationaux du Conseil de l'Europe dans la campagne, l'autorisation d'utiliser, entre autres, le matériel et le logo de la campagne, l'aide à la production de supports de sensibilisation dans la/les langue(s), et l'aide à la réforme de la loi et à l'harmonisation de la législation nationale avec les dispositions de la convention. Le Programme gère également le site web officiel de la campagne<sup>3</sup> (qui présente ses trois dimensions, des informations générales, les nouvelles les plus récentes de la campagne et des ressources). Il assure le secrétariat du «Comité de Lanzarote», le Comité des Parties à la Convention de Lanzarote créé pour surveiller sa mise en œuvre, qui est l'un des points forts de la convention.

11. En fait, le secteur intergouvernemental est à l'origine de la campagne. Le lancement officiel a eu lieu les 29 et 30 novembre 2010, à Rome. Le ministère italien de l'Egalité des chances a accueilli cet événement auquel ont assisté des membres des gouvernements européens, des organisations internationales, des parlementaires, des autorités locales, des organisations non gouvernementales et des représentants de la société civile ainsi que des experts concernés, spécialisés dans des domaines cruciaux pour le succès de la campagne. Le lancement a été largement médiatisé. Les participants ont fait passer des messages politiques forts pendant les deux jours qu'a duré cette manifestation; se sont notamment exprimés des jeunes gens qui ont exposé leurs propres points de vue sur la prévention et le signalement des abus sexuels commis sur des enfants.

12. Lors du lancement, les supports et outils conçus pour la campagne ont été présentés, notamment la Règle «On ne touche pas ici» qui a été élaborée pour prévenir les abus sexuels en encourageant le dialogue entre les parents et les enfants. Le matériel de campagne, centré sur un livre destiné aux jeunes enfants et intitulé «Kiko et la main», comprend également un site web ([www.underwearrule.org](http://www.underwearrule.org)), un spot télévisé, des

---

3. [www.coe.int/oneinfive](http://www.coe.int/oneinfive).

affiches et des cartes postales. Tous ces supports sont actuellement disponibles pour le téléchargement en anglais, français, espagnol, italien, néerlandais, russe, serbe et tchèque (ils existent aussi en catalan, maltais et roumain) et le spot télévisé a été traduit en 36 langues<sup>4</sup>.

13. Parmi les autres matériels figurent l'affiche et les cartes postales de la Campagne UN sur CINQ (qui existent en 27 langues), une publication sur de nombreux aspects de la violence sexuelle intitulée: «La protection des enfants contre la violence sexuelle – une approche globale» (2010), des supports élaborés par l'Assemblée parlementaire et le Congrès pour aider les parlementaires et les responsables politiques locaux/régionaux à faire campagne (disponibles également dans plusieurs langues sur le site web). Une chanson «Stop the silence» de la musicienne serbe Alexandra Kovac, qui existe en serbe, anglais et italien, est aussi consacrée à la campagne. A l'occasion de la Journée mondiale de l'Enfance, le 20 novembre 2012, le Conseil de l'Europe a lancé un documentaire pour la télévision et le web intitulé «Protège-moi». Ce documentaire décrit les bonnes pratiques en cours dans différents Etats membres grâce à la prévention, à l'éducation et à la protection des victimes et en favorisant une justice adaptée aux enfants<sup>5</sup>.

14. A la 10<sup>e</sup> réunion des parlementaires de référence qui s'est tenue le 20 novembre 2012, à Moscou, Mme Anica Djamić, Coordinatrice thématique du Comité des Ministres pour les enfants, a indiqué qu'elle informait régulièrement le Comité des Ministres des progrès réalisés depuis le lancement de la campagne et de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie sur les droits de l'enfant. S'agissant du but majeur de la campagne, à savoir la signature et la ratification de la Convention de Lanzarote, on comptabilise, en deux ans, deux signatures et 13 ratifications supplémentaires tandis que, dans 18 Etats, la promotion de sa signature, ratification et mise en œuvre est en cours. Certains pays mènent actuellement des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique et huit projettent de le faire.

15. En fait, un seul pays n'a pas encore signé la Convention de Lanzarote: la République tchèque. En République tchèque où la Campagne UN sur CINQ a déjà été lancée à l'échelon national, les ministères compétents paraissent divisés. Le ministre de la Justice de la Lettonie, M. Janis Bordans, a signé la convention le 7 mars 2013 après avoir obtenu le soutien de son gouvernement, suite à un appel en ce sens de la commission parlementaire des affaires sociales et du travail et de la délégation parlementaire lettone auprès de l'Assemblée parlementaire.

