



Doc. 14894
22 mai 2019

Mettre fin à la violence à l'égard des enfants: une contribution du Conseil de l'Europe aux Objectifs de développement durable

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteure: Baroness Doreen MASSEY, Royaume-Uni, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Chaque année, la moitié des enfants dans le monde sont victimes de violence dont les coûts économiques sont estimés à 8% du PIB mondial. La cible 16.2 des Objectifs de développement durable (ODD) visant à mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants devrait donc être une priorité politique.

Le Conseil de l'Europe, y compris l'Assemblée parlementaire elle-même, fait de la lutte pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants une priorité depuis plus de dix ans et est donc bien placé pour soutenir les États à traiter les difficultés dans ce domaine.

Pour mettre fin à la violence à l'encontre des enfants, les structures du pouvoir, les attitudes et la loi devront changer. L'Assemblée devrait ainsi recommander aux États membres du Conseil de l'Europe de garantir la mise en place de structures permettant de lutter efficacement contre la violence à l'égard des enfants, d'améliorer le financement et les ressources accordés aux pays plus pauvres à cette fin, et à intensifier leur action et leur soutien visant cette cible dans le système des Nations Unies.

L'Assemblée devrait appeler les parlements nationaux à s'impliquer davantage dans la mise en œuvre et le suivi de la cible 16.2 des ODD, et le Comité des Ministres à concentrer les efforts sur l'accélération de la réalisation de cette cible dans les États membres, et la collaboration avec les Nations Unies pour accélérer les progrès dans le monde entier.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14777](#), Renvoi 4423 du 21 janvier 2019.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Baroness Doreen Massey, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. La contribution du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire en vue d'atteindre la cible 16.2.	7
2.1. Le travail du secteur intergouvernemental	7
2.2. Le travail de l'Assemblée parlementaire	8
2.3. Résultats à ce jour	10
3. Identifier et traiter les défis	12
4. Prochaines étapes: conclusions et recommandations	14
Annexe – Compte rendu de la visite d'information de la rapporteure en Allemagne les 6 et 7 mai 2019 ...	16

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire est d'avis que la cible 16.2 des Objectifs de développement durable (ODD) visant à mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation, à la traite et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants, est l'un des objectifs les plus importants qui soient. C'est aussi l'une des cibles prioritaires pour lesquelles la contribution du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée elle-même, ainsi que des gouvernements et parlements des États membres sera la plus précieuse. L'éradication de la violence à l'égard des enfants devrait être une priorité politique: chaque année, la moitié des enfants dans le monde sont victimes de violence. Les coûts économiques liés à ce fléau sont considérables: ils sont estimés à 8% du produit intérieur brut (PIB) mondial, ce qui rend difficile, voire impossible, l'atteinte de nombreux autres ODD importants, comme l'élimination de la pauvreté. Cependant, l'ampleur même de cette épidémie de violence contre les enfants en fait aussi l'un des objectifs les plus accessibles et les plus rentables.

2. L'Assemblée réitère son engagement à contribuer à l'accélération de la mise en œuvre des ODD en vue de réaliser le Programme 2030, comme il a été décidé dans la [Résolution 2271 \(2019\)](#) sur le renforcement de la coopération avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Tout en se référant à la [Résolution 2272 \(2019\)](#) «Mise en œuvre des Objectifs de développement durable: la nécessaire synergie de tous les acteurs, des parlements aux collectivités locales», l'Assemblée souligne l'urgence, dans ce contexte, de renforcer le rôle des parlements nationaux et des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre et le suivi des progrès dans la réalisation des ODD.

3. Le Conseil de l'Europe, y compris l'Assemblée elle-même, fait de la lutte pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants une priorité depuis plus de dix ans. À cet effet, il a élaboré des normes et principes révolutionnaires et contraignantes, il a suivi leur mise en œuvre et fourni des orientations, a mis en place un soutien, un renforcement des capacités, tout en assurant leur bonne application. Il a aussi mis en place une plateforme unique d'échange de bonnes pratiques et de coopération pour toutes les parties prenantes, une collecte de données, ainsi que la sensibilisation. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, le Conseil de l'Europe a établi toute une série d'institutions et d'organes connectés, mobilisés et politiquement influents capables de parvenir jusqu'au niveau local, la société civile et les enfants eux-mêmes, et d'être vecteurs de changements positifs.

4. Le Conseil de l'Europe est donc bien placé pour soutenir les États à traiter les difficultés qui entravent l'accélération des progrès vers l'élimination de la violence à l'égard des enfants, à savoir un manque de données fiables et comparables, des problèmes de coordination et de divergence des priorités stratégiques aux niveaux national et international, des mentalités malsaines à l'égard des enfants qui doivent être reconnus en tant que titulaires de droits à part entière et un manque de financement. L'Assemblée encourage par conséquent tous les États, ainsi que les Nations Unies, à tirer parti au mieux de l'expérience et de l'expertise du Conseil de l'Europe en vue de traiter ces défis.

5. L'Assemblée estime que la violence à l'encontre des enfants est clairement l'œuvre de puissants contre des gens dépourvus de pouvoir. Les auteurs sont principalement des hommes le plus souvent connus de leurs jeunes victimes. Certains enfants sont particulièrement vulnérables. Pour mettre fin à la violence à l'encontre des enfants, les structures du pouvoir, les attitudes et la loi devront changer. L'Assemblée réitère donc les recommandations énoncées dans sa [Résolution 2056 \(2015\)](#) «L'insertion des droits de l'enfant dans les constitutions nationales: un élément essentiel à l'efficacité des politiques nationales en faveur de l'enfance».

6. L'Assemblée recommande ainsi aux États membres du Conseil de l'Europe de faire de la lutte contre la violence à l'égard des enfants une priorité nationale et de garantir la mise en place de structures permettant de lutter efficacement contre la violence à l'égard des enfants:

- 6.1. en accordant à ce thème suffisamment d'allocations budgétaires pour produire des résultats et pour mettre en œuvre des stratégies de prévention;
- 6.2. en assurant des services de qualité dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux et de la justice pour les enfants, fournis par des professionnels qui reçoivent une formation continue sur les formes émergentes de la violence dans divers cadres pour:
 - 6.2.1. s'attacher tout particulièrement à offrir un soutien adéquat et opportun aux enfants victimes de violence;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 13 mai 2019.

- 6.2.2. prendre des dispositions concrètes pour prévenir la violence entre pairs;
- 6.3. en mettant à la disposition des collectivités locales des structures et des moyens financiers leur permettant de fournir ces services, d'en contrôler l'efficacité et d'améliorer les pratiques;
- 6.4. en procédant à des consultations, au niveau local, avec les communautés, notamment les enfants, sur la qualité, l'adéquation et l'impact de ces services;
- 6.5. en élaborant un plan d'action national pour la mise en œuvre du Programme 2030 et une stratégie nationale intégrée de lutte contre la violence à l'égard des enfants qui est basée sur une approche multi-dimensionnelle et multi-acteurs (associant les parlements, les pouvoirs locaux et régionaux, la société civile et les enfants eux-mêmes), telle que promue par les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence (Recommandation CM/Rec(2009)10).
- 6.6. la mise en œuvre complète des conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, en tant qu'États parties:
 - 6.6.1. la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201 «Convention de Lanzarote»);
 - 6.6.2. la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197);
 - 6.6.3. la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»);
 - 6.6.4. la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185, «Convention de Budapest»).
7. L'Assemblée encourage les États membres du Conseil de l'Europe à accroître, le cas échéant, le niveau des financements et des ressources alloués aux pays plus pauvres afin d'appuyer les programmes de lutte contre la violence à l'égard des enfants dans le monde entier. Elle les invite également à intensifier leur action et leur soutien en faveur de l'élimination de cette violence, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en faisant de la cible 16.2 une priorité absolue, et de faire rapport sur le travail pertinent du Conseil de l'Europe dans leurs comptes rendus sur sa mise en œuvre.
8. L'Assemblée appelle les parlements nationaux à s'impliquer davantage dans la mise en œuvre et le suivi de la cible 16.2 des ODD, en prévoyant:
 - 8.1. la tenue de débats annuels, basés sur des preuves, sur l'éradication de la violence à l'égard des enfants;
 - 8.2. la création d'une commission permanente sur les droits de l'enfant;
 - 8.3. l'introduction de principes pour une «budgétisation axée sur les enfants» dans leurs procédures budgétaires;
 - 8.4. la mise en réseau des parlements, aux niveaux régional et mondial, notamment en coopération avec l'Union interparlementaire et les organisations de la société civile.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2019) «Mettre fin à la violence à l'égard des enfants: une contribution du Conseil de l'Europe aux Objectifs de développement durable», à ses [Résolution 2271 \(2019\)](#) et [Recommandation 2150 \(2019\)](#) sur le renforcement de la coopération avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, et à sa [Résolution 2272 \(2019\)](#) «Mise en œuvre des Objectifs de développement durable: la nécessaire synergie de tous les acteurs, des parlements aux collectivités locales».

