

Recommendation 1934(2010) Child abuse in institutions: ensure full protection of the victims

The CDDH took note of the recommendation: 71st meeting 2 - 5 November 2010; Doc; CDDH(2010)013 E

* * *

Recommendation 1934 (2010)¹

Child abuse in institutions: ensuring full protection of the victims

1. The Parliamentary Assembly is greatly concerned by the extent to which children and adolescents in Council of Europe member states have suffered from sexual, physical and emotional abuse in past decades. Problems of abuse continue to exist in various institutions, including public and private educational facilities, childcare residences, correctional facilities for young offenders, leisure associations and others. The Assembly is further concerned by the lack of committed action that has sometimes been observed when it comes to dealing with offences against minors, who are amongst the most vulnerable members of society.

2. The Assembly is convinced that all authorities and institutions need to critically review past action and take more far-reaching measures in the future when it comes to according full justice to victims of past offences, to supporting children affected by recent abuse and ongoing legal procedures and to protecting children from future abuse. No authority or institution should be exempt from critical review, as all institutions without exception are subject to the same national legislation, in particular in the field of criminal law. Governments need to take more committed action at national level in the future when it comes to reinforcing legislation on child abuse and applying it to various institutional contexts.

3. Article 19 of the United Nations Convention on the Rights of the Child obliges all contracting parties to “take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse” and requires that such measures should “include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child”. At the level of the Council of Europe, the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, Lanzarote Convention), which entered into force on 1 July 2010, contains clear and complete provisions concerning sexual abuse of children. The convention clearly states that, when “abuse is made of a recognised position of trust, authority or influence over the child”, each party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that engaging in intentional conduct relating to sexual activities with a child is criminalised. The Assembly further reminds member states of

Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers on the rights of children living in residential institutions which recognises the right “to respect for the child’s human dignity and physical integrity; in particular, the right to conditions of human and non-degrading treatment and a non-violent upbringing, including the protection against corporal punishment and all forms of abuse”. The Assembly emphasises the importance of further promoting, signing, ratifying and implementing these instruments so as to enhance their impact on the situation of children.

4. With regard to the cases of child abuse which have recently been uncovered and continue to be uncovered, and the existing standards referring to sexual, physical and emotional abuse of children, the Assembly recommends that the Committee of Ministers ask member states to:

4.1. ensure legislative protection, notably by:

4.1.1. adopting legislation to explicitly prohibit all forms of violence against children: physical and mental violence, injury or abuse (including sexual abuse), neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including in childcare institutions, public and private educational institutions, correctional facilities and leisure associations, and thus criminalising any intentional abuse of a child made by a person in a recognised position of trust, authority or influence over the child;

4.1.2. providing for *ex officio* prosecution in cases of child abuse in any context;

4.1.3. introducing a system of “graded prosecution” of child abuse according to the gravity of the offence;

4.1.4. ensuring that prescription periods for child abuse offences under civil and criminal law are coherent and appropriate in view of the gravity of the offences and, in any case, do not begin before the victim reaches the age of majority;

4.1.5. defining or revising the rights and responsibilities of educational staff;

4.1.6. defining or revising the minimum requirements for the certification of childcare institutions (such as residential care homes, public and private educational facilities, day-care institutions, etc.) and conditions to be fulfilled by their management;

4.1.7. making police clearance certificates for professional and voluntary staff working closely with children (which should also include minor offences) compulsory;

4.1.8. defining as illegal and excluding certain practices with regard to the punishment of minors in institutions which are contrary to their dignity and rights;

4.2. identify possible structural shortcomings in all types of institutions and adapt existing administrative systems wherever necessary, by:

4.2.1. examining the factors that facilitate child abuse in the various institutions and taking specific action to respond to them;

4.2.2. based on this acquired knowledge, developing and monitoring internal guidelines for the prevention of child abuse, which are to be applied by and to all institutions without exception;

4.2.3. reinforcing rules and modalities for the external supervision of various institutions, notably ensuring that institutions are never run and supervised by the same authority and giving clear and understandable structures and mandates to bodies in charge of control;

