



Building a Europe
for and with children
Construire une Europe
pour et avec les enfants



CDEF(2024)22 final
Strasbourg, 13 décembre 2024

Comité d'experts sur la prévention de la violence (ENF-VAE)

RAPPORT

**Examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2009)10
contenant les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies
nationales intégrées de protection des enfants contre la violence**

Adopté par le CDEF lors de sa 10e réunion plénière (3-5 décembre 2024)

Ce rapport a été préparé par le Dr Susanna Grejjer, consultante indépendante auprès du Conseil de l'Europe sous la supervision du Comité d'experts sur la prévention de la violence (ENF-VAE).

Examen 2024 de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2009)10

concernant les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ | 4 |
| 1. INTRODUCTION..... | 6 |
| A. CONTEXTE ET NECESSITE D'UN EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE | 6 |
| B. METHODOLOGIE EMPLOYEE POUR L'EXAMEN..... | 9 |
| 2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES LIGNES DIRECTRICES PAR LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE..... | 11 |
| A. ADOPTION D'UNE STRATEGIE NATIONALE DE PROTECTION DES ENFANTS CONTRE LA VIOLENCE..... | 11 |
| B. CONTENU DES STRATEGIES NATIONALES DE PROTECTION DES ENFANTS CONTRE LA VIOLENCE..... | 15 |
| C. CADRES JURIDIQUES NATIONAUX DE PROTECTION DES ENFANTS CONTRE LA VIOLENCE | 23 |
| D. COORDINATION DES PARTIES PRENANTES AUX FINS DE LA PROTECTION DES ENFANTS CONTRE LA VIOLENCE, Y COMPRIS COLLECTE DE DONNEES | 27 |
| E. SIGNALEMENT DE LA VIOLENCE A L'EGARD DES ENFANTS, JUSTICE ET SERVICES ADAPTES AUX ENFANTS | 35 |
| F. AUTRES ELEMENTS INDISPENSABLES A UNE PROTECTION ADEQUATE DES ENFANTS CONTRE LA VIOLENCE | 44 |
| 3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 46 |
| A. CONCLUSION ET ENSEIGNEMENTS..... | 46 |
| B. RECOMMANDATIONS POUR LES PROCHAINES MESURES DE LUTTE CONTRE LA VIOLENCE A L'EGARD DES ENFANTS | 50 |

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

| | |
|-------------------------------|---|
| CIDE | Convention internationale relative aux droits de l'enfant |
| CEDH | Convention européenne des droits de l'homme ou Convention (nom complet : Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) |
| UE | Union européenne |
| Convention d'Istanbul | Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique |
| Convention de Lanzarote | Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels |
| LGBTI | Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes |
| ONG | Organisations non gouvernementales |
| Lignes directrices | Lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence |
| Recommandation CM/Rec(2009)10 | Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |

RÉSUMÉ

En 2009, en réponse à l'omniprésence de la violence à l'égard des enfants, le Conseil de l'Europe a élaboré les *Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence*¹. Les lignes directrices ont été élaborées pour aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre des approches intégrées et holistiques qui englobent des mesures de prévention, de protection et de poursuites.

Dans le cadre d'une évaluation menée entre décembre 2023 et mars 2024, les États membres du Conseil de l'Europe ont été interrogés sur un certain nombre de questions fermées et ouvertes afin de donner un aperçu de la manière dont les Lignes directrices ont été mises en œuvre dans leurs cadres juridiques et politiques, et d'évaluer dans quelle mesure les pratiques des États s'alignent sur les messages clés de ces Lignes directrices.

Ce rapport contient une analyse comparative quantitative et qualitative des réponses des États membres à l'enquête. Il montre comment les États, selon leurs propres termes, s'efforcent de s'attaquer à toutes les formes de violence à l'égard des enfants, ce qu'ils considèrent comme les principaux défis persistants et émergents dans ce travail, et ce qu'ils considèrent comme les développements les plus significatifs et les plus efficaces qu'ils ont réalisés.

Certaines comparaisons sont faites avec le précédent rapport de mise en œuvre des Lignes directrices², publié en 2019, dix ans après leur adoption, montrant en particulier que les États semblent aujourd'hui adopter une perspective plus large sur la violence à l'égard des enfants et se concentrer sur un éventail élargi de formes et de contextes de violence. Il est important de noter qu'il semble y avoir eu un changement dans la perception des enfants en tant que témoins de la violence, avec une reconnaissance croissante qu'ils sont également victimes de violence.

À l'échelle globale, les données recueillies pour ce rapport indiquent que la nature multidimensionnelle de la violence à l'égard des enfants est aujourd'hui reconnue dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe, bien que l'accent mis explicitement sur des formes et des contextes spécifiques de violence varie encore quelque peu, tout comme les mesures exactes que les États ont adoptées pour lutter contre la violence à l'égard des enfants.

Le rapport montre que la majorité des États ayant répondu sont pleinement d'accord sur l'importance de la coopération interinstitutionnelle entre les différents ministères, départements gouvernementaux et autres acteurs concernés, ainsi que sur l'implication de différents groupes professionnels dans le travail de lutte contre la violence à l'égard des enfants, par le biais d'une approche multidisciplinaire et multipartite.

En ce qui concerne l'existence de systèmes de contrôle solides pour les professionnels travaillant avec et pour les enfants, de mécanismes de signalement des cas de violence et de mécanismes d'orientation des enfants victimes de violence, les données donnent une image plus nuancée avec une plus grande variété dans les réponses des États.

Il convient de noter que lorsqu'on a demandé aux États d'évaluer les facteurs d'inefficacité de leur travail de prévention et de détection de la violence et de protection des enfants, ils ont souvent répondu par des facteurs très similaires à ceux qui indiquaient l'efficacité. Cela montre que les États semblent avoir une appréciation similaire de ce que sont les caractéristiques indispensables d'un système de protection de l'enfance solide, mais dans

¹ Adoptée par le Comité des Ministres par la recommandation CM/Rec(2009)10. Disponible sur : <https://www.coe.int/fr/web/children/integrated-strategies>

² « Une vie sans violence pour tous les enfants », disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/une-vie-sans-violence-pour-tous-les-enfants-rapport-sur-les-mesures-pr/168098b167>

certaines États, ces éléments sont des facteurs de succès, dans d'autres, ils représentent des faiblesses ou des défis qui doivent encore être surmontés.

Une autre conclusion intéressante est que certaines mesures, telles que la sensibilisation et la formation, ont été considérées par de nombreux États comme des exemples de ce qu'ils ont fait, tout en reconnaissant qu'il faut faire davantage et que les mesures existantes ne sont pas encore mises en œuvre aussi bien qu'elles devraient l'être en termes de fréquence, de régularité, de groupes cibles, ou d'objectif et de contenu. Cela montre que, bien que les États membres s'accordent généralement sur les mesures nécessaires, il n'est pas toujours évident de savoir comment ces mesures devraient être mises en œuvre avec succès dans la pratique. En outre, le rapport montre que les ressources nécessaires pour lutter efficacement contre toutes les formes de violence à l'égard des enfants sont encore insuffisantes dans presque tous les États membres, et le financement a été cité comme l'un des principaux défis persistants.

Quinze années se sont écoulées depuis l'adoption des Lignes directrices, durant lesquelles les manifestations de violence à l'égard des enfants ont évolué. Alors que la violence à l'égard des enfants continue de représenter un élément omniprésent dans nos sociétés, l'évolution rapide des technologies numériques, mais aussi l'évolution du climat social et politique en Europe, ont sans doute un impact sur la manière dont la violence est commise et sur le lieu où elle est commise.

Les Lignes directrices, bien qu'elles insistent sur la nécessité de mesures de prévention et de protection, ne fournissent pas aux États membres du Conseil de l'Europe des orientations claires sur la manière dont ils pourraient y parvenir. Elles n'informent pas non plus les États sur la variété des formes de violence à l'égard des enfants et les nombreux contextes dans lesquels celles-ci se produisent, y compris dans l'environnement numérique. Enfin, les lignes directrices, dans leur état actuel, ne tiennent pas compte du fait que certains groupes d'enfants peuvent, en raison de facteurs spécifiques et croisés, tels que l'âge, l'identité de genre ou les contextes et origines culturels et sociétaux, être plus à risque et/ou exposés à la violence et avoir besoin d'une attention et d'une assistance spécifiques. Pour ces raisons, le rapport se termine par une recommandation demandant au Conseil de l'Europe et à ses États membres d'envisager la possibilité de réviser les Lignes directrices afin de les actualiser conformément aux connaissances, aux données et aux recommandations les plus récentes dans ce domaine.

1. Introduction

a. Contexte et nécessité d'un examen de la mise en œuvre

1. La protection des enfants contre la violence est une obligation fondamentale en matière de droits humains reconnue par des instruments juridiques internationaux tels que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant³ et ses trois protocoles facultatifs⁴. Le Conseil de l'Europe a contribué à renforcer la protection juridique des enfants par le biais d'instruments phares tels que la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote)⁵, la Convention sur la cybercriminalité (Convention de Budapest)⁶, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)⁷, mais aussi via plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme⁸ et de la Charte sociale européenne⁹.
2. Le Conseil de l'Europe a mis en lumière l'importance de protéger les enfants en adoptant depuis 2006¹⁰, avec le lancement de son programme « Construire une Europe pour et avec les enfants », des stratégies globales et cohérentes, et a pris une série d'engagements politiques forts pour garantir le respect des droits de l'enfant et assurer la protection des enfants contre toutes les formes de violence.
3. Le Conseil de l'Europe est résolu à œuvrer en vue de contribuer à la mise en œuvre du Programme 2030 et à la réalisation des Objectifs de développement durable, en particulier de la cible 16.2 visant à mettre un terme à toutes les formes de violence dont sont victimes les enfants. Il soutient l'élaboration de critères de référence et d'indicateurs à l'échelon national pour mesurer les progrès effectués, promeut la mise en œuvre de normes européennes et mondiales, notamment en modifiant les cadres légaux nationaux et en adoptant des politiques intégrées et d'autres mesures, et propose un suivi, des orientations et un soutien pour la mise en œuvre de ces normes, sous la forme de rapports d'évaluation, de recommandations, de lignes directrices et de résolutions.
4. En 2009, pour lutter contre l'omniprésence de la violence à l'égard des enfants, le Conseil de l'Europe a élaboré les Lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence, qui ont été adoptées par le Comité des Ministres dans le cadre de la recommandation CM/Rec(2009)10¹¹ (ci-après les « **lignes directrices** »). Ces lignes directrices ont été élaborées pour aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre des approches intégrées et globales axées sur la prévention, la protection et les poursuites.

³ Disponible à l'adresse suivante : [Convention relative aux droits de l'enfant | OHCHR](#)

⁴ [Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants](#), [Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés](#), et [Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications](#).

⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=201>

⁶ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/cybercrime/the-budapest-convention>

⁷ Disponible à l'adresse suivante:

<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=210>

⁸ Voir à l'adresse [suivante](#)

⁹ Disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>

¹⁰ Voir : <https://www.coe.int/fr/web/children/children-s-strategy>

¹¹ Disponible à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046eb80>

Les lignes directrices ont pour objectif :

- i. la protection des droits des enfants, et notamment de ceux qui sont victimes de violences ;
- ii. la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des enfants ;
- iii. la promotion de l'adoption, de la mise en œuvre et du suivi de stratégies nationales intégrées pour la protection des enfants contre la violence ;
- iv. le renforcement de la coopération internationale en faveur de la défense des droits de l'enfant et de la protection des enfants contre la violence.

5. Les lignes directrices s'articulent autour d'un ensemble de principes généraux et de principes opérationnels, dont la reconnaissance est essentielle pour comprendre comment se manifeste la violence à l'égard des enfants et comment la combattre efficacement. Ces principes devraient inspirer l'ensemble des actions au niveau national, régional et local, des mesures d'éducation et de sensibilisation, des cadres juridiques, politiques et institutionnels, de la recherche et de la collecte de données pour lutter contre la violence à l'égard des enfants. C'est à l'aune de ces principes rappelés tout au long du rapport que seront évaluées les mesures prises par les États ayant répondu à l'enquête.

| Principes généraux | | Principes opérationnels |
|---|--|---|
| 1. Protection contre la violence | 5. Participation des enfants | 1. Nature multidimensionnelle de la violence |
| 2. Droit à la vie et aux meilleures chances possibles de survie et de développement | 6. Obligations de l'État | 2. Approche intégrée |
| 3. Non-discrimination | 7. Obligations et participation des autres acteurs | 3. Coopération transsectorielle |
| 4. Égalité des sexes | 8. Intérêt supérieur de l'enfant | 4. Prise en compte des diverses parties prenantes |

6. Le premier rapport de mise en œuvre intitulé « Une vie sans violence pour tous les enfants »¹², publié en 2019, examine les dix premières années d'existence des lignes directrices. Le rapport souligne que, outre les principes susmentionnés, les lignes directrices reposent par ailleurs sur trois éléments essentiels.
7. Le premier élément est l'élaboration d'une **stratégie nationale intégrée de protection des enfants contre la violence**. La stratégie devrait suivre un calendrier précis, fixer des objectifs réalistes, bénéficier de ressources humaines et financières suffisantes et être coordonnée et suivie par un organisme unique. Le terme « intégré » (principe opérationnel n° 2) sous-entend que l'approche adoptée pour lutter contre la violence à l'égard des enfants doit être globale, c'est-à-dire prendre en compte l'ensemble des facteurs qui, dans la société, permettent à la violence de se manifester sous diverses formes (principe opérationnel n° 1) et apporter une réponse d'ensemble à la violence

¹² Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/a-life-free-from-violence-for-all-children-report-on-action-taken-by-t/168098b166>

mobilisant l'ensemble des disciplines et secteurs concernés, à tous les niveaux de la société (local, régional, national) (principes opérationnels n^{os} 3 et 4).