2. L'Assemblée est d'avis que la cible 16.2 des Objectifs de développement durable visant à mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants, est l'une des cibles prioritaires pour lesquelles la contribution du Conseil de l'Europe sera la plus précieuse. Elle recommande par conséquent au Comité des Ministres de concentrer ses efforts:

2.1. pour intensifier les actions menées afin d'atteindre cette cible dans les États membres, y compris en maintenant les questions liées à la violence à l'égard des enfants en tête des programmes des organismes intergouvernementaux et de suivi du Conseil de l'Europe traitant des droits des enfants;

2.2. pour collaborer avec les Nations Unies pour accélérer les progrès dans ce domaine dans le monde entier.

3. Projet de recommandation adoptée à l'unanimité par la commission le 13 mai 2019.

C. Exposé des motifs, par Baroness Doreen Massey, rapporteure

1. Introduction

1. Le 10 décembre 2018, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a déposé une proposition de résolution sur «Mettre fin à la violence à l'égard des enfants: une contribution du Conseil de l'Europe aux Objectifs de développement durable⁴». Cette proposition a été renvoyée à notre commission pour rapport lors de la partie de session de janvier, au cours de laquelle j'ai été nommée rapporteure. Notre commission a accéléré la préparation de ce rapport afin qu'il soit débattu pendant la partie de session de juin 2019, vu qu'il pourrait utilement enrichir plusieurs événements de haut niveau prévus pour la seconde moitié de l'année⁵. Il sera débattu dans le cadre d'un débat conjoint avec le rapport «Mettre fin à la violence et à l'exploitation des enfants migrants», avec la participation de Mme Maud de Boer-Buquicchio, rapporteure spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants.

2. En avril 2019, la commission a procédé à un échange de vues avec M^{me} Elda Moreno, cheffe du Service des droits des enfants et des valeurs du sport, Direction générale de la Démocratie du Conseil de l'Europe, pour entendre la perspective européenne⁶ et en a tenu un autre avec M^{me} Dorothy Rozga, ancienne Directrice exécutive de ECPAT International (Mettre fin à l'exploitation sexuelle des enfants), lors de sa réunion à Vienne, le 13 mai 2019, afin de se placer dans une perspective globale. J'ai également effectué une visite d'information en Allemagne les 6 et 7 mai 2019, pour étudier les exemples de bonnes pratiques et confirmer mon analyse des principaux défis et les résultats figurent en annexe au présent rapport.

3. Comme le rappelle la proposition de résolution, le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030 comprend plusieurs Objectifs (ODD) et cibles connexes relatives aux droits de l'enfant, qui relèvent du mandat du Conseil de l'Europe et reflètent ses normes et ses principes, notamment:

3.1. la cible 16.2 visant à mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants;

3.2. la cible 5.3 visant à éliminer toutes les pratiques préjudiciables, telles que le mariage des enfants, le mariage précoce ou forcé et la mutilation génitale féminine;

3.3. la cible 8.7 qui appelle à prendre des mesures immédiates et efficaces pour supprimer le travail forcé, mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite d'êtres humains, interdire et éliminer les pires formes de travail des enfants, et, d'ici à 2025, mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes.

4. De toute évidence, dans le monde entier, la violence à l'égard des enfants est exercée par les «forts» sur les «faibles». Les auteurs sont principalement des hommes, connus le plus souvent (70 %) par les enfants victimes. Certains enfants sont particulièrement vulnérables, notamment ceux qui sont handicapés, les enfants migrants et réfugiés, les enfants homosexuels, bisexuels et transgenres et ceux issus de la communauté noire et de minorités ethniques. Le présent rapport ne peut traiter l'ensemble de ces catégories de manière très détaillée.

5. Depuis plus de dix ans, le Conseil de l'Europe, y compris l'Assemblée parlementaire, s'emploie activement à faire de l'éradication de toutes les formes de violence à l'égard des enfants, au niveau paneuropéen et au-delà, une priorité politique. Ce rapport est une occasion unique d'accélérer les avancées en faveur de l'édification d'un monde sans violence pour tous les enfants et d'examiner comment le Conseil de l'Europe et l'Assemblée peuvent contribuer au mieux à atteindre cet objectif.

6. L'un des points faibles du Programme 2030 des Nations Unies est peut-être le nombre important d'ODD et de cibles connexes (17 Objectifs et 169 cibles), ainsi que leur portée étendue – même si c'est assurément une bonne chose d'indiquer clairement en quoi consistent précisément les Objectifs (= cibles) et comment les progrès seront mesurés (= indicateurs)⁷. Si de nombreux ODD sont liés et que les progrès dans

4. [Doc. 14777](#).

5. En juillet 2019, la cible 16.2 fera pour la première fois l'objet d'un examen détaillé lors du Forum politique de haut niveau pour le développement durable. Par ailleurs, un Forum politique de haut niveau sera organisé en septembre 2019, sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies, pour examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, y compris de l'objectif 16. L'année 2019 marque aussi le 30^e anniversaire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, avec plusieurs événements prévus. La Division des droits des enfants du Conseil de l'Europe organise une Conférence à haut niveau sur la Stratégie pour les droits de l'enfant (2016-2021) les 13-14 novembre 2019 à Paris, France, pour évaluer les progrès accomplis et lancer la dynamique des prochaines actions.

6. Voir le procès-verbal de l'échange de vues dans le document AS/Soc (2019) PV 03.

la poursuite de l'un peuvent donc aider à en faire avancer un autre, le grand public comme les responsables politiques peuvent néanmoins se sentir quelque peu dépassés par le Programme 2030. J'ai donc décidé de consacrer ce rapport à une cible seulement, à savoir la cible 16.2. qui vise, en résumé, à mettre fin à la violence à l'égard des enfants⁸, ce qui constitue déjà un thème vaste et un objectif ambitieux en tant que tel.

7. Pourquoi s'intéresser à cette cible en particulier ? Je pense que mettre fin à la violence à l'égard des enfants est l'un des objectifs les plus importants de tous, qu'il constitue une condition préalable pour atteindre de nombreux autres objectifs et que c'est l'un des objectifs les plus accessibles et les plus rentables. Nous sommes tous d'accord pour dire que la violence à l'égard des enfants est une violation des droits humains à laquelle il faut mettre fin. Nos codes contiennent tous des lois sur sa prévention et, pourtant, chaque année, la moitié des enfants dans le monde sont victimes de violence⁹. Les coûts économiques de cette violence sont considérables: ils sont estimés à 8 % du produit intérieur brut mondial (PIB)¹⁰. En raison de la transmission intergénérationnelle de la violence, nous n'avons pratiquement aucune chance d'atteindre d'autres objectifs importants comme l'élimination de la pauvreté, si nous ne parvenons pas à atteindre celui-là. Faisons donc de l'éradication de la violence à l'égard des enfants à l'horizon 2030 l'une de nos toutes premières priorités, et utilisons ce rapport pour donner à cet objectif l'impulsion parlementaire qu'il nécessite et qu'il mérite !

