



Strasbourg, 29 novembre 2013

T-ES(2013)13_fr

COMITÉ DE LANZAROTE

Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (T-ES)

MÉTHODES DE TRAVAIL POSSIBLES POUR L'ÉLABORATION DE RAPPORTS DE MISE EN ŒUVRE POUR LE 1^{er} CYCLE DE SUIVI

Document de travail élaboré par le Secrétariat du Comité de Lanzarote
en vue de la 7^e réunion du Comité, prévue à Madrid le 9 décembre 2013

Tous les documents de la réunion sont disponibles à l'adresse suivante :
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Meetings_of_Committee_fr.asp

Informations générales

1. Lors de ses précédentes réunions, le Comité de Lanzarote a décidé que le premier cycle de suivi de la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote se concentrerait sur le thème de « l'abus sexuel commis sur des enfants dans le cercle de confiance »¹ et qu'il évaluerait simultanément toutes les Parties² participant au 1^{er} cycle de suivi, au lieu de procéder pays par pays³. Cela permettrait de créer une dynamique autour d'une dimension spécifique de la Convention de Lanzarote dans tous les États parties en même temps et favoriserait, en retour, l'échange de bonnes pratiques et la détection d'insuffisances ou de difficultés.

2. Compte tenu, d'une part, du nombre élevé de Parties participant déjà au 1^{er} cycle de suivi ainsi que de la complexité du premier thème choisi pour ce cycle et, d'autre part, de sa volonté d'affirmer son point de vue sur la situation dans ces Parties le plus rapidement possible, le Comité convient qu'il devrait examiner les informations collectées au moyen de son questionnaire thématique⁴ en deux étapes. À ce titre, le Comité a décidé à sa dernière réunion qu'il devrait examiner dans un premier temps le cadre de droit pénal et les procédures judiciaires y afférentes concernant les abus sexuels dans le cercle de confiance et ce, dans toutes les Parties participant au 1^{er} cycle de suivi. Il consacrerait ensuite son évaluation aux structures, aux mesures et aux procédures en place pour prévenir les abus sexuels dans le cercle de confiance et protéger les enfants contre de tels abus dans les mêmes Parties⁵.

3. Tout en examinant et en s'accordant sur un calendrier indicatif pour mener à bien son 1^{er} cycle de suivi (Annexe II)⁶, le Comité a demandé au Secrétariat d'établir un document présentant des méthodes de travail possibles pour respecter ce calendrier. Il a été convenu que le document en question devrait compiler des méthodes de travail pertinentes employées par d'autres organes de suivi du Conseil de l'Europe et contenir quelques propositions. Pour faciliter les travaux, la compilation de méthodes de travail figure à l'annexe I au présent document, afin de donner des idées au Comité sur la voie à suivre.

¹ Voir le rapport de la 2^e réunion du Comité de Lanzarote, paragraphe 10 (document T-ES(2012)004). Tous les rapports de réunion sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/meetings_of_committee_FR.asp?

² Selon la règle 24, paragraphe 4, des Règles de procédure du Comité de Lanzarote : « Toutes les Parties pour lesquelles la Convention entre en vigueur dans un délai de trois mois après l'adoption du questionnaire participent au cycle de suivi ». Il est rappelé que les questionnaires pour le 1^{er} cycle de suivi ont été adoptés le 16 mai 2013. D'après cette Règle, le 1^{er} cycle de suivi concernera les 26 Parties à la Convention : Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Pays-Bas, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Turquie et Ukraine.

³ Voir le rapport de la 5^e réunion du Comité de Lanzarote, paragraphe 18 (document T-ES(2013)09).

⁴ Le questionnaire thématique pour le 1^{er} cycle de suivi de la Convention de Lanzarote est disponible à l'adresse suivante : www.coe.int/lanzarote.

⁵ Voir le projet de rapport de la 6^e réunion du Comité de Lanzarote, paragraphes 18 à 20 (document T-ES(2013)12).