16. Vingt-et-un Etats signataires doivent encore ratifier la Convention de Lanzarote. Dans nombre de ces Etats, le travail parlementaire destiné à intégrer des amendements législatifs avant la ratification a commencé. Dans d'autres Etats, des projets de loi de ratification sont actuellement soumis au processus parlementaire (qui peut prendre un certain temps, notamment dans les Etats à structure fédérale).

17. Le mécanisme de suivi de la Convention de Lanzarote (organe au sein duquel l'Assemblée parlementaire siège sans droit de vote) a tenu sa première réunion en septembre 2011. Il tiendra sa 4<sup>e</sup> réunion les 21 et 22 mars 2013 à Strasbourg, en vue d'adopter un questionnaire qui permettra aux Etats de transmettre des informations sur la façon dont la convention est mise en œuvre dans leur pays. Les projets examinés par le Comité de Lanzarote à sa 3<sup>e</sup> réunion consistent en un questionnaire visant à faire le point sur la situation (qui peut aussi servir, ultérieurement, de base pour évaluer les progrès de la mise en œuvre dans les Etats membres) et en un premier cycle de contrôle thématique sur «les abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance». L'interprétation du «cercle de confiance» par l'expert compétent, Robert R. Spano (professeur et doyen de la faculté de droit, université d'Islande) – qui a présenté son intéressant concept aux parlementaires de référence à l'occasion de leur 10<sup>e</sup> réunion à Moscou en novembre 2012 – étant plutôt large, le Comité de Lanzarote devra veiller à ce que les Etats Parties fournissent des réponses exhaustives et approfondies.

18. Pour les pays qui ont ratifié la convention, la mise en œuvre est à présent capitale. En règle générale, la législation nationale aura déjà été mise en conformité avec les dispositions de la Convention de Lanzarote au cours du processus de ratification (bien qu'il puisse y avoir des exceptions). Dans l'esprit de l'article 38 de la Convention de Lanzarote, sur la coopération internationale, le Comité de Lanzarote aura aussi pour rôle de recueillir des exemples de bonnes pratiques. Etant donné que le Comité n'en est qu'à la mise au point du questionnaire sur lequel il fondera ces travaux, il est trop tôt actuellement pour donner des informations sur la mise en œuvre de la convention par les Etats Parties.

4. La Règle «On ne touche pas ici» a reçu un accueil mitigé dans les Etats membres et parmi les parlementaires bien qu'une partie du matériel de campagne ait remporté des prix.

5. On dénombre, à ce jour, 1 000 internautes ayant visionné ce documentaire sur le web.

19. Toutefois, il est déjà manifeste que la participation de multiples parties prenantes est essentielle. S'agissant de la campagne, plusieurs exemples de bonnes pratiques ont déjà été présentés dans divers matériels (notamment dans le récent documentaire pour la télévision et le web «Protège-moi de la violence sexuelle» mentionné ci-dessus, dans le Manuel à l'usage des parlementaires ou dans les bulletins d'information parlementaires). C'est ainsi que des ONG et des institutions de médiateurs/commissaires pour les enfants participent à la campagne: par exemple, la Commissaire maltaise pour les enfants fait office de partenaire de la campagne au niveau national. Sur son initiative, tous les enfants en âge d'être scolarisés ont reçu une version maltaise du livre de Kiko et tous les établissements d'enseignement primaire en ont reçu un exemplaire pour leur bibliothèque.

20. Le Président en exercice de l'Assemblée, M. Jean-Claude Mignon, a consacré le «Parlement des enfants» de 2012, dans sa ville de Dammarie-les-Lys (dont il est aussi le maire), à la campagne. La directrice du bureau régional de l'Unicef CEE/CIS et la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe se sont mises d'accord pour coopérer dans la promotion de la Campagne UN sur CINQ par le biais d'un échange de lettres datant de juillet 2012. A Chypre et en Islande, des activités de sensibilisation sont menées dans les établissements scolaires; en Arménie et en Géorgie, les spots télévisés de la Campagne UN sur CINQ font état de services nationaux d'assistance téléphonique. La Fondation Oak soutient des campagnes menées en Europe de l'Est et a aidé l'université du Bedfordshire (Royaume-Uni) qui a effectué une étude documentaire sur le thème «Challenging sexual violence in Europe: using participatory methods with children» (combattre la violence sexuelle en Europe en employant des méthodes participatives avec les enfants) (2012). En 2013, les activités se poursuivront en matière de formation des enseignants dans le cadre du Programme Pestalozzi et grâce au manuel à l'usage des enseignants conçu par une ONG espagnole, ainsi qu'en matière de lutte contre les violences sexuelles à l'égard des enfants dans le domaine sportif, avec l'appui du secteur du sport du Conseil de l'Europe.