8. Le deuxième élément essentiel est la mise en place de **services et de mécanismes adaptés aux enfants**. Les services et mécanismes en question doivent garantir l'égalité des droits des enfants (principes généraux n^{os} 3 et 4) et servir l'intérêt supérieur de l'enfant (principe général n° 8). Ils doivent également être à l'écoute des enfants et tenir compte de leur avis (principe général n° 5). Ce n'est qu'en instaurant un véritable dialogue avec les enfants et en apprenant aux gens à respecter leur opinion que ces services et mécanismes pourront répondre aux besoins réels des enfants.
9. Le troisième élément essentiel est l'instauration d'une **obligation de signaler les violences commises sur des enfants**. Les mécanismes de signalement obligatoire, quels qu'ils soient, devraient concerner l'ensemble des catégories professionnelles qui travaillent avec et pour des enfants et couvrir toutes les formes et tous les cas de violence sur enfant. Dans les pays où les procédures de signalement obligatoires suscitent des controverses, les signalements devraient au moins être vivement encouragés, notamment en adoptant des lois protégeant les professionnels à l'origine d'un signalement, et des outils appropriés pour identifier les mécanismes d'orientation pertinents et l'expertise sur des types spécifiques de violence. Le grand public devrait également être régulièrement informé, via des campagnes de sensibilisation, de l'existence de services de soutien en cas de violence ou d'abus à l'encontre d'enfants.
10. Le rapport de 2019 se fonde sur les réponses de 38 États membres du Conseil de l'Europe. Les principales conclusions¹³ tirées de ses réponses montrent que les États membres ont fait des progrès importants depuis l'adoption des lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence dix ans auparavant. Une majorité d'États membres ont mis en place des mesures, tant au niveau législatif qu'au niveau politique, afin de protéger les enfants de la violence et, dans de nombreux États, des stratégies et d'autres mesures politiques sont inspirées des lignes directrices et contiennent des objectifs clairs, assortis d'un calendrier précis.
11. En ce qui concerne les avancées, les domaines qui ont connu les principaux progrès sont le cadre familial et le milieu scolaire, les États membres ayant fortement mis l'accent sur les mesures visant à lutter contre la violence domestique. Il a également été constaté que de nombreux États membres tendaient à accorder de plus en plus d'importance à l'environnement numérique. Il est apparu que les États se concentraient tout particulièrement sur la violence sexuelle, la violence physique (notamment les châtements corporels) et la violence psychologique.
12. Une véritable prise de conscience semble avoir eu lieu au sujet de la nécessité de prendre en compte les diverses parties prenantes pour pouvoir offrir aux enfants des réponses adéquates.
13. En ce qui concerne les insuffisances, le rapport de 2019 a montré que la violence à l'égard des enfants dans les structures de placement n'avait pas reçu la même attention que la violence survenant dans le cadre familial ou le milieu scolaire. Des lacunes ont souvent été constatées dans le domaine de la formation professionnelle. Le domaine le plus problématique de la lutte contre la violence à l'égard des enfants était la collecte de données. Si les États membres ont fait état de certains progrès dans ce domaine, ils ont formulé de nombreuses observations sur les difficultés rencontrées. Compte tenu de l'absence persistante de méthodologie claire et cohérente et du manque fréquent d'un organisme de coordination unique, les données étaient incomplètes,

¹³ Conseil de l'Europe, Une vie sans violence pour tous les enfants - Rapport sur les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe, 2019, p.59-60.

incohérentes et/ou se chevauchaient ; il était donc difficile de les utiliser comme base pour améliorer les politiques de protection de l'enfance.

14. L'enquête de 2024 a montré qu'aujourd'hui encore, très peu d'États ont adopté des lois et des documents stratégiques faisant explicitement référence à la Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence¹⁴. Néanmoins, la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des enfants se poursuit et de nombreux États membres du Conseil de l'Europe mettent en œuvre des mesures conformes aux lignes directrices. En 2019, une grande majorité des États ayant adopté une stratégie nationale ou régionale de lutte contre la violence à l'égard des enfants ont indiqué que ces stratégies s'inspiraient au moins partiellement des lignes directrices¹⁵.
15. Le présent rapport, préparé sous la supervision du Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) et en particulier de son organe subordonné, le Comité d'experts sur la prévention de la violence (ENF-VAE), vise à faire le point sur les progrès accomplis par les États membres du Conseil de l'Europe au cours des cinq dernières années pour mettre en œuvre les lignes directrices et continuer à renforcer la protection des enfants contre toutes les formes de violence. **Il s'intéresse aux lois et aux stratégies nationales adoptées par les États membres pour protéger les enfants contre toutes les formes de violence, au contenu de ces stratégies, à la façon dont elles sont coordonnées, mises en œuvre et évaluées, et aux mesures prises par les États pour répondre à des enjeux essentiels tels que le signalement des actes de violence commis sur des enfants.**
16. Le rapport fournit une analyse critique de ces éléments et vise à évaluer l'efficacité et l'impact des lignes directrices en vue de favoriser des environnements plus sûrs pour les enfants en Europe. En outre, il offre l'occasion d'examiner la manière dont les manifestations de la violence à l'égard des enfants ont évolué depuis l'adoption des lignes directrices, eu égard, par exemple, à l'utilisation croissante de la technologie pour faciliter et commettre des actes de violence à l'égard des enfants, à l'augmentation des actes de violence commis par des enfants à l'encontre d'autres enfants (violence « entre pairs »), mais aussi à la hausse des cas de violence armée et du nombre d'enfants en situation de migration dans la région, situation qui accroît leur vulnérabilité à la traite, à l'exploitation et à d'autres formes de violence. Sur la base de cette « confrontation avec la réalité », le rapport conclut par quelques recommandations sur la manière dont les lignes directrices pourraient être mises à jour pour conserver toute leur pertinence dans le contexte actuel.

b. Méthodologie employée pour l'examen

Données et sources

17. L'analyse contenue dans ce rapport est basée sur les données primaires fournies par les États membres du Conseil de l'Europe entre décembre 2023 et mars 2024 dans le cadre de réponses à un questionnaire (Survey Monkey)¹⁶. Ce questionnaire contenait une partie quantitative composée de 39 questions fermées et une partie qualitative comportant 14 questions ouvertes. Une dernière question ouverte a été ajoutée à la fin,

¹⁴ Sur les 33 États ayant répondu à l'enquête de 2024, seuls l'Arménie, la Grèce, le Portugal et la Slovénie ont fourni des références juridiques et politiques mentionnant les lignes directrices, et les Pays-Bas ont fourni une référence à un document politique.

¹⁵ Conseil de l'Europe, Une vie sans violence pour tous les enfants - Rapport sur les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe, 2019, p.28-29.

¹⁶ Le rapport ne couvre pas les changements susceptibles d'être intervenus dans les États membres après cette période.

invitant les États répondeurs à ajouter toute précision qu'ils souhaitaient fournir concernant les questions fermées.

18. Au total, 34 des 46 États membres du Conseil de l'Europe (74 %) ont répondu au questionnaire¹⁷. Ce taux de réponse est légèrement inférieur à celui du rapport de 2019 « Une vie sans violence pour tous les enfants » (pour lequel 38 États membres ont fourni des informations), mais peut néanmoins être considéré comme un taux de réponse assez élevé, qui témoigne de l'intérêt porté au thème de la violence à l'égard des enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe.
19. En outre, l'analyse se fonde sur les normes internationales et régionales existantes relatives aux droits de l'enfant et à une justice adaptée aux enfants, telles que la CIDE et la Convention de Lanzarote, d'autres documents d'orientation pertinents¹⁸ et les récents rapports concernant la violence à l'égard des enfants, en particulier le rapport de 2019 sur « Une vie sans violence pour tous les enfants »¹⁹.

Analyse

20. Le rapport présente une analyse comparant les réponses des 33 États membres du Conseil de l'Europe qui ont répondu à la partie quantitative de l'enquête²⁰, ainsi qu'une évaluation globale de la mise en œuvre des lignes directrices, dans le but de fournir une vue d'ensemble de la manière dont les États membres du Conseil de l'Europe travaillent aux niveaux national et infranational pour lutter contre la violence à l'égard des enfants et mettre en œuvre les normes pertinentes en matière de droits de l'enfant telles qu'elles sont définies dans les lignes directrices.
21. Pour étayer l'évaluation, un indice de mise en œuvre de 80 % est requis. Ainsi, si au moins 80 % des États ayant répondu à l'enquête mettent en œuvre un principe déterminé ou se concentrent sur un domaine spécifique pertinent, le degré de mise en œuvre est considéré comme fort.
22. Le rapport prévoit un deuxième indice de mise en œuvre à 70 % : si moins de 70 % des États ayant répondu à l'enquête mettent en œuvre un principe déterminé ou se concentrent sur un domaine spécifique pertinent, le degré de mise en œuvre est considéré comme faible et la question doit faire l'objet d'une attention plus soutenue. Néanmoins, il convient de noter que, pour certains principes essentiels, seul un niveau de mise en œuvre proche de 100 % devrait être considéré comme suffisant. C'est le cas, par exemple, des dispositions légales érigeant la violence à l'égard des enfants en infraction et sous-tendant le droit de chaque enfant d'être protégé contre la violence.
23. Ces indices, auxquels il sera fait référence à plusieurs reprises tout au long du rapport, ont pour seul objectif de guider la lecture des résultats de l'enquête de 2024 et de fournir une vue d'ensemble des niveaux actuels de mise en œuvre des mesures de lutte contre la violence à l'égard des enfants. Sur la base de cette vue d'ensemble, il est possible de tirer certaines conclusions et de formuler des recommandations pour

¹⁷ Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Pays-Bas, Turquie. Il convient de noter que la Géorgie n'a pas répondu à la partie quantitative du questionnaire, qui contenait des questions fermées, et n'est donc pas prise en compte dans les pourcentages présentés dans ce rapport. Toutes les informations quantitatives sont basées sur un total de 33 États.

¹⁸ Notamment les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Il convient également de noter que la Commission européenne a adopté, le 23 avril 2024, la Recommandation (UE) 2024/1238 relative au développement et au renforcement de systèmes intégrés de protection de l'enfance dans l'intérêt supérieur de l'enfant, disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32024H1238>.

¹⁹ Conseil de l'Europe, Une vie sans violence pour tous les enfants - Rapport sur les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe, 2019.

²⁰ La Géorgie n'a répondu qu'aux questions ouvertes de la partie II du questionnaire et n'a donc pas pu être prise en compte dans l'analyse quantitative.

comblent les lacunes persistantes. Il convient de rappeler que les indices de référence ne sont pas figés et doivent être réexaminés et mis à jour régulièrement. Les indices utilisés aux fins de la présente analyse n'ont pas d'incidence au-delà de la portée du présent rapport.

Taux de mise en œuvre > 80 % = fort

Taux de mise en œuvre < 70 % = faible

Limites

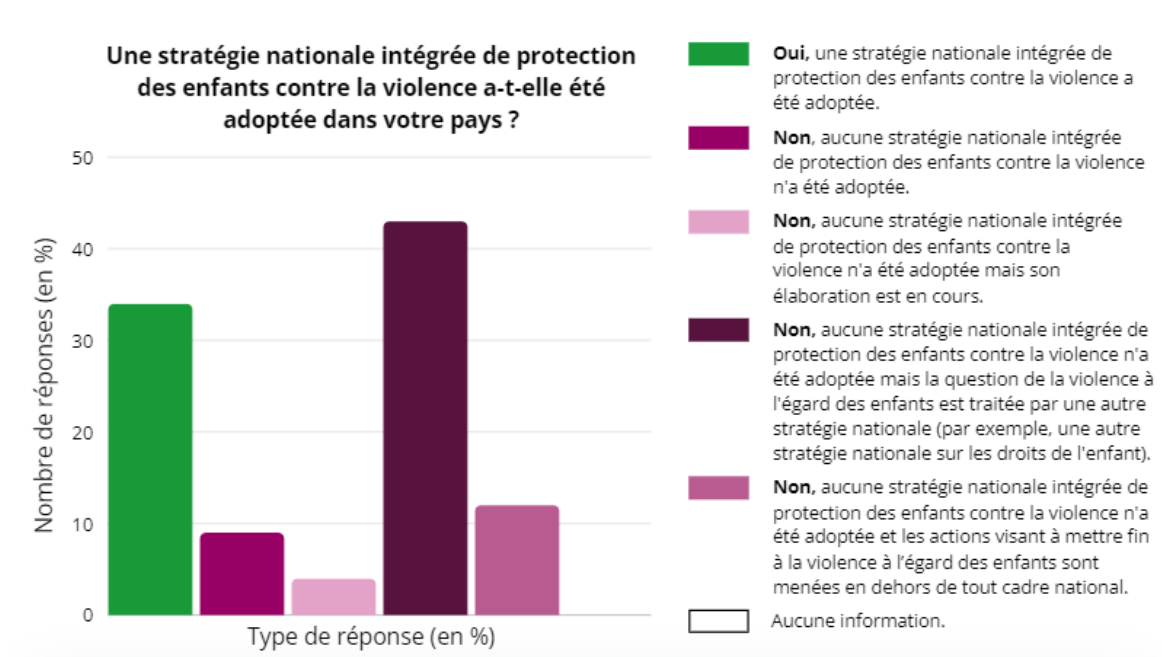
24. L'analyse peut être considérée comme objective puisqu'elle se fonde principalement sur les informations et les données fournies par les États eux-mêmes. Dans le même temps, les auto-évaluations des États peuvent être considérées comme une limite, car lorsque les réponses d'un État sont insuffisantes ou manquantes, aucune autre information n'est fournie sur ce pays. Cela ne signifie pas nécessairement qu'aucun effort n'est fait pour lutter contre la violence à l'égard des enfants ou pour mettre en œuvre les lignes directrices, mais simplement qu'aucune information n'a été recueillie.
25. Le questionnaire a été rédigé dans un langage aussi neutre que possible, en évitant de demander aux États d'évaluer eux-mêmes leurs réalisations et en se concentrant plutôt sur ce qu'ils considèrent être des difficultés persistantes et émergentes, ainsi que sur les instruments politiques qui existent pour lutter contre la violence à l'égard des enfants. Néanmoins, on ne peut garantir que tous les pays aient compris ou interprété les questions de la même manière, et leur évaluation de leurs propres efforts pour protéger les enfants de la violence peut donc varier.
26. Enfin, il convient de noter que, si ce rapport se concentre sur les stratégies nationales et régionales visant à protéger les enfants de la violence, il examine également d'autres mesures nationales visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants, même si ces mesures ne relèvent pas formellement d'une stratégie ou d'un document stratégique. Par conséquent, l'existence de corrélations entre les recommandations contenues dans les lignes directrices et les mesures mises en œuvre par les États membres du Conseil de l'Europe ne signifie pas nécessairement qu'il existe un lien de causalité entre les recommandations et ces mesures.

2. Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices par les États membres du Conseil de l'Europe

a. Adoption d'une stratégie nationale de protection des enfants contre la violence

Existence de stratégies de lutte contre la violence à l'égard des enfants

27. Dans un premier temps, il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe s'ils avaient adopté une stratégie nationale ou régionale de protection des enfants contre la violence.



28. Sur les 33 États ayant répondu à l'enquête, 11 États (33 %) ont répondu par l'affirmative, et un État a indiqué qu'une stratégie nationale intégrée de protection des enfants contre la violence était en cours d'élaboration. Sur les 22 États restants, un État n'a pas répondu à la question, sept États ont répondu qu'aucune stratégie n'avait été adoptée, et 14 États ont indiqué que la violence à l'égard des enfants relevait d'une autre stratégie nationale.
29. Afin de s'assurer que les États dotés d'une structure plus décentralisée puissent également répondre, une question portait sur l'existence de stratégies régionales de protection des enfants contre la violence. Quatre États²¹ (12 %) ont répondu à cette question par l'affirmative. Les autres États ont soit ignoré cette question, soit donné une réponse négative²².
30. À la question de savoir si la protection des enfants contre la violence fait partie d'une stratégie nationale plus large sur les droits de l'enfant et/ou la protection de l'enfance, sur les 33 États ayant répondu à l'enquête, 21 États (64 %) ont répondu par l'affirmative. Neuf États (27 %) ont indiqué que la protection des enfants contre la violence faisait partie d'une stratégie régionale plus large.
31. L'image qui se dessine est celle d'une région européenne²³ dans laquelle 29 des 33 États ayant répondu à l'enquête (88 %) disposent d'une stratégie nationale ou régionale spécifique, ou d'une stratégie nationale ou régionale plus large sur les droits de l'enfant, pour lutter contre la violence à l'égard des enfants.

²¹ Belgique, République slovaque, Suisse, Pays-Bas.

²² Il convient de noter que sur les quatre États disposant d'une stratégie régionale pour la protection des enfants contre la violence, deux disposent également d'une stratégie nationale (ce qui recoupe la question précédente). Au total, cela signifie que 13 États répondants disposent soit d'une stratégie nationale, soit d'une stratégie régionale pour la protection des enfants contre la violence, soit des deux.

²³ L'expression « région européenne » renvoie aux 46 États membres du Conseil de l'Europe.

Exemple

La Suède offre un exemple de processus d'élaboration d'une stratégie nationale intégrée de lutte contre la violence à l'égard des enfants. Le (précédent) gouvernement a nommé une commission d'enquête (janvier 2021-mai 2023) chargée de formuler des propositions en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des enfants. Le rapport de la commission contient des propositions concernant les buts et objectifs transsectoriels, un plan d'action contenant près de 60 mesures et un plan organisationnel de mise en œuvre et de suivi. Le rapport a fait l'objet d'une consultation publique et les propositions sont actuellement examinées par les services du gouvernement (actuel). Les objectifs proposés, par exemple l'objectif relatif au repérage des enfants exposés à la violence, sont capitaux et bien connus. Les prochains enjeux potentiels consisteront notamment à assurer une cohérence entre les différentes stratégies nationales transsectorielles et à trouver des moyens efficaces d'impliquer et de soutenir les secteurs clés, en particulier les services médico-sociaux, qui relèvent en grande partie de la compétence des pouvoirs locaux et régionaux.

Les défis posés par les stratégies de lutte contre la violence à l'égard des enfants

32. Les États ont ensuite été invités à identifier les **principaux défis que posent** dans le pays l'adoption, la mise en œuvre, l'évaluation et/ou la mise à jour de la stratégie nationale/régionale de protection des enfants contre la violence. La question était fermée et indiquait plusieurs réponses possibles.
33. De loin, le principal défi souligné par les États répondants est celui de garantir un financement suffisant pour atteindre effectivement les buts/objectifs fixés dans la stratégie, comme l'ont indiqué 16 États (50 %).
34. En outre, neuf États (28 %) ont répondu que les principaux défis concernaient l'évaluation de la stratégie et l'intégration des points de vue et opinions des enfants dans la stratégie, ainsi que des connaissances insuffisantes concernant la violence à l'égard des enfants.
35. Huit États (25 %) ont répondu que les principaux défis concernaient l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie, et six États ont indiqué que le défi était de mettre à jour la stratégie régulièrement et en temps utile.
36. Dans une question ouverte, les États ont été invités à donner des précisions sur le ou les principaux défis rencontrés dans leur pays en ce qui concerne l'adoption, la mise en œuvre, l'évaluation et/ou la mise à jour de la stratégie nationale/régionale de protection des enfants contre la violence.
37. Parmi les problèmes récurrents mentionnés par les États ayant répondu à l'enquête figurent l'instabilité politique et administrative, notamment en raison des changements fréquents de responsables politiques et administratifs, qui affectent la continuité et l'orientation des stratégies de protection de l'enfance, le manque de ressources, notamment financières et humaines, consacrées à la mise en œuvre et à l'actualisation de ces stratégies, et des niveaux de formation insuffisants des groupes professionnels concernés.
38. D'autres défis liés à des problématiques législatives et réglementaires concernent la difficulté d'aligner les lois nationales sur les normes internationales, d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre et de l'exécution et de mettre à jour les lois et les politiques en temps utile pour s'adapter aux nouveaux défis et aux évolutions sociétales.
39. Certains États ont également mentionné des problèmes de coordination entre les différentes instances gouvernementales et non gouvernementales chargées de la

protection de l'enfance, ou une collaboration inefficace entre les secteurs et les régions, entraînant des incohérences dans la mise en œuvre des politiques.

40. Les données et l'évaluation représentent un autre défi, tant en ce qui concerne la collecte de données complètes et fiables que la capacité d'exploiter ces données aux fins d'évaluer, améliorer et mettre à jour les stratégies. Ce point est également lié à un dernier défi mentionné par plusieurs États, à savoir des connaissances limitées ou insuffisantes des professionnels concernés au sujet des stratégies et des autres documents stratégiques visant à protéger les enfants de la violence et leur manque de formation sur les dernières méthodologies et pratiques en matière de protection de l'enfance.
41. Ces questions sont mentionnées à plusieurs reprises par de nombreux pays, ce qui témoigne des difficultés communes rencontrées à l'échelle internationale pour renforcer les stratégies de protection de l'enfance.

Axe des stratégies de lutte contre la violence à l'égard des enfants

42. En ce qui concerne l'**axe** des stratégies nationales et régionales ou des autres initiatives nationales visant à protéger les enfants de la violence, la lutte contre la violence à l'égard des enfants est la priorité la plus fréquemment citée, 31 États (94 %) ayant choisi cette réponse. La deuxième priorité la plus souvent mentionnée est la prévention et le repérage des violences à l'égard des enfants ainsi que la protection des droits des enfants victimes de violence. 29 États (88 %) ont indiqué que ces domaines étaient prioritaires.
43. En outre, 28 États (85 %) ont indiqué que leurs stratégies nationales ou régionales ou leurs autres initiatives visant à protéger les enfants de la violence couvrent la promotion des actions au niveau national, régional et/ou local pour lutter contre la violence à l'égard des enfants, ainsi que le renforcement de la coopération nationale pour protéger les enfants de la violence. Dans 27 États (82 %), le suivi de la mise en œuvre des actions visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants fait également partie de la stratégie nationale ou régionale.
44. Les domaines d'action les moins fréquemment mentionnés dans les stratégies nationales ou régionales ou dans d'autres initiatives étatiques visant à protéger les enfants de la violence sont la prise en charge des enfants ayant des comportements préjudiciables (75 %) et la poursuite des auteurs de violence à l'égard des enfants (75 %), ainsi que le renforcement de la coopération internationale pour protéger les enfants de la violence (64 %).

Exemple

En **Norvège**, un nouveau « Plan d'intensification de la lutte contre la violence et les abus envers les enfants et dans le cercle restreint (2024-2028) : assurer la sécurité pour tous » a été adopté afin d'accroître les efforts de prévention et de lutte contre la violence et les abus. Ce plan, qui s'étend à plusieurs ministères, est coordonné par une commission interministérielle. Le ministère de la Justice, fer de lance de cette action, a élaboré le plan d'intensification de la lutte en collaboration avec le ministère du Travail et de l'Inclusion, le ministère de l'Enfance et de la Famille, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Culture, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et le ministère des Affaires étrangères.

Ce plan comprend plus de 100 mesures visant à renforcer la prévention et la protection, à repérer davantage de cas et à garantir aux personnes en danger des soins et une prise en charge plus attentionnée et respectueuse. La violence et les abus constituent un problème de santé publique important, avec des conséquences potentiellement graves et durables pour les individus, en particulier les enfants, les jeunes et les adultes

concernés. Les services médico-sociaux jouent un rôle essentiel dans la prévention et le repérage des cas de violence, ainsi que dans le traitement des problèmes de santé qui peuvent en découler.

Le plan se concentre également sur les actions de prévention, les enquêtes et les poursuites menées par les forces de l'ordre. Les mesures comprennent le déploiement dans plusieurs districts de police du modèle RISK pour le traitement des cas de violence dans le cercle restreint de l'enfant. Les enquêtes sur les infractions commises contre des enfants sur internet seront améliorées et les mineurs de moins de 16 ans soupçonnés d'infractions sexuelles seront entendus dans des centres d'appui aux enfants.

Soulignant que la violence et les abus sont susceptibles d'entraîner des répercussions intergénérationnelles dans la mesure où ils touchent des enfants et des jeunes vulnérables et augmentent leur vulnérabilité à d'autres violences ou actes illicites, le plan cible les services de protection de l'enfance et de la famille, les services de santé et de médecine scolaire, la police et le secteur associatif.

Les personnes victimes de violences et d'abus ne devraient pas en supporter seules le poids, en particulier lorsque ce sont des enfants. Les services publics devraient améliorer leur capacité à identifier les personnes en danger, et chacun doit savoir qu'il est possible d'obtenir de l'aide en contactant la police, les centres d'aide d'urgence et les services de protection de l'enfance.

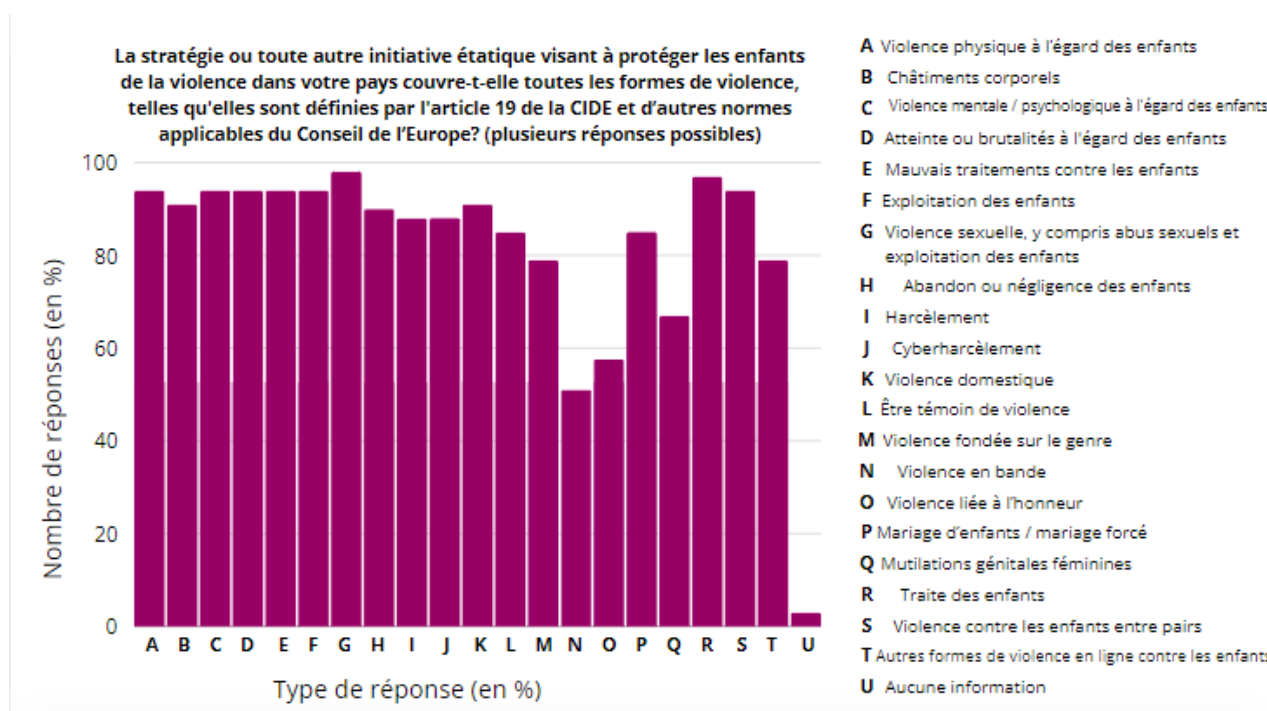
Le plan vise à permettre de lutter de façon plus systémique et coordonnée contre la violence et les abus, à réduire le nombre de victimes et à veiller à ce qu'un plus grand nombre d'individus reçoivent l'assistance et la protection nécessaires. Une commission d'enquête spéciale a été créée pour traiter les cas de violence, d'abus ou de négligence grave à l'égard des enfants et des jeunes. En outre, un soutien accru est apporté aux programmes de subvention des projets de soutien à la parentalité dans les communes et à la nomination de conseillers à la diversité (anciennement conseillers aux minorités) dans les écoles.