4.2.4. developing specific training and continuous education programmes for all professionals and volunteers working with children and adolescents, to enable them both to identify potential abuse and to react to it in an appropriate manner; such training and education programmes should also be relevant for police, prosecutors and judges responsible for following up on child abuse;

4.2.5. ensuring that staff and children know about the internal guidelines of their institutions (and their respective rights);

4.2.6. setting up neutral, independent and child-sensitive bodies that children can safely access and consult in all confidentiality whenever they feel threatened, suffer abuse or witness it in their institutions;

4.3. apply a broad spectrum of political measures to support and accompany legislative and administrative measures, including:

4.3.1. launching national processes and enquiries dealing with past offences, including their extensive evaluation and documentation, so as to accord full justice to victims, including some form of compensation to be defined, as well as easy and unbureaucratic access to therapeutic help;

4.3.2. developing, in the context of legal procedures and relevant follow-up by social services, child-friendly mechanisms and structures for victims of sexual abuse which will avoid their secondary victimisation;

4.3.3. undertaking further research on the issue so as to fully understand the scope, nature and causes of the problems encountered and to learn lessons from the past in order to determine future action required;

4.3.4. developing, implementing and monitoring comprehensive strategies aimed at the prevention of child abuse of all kinds, involving all stakeholders concerned, namely public authorities, private and religious organisations who run institutions, non-governmental organisations, families and not least children and adolescents themselves, and including the following measures:

4.3.4.1. developing practical tools such as national action plans, guidelines and codes of conduct for institutions and professionals working with and for children;

4.3.4.2. raising awareness of the importance of strengthening children through loving, trustful and supportive family or family-type environments, which allow them to recognise violence or unwanted sexual or physical acts as something wrong;

4.3.4.3. developing comprehensive services for children, including counselling, complaint and reporting mechanisms, and support services to help to protect them, and to help victims to recover, to reintegrate and to obtain compensation;

4.3.4.4. developing strategies for child and youth participation, so as to consult them on their needs;

4.3.4.5. ensuring that prevention can also tackle possible offenders before they abuse children, notably by training relevant professionals (medical, psychological and educational staff) to recognise them and take appropriate action;

4.3.5. generally raising awareness about child abuse in the institutional context, including through public information campaigns.

5. The Assembly further recommends that the Committee of Ministers:

5.1. invite member states to sign and ratify the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (Lanzarote Convention), if they have not yet done so, and implement it through committed national follow-up action;

5.2. invite national governments and parliaments and any other public or private organisation concerned, to join, support and contribute to the Council of Europe Campaign to Stop Sexual Violence against Children, to be launched on 29 and 30 November 2010 in Rome;

5.3. instruct the relevant intergovernmental bodies of the Council of Europe, notably those related to the Programme Building a Europe for and with Children and its strategy 2009-2011, to incorporate the aims of the campaign in their activities, particularly with regard to promoting the fight against child abuse in institutions by following the broad approach set out under paragraph 4 above;

5.4. invite all international organisations, including the European Union, agencies of the United Nations and the Inter-Parliamentary Union, to support the Council of Europe Campaign to Stop Sexual Violence against Children.

6. The Assembly invites all stakeholders concerned by child abuse in institutions in some way to co-operate and to contribute to the rapid revision of current legislative, structural

and political situations, and to take further committed action against child abuse in institutions, as well as against all other categories of child abuse.

7. The Assembly resolves to develop the parliamentary dimension of the Council of Europe Campaign to Stop Sexual Violence against Children with a view to associating national parliaments with the campaign and promoting the signature, ratification and implementation of the Lanzarote Convention.

8. Finally, the Assembly invites the Committee of Ministers, after having consulted with the government of every member state, to report back to the Assembly by January 2013 on the measures implemented and results achieved so far during the campaign in each country in relation to each point of this recommendation. The Assembly also invites all observer states to report back in a similar fashion.