21. S'agissant de s'attaquer aux violences sexuelles infligées aux enfants, le rôle de la coopération internationale est également important. Une conférence internationale a eu lieu à l'occasion du deuxième anniversaire du lancement de la Campagne les 29 et 30 novembre 2012, à Rome, afin de recenser et de promouvoir de nouvelles approches et stratégies.

## **2.2. Dimension parlementaire: les parlements unis pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants**

22. Lors de l'adoption, le 5 octobre 2010, de la [Recommandation 1934 \(2010\)](#) «Sérvices sur des enfants placés en établissement: garantir la protection pleine et entière des victimes», l'Assemblée a décidé de développer la dimension parlementaire de la campagne. Ces deux dernières années, l'Assemblée a mis en place un Réseau de parlementaires de référence (qui compte actuellement 53 membres)<sup>6</sup>, sous la bannière des «Parlements unis pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants», qui a déjà tenu 11 réunions et adopté deux déclarations. L'Assemblée a aussi inspiré et soutenu de nombreuses actions menées dans et par des parlements nationaux et par des parlementaires dans ce cadre.

23. Pour soutenir le but principal qui est de promouvoir la signature, la ratification et la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote, l'Assemblée a publié un Manuel sur la convention à l'usage des parlementaires en tant qu'instrument concret destiné à aider les parlementaires à mieux la comprendre et la promouvoir. Le Manuel (qui est actuellement disponible en anglais, français, allemand, roumain, russe et espagnol et sera bientôt publié en azéri) met en lumière les questions sensibles qui doivent être traitées par la législation nationale. Une petite brochure sur la dimension parlementaire de la campagne a également été publiée ainsi qu'un recueil d'activités et de bonnes pratiques mises en œuvre en 2011 et 2012 par l'Assemblée et par le Réseau des parlementaires de référence associé à la campagne<sup>7</sup>. Un bulletin d'information faisant le point sur la dimension parlementaire de la campagne est publié quatre fois par an à l'occasion des parties de session de l'Assemblée (huit bulletins d'information ont été publiés à ce jour).

24. Le Réseau des parlementaires de référence (présidé avec compétence par l'actuelle présidente de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, Mme Liliane Maury Pasquier) est la cheville ouvrière de la dimension parlementaire, permettant à ses membres d'échanger de bonnes pratiques et d'écouter des communications d'experts sur les éléments clés de la Convention de Lanzarote. Au

---

6. Pour avoir la composition exacte, voir le document AS/Soc/Inf (2013) 01 rev: liste des parlementaires de référence contre la violence sexuelle à l'égard des enfants désignés par les parlements nationaux.

7. Disponibles sur le site web de la campagne, <http://assembly.coe.int/oneinfive>.

cours des 11 réunions qu'il a tenues à ce jour, le Réseau a abordé les sujets ci-après, s'appuyant sur l'expertise des autres dimensions de la campagne, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ainsi que d'experts et de militants extérieurs:

- les abus sexuels sur les enfants handicapés mentaux;
- les abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance;
- renforcer l'autonomie des enfants face à la violence sexuelle;
- l'obligation de signaler des soupçons de violence sexuelle sur les enfants;
- les moyens de réparer et d'éliminer la violence sexuelle à l'égard des enfants;
- la prévention de la violence sexuelle à l'égard des enfants;
- la lutte contre «le tourisme sexuel impliquant des enfants»;
- la lutte contre le «grooming» (solicitation d'enfants sur internet à des fins sexuelles);
- la lutte contre la «pornographie infantile» sur internet<sup>8</sup>.