2. La contribution du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire en vue d'atteindre la cible 16.2.

8. Aussi bien le Conseil de l'Europe que son Assemblée parlementaire ont déjà apporté une contribution significative à la poursuite des ODD des Nations Unies, en particulier de la cible 16.2., qui a été reconnue, saluée et soutenue par nos partenaires des Nations Unies, comme M^{me} Marta Santos Païs, Représentante Spéciale du Secrétaire général des Nations Unies chargée de la question de la violence à l'encontre des enfants (RSSG)¹¹, et M^{me} Maud de Boer-Buquicchio, rapporteure spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle des enfants¹². En effet, la conférence internationale de novembre 2016 sur «La protection des enfants contre la violence: les prochaines étapes pour des stratégies efficaces»¹³, organisée conjointement par la Division des droits des enfants du Conseil de l'Europe et par notre commission de l'Assemblée à Wilton Park (Royaume-Uni), a réuni les acteurs mondiaux afin d'élaborer un plan d'action dans tous les domaines essentiels couverts par ce rapport. Cette action concertée a permis de doter les 47 gouvernements et parlements du Conseil de l'Europe de toutes les normes juridiques, mécanismes de suivi et plateformes régionales propres à faciliter la contribution des États membres à la poursuite de la cible 16.2 dans le cadre des travaux menés par le Conseil de l'Europe.

2.1. Le travail du secteur intergouvernemental

9. La Stratégie actuelle pour les droits de l'enfant (2016-2021)¹⁴ du Conseil de l'Europe énonce clairement sa mission: protéger les enfants de la violence et ainsi contribuer à la mise en œuvre du Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, en s'appuyant sur les normes, les plateformes intergouvernementales et les organes de suivi du Conseil de l'Europe¹⁵. Depuis 2006, le Programme «Construire une Europe pour et avec les enfants» promeut une approche intégrée en vue de

7. En effet, l'élaboration de cibles et d'indicateurs précis est l'une des leçons qui ont été tirées des Objectifs du Millénaire pour le développement.

8. Je souhaite signaler dans ce contexte que l'Assemblée parlementaire a récemment adopté plusieurs résolutions concernant plus spécifiquement la cible 5.3, comme la [Résolution 2233 \(2018\)](#) sur les mariages forcés en Europe et la [Résolution 2135 \(2016\)](#) sur les mutilations génitales féminines en Europe.

9. Discours de M^{me} Marta Santos Païs, Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies chargée de la question de la violence contre les enfants, à la commission, le 18 septembre 2018 à Lisbonne. Voir procès-verbal de l'audition sur «Les Objectifs de développement durable des Nations Unies: comment les parlements et les États membres du Conseil de l'Europe peuvent y contribuer», AS/Soc (2018) PV 05 add 2 (disponible sur le site internet de la commission).

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. Rapport de la rapporteure spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, UNGA A/73/174, 17 juillet 2018.

13. Le programme et le rapport sont disponibles à l'adresse: www.wiltonpark.org.uk/event/wp1472/.

14. Toutes les stratégies antérieures visaient les mêmes buts.

15. L'un des objectifs de la Stratégie est une vie sans violence pour tous les enfants, mais cet objectif est également abordé dans le cadre des quatre autres objectifs (l'égalité des chances pour tous les enfants, une justice adaptée aux enfants pour tous les enfants, la participation des enfants et les droits de l'enfant dans l'environnement numérique).

l'élimination de toutes les formes de violence, ainsi que des actions ciblées visant des formes particulières de violence. Celles-ci comprennent l'exploitation sexuelle et les abus sexuels (en ligne et hors ligne), la traite, les châtiments corporels, le harcèlement (y compris le harcèlement en ligne) et la violence sexiste. Les actions prévues dans le programme visant à promouvoir une parentalité positive ainsi qu'une justice, des soins de santé et des services sociaux adaptés aux enfants contribuent également à une meilleure protection des droits des enfants. Ces actions ont abouti à l'élaboration de normes juridiques, à la mise en place de mécanismes de suivi indépendants, à l'adoption de documents de politique et à la mise en œuvre de campagnes paneuropéennes visant à attirer l'attention du public sur le fait que la violence à l'égard des enfants demeure un sujet tabou qui constitue un véritable fléau difficile à éradiquer – à la maison, dans les institutions, à l'école, dans le sport, dans les lieux où les enfants sont privés de liberté, dans la vie publique – mais auquel il faut pourtant s'attaquer.

10. Par le biais de son organe intergouvernemental récemment établi, le Comité ad hoc pour les droits de l'enfant (CAHENF), une aide renforcée et systématique est apportée au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (UNCRC), s'inscrivant dans une longue tradition de coopération entre le Conseil de l'Europe et différents organes des Nations Unies. Une attention particulière est accordée aux réponses à la violence à l'égard des enfants en vue de faciliter et d'intensifier les progrès des États membres pour atteindre la cible 16.2. Dans ce contexte, un groupe d'experts spécifique chargé d'étudier les réponses à la violence à l'égard des enfants (CAHENF-VAC) a été créé et est lui aussi soutenu par la RSSG et par la rapporteure spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle des enfants. Ces nouvelles structures s'ajoutent au «Comité de Lanzarote», qui est le Comité des Parties (organe de suivi et d'élaboration de stratégies) à la Convention du Conseil de l'Europe de 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201), dite «Convention de Lanzarote»¹⁶.

2.2. Le travail de l'Assemblée parlementaire

11. Au niveau de l'Assemblée, plusieurs commissions sont chargées de la protection des enfants contre la violence:

- La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable dispose du mandat le plus étendu, qui se reflète dans la (re-)création de sa sous-commission sur les enfants en 2017¹⁷. La commission a assuré la dimension parlementaire de la campagne UN sur CINQ contre la violence sexuelle à l'égard des enfants (2010-2015)¹⁸ ainsi que le secrétariat du Réseau des parlementaires de référence (2010-2016) afférent (qui s'est réuni cinq fois par an pour examiner des thèmes choisis), et a mené un projet pilote de trois ans à Chypre¹⁹. La commission a initié la Journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels²⁰, dont la cinquième édition aura lieu le 18 novembre 2019 (cette année, elle sera consacrée au thème de la participation des enfants)²¹. Ces dernières années, la commission a présenté à l'Assemblée un grand nombre de rapports sur l'éradication de la violence à l'égard des enfants, qui ont conduit à l'adoption, sur les dix dernières années seulement, de sept résolutions et d'autant de recommandations²². Elle continue de mener un projet visant à protéger et à responsabiliser les enfants grâce à l'action parlementaire (depuis 2017) par

16. Pour plus d'informations sur la Convention et son Comité, voir site internet dédié: www.coe.int/fr/web/children/convention. Les autres normes conventionnelles pertinentes du Conseil de l'Europe sont la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) (2005), la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 158) (2001) et la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) (2011).

17. Pendant six ans, le mandat a été confié à un Rapporteur général sur les enfants.

18. La campagne a réussi à mobiliser la Division des droits des enfants du Conseil de l'Europe, les campagnes nationales, l'Assemblée et les parlements nationaux, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les organisations non gouvernementales (ONG) et les initiatives locales ainsi que des organisations/entreprises du secteur privé, contribuant à une large ratification de la Convention de Lanzarote (qui compte désormais 44 États signataires, membres du Conseil de l'Europe). Voir www.coe.int/t/dg3/children/1in5/default_FR.asp.

19. Grâce à une contribution volontaire de la Fondation A.G. Leventis.

20. Pour plus d'informations sur la Journée européenne: <https://rm.coe.int/16806b2478>.

21. La commission a été saisie pour rapport sur «Donner la parole aux enfants: promouvoir la participation de l'enfant comme principe fondamental des sociétés démocratiques», Doc. 14806.

22. Résolution 2204 (2018) «Protéger les enfants touchés par des conflits armés», Résolution 2119 et Recommandation 2092 (2016) «Lutter contre l'hypersexualisation des enfants»; Résolution 2010 (2014) «Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants»; Recommandation 2045 (2014) «Combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants»; Résolution 1980 (2014) «Renforcer le signalement des soupçons d'abus sexuels sur les enfants»; Résolution 1926 (2013) «Lutter contre "le tourisme sexuel impliquant des enfants"»; Recommandation 2023 (2013) «Le droit des enfants à l'intégrité physique; Recommandation 2013 (2013) «Les parlements unis pour combattre la violence sexuelle à l'égard des

le biais de contributions volontaires provenant principalement des parlements nationaux²³, en apportant un soutien aux manifestations portant sur des questions telles qu'une justice adaptée aux enfants et les services de santé mentale pour les enfants²⁴, et à des campagnes comme la nouvelle campagne «Start to Talk» («Briser le silence») menée par l'Accord partiel élargi sur le sport²⁵. Parmi les rapports actuellement en préparation, je souhaiterais signaler celui intitulé «Lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants: renforcer l'action et la coopération en Europe» qui porte sur l'un des principaux thèmes. Je voudrais par ailleurs évoquer les derniers textes adoptés, à savoir la [Résolution 2272 \(2019\)](#) «Mise en œuvre des Objectifs de développement durable: la nécessaire synergie de tous les acteurs, des parlements aux collectivités locales» qui appelle à la mobilisation des parlements et municipalités pour la réalisation des ODD en assurant le suivi des progrès accomplis, et les [Résolution 2271 \(2019\)](#) et [Recommandation 2150 \(2019\)](#) sur le renforcement de la coopération avec les Nations Unies dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui souligne les droits humains et ce que le Conseil de l'Europe peut offrir et l'importance de poursuivre la collaboration entre le Conseil de l'Europe et les Nations Unies.