Le plan comprend un chapitre consacré à la violence et aux abus dans les communautés sâmes. En collaboration avec le Parlement sâme, des mesures ont été élaborées pour améliorer la compréhension linguistique et culturelle au sein de la police et du dispositif de soutien, créer un centre d'appui spécialisé pour les enfants sâmes et veiller à ce que les victimes de violence au sein de la population sâme bénéficient d'une assistance équitable.

b. Contenu des stratégies nationales de protection des enfants contre la violence

45. La violence à l'égard des enfants se manifeste sous de nombreuses formes et survient dans tous les espaces où les enfants vivent et évoluent. Néanmoins, les États ont abordé la question de la violence à l'égard des enfants de différentes manières, en se concentrant plus ou moins sur certaines formes de violence et en accordant plus d'attention à certains environnements qu'à d'autres. Les raisons de ces différences dépassent le cadre du présent rapport, mais il est essentiel d'identifier les formes de violence qui nécessitent une attention particulière et les environnements qui requièrent des efforts supplémentaires pour prévenir la violence et protéger les enfants.
46. Comme cela est indiqué dans l'introduction du présent rapport, le premier principe opérationnel des lignes directrices traite de la nature multidimensionnelle de la violence à l'égard des enfants et souligne l'importance de prendre en compte les multiples et diverses manifestations de cette violence.

47. Pour comprendre la façon dont les États membres du Conseil de l'Europe abordent cet aspect, l'enquête de 2024 contenait des questions leur demandant d'indiquer les **formes de violence** sur lesquelles ils se concentrent dans leurs stratégies et/ou les autres actions visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants.



48. Le graphique ci-dessus montre clairement que les États membres du Conseil de l'Europe adoptent une approche élargie de la violence à l'égard des enfants. Pour la plupart des formes de violence à l'égard des enfants, plus de 80 % des États répondants ont indiqué agir, sous une forme ou une autre²⁴.
49. Toutefois, les données montrent également que certaines formes de violence à l'égard des enfants reçoivent encore moins d'attention que d'autres. C'est le cas de la violence fondée sur le genre (79 %), des mutilations génitales féminines (67 %), de la violence liée à l'honneur (58 %) et de la violence en bande (52 %).
50. Si on compare ces chiffres à ceux du rapport de mise en œuvre de 2019, qui montrait que la violence sexuelle, la violence physique et la violence psychologique étaient les formes de violence les plus fréquemment mentionnées comme faisant l'objet d'une attention de la part des États²⁵, les pourcentages figurant ci-dessus dans le graphique sur l'enquête de 2024 tendent à indiquer que les États adoptent aujourd'hui une perspective beaucoup plus large et se concentrent sur un éventail beaucoup plus vaste de formes de violence.
51. En particulier, la perception des enfants témoins de violences a considérablement évolué, et il est de plus en plus souvent reconnu qu'ils sont également victimes de violences. Dans l'enquête de 2024, 80 % des États ont indiqué qu'ils considéraient les

²⁴ Voir les indices définis aux paragraphes 21 à 23 du présent rapport.

²⁵ Conseil de l'Europe, Une vie sans violence pour tous les enfants - Rapport sur les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe, 2019, p. 31. À l'époque, environ la moitié des États répondants ont fourni de telles réponses.

- enfants témoins de violences comme des victimes de violences, contre un seul État en 2019²⁶.
52. En ce qui concerne les différents **contextes dans lesquels peut se manifester la violence à l'égard des enfants**, les États semblent également avoir beaucoup progressé dans leur compréhension des différents contextes et dans l'attention qu'ils leur portent. Par rapport à l'examen de 2019, les États qui ont répondu à l'enquête de 2024 tendent à lutter contre la violence dans un nombre de contextes bien plus grand.
53. Les principales formes de violence à l'encontre des enfants, retenant l'attention de 97 % des États ayant répondu au questionnaire, sont les suivantes 1) la maison / la sphère privée / la famille, 2) l'école / les établissements d'enseignement, et 3) le placement institutionnel / familial (ou de type familial)²⁷.
54. Ces contextes sont suivis de près par celui de la violence contre les enfants en ligne (94 %) et par celui de la violence dans le sport (91 %). Il convient de noter que, ces dernières années, le Conseil de l'Europe comme de nombreuses autres parties prenantes œuvrant pour les droits de l'enfant au niveau international ont accordé une attention particulière à ces contextes de violence²⁸. Cela a pu contribuer à attirer l'attention des États membres sur la nécessité de s'intéresser de plus près à la violence à l'égard des enfants dans ces contextes spécifiques.
55. Parmi les contextes les moins souvent abordées par les États figurent la violence à l'égard des enfants dans un cadre religieux (61 %) et la violence à l'égard des enfants dans le contexte des voyages et du tourisme (70 %). En ce qui concerne le premier contexte cité, cela peut s'expliquer par le fait que, historiquement, les États ne traitaient pas la question de la violence à l'égard des enfants dans le cadre religieux, même si la situation a commencé à évoluer avec la récente révélation des taux élevés d'enfants victimes d'abus sexuels dans l'Église catholique²⁹. Au vu de cette situation, le pourcentage de 61 % d'États abordant la question de la violence à l'égard des enfants dans le cadre religieux semble beaucoup trop faible, et il s'agit d'un domaine auquel les États devraient encore s'intéresser davantage. En ce qui concerne le deuxième contexte, la violence et l'exploitation dans le contexte des voyages et du tourisme ont souvent tendance à être perçues comme un phénomène auquel les touristes et les voyageurs européens contribuent en dehors des États membres du Conseil de l'Europe et pas nécessairement comme un problème affectant les enfants en Europe³⁰. Néanmoins, des études ont montré que ce phénomène existe également dans la région européenne³¹, et les États membres du Conseil de l'Europe devraient s'y attaquer conjointement, eu égard à son caractère transnational.

²⁶ N.B. Une certaine prudence dans l'interprétation de ces données s'impose, car les questionnaires n'ont pas été formulés de manière identique en 2019 et en 2024, et les différences dans la manière de poser certaines questions peuvent aussi, dans une certaine mesure, avoir influencé les résultats.

²⁷ En 2019, les environnements les plus fréquemment cités sont l'environnement numérique, le milieu familial et l'environnement scolaire, suivis par les institutions de soins alternatifs.

²⁸ Voir par exemple la campagne du Conseil de l'Europe « Donnons de la voix » : <https://www.coe.int/fr/web/sport/start-to-talk> et le projet conjoint CdE-UE "Child safeguarding in sport" (2020-2022) : <https://pjp-eu.coe.int/en/web/pss> (en anglais uniquement). D'autres initiatives sont par exemple : <https://worldathletics.org/news/news/new-research-child-abuse-in-sport> (en anglais uniquement) et :

²⁹ Voir par exemple : "Pourquoi la foi ? Engager les mécanismes de la foi pour mettre fin à la violence à l'égard des enfants", section 5 "S'attaquer aux abus et aux pratiques violentes liés à la foi", disponible à l'adresse suivante : <https://uefa-safeguarding.eu/boite-outils-sur-la-sauvegarde-de-lenfance-et-cours-en-ligne-de-luefa>.

³⁰ Voir par exemple : Koning, A., & van Wilsem, J. (2023), "The Context of Sexual Exploitation of Children by Tourists and Travelers: A Cross-National Comparison of Destination Countries and Non-Destination Countries", in : *International Criminal Justice Review*, 33(4), p.349-366. <https://doi.org/10.1177/10575677221081875> (en anglais uniquement).

³¹ Voir par exemple : ECPAT International, Global Study on sexual exploitation of children in travel and tourism - Regional report Europe, 2016 . Disponible à l'adresse : https://ecpat.de/wp-content/uploads/2018/08/SECTT_Region-EUROPE.pdf (en anglais uniquement)

56. Les domaines dans lesquels se manifeste la violence à l'égard des enfants auxquels les États répondants devraient accorder davantage d'attention sont le cadre culturel/artistique (actuellement pris en compte par 73 % des États répondants), la violence à l'égard des enfants dans la rue (76 %) et dans la communauté (79 %)³².
57. Une question spécifique portait également sur la violence entre pairs. Les réponses ont montré que 82 % des États répondants s'intéressent à cette forme de violence au sens large, tandis que 9 % ont déclaré qu'ils s'y intéressent, mais uniquement dans le cadre spécifique de l'environnement scolaire/éducatif. À titre d'exemples d'actions concrètes, les États ont mentionné des programmes ou des protocoles spécifiques, tels que des protocoles sur le harcèlement scolaire, des programmes de médiation entre pairs ou des programmes pédagogiques.
58. Les réponses ont montré que, si beaucoup d'États membres du Conseil de l'Europe prêtent attention à la violence entre enfants, le champ et les modalités d'action varient, certains États limitant leur action à des environnements spécifiques tels que l'école. Si la violence entre pairs peut effectivement être répandue dans les écoles et les autres établissements d'enseignement, elle est également de plus en plus présente dans l'environnement numérique, par exemple sous la forme de cyberintimidation³³.

Exemples

Au **Luxembourg**, le projet « *S-Team : Setz dech an !* », lancé à l'automne 2021, a pour objectif de contribuer à l'amélioration du vivre-ensemble dans les établissements de l'enseignement fondamental et secondaire ainsi que dans les maisons relais en responsabilisant les enfants et les jeunes quant à leur rôle dans la prévention de la violence et en les incitant à réaliser des activités de sensibilisation et de prévention de la violence dans leur école/maison relais. De plus, le projet prévoit la mise en place d'une offre de médiation par les pairs³⁴.

En **Slovénie**, le ministère de l'Éducation a commandé un projet de recherche ciblé relatif à la lutte contre la violence entre pairs, qui doit être réalisé entre 2023 et 2025. Le projet vise à fournir une analyse de la situation actuelle et à mettre à jour le cadre méthodologique de l'étude sur la violence entre pairs.

Les recherches porteront sur la question de savoir si certaines catégories d'élèves (par exemple les élèves appartenant à un sexe ou à une classe sociale déterminée, ceux qui ont une origine raciale ou ethnique, un statut social, un handicap ou des besoins spécifiques) sont plus ou moins représentées chez les auteurs et/ou les victimes de violences entre pairs. L'étude examinera également si les statuts d'auteur et de victime se recoupent dans certaines catégories d'élèves. Le projet étudiera enfin la manière dont les différentes écoles primaires perçoivent, préviennent et combattent la violence entre pairs.

59. Globalement, les données indiquent que la majorité des États membres du Conseil de l'Europe semblent reconnaître la nature multidimensionnelle de la violence à l'égard des enfants, mais il subsiste des différences concernant les formes spécifiques de violence et les domaines visés.

³² Voir les indices définis aux paragraphes 21 à 23 du présent rapport.

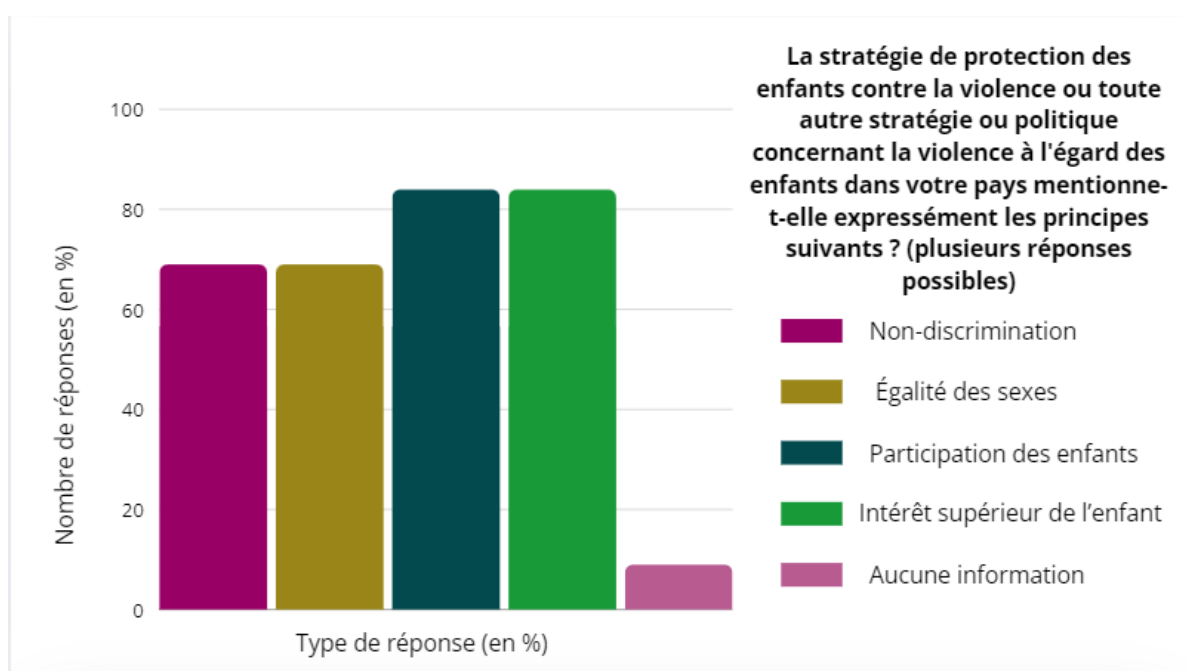
³³ Voir par exemple : Organisation mondiale de la santé et HBSC, A focus on adolescent peer violence and bullying in Europe, central Asia and Canada : Health Behaviour in School-aged Children international report from the 2021/2022 survey, Volume 2, disponible à l'adresse suivante :

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/376323/9789289060929-eng.pdf> (en anglais uniquement); I. Carvalho Relva et al., "Cyberbullying: A Form of Peer Violence in the Digital Era" in: Handbook of Research on Bullying in Media and Beyond ;

³⁴ <https://www.script.lu/fr/activites/projets-conclus/s-team-setz-dech>.