⁶ Pour faciliter les travaux, le calendrier figure à l'annexe II au présent document. Il a été approuvé à la 6^e réunion du Comité de Lanzarote (voir au paragraphe 20 du document T-ES(2013)12).

Quelques suggestions

4. Premièrement, il est souligné qu'il vaudrait mieux prendre une décision sur les méthodes de travail après la date limite pour la soumission des réponses aux questionnaires. La quantité et la qualité des réponses reçues par le Comité pourraient en fait influencer sur la détermination de la meilleure façon de procéder.

5. Il est rappelé que les réponses des États parties au questionnaire seront publiées sur la page internet www.coe.int/lanzarote peu après réception⁷. Il est toutefois proposé que le Secrétariat contacte le Bureau du Comité le 3 février 2014 pour l'informer :

- du nombre de Parties qui ont répondu au questionnaire ;
- du nombre de représentants de la société civile qui ont répondu au questionnaire, en spécifiant pour quels États parties ;
- du volume d'informations reçu.

6. On peut supposer qu'après la date limite du 31 janvier 2014, le Secrétariat sera confronté à l'un des scénarios suivants :

a. Toutes les Parties soumettent leurs réponses à temps ; les réponses couvrent tous les aspects et vont droit au fait.

→ Le Secrétariat peut établir une version préliminaire du projet de document d'évaluation qui sera soumis au Comité pour examen et approbation.

b. Toutes les Parties soumettent leurs réponses à temps mais les informations sont excessivement longues ou trop succinctes.

→ Dans les deux cas, le Secrétariat devrait demander des indications au Bureau sur la façon de procéder : selon les circonstances, il pourrait chercher à obtenir approbation pour :

- diminuer le nombre de questions à évaluer par le Comité à sa première réunion en 2014 (8 au 10 avril) ou reporter cette réunion pour pouvoir traiter toutes les informations ;
- demander plus de détails aux Parties qui n'ont pas soumis d'informations complètes et mettre le projet en attente jusqu'à ce que toutes les informations requises soient disponibles, etc.

c. Seules quelques Parties soumettent des réponses.

→ Le Secrétariat devrait demander au Bureau de décider de la façon de procéder. Il pourrait s'agir :

- de demander conseil pour fixer une nouvelle date limite de soumission des réponses ;
- d'étudier la possibilité de reporter la réunion d'avril à une date ultérieure pour assurer que l'évaluation préliminaire couvre un nombre critique d'États parties, etc.

⁷ Selon la Règle 26-4 des Règles de procédure du Comité, les réponses au questionnaire émanant de représentants de la société civile sont publiées si l'ONG à l'origine des réponses en fait la demande.

7. Si le meilleur des scénarios (option « a » ci-dessus) se concrétise et pour atteindre l'objectif d'adoption du premier rapport de mise en œuvre dans les 18 mois à compter de la réception des réponses aux questionnaires, il est recommandé que les membres du Comité jouent un rôle actif dans la préparation des évaluations préliminaires qui seront assemblées, au final, pour composer le rapport de mise en œuvre.

8. Premièrement, il est supposé que tous les membres du Comité liront les réponses de toutes les Parties aux questions qui seront évaluées à la première réunion du Comité en 2014. En ce sens, il est nécessaire que le Comité identifie clairement les points qui seront soulevés pour évaluation à chaque réunion. L'annexe II contient une première indication à cet égard, pouvant être modifiée, de toute évidence. Il pourrait être envisagé également que le Secrétariat prépare un document compilant les réponses pertinentes à étudier afin de faciliter la tâche pour le Comité.

9. Deuxièmement, il est tout aussi important de déterminer comment l'évaluation de ces questions devrait être préparée en amont des réunions. À cet égard, la désignation de Rapporteurs est l'une des méthodes de travail les plus fréquemment utilisées par les organes de suivi du Conseil de l'Europe. L'annexe I contient des exemples de tâches à accomplir par les Rapporteurs.