- La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées mène la campagne de l'Assemblée parlementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants²⁶ qui constitue la contribution de l'Assemblée à la campagne mondiale pour mettre fin à la rétention d'enfants²⁷. La commission a également créé une sous-commission sur les enfants et les jeunes réfugiés et migrants et a été, ces cinq dernières années, à l'origine de plusieurs résolutions et recommandations de l'Assemblée qui abordent la question de la violence à l'égard des enfants migrants et réfugiés²⁸. Parmi les rapports actuellement en préparation, je souhaiterais en signaler deux:
 - «Mettre fin à la violence et à l'exploitation des enfants migrants», consacré aux différentes formes de violence et d'exploitation subies par les enfants migrants en Europe, comme l'exploitation et les abus sexuels, l'exploitation par le travail et la discrimination, ainsi que la violence envers les enfants migrants dans les lieux de rétention, les zones de transit et les centres de migrants.
 - «Les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe», qui examine les moyens de s'assurer que les dizaines de milliers d'enfants réfugiés ou migrants disparus soient retrouvés et, en premier lieu, qu'ils ne disparaissent pas.
- La commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias et sa sous-commission de l'éducation, de la jeunesse et du sport sont particulièrement actives dans trois domaines: la lutte contre la violence à l'égard des enfants en ligne, dans l'éducation et dans le sport. Elle a présenté à l'Assemblée plusieurs rapports à ce sujet²⁹ et a commencé à préparer un nouveau rapport intitulé «Un enseignement axé sur les besoins des élèves».

enfants»; [Résolution 1834](#) et [Recommandation 1980 \(2011\)](#) «Combattre les images d'abus commis sur des enfants par une action engagée, transversale et internationalement coordonnée»; [Recommandation 1934 \(2010\)](#) «Services sur des enfants placés en établissement: garantir la protection pleine et entière des victimes»; [Recommandation 1905 \(2010\)](#) «Les enfants témoins de violence domestique»; [Résolution 1733 \(2010\)](#) «Renforcer les mesures à l'encontre des délinquants sexuels».

23. Contribution volontaire 1364 (en 2017, partie de la contribution volontaire 231 «Parlements et droits sociaux»).

24. Le rapport sur le séminaire de Londres, organisé en novembre 2017 par le Parlement britannique, est disponible à: <https://pace.coe.int/documents/19855/4247088/20180424-ChildMentalHealth-FR.pdf/b1177ab3-6aa7-4fba-966c-818b53644f1c>.

25. Pour plus d'informations sur la campagne, voir www.coe.int/fr/web/sport/start-to-talk. En 2018, le Conseil de l'Europe et l'Assemblée ont consacré la Journée européenne à cette campagne.

26. <https://pace.coe.int/fr/web/apce/children-in-detention>.

27. <https://endchilddetention.org/>.

28. [Résolution 2243](#) et [Recommandation 2141 \(2018\)](#) «Regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe»; [Recommandation 2137 \(2018\)](#) «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer»; [Résolution 2220 \(2018\)](#) «L'intégration, l'autonomisation et la protection des enfants migrants par la scolarité obligatoire»; [Résolution 2195](#) et [Recommandation 2117 \(2017\)](#) «Enfants migrants non accompagnés: pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant»; [Résolution 2128 \(2016\)](#) «Violence envers les migrants»; [Résolution 2174 \(2017\)](#) «Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée»; [Résolution 2136 \(2016\)](#) «Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe»; [Résolution 2020](#) et [Recommandation 2056 \(2014\)](#) «Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants».

29. [Résolution 2256](#) et [Recommandation 2144 \(2019\)](#) «Gouvernance de l'Internet et droits de l'homme»; [Résolution 2097 \(2016\)](#) «L'accès à l'école et à l'éducation pour tous les enfants»; [Résolution 2001 \(2014\)](#) «Violence véhiculée dans et par les médias»; [Recommandation 2014 \(2013\)](#) «Les jeunes Européens: un défi éducatif à relever d'urgence»; [Résolution 1803](#) et [Recommandation 1965 \(2011\)](#) «Éducation contre la violence à l'école».

- La commission sur l'égalité et la non-discrimination anime le Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence qui traite aussi de la violence à l'égard des filles. Elle a présenté à l'Assemblée plusieurs rapports à ce sujet³⁰ et a commencé à travailler sur un nouveau rapport intitulé «La Convention d'Istanbul sur les violences faites aux femmes: réalisations et défis».

2.3. Résultats à ce jour

12. Ces lieux de délibération ne sont pas de simples salons où l'on cause et qui ne produisent aucun résultat, et les normes et stratégies du Conseil de l'Europe ainsi que les résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire ne sont pas insignifiantes: elles sont le fruit et le moteur de l'engagement constant auprès des États membres, de leurs parlements, des autres organisations régionales et internationales, des pouvoirs locaux et régionaux, de la société civile et des enfants eux-mêmes. Nombre d'entre elles contiennent des listes concrètes de mesures à prendre pour marquer des progrès et peuvent donc fournir des indications utiles pour atteindre les objectifs fixés par le programme 2030 des Nations Unies. Dans la mesure où plusieurs conventions du Conseil de l'Europe imposent aux États parties de présenter des rapports de suivi de leur mise en œuvre, ces données devraient également être utilisées dans les examens nationaux volontaires des Nations Unies présentés par les États au Forum politique de haut niveau.

13. Pour prendre l'exemple de la violence sexuelle à l'égard des enfants, l'élaboration de la «Convention de Lanzarote», le premier instrument juridique international visant à prévenir, à ériger en infraction pénale et à combattre toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuels commis sur des enfants, avec 44 États Parties à ce jour³¹, a débouché sur la campagne multipartite du Conseil de l'Europe, UN sur CINQ contre la violence sexuelle à l'égard des enfants, qui a amené les gouvernements à signer, les parlements à ratifier, et les pays à mettre en œuvre la Convention de Lanzarote, et ce jusqu'au niveau local. Le projet pilote de l'Assemblée à Chypre a donc non seulement conduit à l'adoption d'une nouvelle législation façonnée par les exigences de la Convention, mais aussi à l'ouverture du premier centre de protection de l'enfance (Barnahus) pour les enfants victimes de violences sexuelles au-delà des frontières des pays nordiques³². De plus en plus d'États de toute l'Europe sollicitent l'expertise du Conseil de l'Europe pour lutter contre la violence à l'égard des enfants, ce qui permet de combler le fossé entre les normes internationales et la mise en œuvre au niveau national: la Division des droits des enfants assure actuellement la gestion de projets à travers l'Europe pour permettre à ces pays de renforcer leurs réponses nationales à l'exploitation et aux abus sexuels commis sur des enfants.

14. En avril 2018, l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe a lancé la campagne «Start to talk» qui est un appel à l'action des pouvoirs publics, du mouvement sportif et d'autres acteurs afin qu'ils prennent les mesures de prévention et de protection nécessaires pour mettre fin aux abus sexuels sur les enfants. En répondant à cet appel, les gouvernements, les clubs, associations et fédérations sportives, ainsi que les sportifs et les entraîneurs, s'engagent à prendre des mesures concrètes pour prévenir les abus et y répondre. «Start to Talk» est une initiative pour que les adultes brisent le silence et donnent la parole aux enfants. Dans leur propre boucle de rétroaction positive, les parlementaires se sont associés à la campagne à l'occasion de l'édition 2018 de la Journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (qui est elle-même un des fruits de la campagne UN sur CINQ), en élaborant un plan d'action en dix points et en menant des actions de sensibilisation à la question en organisant des événements comme «Un "coup de sifflet" contre les abus sexuels faits aux enfants dans le domaine du sport»³³. À ce jour, les organisations de 18 pays ont rejoint l'initiative «Start to Talk», entraînant une vaste mobilisation des pouvoirs publics et du mouvement sportif³⁴.