25. Le parlement national a un rôle important de surveillance et de suivi à jouer pour s'assurer de la mise en œuvre effective de la convention au niveau national. La création d'une commission parlementaire sur les droits de l'enfant peut être très utile à cet égard. Les résultats préliminaires d'une étude parlementaire que l'Assemblée a commandée par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) indiquent que sur les 28 réponses des Etats membres (ainsi que trois pays observateurs), 10 parlements ont une commission spécifique.

26. Au niveau de l'Assemblée parlementaire, la sous-commission de l'enfant de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille (et sa présidente suédoise, Mme Carina Ohlsson) a contribué notablement aux événements et à la coordination de la campagne européenne en 2011. Ce rôle a été délégué à la rapporteure générale de l'Assemblée parlementaire sur les enfants dont le poste a été créé en 2012 (la première rapporteure générale, Mme Marlene Rupprecht, originaire d'Allemagne, a mis tout particulièrement l'accent sur la participation aux réunions du Comité de Lanzarote).

### **2.3. Dimension locale et régionale: un plan d'action et un Pacte des villes et régions**

27. Tout comme les gouvernements nationaux, les collectivités territoriales ont une responsabilité majeure s'agissant de protéger et de promouvoir les droits humains des citoyens, ce qui englobe la sauvegarde et la promotion de la sécurité et du bien-être des enfants et des jeunes. En effet, les services nécessaires pour aider les victimes de violences et d'abus sexuels sont fournis, pour l'essentiel, au niveau local. C'est aussi à ce niveau que les mesures de prévention, de sensibilisation et d'aide peuvent avoir une efficacité maximale. Les collectivités territoriales sont donc en première ligne dans la lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants et doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies et plans d'action pour combattre ce phénomène et assurer la prévention.

28. Dans ce contexte, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a approuvé, en 2011, un plan d'action stratégique qui vise à mieux faire connaître les buts de la Campagne UN sur CINQ aux membres du Congrès, aux pouvoirs locaux et régionaux ainsi qu'aux associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux. Il espère également encourager les collectivités territoriales à lancer leur propre campagne et à adopter une approche multipartite, comme le propose la Convention de Lanzarote.

29. Le Pacte des villes et régions pour mettre fin à la violence sexuelle à l'égard de enfants, adopté par le Bureau du Congrès en 2012, est le principal instrument employé par le Congrès pour atteindre ces objectifs. Il contient une liste d'initiatives, comme celles décrites dans la Convention de Lanzarote, que peuvent prendre les collectivités territoriales; ces initiatives sont structurées en fonction d'une approche en quatre volets, à savoir la prévention, la protection, les poursuites et la participation. Vu qu'en période de crise économique et financière, de nombreuses collectivités locales subissent une réduction de leurs moyens financiers, la liste comprend des actions qui nécessitent très peu de dépenses publiques, voire aucune, tandis que d'autres exigent des investissements importants car il faut définir des stratégies particulières et mettre en place des structures spéciales.

---

8. Les programmes et procès-verbaux de ces réunions sont également disponibles sur le site web de la campagne.

30. Le Congrès exhorte le plus grand nombre de villes et de régions possible à s'engager dans la Campagne UN sur CINQ en signant le Pacte. Un programme spécifique de sensibilisation a été lancé en 2013 et une «Plate-forme du Pacte» a été créée sur le site web UN sur CINQ du Congrès<sup>9</sup>; cette plate-forme permet aux villes et aux régions d'adhérer au Pacte et de fournir des informations sur leurs actions de lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants. Elle servira aussi de base de données concernant les bonnes pratiques. Son lancement est prévu au cours de la 24<sup>e</sup> session du Congrès (19-21 mars 2013).

31. En 2012, le Congrès a organisé deux autres activités de sensibilisation pour des publics différents: il a fourni des informations sur le Pacte aux associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, qui sont ses principales partenaires pour améliorer la visibilité de ses activités; en outre, des exemples des types d'initiatives et de structures mentionnés dans le Pacte ont été examinés au cours d'un séminaire organisé pour des membres du Congrès et d'autres parties intéressées. Le séminaire a permis un échange de vues entre collectivités territoriales et la présentation d'initiatives telles que le Centre de Zagreb pour la protection de l'enfance (Croatie) et l'équipe pluri-institutionnelle de l'opération «Engage» à Blackburn with Darwen (Royaume-Uni).