Inclusion de principes fondamentaux dans la lutte contre la violence à l'égard des enfants

60. Comme cela a été indiqué en introduction au présent rapport, les lignes directrices contiennent huit principes généraux. Quatre d'entre eux ont été sélectionnés aux fins d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'enquête de 2024.
61. Il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe si, dans leurs stratégies nationales ou régionales, ou dans toute autre initiative étatique de protection des enfants contre la violence, ils mentionnent expressément certains principes fondamentaux relatifs aux droits de l'enfant : l'**intérêt supérieur de l'enfant** (article 3 de la CIDE et principe général n° 8 des lignes directrices), la **participation des enfants** (le droit de l'enfant d'être entendu, article 12 de la CIDE et principe général n° 5 des lignes directrices), la **non-discrimination** (article 2 de la CIDE et principe général n° 3 des lignes directrices) et l'**égalité des sexes** (principe général n° 4 des lignes directrices).



62. 27 États (82 %) ont répondu qu'ils mentionnaient expressément les principes de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la participation des enfants, ce qui témoigne d'un engagement fort en faveur de ces deux principes fondamentaux des droits de l'enfant dans l'ensemble de la région³⁵.
63. Il convient de noter que la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) fait de la participation des enfants l'un de ses six piliers, dans la partie intitulée « Donner la parole à chaque enfant », et l'aborde de manière transversale dans l'ensemble de la Stratégie³⁶. La participation des enfants a été un domaine prioritaire dans toutes les stratégies du Conseil de l'Europe³⁷.
64. 22 États (67 %) ont également répondu qu'ils mentionnaient expressément les principes de non-discrimination et d'égalité des sexes³⁸. Ce taux nettement inférieur

³⁵ Voir les indices définis aux paragraphes 21 à 23 du présent rapport.

³⁶ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child>

³⁷ Voir par exemple : <https://www.coe.int/fr/web/children/children-s-strategy>.

³⁸ Voir les indices définis aux paragraphes 21 à 23 du présent rapport.

illustre le fait que, dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul³⁹, les États membres du Conseil de l'Europe doivent encore intégrer ces principes et travailler plus activement pour lutter contre la violence commise à l'encontre de groupes spécifiques d'enfants. Le Conseil de l'Europe vient d'adopter sa nouvelle Stratégie pour l'égalité de genre 2024-2029, faisant de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des filles un domaine prioritaire⁴⁰. Un État répondant a omis cette question et trois n'ont pas fourni d'informations.

65. Une autre question approfondie concernait la **participation des enfants** et visait à savoir si la stratégie de protection des enfants contre la violence ou toute autre stratégie ou politique concernant la violence à l'égard des enfants traite de la participation des enfants, selon laquelle les enfants devraient être habilités et activement invités à participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions et programmes de prévention de la violence.
66. À cette question, 30 % des États (10)⁴¹ ont répondu par l'affirmative, et 27 % (9) ont répondu par l'affirmative, en précisant cependant que la participation des enfants est prévue, mais ne couvre pas toutes les étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des actions et des programmes. Deux États ont répondu que la participation des enfants est prévue, mais sans préciser à quel stade et selon quelles modalités. Huit États ont répondu que la participation des enfants n'est pas prévue, mais deux d'entre eux ont indiqué que, dans la pratique, la participation des enfants est mise en œuvre. Trois États n'ont fourni aucune information et un État n'a pas répondu à la question.

Exemples

En **Allemagne**, la loi visant à renforcer la protection des enfants et des adolescents, entrée en vigueur le 10 juin 2021, a permis de mettre en œuvre une réforme globale de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Les normes professionnelles en matière de protection de l'enfance ont ainsi été considérablement améliorées, notamment dans le domaine de la coopération entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, mais aussi dans le domaine de l'évaluation des risques et du placement des enfants.

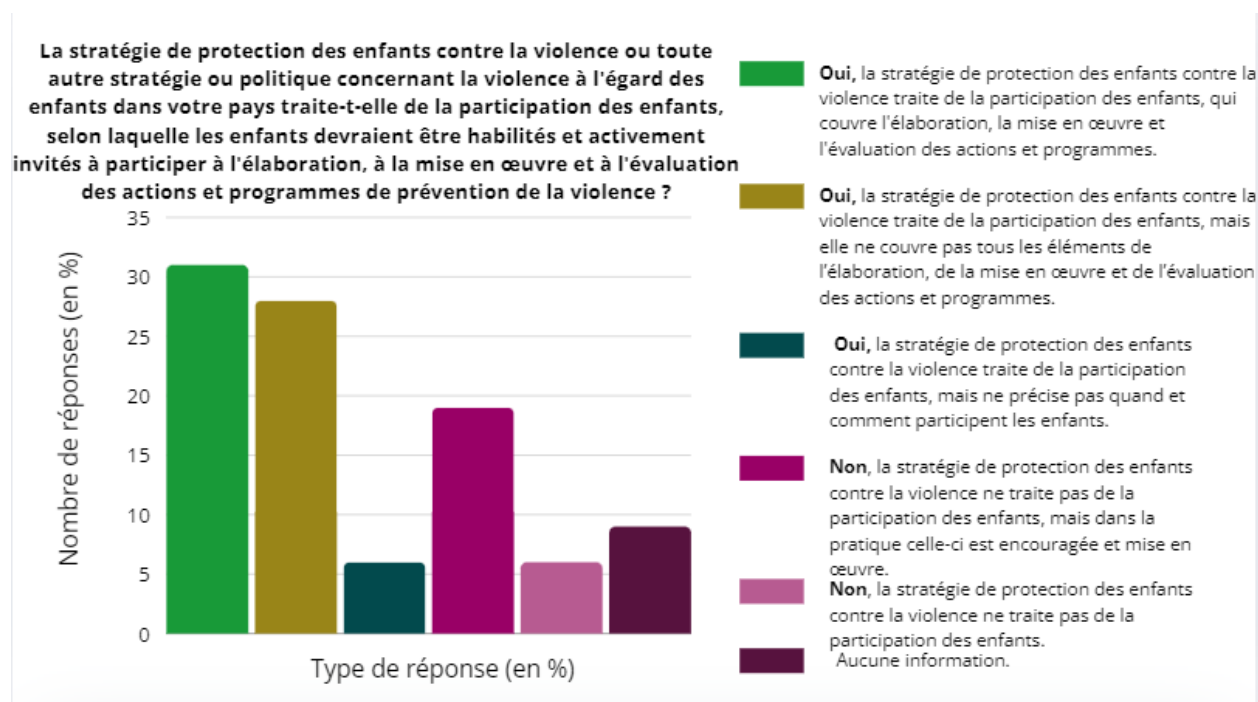
Le droit des enfants et des adolescents à une assistance, introduit par la loi fédérale sur la protection de l'enfance (*Bundeskinderschutzgesetz*) conformément à l'article 8 (3) du SGB VIII, a été renforcé. Le centre d'assistance ou le bureau de protection de la jeunesse n'est plus tenu de constater l'existence d'une situation d'urgence et de conflit pour que l'enfant ou l'adolescent puisse recevoir de l'aide indépendamment de l'intervention de ses tuteurs légaux. L'accès des enfants et des jeunes aux services d'assistance a donc été élargi, leurs droits renforcés et les obstacles supprimés.

En **République tchèque**, la stratégie contient une série de mesures directement liées à la violence à l'égard des enfants, telles que le développement de méthodes de travail social avec les enfants en danger, plus particulièrement axées sur les dangers du numérique, la violence domestique et la violence fondée sur le genre. D'autres mesures visent à donner aux enfants les moyens d'agir et à les associer aux processus qui les concernent dans le cadre de la participation des enfants.

³⁹ Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/>.

⁴⁰ La stratégie a été adoptée en mars 2024 et est disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/prems-080324-fra-2573-gender-equality-strategy-2024-29-txt-web-a5-1-27/1680afc66c>

⁴¹ Albanie, Andorre, Arménie, Bulgarie, Croatie, Roumanie, République slovaque, Espagne, Suède, Turquie.



Mesures de prévention de la violence à l'égard des enfants

67. L'enquête de 2024 envoyée aux États membres du Conseil de l'Europe comprenait également des questions visant à identifier le type d'actions contenues dans les stratégies nationales ou régionales ou dans d'autres initiatives étatiques visant à protéger les enfants de la violence, comme le prévoient les lignes directrices.

Construire une culture du respect des droits de l'enfant

« La stratégie devrait avoir comme objectif principal une modification qualitative de la perception des enfants et de l'enfance en général, ainsi que de la violence à l'égard des enfants. Cet objectif ne sera atteint que lorsque toutes les couches de la société seront suffisamment sensibilisées aux droits de l'enfant et aux conséquences néfastes de la violence faite aux enfants ; lorsque les cultures et les pratiques organisationnelles auront été renforcées à cet égard et que des passerelles auront été jetées entre les différentes professions pour permettre une plus grande et meilleure protection des enfants ; lorsque les mentalités auront changé, notamment grâce aux technologies modernes de l'information et de la communication ; quand les conditions économiques et sociales associées à la violence auront changé. En d'autres termes, un tel changement ne sera possible que lorsqu'une véritable culture de respect des droits de l'enfant imprégnera le tissu social ».

Les lignes directrices citent trois domaines essentiels pour construire une culture de respect des droits de l'enfant :

- l'éducation et la sensibilisation
- la formation professionnelle
- les médias et la société de l'information

68. La prévention de la violence et la protection des enfants contre la violence nécessitent une prise de conscience des manifestations de cette violence, pas uniquement de la part des professionnels ou de groupes spécifiques de la société, mais à tous les

niveaux dans la population, y compris de la part du grand public. Dans l'enquête de 2024, il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe si la stratégie nationale ou régionale de protection des enfants contre la violence, ou tout autre stratégie ou politique concernant la violence à l'égard des enfants, couvrait la sensibilisation et l'éducation.

69. Les 33 États répondants étaient pleinement d'accord sur ce point et ont tous répondu que les activités de sensibilisation et d'éducation faisaient partie des mesures qu'ils prenaient pour lutter contre la violence à l'égard des enfants. Quatre États ont nuancé leur réponse en indiquant que ces activités ne sont menées que de façon limitée et/ou uniquement dans certains domaines, et, dans les questions ouvertes permettant aux États de fournir des informations plus détaillées, certains ont indiqué que la sensibilisation restait un défi.
70. Les données de l'enquête indiquent qu'en ce qui concerne la sensibilisation et l'éducation comme mesures de prévention de la violence à l'égard des enfants, les États adhèrent pleinement, directement ou indirectement⁴², à ce qui est énoncé dans les lignes directrices. Néanmoins, les réponses à l'enquête ont montré que la mise en œuvre n'est pas toujours considérée comme suffisante et qu'une plus grande sensibilisation serait encore nécessaire⁴³. C'est notamment le cas du grand public⁴⁴, dont le manque d'intérêt et de connaissances risque d'entraver la prévention et la protection efficaces des enfants contre la violence⁴⁵ : trop de personnes pensent encore qu'il est acceptable de punir les enfants et elles ne signalent pas les violences commises à leur encontre⁴⁶.
71. La formation des professionnels travaillant directement et indirectement pour et avec les enfants constitue un autre élément important de la prévention et de la protection des enfants contre la violence. Il a été demandé aux États si leurs stratégies ou documents stratégiques concernant la violence à l'égard des enfants couvraient la formation de tous les groupes professionnels compétents.
72. 32 des 33 États ayant répondu à l'enquête (97 %) ont indiqué que la formation des professionnels travaillant avec et pour les enfants faisait partie de leur stratégie de lutte contre la violence à l'égard des enfants. Dans 18 États, une telle formation existe pour tous les groupes professionnels compétents, tandis que dans huit des États, elle ne couvre pas tous les groupes compétents mais seulement certains d'entre eux. Six États ont mentionné la pratique particulièrement prometteuse qui consiste à englober dans leur formation pour les professionnels non seulement tous les groupes professionnels compétents, mais aussi expressément les bénévoles travaillant pour et avec les enfants⁴⁷.

Exemples

L'Andorre, l'Estonie, le Luxembourg, l'Espagne, la Suisse et la Turquie ont indiqué que leurs formations pour les professionnels étaient non seulement destinées à tous les groupes professionnels compétents, mais aussi expressément aux bénévoles travaillant pour et avec les enfants.

⁴² Comme indiqué dans l'introduction de ce rapport, il convient de noter que la corrélation entre ce que les lignes directrices énoncent et ce que les États membres du Conseil de l'Europe mettent en œuvre ne démontre pas nécessairement un lien de causalité.

⁴³ Réponse de la Bosnie-Herzégovine.

⁴⁴ Réponses de la France et de la Slovaquie.

⁴⁵ Réponses de la République slovaque et de l'Espagne.

⁴⁶ Réponses d'Andorre et d'Estonie.

⁴⁷ Andorre, Estonie, Luxembourg, Espagne, Suisse et Turquie.

73. Enfin, il a été demandé aux États si une stratégie ou un autre document stratégique visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants mentionnait le rôle des médias, en ligne et hors ligne. Les réponses à cette question sont plus contrastées : seuls 19 États ont répondu par l'affirmative pour les médias en ligne et hors ligne, et un État supplémentaire a répondu par l'affirmative pour les médias en ligne, soit un total de 61 % des 33 États répondants. 11 États (33 %) ont répondu que le rôle des médias n'est pas pris en compte dans les stratégies ou autres documents stratégiques visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants, et deux États n'ont pas répondu à cette question.
74. Les données recueillies sur cette question indiquent que des efforts supplémentaires peuvent être nécessaires afin de souligner l'importance du rôle des médias pour prévenir la violence à l'égard des enfants et pour construire une culture de respect des droits de l'enfant, comme l'indiquent les lignes directrices⁴⁸.