30. [Résolution 2233 \(2018\)](#) «Les mariages forcés en Europe»; [Résolution 2144 \(2017\)](#) «Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne»; [Résolution 2135 \(2016\)](#) «Les mutilations génitales féminines en Europe»; [Résolution 1927 \(2013\)](#) «Mettre fin à la discrimination contre les enfants roms».

31. Il s'agit de l'une des conventions modernes, holistiques, obéissant à la règle des «4 P», associant la prévention, les poursuites et les mesures de protection à des politiques intégrées (et, dans ce cas, également à la participation des enfants).

32. Le Conseil de l'Europe continue d'apporter un soutien à la mise en œuvre du modèle des Barnahus dans plusieurs pays.

33. Deux sous-commissions de l'Assemblée se sont réunies conjointement à Tbilissi, Géorgie, pour proposer un plan d'action: voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7259&lang=1&cat=> et des événements de sensibilisation ont eu lieu à Strasbourg et ailleurs: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7269&lang=1&cat=>.

34. La Fédération internationale de football association (FIFA), l'Union des associations européennes de football (UEFA) et le Comité international olympique figurent au nombre des organisations sportives qui soutiennent l'initiative.

15. Pour prendre un autre exemple: la protection et la responsabilisation des enfants dans l'environnement numérique, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, en juin 2018, une Recommandation sur les [Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique](#) (préparée par le Comité ad hoc pour les droits de l'enfant). Les lignes directrices proposent des solutions concrètes (stratégies de prévention, protection et mesures de sensibilisation, rigueur et exhaustivité, évaluation d'impact et voies de recours) en encourageant la coopération au niveau national et international. Conformément aux précédents travaux dans ce domaine, notamment sur ceux de l'Assemblée³⁵ et du Comité de Lanzarote³⁶, les lignes directrices précisent également les mesures devant être prises concernant le matériel d'abus sexuels d'enfants. Pour faciliter leur bonne mise en œuvre, un guide d'application à l'usage des professionnels est actuellement en préparation³⁷. Un projet régional intitulé «Mettre fin à l'exploitation et aux abus sexuels en ligne sur les enfants@Europe» a également été lancé en janvier 2019 et doit se poursuivre jusqu'à décembre 2020. Financé par le Fonds pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants, ce projet portera sur les problématiques contextuelles identifiées au niveau paneuropéen et national en encourageant, en facilitant et en soutenant le travail et les actions menés par les États pour prévenir et combattre l'exploitation et les abus sexuels commis à l'encontre des enfants et facilités par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC).

16. On trouve un troisième exemple de la contribution fructueuse du Conseil de l'Europe pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants dans la première grande campagne qu'il a menée à la suite de l'élaboration de son programme «Construire une Europe pour et avec les enfants» en 2006: «Levez la main contre la fessée»³⁸ – qui a fait suite à une recommandation de l'Assemblée de 2004 appelant à une interdiction paneuropéenne des châtiments corporels des enfants³⁹. En effet, les châtiments corporels constituent toujours la forme de violence la plus répandue visant les enfants. Ils sont une punition inefficace et une violation de leurs droits qui n'est pas toujours reconnue comme telle⁴⁰. Le Comité européen des Droits sociaux a constaté que plusieurs États contrevenaient à la Charte sociale européenne (révisée) (ETS n° 163) en n'interdisant pas de manière suffisamment claire et contraignante les châtiments corporels. En 2018, le nombre d'États membres ayant interdit les châtiments corporels dans tous les contextes (y compris dans les institutions et dans la famille) avait presque doublé et s'élevait à 32 États – par conséquent, malgré un certain succès, il y a encore une marge de progression. Pour aider les gouvernements à poursuivre leurs efforts en vue de promouvoir une parentalité positive et non violente, le Conseil de l'Europe a établi un référentiel en ligne de bonnes pratiques répertoriant plus de 50 vidéos, publications, campagnes et programmes sur la parentalité en provenance de 13 États membres⁴¹.

17. Enfin, le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire accordent une attention spéciale à la nécessité de protéger les enfants en déplacement ou concernés d'une autre manière par les migrations⁴² qui, en Europe, sont aujourd'hui l'un des groupes les plus vulnérables. Comme cela a été indiqué au point 11.2 ci-dessus, l'Assemblée mène de façon particulièrement active des campagnes pour qu'il soit mis fin au placement en rétention d'enfants migrants, rappelant que les enfants non accompagnés ne devraient jamais être placés en rétention et que le placement d'enfants en rétention en raison de leur situation ou de celle de leurs parents au regard des règles d'immigration est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation de ses droits. L'Assemblée a ainsi appelé les États à adopter des alternatives à la rétention qui

35. Voir [Résolution 1834 \(2011\)](#) et [Recommandation 1980 \(2011\)](#) «Combattre les images d'abus commis sur des enfants par une action engagée, transversale et internationalement coordonnée».

36. En juin 2016, le Comité de Lanzarote a adopté une Déclaration sur les adresses internet faisant la publicité ou la promotion de matériels ou d'images en rapport avec des abus sexuels à l'encontre d'enfants ou de toutes autres infractions établies conformément à la Convention de Lanzarote, exhortant les Parties à la Convention à prendre les mesures nécessaires pour prévenir et interdire toute adresse internet de ce type, et appelant les autorités et instances compétentes, au niveau national et/ou international (Comité consultatif gouvernemental, ICANN) à prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'enregistrement de nouvelles adresses du même ordre. En 2017, le Comité de Lanzarote a également adopté un Avis interprétatif qui proclame l'applicabilité de la Convention de Lanzarote aux infractions sexuelles commises à l'encontre des enfants et facilitées par l'utilisation des TIC.

37. De plus, le deuxième cycle de suivi du Comité de Lanzarote est actuellement axé sur les problèmes spécifiques à régler par les Parties à la Convention pour garantir la protection des enfants contre l'exploitation criminelle des contenus à caractère sexuel autoproduits (en particulier des images et vidéos sexuellement explicites).

38. www.humanrightseurope.org/2012/01/raise-your-hand-against-smacking/.

39. [Recommandation 1666 \(2004\)](#) «Interdire le châtiment corporel des enfants en Europe».

40. Au Royaume-Uni, la création de la Société royale de protection des animaux (1824) précède celle de la Société nationale de protection des enfants (1884). L'un des slogans de la campagne était «Les enfants ne sont pas des mini-êtres humains dotés de mini-droits!».

41. Une mise à jour des matériaux consacrés à cette thématique est prévue sur la période 2019/2020.

42. Comme les enfants abandonnés par des parents migrants, un thème sur lequel M. Viorel Riceard Badea (Roumanie, PPE/DC) prépare actuellement un rapport pour notre commission.

respectent l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille et/ou tuteur dans un cadre non privatif de liberté, au sein de la collectivité, en attendant que la question de leur statut au regard de la législation sur l'immigration soit résolue. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a apporté son soutien à ces recommandations en nommant un Représentant spécial sur l'immigration et les réfugiés en 2016 (son mandat comptant la protection des enfants réfugiés et migrants parmi ses principales priorités), et en développant un plan d'action qui rassemble différents secteurs de l'Organisation afin d'entreprendre des actions visant à assurer l'accès des enfants à leurs droits et à des procédures adaptées, à leur fournir une protection efficace et à les intégrer⁴³.

3. Identifier et traiter les défis

18. Devant tant de travail déjà accompli au seul niveau du Conseil de l'Europe, et devant tant d'engagement au niveau gouvernemental, parlementaire, local et de la société civile dans de si nombreux pays européens, on peut trouver étrange que la cible 16.2 – visant à mettre fin à la violence à l'égard des enfants – demeure aussi hors d'atteinte, même ici en Europe. Chaque jour, nous entendons parler de nouveaux incidents de violence, parfois d'une extrême gravité: abus sexuels dans le cercle de confiance de l'enfant (dans la famille, les institutions de garde, le sport ou l'église), châtiments corporels à la maison ou brimades dans les écoles, les institutions et en ligne, enfants touchés par des crimes de haine, les conflits armés ou leurs conséquences, enfants migrants et réfugiés disparus, victimes de la traite ou contraints à mendier ou à se prostituer, etc. La liste semble parfois sans fin et ne semble pas toujours correspondre aux examens nationaux volontaires présentés au Forum politique de haut niveau.