1. *Assembly debate* on 5 October 2010 (31st Sitting) (see [Doc. 12358](#), report of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mrs Rupprecht). *Text adopted by the Assembly* on 5 October 2010 (31st Sitting).

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12358.htm>

Recommandation 1934 (2010) Sévices sur des enfants placés en établissement: garantir la protection pleine et entière des victimes

Le CDDH a pris note de la recommandation : 71^e réunion 2 – 5 novembre 2010 ; Doc. CDDH(2010)013F

* * *

Recommandation 1934 (2010)¹

Sévices sur des enfants placés en établissement: garantir la protection pleine et entière des victimes

1. L'Assemblée parlementaire se préoccupe vivement de l'ampleur des sévices sexuels, physiques et moraux subis au cours des décennies passées par des enfants et des adolescents des Etats membres du Conseil de l'Europe. Des problèmes d'abus persistent dans divers établissements, y compris des établissements d'enseignement public et privé, des foyers d'enfants, des établissements de redressement pour jeunes délinquants, des associations de loisirs et autres. L'Assemblée est, en outre, préoccupée par le manque de détermination parfois observé dans les mesures prises en cas de délits contre des mineurs, qui figurent parmi les membres les plus vulnérables de la société.

2. L'Assemblée est convaincue que toutes les autorités et institutions doivent procéder à un examen critique des actions menées dans le passé et prendre des mesures plus radicales dans le futur pour rendre pleinement justice aux victimes de sévices passés, apporter une assistance aux enfants concernés par des délits récents et des procédures judiciaires en cours, et protéger les enfants contre des abus futurs. Aucune autorité ou institution ne devrait être exempte d'un examen critique, étant donné que toutes les institutions sans exception sont assujetties à la même législation nationale, en particulier dans le domaine du droit pénal. Les Etats devront dorénavant prendre des actions plus fermes au niveau national pour renforcer la législation concernant les abus sur les enfants et l'appliquer aux différents cadres institutionnels.

3. L'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant fait obligation à toutes les Parties contractantes de prendre «toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle», et précise que ces mesures devraient comprendre «des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié». Au niveau du Conseil de l'Europe, la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, contient des dispositions claires et exhaustives concernant les abus sexuels sur des enfants. La convention énonce clairement que chaque Partie contractante prend les mesures législatives ou autres pour ériger en infraction pénale les comportements intentionnels d'abus sexuels commis sur des enfants par des personnes «abusant d'une position reconnue de confiance, d'autorité ou d'influence sur l'enfant». L'Assemblée rappelle, en outre, aux Etats membres la Recommandation Rec(2005)5 du Comité des Ministres relative aux droits des enfants vivant en institution, qui reconnaît aux enfants «le droit au respect de la dignité humaine et à l'intégrité corporelle, et en particulier à des conditions de vie humaines et non dégradantes, et à une éducation sans violence, y compris la protection contre les punitions corporelles et toute forme d'abus». L'Assemblée souligne l'importance de renforcer la promotion, la signature, la ratification et la mise en œuvre de ces instruments pour accroître leur impact sur la situation des enfants.

4. Concernant les cas d'abus sur des enfants qui ont été récemment révélés et continuent de l'être, et les normes en vigueur en matière d'abus sexuels, physiques et moraux commis sur des enfants, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de demander aux Etats membres de prendre les mesures suivantes:

4.1. garantir une protection législative, et en particulier:

4.1.1. adopter une législation interdisant expressément toute forme de violence à l'encontre de l'enfant: violences, atteintes, sévices physiques ou mentaux (y compris la violence sexuelle), l'abandon ou la négligence, les mauvais traitements ou l'exploitation, y compris dans les établissements de prise en charge d'enfants, les établissements d'enseignement publics et

privés, les établissements de redressement et les associations de loisirs, afin d'ériger en infraction pénale tout mauvais traitement infligé intentionnellement à un enfant par une personne abusant d'une position reconnue de confiance, d'autorité ou d'influence sur celui-ci;