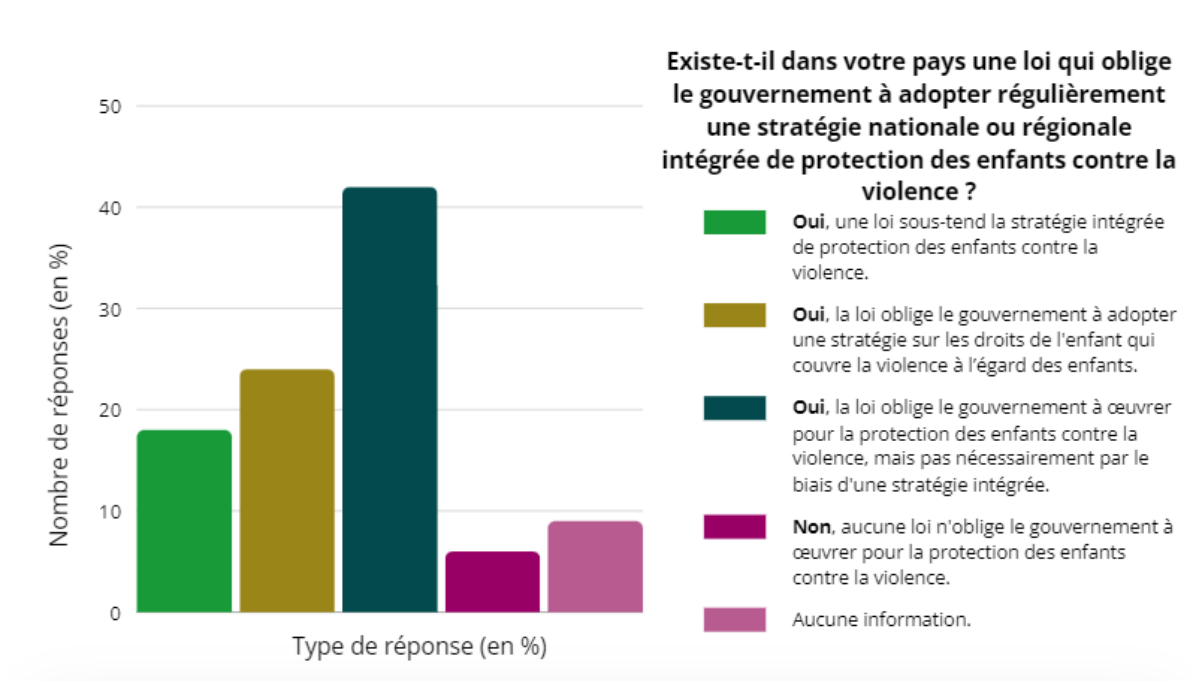
c. Cadres juridiques nationaux de protection des enfants contre la violence

Cadres juridiques

Les lignes directrices insistent sur l'importance de disposer de cadres solides pour lutter contre la violence à l'égard des enfants et soulignent la nécessité de mettre en place un cadre juridique complet garantissant le respect des normes internationales relatives aux droits de l'enfant et traitant de la prévention et de l'interdiction de la violence, du rôle des personnes morales, des sanctions et des mesures, des circonstances aggravantes, des questions de compétence, des délais de prescription et de l'application effective de la législation.

75. Outre les cadres politiques de protection des enfants contre la violence pouvant être prévus dans des stratégies nationales ou régionales, l'enquête 2024 a cherché à savoir si les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des **cadres juridiques pour prévenir la violence à l'égard des enfants, protéger les enfants de la violence et poursuivre les auteurs**, conformément aux dispositions du chapitre 5 des lignes directrices.
76. La première question visait à savoir si les États membres ont adopté des lois obligeant le gouvernement à adopter régulièrement une stratégie nationale ou régionale intégrée de protection des enfants contre la violence.
77. La réponse la plus fréquente est que la loi oblige le gouvernement à œuvrer pour la protection des enfants contre la violence, mais pas nécessairement par le biais d'une stratégie intégrée (14 États, 42 %), ou que la loi oblige le gouvernement à adopter une stratégie sur les droits de l'enfant qui couvre la violence à l'égard des enfants (8 États, 24 %). Six États ont répondu qu'une loi sous-tend la stratégie intégrée de protection des enfants contre la violence (18%).

⁴⁸ Voir les indices définis aux paragraphes 21 à 23 du présent rapport.



78. Il en ressort que 28 des 33 États répondants (85 %) disposent d'un cadre juridique qui soutient et/ou sous-tend la lutte contre la violence à l'égard des enfants. Seuls deux États ont répondu qu'aucune loi n'obligeait le gouvernement à œuvrer pour la protection des enfants contre la violence.
79. L'enquête contient ensuite des questions plus poussées portant sur la manière dont ces cadres juridiques couvrent la prévention de la violence à l'égard des enfants, d'une part, et l'interdiction de la violence à l'égard des enfants, d'autre part.
80. La question relative à la prévention de la violence contient une liste de mesures contribuant à prévenir la violence à l'égard des enfants, tels que l'enregistrement des naissances et la fixation d'un âge minimal pour le consentement sexuel et le mariage. La plupart des États répondants ont indiqué que ces mesures avaient été prises. En particulier, il a été confirmé que l'enregistrement des enfants dès leur naissance constituait une obligation légale dans les 33 États répondants (100 %), et 32 États (97 %) ont répondu qu'ils avaient mis en place des lois nationales fixant pour le mariage un âge minimal qui n'est pas trop bas et qui s'applique à la fois aux garçons et aux filles, ainsi qu'un âge minimal pour le consentement sexuel⁴⁹.
81. 88 % des États répondants ont indiqué qu'ils interdisaient, en vertu de la loi, le recrutement de personnes condamnées pour des infractions de violences sur enfants, notamment sexuelles, à des postes qui les amènent à s'occuper d'enfants⁵⁰, et 85 % ont répondu que la loi prévoyait l'élaboration de programmes et de mesures d'intervention en vue d'évaluer et de prévenir les risques de commission de violences à l'égard des enfants, ainsi qu'une obligation de respecter le droit de l'enfant d'être entendu et de prendre dûment en considération les opinions de l'enfant.

⁴⁹ Voir l'[Étude comparative de l'âge légal pour entretenir des activités sexuelles dans les États parties à la Convention de Lanzarote](#) et l'[Étude comparative de la prescription des infractions sexuelles commises sur enfant dans les États parties à la Convention de Lanzarote](#).

⁵⁰ Il est rappelé que l'article 5§3 de la Convention de Lanzarote, à laquelle tous les États défendeurs sont parties, exige des États qu'ils veillent à ce que l'accès aux professions dont l'exercice implique des contacts réguliers avec des enfants soit limité aux candidats qui n'ont pas été condamnés pour des actes d'exploitation ou d'abus sexuels sur des enfants, y compris des actes non violents.

82. Cependant, seuls 73 % des États ont déclaré avoir mis en place des lois qui incluent dans les programmes scolaires une éducation complète à la sexualité adaptée à l'âge des enfants, afin de prévenir la violence à leur égard.
83. À ce sujet, il convient de noter qu'en 2020, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié dans le Carnet des droits de l'homme un article intitulé « *Une éducation sexuelle complète protège les enfants et contribue à rendre la société plus sûre et inclusive* »⁵¹, puis, en 2024, un rapport sur « *La santé et les droits sexuels et reproductifs en Europe : progrès et défis* »⁵². Le rapport souligne les progrès importants marqués ces dernières années par certains États membres en vue de mettre en place, dans le cadre scolaire, une éducation complète à la sexualité adaptée à l'âge et fondée sur des données probantes. Cependant, le rapport souligne également que, « un peu partout en Europe, des manques et des difficultés persistent dans la planification et la mise en œuvre d'une éducation complète à la sexualité, et des idées fausses et nuisibles circulent sur l'éducation complète à la sexualité, empêchant de nombreux enfants et jeunes d'accéder à cette forme importante d'éducation ».
84. L'ENF-VAE a approuvé, en mars 2024, une étude de faisabilité sur l'éducation complète à la sexualité adaptée à l'âge afin de renforcer les réponses pour entre autres prévenir et combattre la violence à l'égard des enfants, y compris la violence sexuelle et les comportements préjudiciables ou à risque⁵³. Lors de sa réunion plénière de mai 2024, le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) a en outre chargé son groupe d'experts d'élaborer un projet de recommandation sur la base de cette étude, pour adoption par le Comité des Ministres.
85. Le maillon le plus faible du cadre juridique visant à prévenir la violence à l'égard des enfants concerne la conception d'un système permettant de se renseigner de manière approfondie sur les personnes qui travaillent directement ou indirectement pour et avec des enfants, à quelque titre que ce soit, tout en garantissant un équilibre approprié entre le droit des enfants d'être protégés contre la violence et le droit de chacun à une bonne réputation. 67 % des États ont mis en place des dispositions légales applicables aux personnes qui travaillent directement pour et avec des enfants, mais 33 % seulement disposent d'un tel système pour les personnes qui travaillent indirectement pour et avec des enfants.
86. Cette analyse montre que, si certains éléments fondamentaux, tels que l'enregistrement des naissances et la fixation d'un âge minimal pour le consentement sexuel et le mariage, sont largement pris en compte par les États membres du Conseil de l'Europe, ils abordent moins souvent les aspects touchant aux systèmes de prise de renseignements et à l'éducation complète à la sexualité dans les établissements scolaires. Il est donc nécessaire de mettre davantage l'accent sur ces aspects essentiels afin de renforcer le cadre juridique visant à prévenir la violence à l'égard des enfants.
87. En ce qui concerne l'interdiction légale de la violence à l'égard des enfants, 97 % des États répondants ont indiqué qu'il existait des dispositions légales adéquates interdisant toute forme de violences et d'abus sexuels, de corruption d'enfants et de sollicitation d'enfants à des fins sexuelles, toute forme d'exploitation des enfants, y compris par la prostitution, la pornographie, l'exploitation sexuelle dans les voyages et

⁵¹ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/une-%C3%A9ducation-sexuelle-compl%C3%A8te-prot%C3%A8ge-les-enfants-et-contribue-%C3%A0-rendre-la-soci%C3%A9t%C3%A9-plus-s%C3%BBre-et-inclusive>

⁵² Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/follow-up-report-on-the-2017-ip-on-srhr-sexual-and-reproductive-health/1680aea9b4> (en anglais)

⁵³ Disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/cdenf-2024-08-projet-d-etude-de-faisabilite-sur-l-education-a-la-sexua/1680b0d4d1>.

le tourisme, la traite et la vente d'enfants, l'adoption illégale, le travail ou les services forcés, l'esclavage et les pratiques analogues et le prélèvement d'organes, à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit. Tous les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants infligés aux enfants, qu'ils soient physiques ou psychologiques, sont également couverts de manière adéquate par la loi.

88. En outre, 32 États répondants (97 %) ont confirmé l'existence de dispositions légales adéquates interdisant toute forme de violence en institution et à l'école. Les autres lieux d'enseignement sont couverts par la loi dans 30 États répondants (91 %), de même que la famille et le foyer.
89. 29 États répondants (88 %) ont indiqué avoir adopté une loi d'interdiction de tous les châtiments corporels⁵⁴.
90. L'exposition des enfants à des contenus violents ou dommageables, quels que soient leur origine ou le moyen de diffusion, est réglementée par la loi dans 31 États répondants (94 %), et 29 États (88 %) disposent de lois interdisant toutes les formes d'exploitation d'enfants associées au recours aux nouvelles technologies.
91. Enfin, les États répondants ont un peu moins tendance à interdire législativement toutes les formes de recrutement ou d'implication des enfants dans les conflits armés : 82 % des États répondants ont indiqué disposer de lois interdisant cette pratique.
92. Cette analyse montre qu'il existe un nombre important de textes de loi relatifs à de nombreuses formes de violence à l'égard des enfants, mais que des dispositions supplémentaires peuvent encore être nécessaires dans certains domaines pour assurer une protection complète. Malgré des décennies de plaidoyer en faveur d'une interdiction totale des châtiments corporels infligés aux enfants, les données montrent que certains États doivent encore légiférer en la matière. En outre, bien qu'une attention croissante soit portée à la violence facilitée par la technologie et au fait que l'environnement numérique est un lieu où les enfants subissent des violences, tous les États n'ont pas adapté leurs cadres juridiques de manière à couvrir de manière adéquate toutes les formes d'exploitation et de violence à l'égard des enfants dans l'environnement numérique.
93. Après la question sur l'interdiction légale de toutes les formes de violence à l'égard des enfants, il a été demandé aux États si leur législation couvrait de manière adéquate tous les enfants qui se trouvent sur leur territoire, quel que soit leur statut juridique. Un seul État a répondu à cette question par la négative.
94. La violence à l'égard des enfants n'est pas seulement commise ou facilitée par des personnes physiques⁵⁵, mais aussi par des personnes morales, par exemple des entreprises. Il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe si leur cadre juridique national couvrait de manière adéquate la possibilité de tenir les personnes morales pour responsables des infractions liées à la violence à l'égard des enfants. Trois États n'ont pas répondu à cette question, 25 États ont répondu que c'était pleinement possible, et trois ont répondu que c'était partiellement possible. Un seul État a répondu par la négative.

⁵⁴ Il convient de noter qu'au total, en août 2024, 34 des États membres du Conseil de l'Europe auront interdit les châtiments corporels dans tous les contextes, y compris à la maison, et que les gouvernements d'au moins cinq autres États auront exprimé leur volonté d'adopter une interdiction totale. 36 États ont interdit les châtiments corporels dans toutes les structures de protection de remplacement, 37 dans les crèches, et les 46 États ont interdit les châtiments corporels à l'école, en tant que peine pour crime et dans les établissements pénitentiaires. Voir : ["Progrès et retards dans la réalisation de l'interdiction universelle et de l'élimination des châtiments corporels dans les États membres du Conseil de l'Europe"](#), produit pour le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la prévention de la violence (ENF-VAE) par Sonia Vohito et Bess Herbert à End Corporal Punishment (Organisation mondiale de la santé).

⁵⁵ Le terme "personne physique" désigne un être humain vivant, doté de certains droits et responsabilités en vertu de la loi.