32. Tandis que de nombreuses mesures préconisées par la Convention de Lanzarote devront être transposées dans les lois pénales et civiles, certaines questions cruciales en matière de protection de l'enfant peuvent incomber aux régions, comme la réglementation et l'organisation des services d'aide sociale et de santé ainsi que l'adoption de mesures et de structures concrètes pour protéger les enfants de l'exploitation et des abus sexuels. La Résolution 350 (2012) et la Recommandation 332 (2012) du Congrès sur la législation et l'action des régions pour combattre l'exploitation et l'abus sexuels des enfants, adoptées en octobre 2012, formulent plusieurs recommandations utiles à l'intention des régions, notamment celles dotées de pouvoirs législatifs, et des Etats membres.

### 3. Défis à relever

33. Malgré tous ses succès, la Campagne UN sur CINQ s'est heurtée à plusieurs problèmes dont certains ne sont toujours pas réglés aujourd'hui. Le premier, et peut-être le plus épineux et le plus persistant, c'est comment mener une campagne efficace avec un budget très limité. Le Conseil de l'Europe est soumis à une pression budgétaire croissante, se conjuguant avec l'objectif de réduire le rapport agents/activités perçu comme déséquilibré par certains Etats membres. Etant donné que faire campagne est par définition une activité qui nécessite beaucoup de personnel et qu'il s'est avéré pratiquement impossible de financer le renforcement des effectifs pour la campagne sur le budget ordinaire, les agents permanents du secteur intergouvernemental, de l'Assemblée et du Congrès doivent consacrer une grande partie de leur temps de travail à la campagne parmi de nombreuses priorités concurrentes<sup>10</sup>.

34. Ce n'est que grâce aux contributions volontaires généreuses du Gouvernement allemand en 2011, des Parlements de l'Arménie, de l'Autriche, de l'Azerbaïdjan, de la Finlande, de la Hongrie, du Luxembourg, de la Pologne, du Portugal, de la Fédération de Russie et de la Suisse ainsi que des Gouvernements de l'Allemagne, de l'Andorre, de la Finlande et du Liechtenstein en 2012 que la campagne a réussi à maintenir sa dimension parlementaire dynamique. L'Assemblée parlementaire espère pouvoir lever encore suffisamment de fonds pour continuer ses activités de campagne jusqu'au terme de la campagne en novembre 2014, mais d'autres dimensions, notamment celle des niveaux local et régional, qui a besoin d'être renforcée d'urgence, risquent de ne pas y parvenir. Le Comité des Ministres devrait être encouragé à joindre le geste à la parole et à allouer, sur le budget ordinaire, des fonds suffisants à toutes les dimensions de la campagne jusqu'en novembre 2014, dont les ressources en personnel nécessaires, ainsi que des moyens financiers suffisants pour le Comité de Lanzarote par la suite, afin qu'il puisse véritablement remplir sa mission de suivi.

---

9. [www.coe.int/congress-pact](http://www.coe.int/congress-pact).

10. Suite à la réforme de l'Assemblée en janvier 2012, qui a entraîné la fusion de trois commissions parlementaires, la dimension parlementaire de la campagne incombe à la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable dont le mandat couvre des questions aussi diverses que la mise en œuvre et le développement des droits garantis par la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), la promotion du développement durable dont une gestion prospective de l'environnement, les politiques sectorielles dont l'énergie, les transports, le tourisme et le commerce, la gestion efficace des risques et des possibilités en matière de santé publique, les politiques destinées à renforcer la cohésion sociale, la bonne gouvernance et les pratiques démocratiques aux niveaux régional et local, pour n'en citer que quelques-unes.

35. Un autre grand défi à relever consiste à briser le tabou qui pèse sur la violence sexuelle à l'égard des enfants dans de nombreux pays. Etant donné les différences de sensibilité et de tradition culturelles, tout le matériel de campagne et toutes les bonnes pratiques ne rencontrent pas le même succès dans tous les Etats membres. Une mesure qui constitue une bonne pratique dans un Etat membre (comme le traitement préventif confidentiel pour les personnes craignant de devenir des délinquants sexuels en Allemagne) peut s'avérer difficilement transférable dans un autre Etat, vu, en particulier, que les systèmes juridiques diffèrent notablement d'un pays à l'autre et que les mentalités ne changent que lentement.