10. En règle générale (au GRETA, GRECO, etc., par exemple), les Rapporteurs sont chargés, en coopération avec le Secrétariat, de la préparation du rapport sur un pays donné faisant l'objet d'un suivi. On note également des exemples de Rapporteurs chargés de dégager des conclusions concernant la mise en œuvre par tous les États parties d'une disposition spécifique de l'instrument international, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi dans un cycle donné (Comité européen des droits sociaux, par exemple).

11. Dans la pratique, la méthode de travail que l'on vient de citer consiste en l'établissement, par le Secrétariat, d'un texte préliminaire soumis au Rapporteur. Ce dernier contribue à l'élaboration du texte. Le Secrétariat met le texte, tel qu'approuvé par le Rapporteur, à disposition de l'ensemble du Comité en temps utile avant sa réunion. Le Rapporteur se charge de présenter le texte pendant la réunion du Comité. Les membres du Comité adoptent le texte après qu'il a été examiné à la réunion et que les points de vue de tous les acteurs (membres, participants et observateurs) ont été dûment pris en considération et étudiés. Le Secrétariat se charge d'intégrer dans le texte tout amendement ou solution de compromis décidé en réunion. Si les discussions nécessitent une refonte complète du texte, le Secrétariat prépare une nouvelle version après la réunion avec l'appui des Rapporteurs.

12. Dans la mesure où le Comité de Lanzarote a décidé d'évaluer toutes les Parties de façon comparative dans le même rapport, les Rapporteurs de ce processus de suivi ne peuvent pas avoir une responsabilité par pays mais pourraient avoir des responsabilités thématiques. Pour le premier rapport de mise en œuvre, l'on pourrait envisager, par exemple, de nommer trois Rapporteurs : un premier traitant les réponses aux questions sur la collecte de données ; un deuxième traitant les questions liées au cadre de droit pénal et un troisième couvrant les questions relatives aux procédures judiciaires. Si un seul Rapporteur est jugé insuffisant pour ces trois « thèmes », le Comité peut identifier des

thèmes plus spécifiques ou avoir des Rapporteurs sur des « questions » spécifiques (en charge de l'évaluation de toutes les réponses liées à une question du questionnaire).

13. Une alternative à la méthode Secrétariat-Rapporteur-Comité pourrait consister en la mise en place de petits groupes de rédaction composés de quelques membres du Comité et d'un ou de plusieurs participants/observateurs au Comité assistés par le Secrétariat. Il serait attendu de ces groupes qu'ils préparent l'évaluation préliminaire concernant une série de questions. À moins que des ressources ne soient disponibles, les groupes devraient mener leurs travaux sans avoir à se réunir. Le Secrétariat se chargerait des activités de rédaction des groupes et transmettrait les projets approuvés à l'ensemble du Comité en temps utile avant la plénière. Les groupes décideraient qui doit présenter le texte à l'ensemble du Comité pendant sa réunion. Ce type de méthodologie est utilisé par le GRECO, qui dispose d'« équipes d'experts » chargés d'analyser la situation dans un pays donné. Il est utilisé également par l'ECRI, qui peut constituer des groupes de travail. Une méthode similaire est prévue également par le T-CY, sachant que le groupe de rédaction est le Bureau du T-CY (voir à l'annexe pour plus de détails concernant ces organes).

14. Enfin, une autre possibilité consisterait à avoir recours aux services d'experts indépendants. Le Secrétariat n'a pas connaissance d'organe de suivi du Conseil de l'Europe faisant appel à des experts pour les activités de suivi en tant que telles. Cela nécessite par conséquent un complément de réflexion. Il s'agirait notamment de devoir justifier pourquoi cette méthode impliquant des coûts supplémentaires est nécessaire. Il y a tout lieu de bien réfléchir aux tâches à confier aux consultants et à la façon dont les services de consultants pourraient se plier aux contraintes de la procédure de suivi.