95. En ce qui concerne les sanctions pour les infractions pénales liées à la violence à l'égard des enfants, il a été demandé aux États si leur cadre juridique national prévoyait des sanctions adéquates pour les infractions pénales liées à la violence à l'égard des enfants, qui tiennent compte de la gravité de ces actes et de leurs conséquences potentielles à long terme sur les enfants victimes. 28 États ont indiqué que c'était le cas, et trois États ont déclaré que c'était le cas pour certaines infractions pénales, mais pas pour toutes.
96. En ce qui concerne les enfants victimes de violence, l'expérience et la recherche ont montré combien il peut être difficile de signaler des violences et d'engager une procédure pour obtenir justice⁵⁶. Beaucoup d'enfants gardent le silence jusqu'à l'âge adulte avant de se sentir prêts à parler de ce qui leur est arrivé et, dans certains cas, à porter plainte.
97. Dans le cadre du présent rapport, il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe si leur cadre juridique national prévoyait des délais de prescription d'une durée suffisante pour toutes les infractions liées à la violence à l'égard des enfants pour permettre l'engagement effectif de poursuites, après que l'enfant victime a atteint l'âge de la majorité, et qui est proportionnelle à la gravité de l'infraction en question⁵⁷. Trois États n'ont pas répondu à cette question. Sur les 30 États restants, 17 (52 %) ont déclaré que leur cadre juridique national prévoyait des délais de prescription d'une durée suffisante pour permettre l'engagement effectif de poursuites, après que l'enfant victime a atteint l'âge de la majorité, pour toutes les infractions liées à la violence à l'égard des enfants, et 11 États (33 %) ont indiqué que c'était le cas pour les infractions sexuelles contre les enfants. Un État n'a fourni aucune information et un autre a répondu par la négative.

d. **Coordination des parties prenantes aux fins de la protection des enfants contre la violence, y compris collecte de données**

98. Pour lutter efficacement contre la violence à l'égard des enfants, il est essentiel d'adopter une approche intégrée, qui assure une coordination claire entre les parties prenantes concernées par le biais d'une coopération interinstitutionnelle et d'approches pluridisciplinaires.

Le second principe opérationnel des lignes directrices concerne l'« **approche intégrée** ».

Le terme « intégrée » signifie que la lutte contre la violence à l'égard des enfants appelle une approche globale tenant compte des différents facteurs sociétaux qui, cumulés, permettent à la violence de se manifester sous différentes formes (premier principe opérationnel), mais également une réponse globale à la violence incluant toutes les disciplines et tous les secteurs concernés, ainsi que tous les niveaux de la société (local, régional, national) (troisième et quatrième principes opérationnels).

99. Une approche intégrée implique d'associer toutes les parties prenantes au sein de mécanismes de coopération et de coordination transsectoriels comprenant un organisme assumant la responsabilité première dans la protection des enfants contre la violence qui devrait (dans la mesure du possible et conformément à la réglementation nationale) jouer un rôle essentiel dans la coordination et la surveillance. La capacité de cette instance à mobiliser différents secteurs dans le cadre d'une action multiforme est déterminante pour la réussite à long terme de la stratégie.

⁵⁶ La section e. du présent rapport contient plus de détails sur le signalement des violences.

⁵⁷ Voir à cet égard l'[avis](#) du Comité de Lanzarote sur [l'article 33 de la Convention de Lanzarote](#) (concernant les délais de prescription pour les infractions sexuelles commises à l'encontre d'enfants) adopté le 13 juin 2024.

100. Tous les acteurs concernés par la promotion et la protection des droits de l'enfant, tels que les autorités nationales, régionales et locales, les organismes indépendants de défense des droits humains, les professionnels qui travaillent pour et avec les enfants, les chercheurs, la société civile et les médias, les représentants des familles et des personnes qui s'occupent des enfants et, enfin et surtout, les enfants eux-mêmes, devraient participer à cette action multipartite.
101. Dans l'enquête de 2024, il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe s'ils avaient désigné un ministère ou un service gouvernemental spécifique ayant pour principale responsabilité ou menant le travail de protection des enfants contre la violence.
102. Les États ont le plus souvent répondu que la responsabilité de cette mission incombait au ministère de l'Enfance ou des Affaires sociales (chacune de ces réponses a été sélectionnée par neuf États)⁵⁸. Il convient de noter que, lorsque la première réponse a été choisie, plusieurs États ont précisé le nom du ministère concerné, qui s'est avéré correspondre, dans la plupart des cas, au ministère ayant également en charge les affaires sociales et/ou familiales. Dans deux États, la responsabilité principale incombe au ministère de la Justice⁵⁹ et, dans un État, au ministère de la Famille⁶⁰. Un seul État répondant, l'Espagne, a créé un ministère spécifique de la Jeunesse et de l'Enfance, pour mener ces travaux. L'existence d'un tel ministère tient au fait que les droits et la situation des enfants ne se limitent pas à un domaine spécifique, tel que « l'éducation » ou « la famille » : les enfants sont des titulaires de droits et des membres de la société qui doivent être protégés dans tous les environnements dans lesquels ils vivent et évoluent.

Exemple

L'**Espagne** a créé un « ministère de la Jeunesse et de l'Enfance » spécifiquement chargé de mener les politiques du gouvernement relatives à la protection, à la promotion et à la défense intégrale des droits des enfants et des adolescents, ainsi qu'à la prévention des situations susceptibles de mettre en danger des mineurs⁶¹.

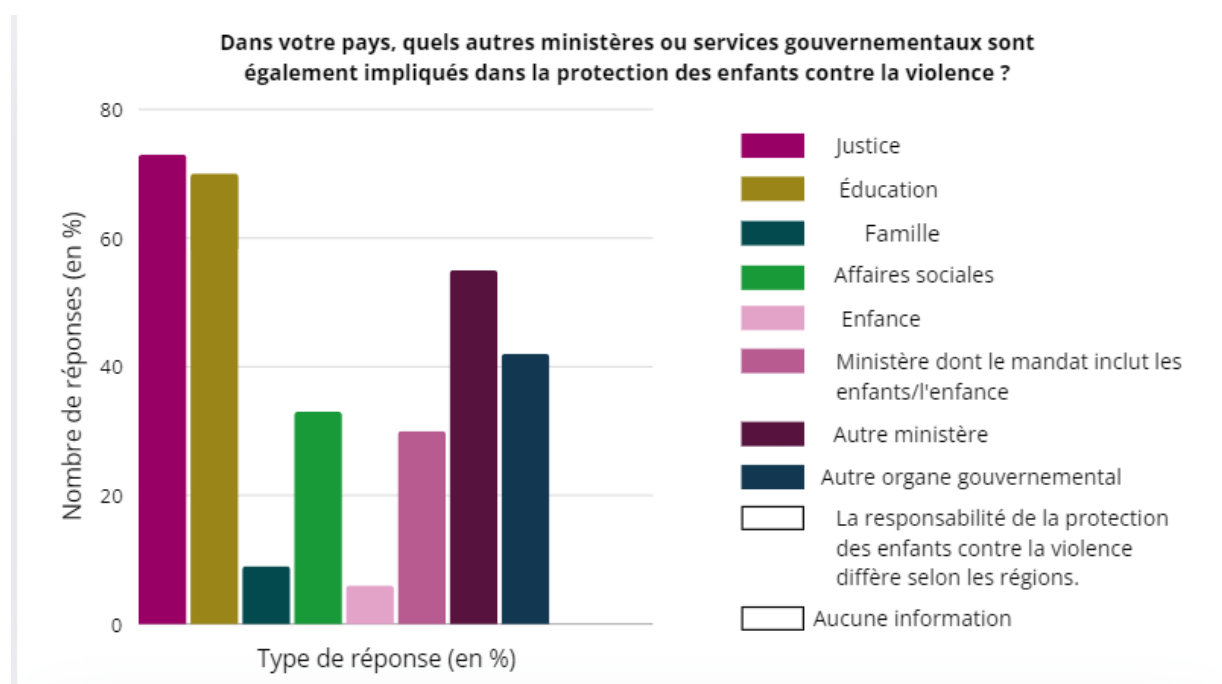
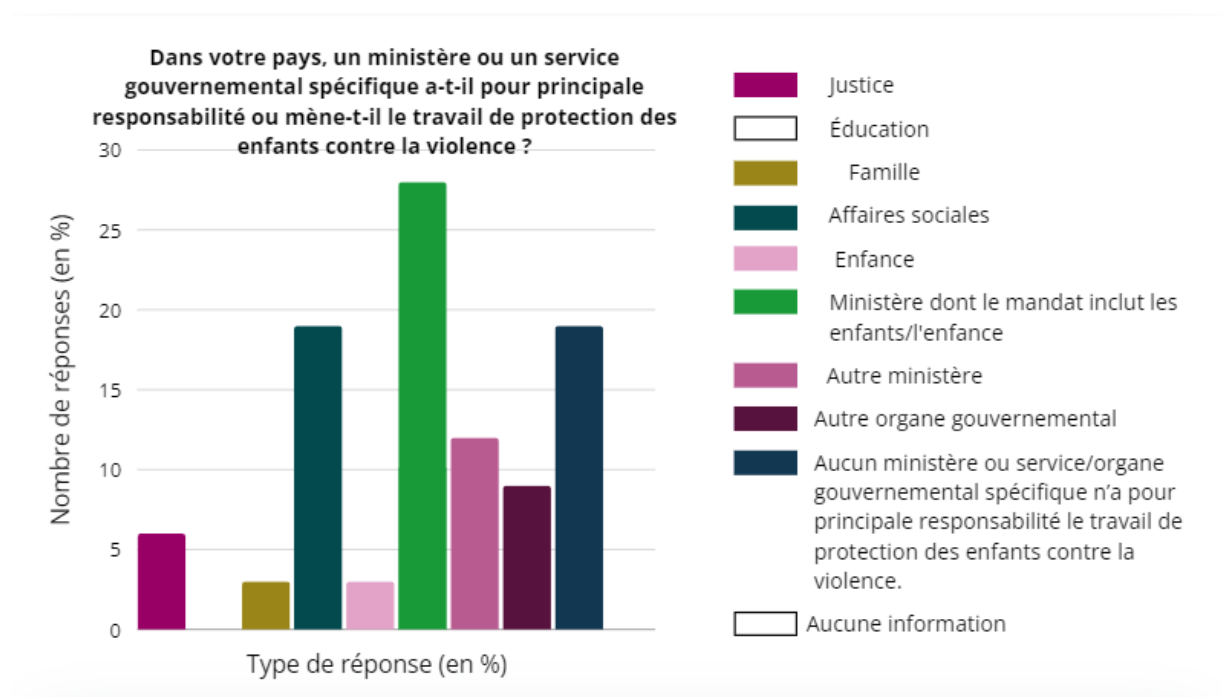
103. Il convient de noter que six États ont indiqué qu'aucun ministère ou service gouvernemental n'avait pour principale responsabilité ou ne menait le travail de protection des enfants contre la violence. Aucune raison spécifique n'a été fournie pour expliquer cette carence.
104. À la question de savoir quels autres ministères ou services gouvernementaux sont également impliqués dans la protection des enfants contre la violence, les réponses les plus fréquentes sont le ministère de la Justice (24 États) et le ministère de l'Éducation (23 États), ce qui suggère que ces ministères jouent un rôle important dans les efforts de protection des enfants dans plusieurs pays. Le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Santé, les ministères des Sports, du Travail, de l'Enseignement supérieur et des Sciences, ainsi que des Affaires étrangères ont également été mentionnés, quoique moins souvent.

⁵⁸ Il convient de noter que les noms exacts des ministères ayant les affaires sociales dans leur portefeuille varient quelque peu, incluant par exemple les affaires sociales et la santé ou les affaires sociales et le travail.

⁵⁹ Norvège et Pays-Bas.

⁶⁰ Allemagne.

⁶¹ Voir : <https://www.juventudeinfancia.gob.es/es/ministerio/funciones>



105. À la question de savoir si la stratégie nationale ou régionale, ou toute autre initiative étatique visant à protéger les enfants de la violence, repose sur une coopération interinstitutionnelle entre ministères, services gouvernementaux et/ou autres acteurs, tous les États ont répondu par l'affirmative, bien qu'un État ait souligné que cela ne fonctionnait pas dans la pratique.
106. Cette analyse indique que, si les ministères des Affaires sociales et familiales, de la Justice et de l'Éducation jouent un rôle central dans la protection des enfants contre la violence, divers autres ministères et services gouvernementaux jouent également un rôle important, ce qui montre une approche interinstitutionnelle de la protection des enfants.

107. En ce qui concerne la participation de différents groupes professionnels à la lutte contre la violence à l'égard des enfants, il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe si leur stratégie nationale ou régionale, ou toute autre initiative étatique visant à protéger les enfants de la violence, repose sur une approche pluridisciplinaire et multipartite, qui mobilise différents professionnels pour répondre aux besoins de l'enfant (par exemple des professionnels de la justice, des professionnels du soutien psychosocial, des personnes s'occupant des enfants, des professionnels de l'éducation, des médecins, etc.). À cette question, tous les États ont répondu par l'affirmative. Un État a souligné que, dans la pratique, cette approche n'est pas toujours suivie.

Exemples

Tous les États répondants ont indiqué que leur travail reposait, au moins en théorie, sur une **coopération interinstitutionnelle** entre ministères, services gouvernementaux et/ou autres acteurs, et sur une **approche pluridisciplinaire** mobilisant les différents groupes professionnels concernés.

À **Monaco**, tous les groupes professionnels concernés : les services de protection de l'enfance, la police, les secteurs de l'éducation et de la santé et diverses associations se réunissent régulièrement et sont en contact permanent. L'échange de connaissances entre les professionnels concernés facilite grandement le travail interinstitutionnel et pluridisciplinaire et permet d'intervenir très rapidement en cas de besoin.

En **Andorre**, la coordination et la coopération fortes entre des équipes pluridisciplinaires composées de travailleurs sociaux et d'éducateurs, de psychologues, de pédopsychiatres et d'autres professionnels de la santé, de la police et des professionnels de l'éducation pour protéger les enfants permettent de mettre en œuvre les mesures et les interventions nécessaires de manière intégrée dès qu'un cas de violence est décelé.