19. Ce n'est pas que les pays «édulcorent» leurs examens nationaux volontaires – même si, bien entendu, il est tentant de focaliser les rapports sur les aspects de la lutte contre la violence à l'égard des enfants qui fonctionnent au niveau national⁴⁴, dans l'idée de les partager comme bonnes pratiques. La participation à des plans d'action régionaux, à des campagnes et à des mesures et stratégies de coopération comme celles du Conseil de l'Europe est-elle propice à l'autosatisfaction ? Je ne le crois pas. Je pense en revanche qu'il faut d'abord identifier les défis afférents à la cible 16.2, afin de pouvoir trouver des moyens réalistes de les traiter.

20. À mon avis, le premier défi concerne le manque de données. Un problème ne devient un problème à résoudre que s'il est mesurable, et donc visible. Il n'y a rien de nouveau dans cette affirmation⁴⁵, mais le manque de données significatives entrave depuis des années la lutte pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants. Comme nous l'avons vu, la forme de violence la plus courante à l'égard des enfants est le châtiment corporel dans la sphère familiale, qui est souvent une «boîte noire» (sauf lorsque la violence est si extrême qu'elle est portée à l'attention des autorités de protection de l'enfance). La violence sexuelle à l'égard des enfants reste encore un sujet tabou dans de nombreux pays, notamment en Europe, en particulier lorsqu'elle vise des groupes spécifiques comme les enfants handicapés⁴⁶. Même dans l'ère #MeToo, la culpabilisation des victimes et l'important déséquilibre de pouvoir entre les auteurs (souvent) adultes et les enfants victimes retardent le signalement, voire font taire les victimes: il semble que le chiffre de UN sur CINQ sur lequel a été fondée la campagne du Conseil de l'Europe aurait, en fait, dû être UN sur QUATRE⁴⁷. Dans ces circonstances, la collecte des données «pertinentes» («pertinentes» c'est-à-dire complètes et correctement ventilées par sexe⁴⁸ et par âge par exemple) pour en tirer des conclusions utiles constitue un défi majeur. Dans nos sociétés en perpétuelle mutation, dominées par les cycles électoraux et médiatiques et

43. Ces actions s'ajoutent à celles mises en œuvre dans le cadre de la Convention juridiquement contraignante du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197, «Convention de Varsovie») dont l'organe indépendant de suivi est le GRETA, pour protéger de la traite les enfants migrants et les enfants abandonnés par leurs parents migrants.

44. En effet, on peut alléguer que la façon dont les Nations Unies ont instauré et promeuvent le système de rapports nationaux facilite cette pratique (voir édition 2019 du guide sur la préparation des examens nationaux volontaires: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21144VNR_hanbook_2019_Edition_FR.pdf: «Envisagez d'aborder de manière franche les succès, les défis et les enseignements tirés afin d'accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030», p. 14). Les Nations Unies encouragent également les pays à mettre à profit les rapports existants pour réduire la charge qu'implique l'établissement de rapports.

45. Voir Rapport 2018 de la rapporteure spéciale des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle des enfants, *op. cit.*, p. 5-8, qui pointe certains problèmes avec le cadre mondial d'indicateurs pour les Objectifs et les cibles.

46. Voir l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), La violence à l'égard des enfants handicapés: législation, politiques et programmes dans l'UE (2015).

47. Sur la base d'études récentes comme l'étude réalisée par l'Université de Chypre en 2016. Le centre national américain de ressources sur les violences sexuelles rapporte une différence entre les sexes ; selon ses estimations, une fille sur quatre et un garçon sur six sera victime d'abus sexuels avant l'âge de 18 ans.

les influences puissantes des médias sociaux, minées par les informations mensongères et le populisme, reconnaître les défaillances et les reculs et examiner les angles morts peuvent constituer un défi de taille pour un gouvernement.

21. Le deuxième défi que j'ai identifié concerne la coordination et les priorités stratégiques. Pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants, il ne suffit pas d'avoir un ministère (ou une partie d'un ministère - combien de pays possèdent-ils un ministère uniquement consacré aux enfants ?) pour faire l'ensemble du travail, même avec les meilleures intentions. La violence à l'égard des enfants est encore si omniprésente que sa prise en considération et les réponses qui y sont apportées nécessitent une approche intégrée pour être efficaces. Il est essentiel de travailler ensemble, avec toutes les parties prenantes, en incluant les parlements, les pouvoirs locaux, la société civile et les enfants eux-mêmes. Il est essentiel d'assurer que l'action ait lieu aux niveaux locaux, dans le respect de et avec l'implication de toutes les parties prenantes. Le suivi est aussi essentiel, afin de définir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et ainsi informer les évolutions futures. Le multilatéralisme n'est pas vraiment à la mode en ce moment dans le monde, mais il est essentiel d'apprendre des autres pays et régions et de partager les bonnes pratiques. Les stratégies et plans d'action nationaux d'un pays - sur la mise en œuvre des ODD en général⁴⁹ et sur la lutte contre la violence à l'égard des enfants⁵⁰ - peuvent s'appuyer sur les recommandations des Nations Unies⁵¹ et du Conseil de l'Europe, y trouvant de l'inspiration et des suggestions de structures, et ensuite les adapter aux besoins et priorités locaux.

22. Le troisième défi qui vient à l'esprit concerne les mentalités. Tant que nous ne reconnaissons pas que les enfants sont des êtres humains à part entière qui sont titulaires de l'ensemble des droits humains, la violence à leur égard continuera. Malheureusement, certaines personnes semblent encore estimer que les enfants doivent «mériter» leurs droits humains et peuvent les perdre (par exemple, les enfants en conflit avec la loi ou les enfants migrants). Nous devons éradiquer cette mentalité! La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) reconnaît le droit de TOUS les enfants de vivre à l'abri de la peur et de la violence; les enfants sont des détenteurs de droits à part entière et non pas de simples «objets» de protection. Cependant, souvent, les gens ne se sentent pas responsables ou ne savent pas quoi faire, même lorsqu'ils ont conscience des droits de l'enfant; ils doivent être responsabilisés et impliqués. Hélas, il peut paraître plus facile et, dans de nombreux milieux, plus populaire, de «respecter l'intimité du foyer et de la famille», permettant ainsi aux châtiments corporels de perdurer, plutôt que d'éduquer les parents – épuisés et ne connaissant pas d'autre méthode – à une parentalité positive⁵². Il peut sembler plus facile de ne pas avoir à se confronter au fait que la violence sexuelle à l'égard des enfants n'a pas seulement lieu sur la toile et n'est pas seulement perpétrée par des étrangers, mais principalement par des membres de la famille ou d'autres adultes ou enfants auxquels l'enfant fait confiance, avant que les images soient mises en ligne comme «matériel d'abus d'enfants». Il peut paraître plus simple de croire que le harcèlement à l'école «est simplement une étape» et ne laissera aucune séquelle. Il peut sembler plus facile de fermer les yeux sur le placement en rétention, la disparition ou la traite et l'exploitation d'enfants migrants. Mais ce n'est pas comme cela que nous mettrons fin à la violence à l'égard des enfants.

23. Le quatrième défi que j'ai identifié, probablement le plus grand et le plus important, est la priorisation. Avec tant d'autres ODD qui réclament l'attention, de nombreux objectifs sont considérés comme plus prioritaires que celui de mettre fin à la violence à l'égard des enfants – après tout, les enfants n'ont pas le droit de vote. Cependant, les enfants ont eux-mêmes défini l'élimination de la violence à leur égard comme l'une de leurs deux principales priorités. L'absence de volonté politique de donner la priorité à la cible 16.2 a pour corollaire l'allocation de ressources insuffisantes pour l'atteindre, aussi bien au niveau national qu'international⁵³. En effet, le Forum politique de haut niveau qui se tiendra cet été portera sur plusieurs Objectifs, et non pas seulement sur l'Objectif 16, encore moins sur la cible 16.2. Mais comment espérer mettre fin à la violence à l'égard des enfants si elle ne figure pas parmi nos toutes premières priorités?