4.1.2. prévoir des poursuites d'office pour les maltraitances commises sur des enfants dans un cadre quelconque;

4.1.3. mettre en place un système de «graduation des peines» pour les cas d'abus sur des enfants en fonction de la gravité du délit;

4.1.4. veiller à ce que les délais de prescription en matière civile et pénale pour les délits de maltraitance d'enfants soient cohérents et adaptés à la gravité des délits, et que, en tout état de cause, ils ne prennent pas effet avant que la victime ait atteint l'âge de la majorité;

4.1.5. définir ou réviser les droits et devoirs du personnel éducatif;

4.1.6. définir et réviser les exigences minimales en matière d'habilitation aux établissements de prise en charge d'enfants (tels que les foyers d'enfants, les établissements d'enseignement publics et privés, les garderies, etc.) et en matière de conditions à remplir par leurs directions;

4.1.7. rendre obligatoires les certificats d'habilitation de la police pour tout le personnel professionnel et bénévole travaillant étroitement avec les enfants (qui devraient également prendre en compte les délits mineurs commis);

4.1.8. qualifier d'illégales et exclure certaines pratiques utilisées pour punir les mineurs dans les établissements, qui sont contraires à leur dignité et à leurs droits;

4.2. identifier les éventuelles lacunes structurelles dans tous les types d'établissement et adapter les systèmes administratifs existants, en cas de nécessité, par les mesures suivantes:

4.2.1. analyser les facteurs favorisant les sévices sur les enfants placés dans les divers établissements et prendre des mesures spécifiques pour y répondre;

4.2.2. sur la base des connaissances qui seront acquises, développer et assurer le suivi de l'application des directives internes en matière de prévention des abus sur des enfants qui doivent être respectées par tous les établissements sans aucune exception et s'appliquer à eux;

4.2.3. renforcer les règles et modalités de contrôle externe des différentes institutions, en particulier veiller à ce que la gestion et le contrôle des établissements ne soient jamais confiés à la même autorité, et donner aux organes chargés du contrôle des structures et des mandats clairs et précis;

4.2.4. élaborer des programmes spécifiques d'enseignement et de formation continue destinés à tous les professionnels et bénévoles travaillant avec des enfants et des adolescents, pour leur permettre d'identifier des abus potentiels et de réagir de façon adéquate aux situations d'abus; ces programmes et formations devraient également concerner la police, les procureurs et les juges chargés du traitement des cas de maltraitance d'enfants;

4.2.5. faire en sorte que le personnel et les enfants connaissent bien le règlement intérieur de leur établissement (et leurs droits respectifs);

4.2.6. mettre en place des organes neutres, indépendants et respectueux des enfants auxquels ces derniers peuvent s'adresser en toute sécurité et qu'ils peuvent consulter en toute confidentialité chaque fois qu'ils se sentent menacés, subissent des sévices ou sont témoins d'abus dans leurs établissements;

4.3. appliquer un large éventail de mesures politiques pour soutenir et accompagner les mesures législatives et administratives, notamment:

4.3.1. lancer des procédures et des enquêtes au niveau national sur les délits passés, y compris pour les analyser et les documenter de façon exhaustive, afin de rendre pleinement justice aux victimes, notamment en envisageant certaines formes d'indemnisation et en permettant un accès facile et non bureaucratique des victimes à des aides thérapeutiques;

4.3.2. mettre en place, dans le cadre des procédures juridiques et des mesures de suivi pertinentes des services sociaux, des mécanismes et des structures adaptés aux enfants pour les victimes d'abus sexuels, afin d'éviter à ces dernières une victimisation secondaire;

4.3.3. entreprendre des recherches approfondies sur la question pour comprendre pleinement l'ampleur, la nature et les causes des problèmes rencontrés dans le passé, et en tirer des leçons pour déterminer les actions futures requises;