Annexe I

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) – <http://www.coe.int/trafficking>

Le GRETA est l'instance indépendante chargée du contrôle de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA publie régulièrement des rapports évaluant les mesures prises par les Parties.

Extrait des Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les parties :

Règle 12 – Rapporteur(s) : Le GRETA désigne un(e) rapporteur(e) pour chaque rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA peut désigner un(e) ou plusieurs rapporteur(e)(s) supplémentaire(s) si nécessaire.

Règle 13 – Projet de rapport : Le/La ou les rapporteur(e)(s) élabore(nt) un projet de rapport comprenant une partie descriptive, une partie analytique et des conclusions. La partie descriptive contient les faits concernant la mise en œuvre, par la Partie, des dispositions de la Convention soumises à l'évaluation s'appuyant sur les réponses au questionnaire et sur toute autre information collectée par le GRETA. La partie analytique contient des observations dûment motivées sur la mise en œuvre des dispositions par la Partie. Les conclusions incluent des suggestions et des propositions relatives à la manière dont la Partie peut traiter les problèmes identifiés.

Le projet de rapport est examiné, discuté et approuvé par le GRETA en réunion plénière (...).

Comité européen des droits sociaux – <http://www.coe.int/socialcharter>

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) est composé de quinze experts indépendants et impartiaux élus par le Comité des Ministres pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Sa mission consiste à juger la conformité des États parties, en droit et en fait, avec les dispositions de la Charte sociale européenne. Concernant les rapports nationaux, le Comité adopte des [conclusions](#) ; s'agissant des réclamations collectives, il adopte des [décisions](#).

Extrait du Règlement du Comité européen des droits sociaux :

Règle 19 : Rapporteurs : Le Comité désigne un Rapporteur pour chaque disposition de la Charte, du Protocole additionnel de 1988 et de la Charte révisée.

Comité de la Convention Cybercriminalité (T-CY) – <http://www.coe.int/cybercrime>

Le T-CY est le Comité des États parties à la Convention Cybercriminalité du Conseil de l'Europe. Il est en charge de faciliter :

1. l'usage et la mise en œuvre effectifs de la présente Convention, y compris l'identification de tout problème en la matière, ainsi que les effets de toute déclaration ou réserve faite conformément à la présente Convention ;
2. l'échange d'informations sur les nouveautés juridiques, politiques ou techniques importantes observées dans le domaine de la criminalité informatique et la collecte de preuves sous forme électronique ;
3. l'examen de l'éventualité de compléter ou d'amender la Convention.

À sa 6^e réunion plénière (23 et 24 novembre 2011), le Comité a décidé de « faire le point sur la mise en œuvre effective de la Convention de Budapest par les Parties » et de convenir d'examiner en 2012 la mise en œuvre de quatre dispositions spécifiques de la Convention. Le 25 janvier 2013, le Comité a adopté un rapport d'évaluation se fondant sur son analyse des réponses à un questionnaire qu'il a adressé aux États Parties pour recueillir des informations sur la mise en œuvre des quatre dispositions identifiées. Le premier rapport d'évaluation du T-CY couvre tous les pays qui ont répondu au questionnaire. Il est disponible à l'adresse suivante :

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Source/Cybercrime/TCY/TCY%202013/TCY_2012_10_Assess_report_v30_public.pdf

Le T-CY se réunit actuellement deux fois par an en plénière et est appuyé par un [Bureau](#) en charge de l'établissement des documents de travail entre les plénières.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) – www.coe.int/ecri

L'ECRI, organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants, est chargée du suivi des problèmes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme, d'intolérance et de discrimination fondée sur des motifs tels que la « race », les origines ethniques/nationales, la couleur de peau, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale) ; elle élabore des rapports et adresse des recommandations aux États membres.

Extrait de l'Annexe à la Résolution Res(2002)8 relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Article 6, paragraphe 3 : Article 6 : « L'ECRI peut constituer des groupes de travail sur des sujets spécifiques ».