48. Voir FRA, La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'Union européenne (2014) qui montre qu'en moyenne 33 % des femmes ont été victimes de violence physique ou sexuelle perpétrée par un adulte pendant leur enfance – c'est-à-dire avant l'âge de 15 ans. 12 % ont indiqué avoir fait l'objet avant l'âge de 15 ans d'une forme d'abus ou d'incident sexuel perpétré par un adulte.

49. Tant que préconisé par la [Résolution 2272 \(2019\)](#) «Mise en œuvre des Objectifs de développement durable: la nécessaire synergie de tous les acteurs, des parlements aux collectivités locales».

50. Le Conseil de l'Europe plaide depuis 2008 en faveur de stratégies nationales de lutte contre la violence à l'égard des enfants; à ce jour, 23 de ses États membres ont adopté de telles stratégies.

51. Par exemple, celles formulées par le Comité des droits de l'enfant ou d'autres mécanismes des Nations Unies comme les rapporteurs spéciaux.

52. En particulier dès lors que le fait de mettre fin aux châtiments corporels peut aussi modifier la dynamique de genre qui y est trop souvent associée: de nombreux chefs de famille «corrigeant» (c'est-à-dire maltraitant) non seulement leurs enfants, mais aussi leurs partenaires.

L'établissement d'une priorité suppose également l'allocation de fonds suffisants à son intention. Dans nos pays européens relativement riches, nous devrions également examiner nos contributions au financement de programmes de lutte contre la violence envers les enfants dans les pays plus pauvres.

24. La véritable valeur ajoutée du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire réside dans leur capacité à traiter ces quatre principaux défis. Le Conseil de l'Europe et l'Assemblée font de la lutte pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants une priorité depuis plus de dix ans. Nous pouvons fournir: des normes contraignantes, des principes, des orientations, un soutien, un renforcement des capacités, un suivi, une plateforme d'échange de bonnes pratiques et de coopération, une collecte de données, des campagnes de sensibilisation, etc. – ainsi que toute une série d'institutions et d'organes connectés, mobilisés et politiquement influents capables de parvenir jusqu'au niveau local, de la société civile et des enfants eux-mêmes.

4. Prochaines étapes: conclusions et recommandations

25. En tant que parlementaires nationaux européens, nous avons la capacité d'utiliser les objectifs de développement durable pour faire pression sur nos gouvernements afin de faire de la lutte contre violence à l'égard des enfants une priorité nationale et de garantir la mise en place de structures permettant de lutter efficacement contre la violence à l'égard des enfants:

- en accordant à ce thème suffisamment d'importance dans les budgets pour produire des résultats;
- en assurant des services de qualité dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux et de la justice pour les enfants (avec un accent spécifique sur la provision d'un soutien adéquat et rapide pour des enfants victimes de violence et des dispositions concrètes pour prévenir la violence entre pairs);
- en mettant à la disposition des collectivités locales des structures et des moyens financiers leur permettant de fournir ces services, d'en contrôler l'efficacité et d'améliorer les pratiques;
- en procédant à des consultations, au niveau local, avec les communautés, notamment les enfants, sur la qualité, l'adéquation et l'impact de ces services;
- en assurant la mise en œuvre complète des Conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, en tant qu'États Parties.

26. Nous pouvons aussi, en notre qualité de parlementaires, remettre en question et chercher à améliorer le cas échéant, le niveau des financements et des ressources alloués aux pays plus pauvres afin d'appuyer les programmes de lutte contre la violence des enfants dans le monde entier – et encourager le Conseil de l'Europe à en faire de même – ainsi que d'intensifier les actions menées afin d'atteindre cette cible dans les États membres, et sur le travail en coopération avec les Nations Unies en accélérant les progrès dans ce domaine dans le monde entier. Nous pouvons aussi encourager nos gouvernements à faire le rapport sur le travail pertinent du Conseil de l'Europe dans leurs comptes rendus sur les efforts dans la mise en œuvre de la cible 16.2 des ODD.

27. J'encourage également le Conseil de l'Europe, ainsi que ses États membres (gouvernements et parlements), à soutenir la «Feuille de route pour des sociétés pacifiques, justes et inclusives»⁵⁴, élaborée par une coalition de «pionniers» convoqués par les gouvernements du Brésil, de Sierra Leone et de la Suisse. Cette coalition a identifié trois stratégies transformatrices, neuf domaines d'action catalytique et quatre catalyseurs. Point essentiel, sa toute première action catalytique s'intitule «Accroître la prévention de la violence à l'égard des femmes, des enfants et des groupes vulnérables»⁵⁵.

28. Enfin, en tant que membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous pouvons faire connaître dans nos pays et partager plus largement l'acquis du Conseil de l'Europe et de son Assemblée – par exemple en organisant au sein de nos parlements nationaux des débats annuels consacrés à l'éradication de la violence à l'égard des enfants, en créant si ce n'est déjà fait des commissions permanentes sur les droits de l'enfant, en introduisant une «budgétisation axée sur les enfants» et en assurant la mise en réseau des parlements, aux niveaux régional et mondial, en coopération notamment avec l'Union interparlementaire.

53. Si le Fonds pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants a levé jusqu'à présent plus de 68 millions \$US, cette somme n'est qu'une goutte d'eau dans l'océan et elle est (trop) fortement affectée à la protection des enfants sur la toile plutôt que dans le monde réel, www.end-violence.org/fund.

54. 21 septembre 2017, https://cic.nyu.edu/sites/default/files/sdg16_roadmap_fr_20sep17.pdf.

55. *Ibid.*, p. 25.

Nous devons aussi renouveler nos efforts de faire figurer les droits des enfants dans les constitutions nationales. Nous pouvons de cette façon nous appuyer sur notre expérience, bonne ou mauvaise, pour accélérer les avancées en faveur de l'édification d'un monde sans violence pour tous les enfants qui constitue une priorité absolue.

Annexe – Compte rendu de la visite d'information de la rapporteure en Allemagne les 6 et 7 mai 2019

1. Le but de la visite était d'obtenir des informations sur la manière dont l'Allemagne affronte le problème de la violence à l'égard des enfants et plus particulièrement les abus sexuels sous l'angle: du cadre juridique, de la collaboration entre organismes compétents, des mesures de prévention et de rétablissement et des réseaux sociaux. J'étais également désireuse de découvrir comment l'Allemagne renforce la participation des enfants et poursuit ainsi les mesures envisagées par la cible 16.2 des ODD, laquelle vise la maltraitance, l'exploitation, le trafic et toutes les formes de violence ou de torture contre les enfants.
2. J'ai rencontré le Commissaire indépendant pour les questions d'abus contre les enfants, Johannes-Wilhelm Rörig, qui siège également au sein de la Commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels à l'encontre des enfants en Allemagne, la personne l'ayant précédé à ce poste (Christine Bergmann), les secrétaires d'État parlementaires Christian Lange et Caren Marks, ainsi que des membres du parlement (Susann Rührich, Andreas Nick et Katrin Werner) et les représentants de plusieurs ONG: Dorothea Zimmermann (Wildwasser e.V.), Dorothea Czarnecki (ECPAT Allemagne), Laura Jäger (Tourism Watch), Linda Zaiane (Deutsches Kinderhilfswerk e.V.) et Matthias Katsch (Eckiger Tisch e.V.). Toutes ces personnes ont été extrêmement généreuses tant en ce qui concerne le temps qu'elles m'ont accordé que les informations qu'elles m'ont communiquées en vue de rendre ma visite à la fois productive et intéressante. La visite du Wilhelm-von-Humboldt-Gemeinschaftsschule a également constitué un moment fort de mon séjour à Berlin.
3. Je remercie également le secrétariat de la délégation allemande auprès de l'Assemblée pour l'organisation efficace et fluide de la visite.
4. Le présent compte rendu est organisé en plusieurs sections: introduction, cadres politiques et législatif, collaboration entre les organismes compétents, participation des enfants, rôle des réseaux sociaux et contribution aux ODD.