4.3.4. formuler, mettre en œuvre et superviser des stratégies globales visant à prévenir les abus de toutes sortes sur les enfants, à associer toutes les parties concernées, c'est-à-dire les pouvoirs publics, les organisations privées et religieuses qui gèrent des établissements, les organisations non

gouvernementales, les familles et surtout les enfants et les adolescents eux-mêmes, et prendre les mesures suivantes:

4.3.4.1. développer des outils pratiques tels que des plans d'action nationaux, des lignes directrices et des codes de conduite à l'intention des établissements et des professionnels travaillant avec et pour des enfants;

4.3.4.2. sensibiliser à l'importance d'offrir aux enfants des environnements familiaux ou de type familial où ils se sentent aimés, soutenus et en confiance, qui les renforcent et qui leur permettent d'identifier la violence ou tout acte non voulu d'ordre sexuel ou physique comme quelque chose de mal;

4.3.4.3. développer une offre exhaustive de services pour les enfants, notamment des mécanismes de conseil, de plainte et de signalement, et des services de soutien à même d'aider les victimes à trouver une protection, à se rétablir, à se réinsérer et à obtenir réparation;

4.3.4.4. formuler des stratégies pour la participation des enfants et des jeunes, afin de les consulter sur leurs besoins;

4.3.4.5. faire en sorte que la prévention puisse également s'exercer au niveau des délinquants potentiels avant qu'ils ne commettent des abus sur des enfants, notamment en formant des professionnels compétents (personnel médical, psychologues et enseignants) pour les identifier et prendre des mesures appropriées;

4.3.5. d'une manière générale, sensibiliser le public aux sévices que subissent les enfants dans le cadre institutionnel, y compris par le biais de campagnes publiques d'information.

5. L'Assemblée recommande, en outre, au Comité des Ministres:

5.1. d'inviter les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote), et à la mettre en œuvre par des mesures de suivi engagées au niveau national;

5.2. d'inviter les gouvernements et les parlements nationaux, et toutes les autres organisations publiques ou privées concernées, à se joindre, à apporter leur soutien et à contribuer à la Campagne du Conseil de l'Europe contre la violence

sexuelle à l'égard des enfants, campagne qui sera lancée les 29 et 30 novembre 2010 à Rome;

5.3. de charger les organes intergouvernementaux compétents du Conseil de l'Europe, notamment ceux ayant un lien avec le programme «Construire une Europe pour et avec les enfants» et sa stratégie 2009-2011, de prendre en compte les objectifs de la campagne dans leurs activités, concernant en particulier la promotion de la lutte contre les sévices sur les enfants placés en établissement conformément à l'approche large présentée au paragraphe 4 ci-dessus;

5.4. d'inviter toutes les organisations internationales, notamment l'Union européenne, les agences de l'Organisation des Nations Unies et l'Union interparlementaire, à soutenir la Campagne du Conseil de l'Europe contre la violence sexuelle à l'égard des enfants.

6. L'Assemblée invite toutes les parties prenantes concernées d'une manière ou d'une autre par les sévices sur des enfants placés en établissement à coopérer et à procéder rapidement à une révision des situations législatives, structurelles et politiques actuelles, et à renforcer leur action pour lutter contre les sévices sur les enfants placés en établissement, ainsi que contre toutes autres catégories d'abus que subissent les enfants.

7. L'Assemblée décide de développer la dimension parlementaire de la Campagne du Conseil de l'Europe contre la violence sexuelle à l'égard des enfants en vue d'y associer les parlements nationaux et de promouvoir la signature, la ratification et la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote.

8. Enfin, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à lui présenter, après consultation du gouvernement de chacun des Etats membres et d'ici à janvier 2013, un rapport sur les mesures mises en œuvre et les résultats obtenus à ce stade de la campagne dans chaque pays et pour chacun des points soulevés dans la présente recommandation. L'Assemblée invite également tous les Etats observateurs à lui soumettre un rapport de la même manière.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 5 octobre 2010 (31^e séance) (voir [Doc. 12358](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, rapporteuse: M^{me} Rupprecht). *Texte adopté par l'Assemblée* le 5 octobre 2010 (31^e séance).

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12358.htm>