Groupe d'États contre la corruption (GRECO) - www.coe.int/greco

Le GRECO est chargé du suivi de la conformité avec les principes du Conseil de l'Europe concernant l'incrimination de faits de corruption dans les secteurs public et privé, la responsabilité et le dédommagement dans les affaires de corruption, la conduite à tenir des agents publics et le financement des partis politiques. Ses activités de suivi consistent en :

- une procédure d'évaluation « horizontale » (tous les membres sont évalués au titre d'un cycle d'évaluation) faisant l'objet de recommandations visant à renforcer les réformes législatives, institutionnelles et pratiques qui s'imposent ;
- une procédure de conformité conçue pour évaluer les mesures prises par ses membres en vue de mettre en œuvre les recommandations.

Le GRECO travaille par cycles d'évaluation, traitant chacun de thèmes particuliers. Le processus d'évaluation suit une procédure bien définie, dans laquelle une équipe d'experts est désignée par le GRECO pour procéder à l'évaluation d'un membre précis. L'analyse de la situation dans chaque pays est effectuée sur la base de réponses écrites au questionnaire et des informations réunies lors des entretiens avec les agents publics et les représentants de la société civile lors de la visite du pays. À la suite de la visite sur place, l'équipe d'experts rédige un rapport communiqué au pays soumis à examen pour commentaires avant de le

soumettre finalement au GRECO pour examen et adoption. Les conclusions d'un rapport d'évaluation peuvent indiquer que la législation et la pratique sont conformes ou non aux dispositions faisant l'objet d'un examen. Les conclusions peuvent entraîner la formulation de recommandations qui doivent être suivies de mesures prises dans un délai de 18 mois ou d'observations que les membres sont censés prendre en compte mais sur lesquelles ils ne sont pas tenus formellement de faire rapport au cours de la procédure de conformité ultérieure.

Annexe II:

1^{ER} CYCLE DE SUIVI: CALENDRIER INDICATIF⁸	
Réunion du Comité	Questions examinées
8-10 avril 2014	Aperçu de réponses pertinentes au QAG (tout au moins des questions: 1, 3, 5 et 6)
1^{er} sous-thème	
9-11 septembre 2014	10 (infraction pénale d'abus sexuels) 12 (circonstances aggravantes) 1 (collecte de données) 11 (responsabilité des personnes morales)
9-11 décembre 2014	13 (intérêt supérieur de l'enfant pendant les enquêtes et les poursuites pénales) 14 (enquêtes et poursuites adaptées aux enfants) 9.a (garanties légales pour assister et protéger la victime)
avril 2015	Projet de rapport de mise en œuvre concernant le 1 ^{er} sous-thème
septembre 2015	Finalisation et adoption du rapport concernant le 1 ^{er} sous-thème
2^e sous-thème	
décembre 2015	4 (stratégies de sensibilisation) 2 (éducation des enfants) 7 (programmes d'intervention préventive) 6 (participation des enfants à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques, programmes)
avril 2016	3 (recrutement et du contrôle préalable) 5 (formation spécialisée) 8 (signalement des soupçons) 9.b (interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole)
septembre 2016	Projet de rapport de mise en œuvre concernant le 2 ^e sous-thème
décembre 2016	Finalisation et adoption du rapport concernant le 2 ^e sous-thème

⁸ Il convient toutefois de garder à l'esprit que **le rythme des travaux du Comité dépendra :**

- du strict respect, par toutes les Parties, de l'échéance du 31 janvier 2014 pour la soumission de leurs réponses, ainsi que du nombre de réponses fournies par des représentants de la société civile.
- de si ces réponses seront complètes ou s'il faudra des compléments d'information.
- des méthodes de travail que le Comité adoptera pour l'examen des réponses aux questionnaires (par exemple, la désignation ou non de rapporteurs pour une ou plusieurs questions, ou de petits groupes de rédaction, etc.).