Introduction

5. Il a été reconnu que les médias et les militants n'ont pas ménagé leurs efforts pour mieux faire connaître les abus sexuels à l'encontre des enfants et sensibiliser le grand public au fait que les relations de force dans la société en général, et entre auteurs et victimes en particulier, auraient besoin d'être révisées. On admet généralement que ces abus sont devenus plus visibles, mais aussi que les données dans tous les domaines sur le genre, le handicap, les groupes ethniques et la sexualité des enfants sont insuffisantes. Les enfants réfugiés et migrants soulèvent également beaucoup d'inquiétude. Le maigre financement des services à l'enfance et à la jeunesse au niveau de certaines collectivités locales est considéré comme problématique, dans la mesure où les zones les plus défavorisées sont également les moins bien loties. L'importance de l'influence et de l'activité des parlementaires a été reconnue comme cruciale pour s'attaquer à ce problème. On a beaucoup parlé de l'importance du travail en collaboration pour les organismes et les intervenants. Les médias, particulièrement les médias sociaux, ont été décrits comme devant faire l'objet d'un contrôle renforcé, mais aussi comme pouvant contribuer à œuvrer dans le bon sens. L'établissement d'un « environnement protecteur » pour les enfants revêt une importance vitale dans tous les domaines, y compris sous l'angle du droit et du traitement à la maison, à l'école, dans les clubs de sport et dans les médias.

Cadres politiques

6. La commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels concernant des enfants en Allemagne, établie en 2015 en vertu d'un mandat du parlement, travaille spécifiquement dans ce but et a déjà produit un rapport et formulé des recommandations en avril 2019⁵⁶. Un Commissaire indépendant a été nommé en 2010 lorsque la deuxième vague de scandales « est apparue au grand jour ». À l'époque, une table ronde de toutes les parties prenantes (y compris les ministres, les victimes et des spécialistes) avait été rassemblée en vue de recommander des actions; un projet prévoit notamment la création d'un nouveau Conseil national sur les abus sexuels concernant des enfants, lequel devrait être mis en place dans le courant de l'année. Le ministère fédéral des Affaires familiales, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse est le principal organisme compétent dans ce domaine et s'appuie sur d'autres ministères ainsi que sur le secteur bénévole. Une sous-commission officielle chargée des questions relatives aux enfants a été créée lorsque l'Allemagne a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant. Il s'agit d'un groupe multipartite dont le

56. Le mandat de la Commission a été prolongé de cinq ans en 2018. Ses rapports sont disponibles à: <https://www.aufarbeitungskommission.de/>.

président est élu à tour de rôle afin que chaque formation politique puisse exercer cette responsabilité. Ledit président exerce ses fonctions pendant un peu moins d'un an et décide des questions qu'il entend privilégier pendant la durée de son mandat. Cette année, l'accent est mis sur «un bon début dans la vie» (période prénatale, naissance, très petite enfance).

7. Selon une ONG, malgré des initiatives positives, les abus sexuels concernant les enfants ne constituent pas « une priorité absolue ». D'autres personnes interrogées ont à cœur d'améliorer le climat de reconnaissance du, et le respect pour, le problème.

Cadre législatif

8. Selon l'une des sources consultées, les personnes s'occupant d'enfants et d'adultes traumatisés posent un énorme problème et suscitent des inquiétudes quant à la façon dont les enfants sont traités, et notamment le fait que les juges des tribunaux pour enfants ne sont pas obligés de suivre une formation spéciale (même si chaque enfant a droit à un avocat), et le recours non systématique à l'utilisation de preuves vidéo ou audio de nature à améliorer la situation en ce sens que les enfants n'ont pas à répéter leur témoignage en direct. Les enfants doivent donc encore souvent témoigner plusieurs fois. Selon certains participants, la prévention des mauvais traitements pourrait être facilitée par la multiplication du nombre de poursuites, lesquelles devraient déboucher sur des sanctions appropriées, ainsi qu'une adoption plus étendue de politiques modernes et complètes de protection dans tous les secteurs.

9. La loi impose aux clubs de sport de mettre en place des mesures protectrices, mais selon l'un de mes interlocuteurs, il conviendrait de rendre obligatoire le suivi de leur mise en œuvre et les règles devraient être expliquées à chaque personne concernée; de même, des mesures protectrices adéquates (y compris l'élaboration d'un concept de prévention et d'intervention) devraient être élaborées et leur mise en œuvre constituer une condition préalable à l'obtention d'un financement public. Le signalement de la maltraitance n'est pas obligatoire, mais certaines catégories professionnelles comme les médecins ou les enseignants peuvent – et doivent – la signaler. Le rapport de la Commission indépendante « recommande de mener des études scientifiques sur les normes existantes en matière de protection des victimes et des survivants dans les enquêtes et procédures pénales ».

Collaboration entre organismes

10. D'aucuns déplorent que les enfants en difficulté soient parfois transférés d'un organisme à l'autre, ce qui causerait du stress et des retards. Selon un travailleur d'une ONG, la collaboration s'instaure uniquement lorsque les individus impliqués sont engagés en ce sens et, de ce point de vue, l'intéressé a fourni un retour d'information positif sur l'attitude de la police et des décideurs politiques locaux. Selon plusieurs personnes interrogées, on pourrait utilement renforcer la collaboration entre les structures régionales et nationales, entre les différents ministères et au sein des services locaux. L'école que j'ai visitée semblait avoir mis en place une bonne collaboration avec les parents et les services de protection de l'enfance. Elle dispose d'un conseil composé de parents, d'enseignants et d'enfants, ainsi que d'un enseignant chargé de la protection de l'enfance. Les enfants participent de plus à l'élaboration de certaines politiques notamment en matière de lutte contre l'intimidation. Une grande partie du travail de conseil et de relèvement semble être assuré par des ONG qui croulent sous le travail et comptent fortement sur le travail des bénévoles.

Participation des enfants

11. On peut citer d'autres exemples de participation d'enfants à la consultation et il existe même un groupe de travail sur les droits de l'enfant, ainsi qu'un service de protection de la jeunesse (12 à 27 ans) au sein du ministère fédéral des Affaires familiales, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse. Comme l'a déclaré le ministre coiffant ledit service: « Il ne s'agit pas seulement d'imposer une législation, il s'agit de rendre les jeunes plus forts grâce à une participation adaptée à leur âge. » Il existe des forums de jeunes (impliquant environ 400 personnes) où les participants définissent des thèmes et peuvent prendre la parole au nom d'un groupe particulier. Il existe aussi des parlements de jeunes au niveau local qui se réunissent une fois par an au Parlement fédéral pour mener des débats et voter les lois de leur choix. L'éducation dans les écoles pour développer la résilience et la confiance en soi a été mentionnée non seulement par l'école visitée, mais aussi par d'autres participants.

Réseaux sociaux

12. Il a aussi été relevé que les réseaux sociaux constituent un défi pour nos sociétés à la fois au niveau national et international et que les jeunes les utilisent avec compétence. Les auteurs d'abus sexuels envers des enfants peuvent en tirer profit et le cybergrooming, la cyberintimidation et le sexting sont autant de dangers. Selon une personne interrogée: « Nos lois ont quinze ans de retard sur le développement d'internet ». L'Allemagne dispose d'un code volontaire pour les sociétés utilisant Internet. L'école que nous avons visitée s'est dotée d'un règlement interdisant l'utilisation des téléphones portables à l'école. Un militant de la lutte contre la maltraitance des enfants a souligné qu'internet pourrait néanmoins également contribuer à renforcer la communication et le soutien entre survivants à l'échelle internationale, et à éduquer dans le domaine de la lutte contre la maltraitance.

Objectifs de développement durable

13. Selon un membre du parlement, les ODD pourraient servir à renforcer les initiatives en matière d'abus contre les enfants en facilitant le dialogue et le signalement. Le mécanisme de signalement prévu par l'ODD pertinent repose sur l'intervention du ministère de la Coopération économique auquel les services compétents doivent transmettre l'information.

14. ECPAT Allemagne a un document d'information sur la cible 16.2 des ODD visant à mettre fin aux abus, à l'exploitation, à la traite et à toutes les formes de violence et de torture envers les enfants. Il y est notamment déclaré que, même si toutes les aspirations ne sont peut-être pas réalisables, les indicateurs « fournissent des informations sur le niveau de réalisation susceptible d'aider à influencer les politiques nationales ». Il souligne également que les ODD « peuvent s'avérer un élément important dans la construction d'un monde plus protecteur pour les enfants ».