36. La campagne a déjà couvert beaucoup de terrain au cours des deux années écoulées mais de nombreuses questions épineuses restent à traiter, comme la violence sexuelle entre pairs (notamment chez les adolescents), les abus sexuels dans le sport, le traitement efficace (aussi bien préventif que correctif) des délinquants sexuels en conformité avec les normes européennes en matière de droits humains... cette liste n'est pas exhaustive. J'estime aussi que nous devons d'urgence élaborer, et diffuser largement, des matériels de campagne pour les adolescents (éventuellement un clip vidéo qui pourrait être partagé par le canal des médias sociaux?). Je pense, du reste, qu'il serait utile aussi pour la campagne de posséder sa propre page Facebook dédiée et peut-être même un compte Twitter.

37. Le dernier défi à relever devra l'être après que la campagne aura pris fin en novembre 2014: comment maintenir la dynamique de la campagne pour s'assurer que des progrès continuent d'être faits en matière de ratification et de mise en œuvre de la Convention de Lanzarote, sans campagne officielle? Bien sûr, les parlementaires peuvent maintenir la pression sur leurs gouvernements respectifs pour qu'ils la signent et la ratifient (grâce à des questions parlementaires, par exemple), s'assurer qu'une législation appropriée est adoptée pour sa mise en œuvre et influencer sur le montant des crédits budgétaires consacrés à la lutte contre les violences sexuelles à l'égard des enfants au niveau national. Mais est-ce que ce sera suffisant?

#### **4. Conclusions et recommandations: renforcer la portée et l'efficacité de la campagne**

38. Le Conseil de l'Europe est, certes, en droit d'être fier des résultats obtenus au cours des deux premières années de la campagne, mais il est possible, à mon sens, de renforcer encore la portée et l'efficacité de la campagne. Nous ne devons pas nous reposer sur nos lauriers mais nous efforcer d'atteindre le but ultime de la campagne: faire en sorte que tous les Etats membres en Europe (et d'autres Etats ailleurs dans le monde) non seulement soient Parties à la Convention de Lanzarote mais aussi mettent en œuvre ses dispositions et élaborent une série de mesures de sensibilisation, que ce soit sous la forme d'une campagne ou sous toute autre forme, afin que la proportion scandaleuse d'UN enfant sur CINQ devienne beaucoup, beaucoup plus faible.

39. Premièrement, j'estime que l'allocation de fonds appropriés, prélevés sur le budget ordinaire du Conseil de l'Europe (d'abord pour les trois dimensions de la campagne jusqu'à son terme en novembre 2014, puis pour le Comité de Lanzarote), y compris pour couvrir les dépenses de personnel correspondantes, est une condition préalable au succès à l'échelon européen. Ainsi plus de temps pourra être consacré à la réalisation des objectifs concrets de la campagne et évitera que la campagne soit trop «assujettie aux donateurs».

40. Deuxièmement, je considère qu'une approche multipartite à tous les niveaux est la clé du succès dans la lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants. Je souhaiterais donc une coopération accrue entre les différents échelons administratifs au niveau national mais aussi une participation pleine et entière des parlements, des ONG, des institutions de médiateurs/commissaires pour les enfants, des milieux universitaires ainsi que des enfants, des jeunes et des parents eux-mêmes. Cette coopération devrait aller au-delà d'un simple dialogue et couvrir des mesures concrètes avec un impact sur le terrain. Une attention particulière devrait être portée au sort des victimes qui sont souvent exclues des voies légales pour demander une réparation à cause des prescriptions et/ou à cause d'un manque de preuves suffisantes pour être recevables dans les procédures pénales. Une compensation financière – au moins symbolique – devrait aussi être considérée.

41. Troisièmement, et c'est ma dernière remarque, je pense que nous devons nous attaquer à toutes les questions relatives à l'exploitation et aux abus sexuels à l'égard des enfants, aussi difficiles, délicats et douloureux qu'ils puissent être. Nous ne devons pas relâcher nos efforts simplement parce que notre pays a signé et/ou ratifié la Convention de Lanzarote; nous devons nous demander si nos lois sont réellement adaptées; si elles sont correctement appliquées; s'il y a, dans d'autres pays, certaines bonnes pratiques dont nous pourrions nous inspirer et qui peuvent nous aider à faire un pas de plus vers la réalisation de notre but, à savoir prévenir la violence sexuelle à l'égard des enfants, protéger et assister les victimes et poursuivre efficacement les agresseurs en justice? Ce «pas en avant» pourrait épargner à un enfant un sort effroyable.