108. Pour compléter le tableau des approches interinstitutionnelles et pluridisciplinaires adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre la violence à l'égard des enfants, il a été demandé si la stratégie nationale ou régionale ou toute autre stratégie ou politique concernant la violence à l'égard des enfants précise quels sont les acteurs responsables des mesures de protection des enfants contre la violence et/ou associés à ces mesures.
109. Dans 13 États, ces stratégies ou politiques désignent une instance gouvernementale principale ayant pour rôle de coordonner ou de piloter le travail. En outre, 25 États (76 %) ont indiqué que plusieurs ministères ou services gouvernementaux sont mentionnés comme étant responsables des mesures de protection des enfants contre la violence, et parmi eux, 18 États mentionnent également des organismes publics autres que les instances gouvernementales.
110. Les acteurs de la société civile sont mentionnés dans les stratégies ou politiques de 17 États (52 %), tout comme les collectivités régionales et locales. Seuls huit États (24 %) mentionnent les acteurs privés comme étant responsables des mesures de protection des enfants contre la violence⁶². Un État a répondu qu'aucun acteur spécifique n'est désigné comme responsable de ces mesures, un État n'a fourni aucune information et un État n'a pas répondu à la question.
111. Les données témoignent de l'implication d'un large éventail d'acteurs dans les stratégies de protection des enfants contre la violence. L'implication multisectorielle est privilégiée, principalement celle des ministères ou des services gouvernementaux, en partie celle de la société civile, et enfin, moins fréquemment, celle des acteurs privés.

Collecte de données

⁶² Andorre, Croatie, Finlande, Grèce, Hongrie, Espagne, Suède, Suisse.

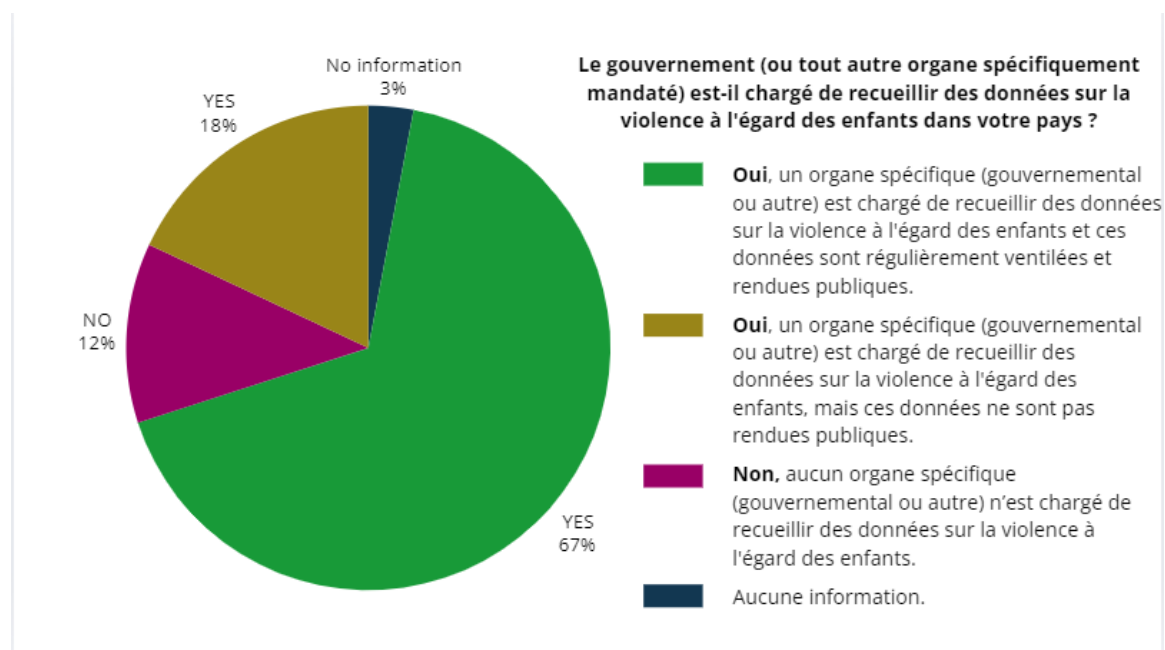
112. La question de l'approche intégrée pour lutter contre la violence à l'égard des enfants, fondée sur une coopération interinstitutionnelle et pluridisciplinaire, est étroitement liée à celle de la **collecte des données**.

Collecte de données et recherche

Conformément aux lignes directrices, la définition d'une stratégie efficace de protection des enfants contre la violence dépend de la disponibilité et de la bonne analyse de statistiques aux niveaux national, régional et local. L'adoption d'un programme national de recherche constitue la solution la plus appropriée pour encourager la mise en place d'une approche systématique et intégrée en matière de collecte, d'analyse, de diffusion et d'étude des données.

Une telle approche devrait comprendre la recherche, la surveillance statistique, la création de bases de données nationales et la coordination.

113. Disposer de données est absolument essentiel pour suivre et évaluer avec succès le travail de lutte contre la violence à l'égard des enfants et pour déterminer si les mesures existantes sont adéquates et efficaces ou si elles doivent être modifiées ou renforcées. C'est également essentiel pour assurer la diffusion d'informations correctes et significatives sur la question de la violence à l'égard des enfants. Tous ces éléments sont prévus par les lignes directrices, mais ne peuvent être réalisés sans disposer d'un corpus de données de qualité.
114. Dans l'enquête de 2024, il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe si un organe spécifiquement mandaté (gouvernemental ou autre) est chargé de recueillir des données sur la violence à l'égard des enfants. Sur les 33 États répondants, 22 pays (67 %) ont indiqué qu'il existe un organe spécifique chargé de recueillir des données sur la violence à l'égard des enfants et que ces données sont régulièrement ventilées et rendues publiques. Six États ont répondu qu'il existe un organe spécifique chargé de recueillir des données sur la violence à l'égard des enfants, mais que ces données ne sont pas rendues publiques. Seuls quatre États ont répondu qu'aucun organe spécifique n'est chargé de recueillir des données sur la violence à l'égard des enfants, et un État n'a fourni aucune information.



115. Dans une question ouverte, les États ont ensuite été invités à préciser si les données sont recueillies systématiquement, analysées et ventilées par sexe et selon différentes formes de violence, et si ces données sont rendues publiques et diffusées régulièrement. Il a également été demandé si les États ont adopté un programme national de recherche sur la violence à l'égard des enfants pouvant contribuer à l'analyse des données disponibles.
116. La plupart des États répondants ont fourni des précisions qui donnent l'image d'ensemble d'un système de collecte de données souvent fragmenté : plusieurs organes recueillent des données, mais il n'existe pas de système centralisé rationalisant cette collecte. Par conséquent, les données statistiques ont tendance à être segmentées, ne sont pas toujours homogènes et mises en lien, ne sont pas toujours échangées entre les secteurs concernés et ne sont pas publiées ou diffusées. Le cloisonnement le plus fréquent des données sur la violence à l'égard des enfants intervient entre le secteur de la justice qui recueille des données relatives aux enfants victimes confrontés au système judiciaire, et le secteur de la santé qui recueille des données relatives aux enfants victimes faisant l'objet de soins médicaux. En conséquence, les informations sont fragmentées et il est difficile d'obtenir une vue d'ensemble de la question de la violence à l'égard des enfants dans la plupart des pays.
117. Certains États publient des rapports annuels contenant des données à ce sujet, mais il est difficile de savoir si ces données sont exhaustives et couvrent tous les aspects de la violence à l'égard des enfants. Aucun État n'a fourni d'informations sur la manière dont la qualité des données est vérifiée et évaluée. Néanmoins, quelques États ont indiqué que leur institut national de statistiques est chargé de recueillir/recevoir les données sur la violence à l'égard des enfants, ce qui signifie probablement que la qualité est dûment contrôlée.
118. En ce qui concerne la ventilation des données, les informations fournies par les États répondants montrent qu'il n'existe pas d'approche unique en la matière et que les données sur la violence à l'égard des enfants sont parfois incluses dans les données sur la violence domestique ou ne sont pas ventilées par sexe ou genre, par âge ou par type de violence.
119. En ce qui concerne les sources de données, outre les données administratives provenant des systèmes judiciaire et médico-social, de nombreux États ont mentionné des enquêtes régulières, mais, la plupart du temps, ces enquêtes ne sont pas exhaustives en termes de portée et d'étendue.
120. Peu d'États disposent d'un programme national de recherche sur la violence à l'égard des enfants, et la recherche est menée par différents acteurs individuels sans qu'un programme cohérent ne soit élaboré et approuvé à un niveau supérieur ou de manière coordonnée.
121. Dans l'ensemble, les informations fournies par les États ont montré que des améliorations étaient manifestement nécessaires pour recueillir de manière plus systématique des données sur la violence à l'égard des enfants.

Exemples

En **Espagne**, la loi organique n° 8/2021 sur la protection complète des enfants et des adolescents contre la violence prévoit que les services sociaux de premier niveau doivent mettre en place, conformément à la procédure prévue dans chaque Communauté autonome, un système de suivi et d'enregistrement des cas de violence contre les enfants et les adolescents faisant état des notifications et des communications reçues, des cas confirmés et des différentes mesures mises en œuvre.

Les statistiques sur les cas de violence à l'égard des enfants et des adolescents provenant des services sociaux de premier niveau, ainsi que celles provenant de

l'organisme public de protection de l'enfance, seront ventilées et versées au Registre unique des services sociaux relatif à la violence à l'égard des enfants (le « RUSSVI »), en cours de configuration.

En outre, un centre d'information sur la violence à l'égard des enfants et des adolescents est en cours de création, auquel le Conseil général de la magistrature, les forces de l'ordre, le Registre unique des services sociaux relatif à la violence à l'égard des enfants et les différentes administrations publiques doivent fournir les données requises aux fins de leur consignation. Un décret royal indiquera les informations anonymisées devant être notifiées au registre. Au minimum, il s'agira des informations suivantes : a) concernant les victimes : âge, sexe, type de violence, gravité, nationalité et, le cas échéant, handicap ; b) concernant les agresseurs : âge, sexe et relation avec la victime ; c) informations de source policière (plaintes, victimation, etc.) et judiciaire ; d) mesures mises en œuvre pour lutter contre la violence à l'égard des enfants et des adolescents.

En **Lettonie**, la loi sur la protection des droits de l'enfant dispose que le ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires sociales, le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional, le ministère de la Justice, le ministère de la Santé, le Centre de protection de l'enfance et les collectivités locales doivent tous fournir, selon leur domaine de compétence, des statistiques sur la protection des droits de l'enfant dans le pays, sur les enfants victimes de négligence et de violence, et sur les enfants des rues, ainsi que d'autres informations requises à l'Institut national de la statistique. L'Institut national de la statistique recueille les informations susmentionnées une fois par an et les soumet au ministère de la Protection sociale et au bureau du Défenseur des droits.

En outre, il existe un système d'information relatif au soutien aux enfants comprenant les informations nécessaires à la protection des droits de l'enfant provenant des organismes publics et des collectivités locales, ainsi que les informations médicales sur les enfants ayant besoin d'aide et les informations sur les cas où des mesures préventives ont été prises pour protéger les droits de l'enfant. L'objectif de ce système d'information est de promouvoir la protection des droits et des intérêts des enfants en assurant le traitement des informations nécessaires et en favorisant la coopération interinstitutionnelle dans divers domaines, notamment en matière de prévention et de repérage des infractions pénales et d'autres violations de la loi.

En **Croatie**, il existe un programme national de recherche sur les violations des droits de l'enfant, suivi par l'Institut national de la statistique, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Travail, du Système de retraite et de la Politique familiale et sociale, le ministère de l'Éducation et des Sciences et le ministère de la Santé. Toutes les données sont collectées de façon systématique et analysées.

122. La question qui suit est logiquement de savoir comment les données recueillies sont utilisées, par exemple aux fins du suivi et de l'évaluation des actions de prévention et de repérage des cas de violence et aux fins de la protection des enfants. Les États membres du Conseil de l'Europe ont été invités à expliquer par qui et comment ce suivi et cette évaluation sont effectués, à quelle fréquence, et si les résultats sont rendus publics et diffusés.
123. L'analyse des réponses à cette question révèle plusieurs éléments importants. Tout d'abord, 12 États ont cité le rôle des instances gouvernementales – ministères et autres institutions nationales – dans la supervision, la mise en œuvre et le suivi des politiques liées à la protection des enfants. Cela montre que ces tâches dépendent largement des administrations publiques. Seuls cinq États⁶³ ont indiqué la participation d'un

⁶³ Albanie (Défenseur des droits), Allemagne (Commissaire indépendant pour les questions d'abus sexuels sur les enfants (UBSKM) - limité à la violence sexuelle contre les enfants), Portugal (Commission nationale pour la

organisme indépendant au processus de suivi considéré comment très important afin de garantir des évaluations impartiales des systèmes de protection des enfants.

124. Huit États⁶⁴ ont expressément indiqué qu'ils menaient des **évaluations** à intervalles réguliers, bien que celles-ci soient parfois partielles et ne portent que sur des domaines spécifiques (par exemple, l'éducation ou les violences sexuelles), et certains ont précisé que les évaluations étaient annuelles ou semestrielles. Cela reflète une détermination constante à réévaluer l'efficacité des mesures de protection des enfants. Aucun des États n'a directement indiqué une absence totale de suivi, et il semble que la plupart des pays disposent d'au moins un type de mécanisme de suivi, bien que l'efficacité et l'exhaustivité de ces systèmes puissent varier. Il convient de noter que, dans beaucoup d'États répondants, ces mécanismes ne semblent pas être mis en œuvre de façon systématique et être bien ancrés dans les cadres juridiques ou politiques ; ils sont parfois mis en œuvre de manière ponctuelle et sur demande expresse.
125. Très peu d'États ont fait référence à des indicateurs spécifiques ou à des cadres de référence sous-tendant les mécanismes de suivi et d'évaluation, ce qui ne permet pas de savoir si des indicateurs clairs sont définis et mesurés⁶⁵. En outre, la même fragmentation que celle constatée dans les systèmes de collecte de données dans les États ayant répondu à l'enquête peut être observée dans certaines pratiques de suivi et d'évaluation des États.
126. Très peu d'États ont également indiqué la possibilité de rendre publics les résultats du suivi et de l'évaluation⁶⁶. Garantir l'accès du public à ces résultats est crucial pour assurer la transparence et la possibilité de demander des comptes aux pouvoirs publics, ainsi que pour informer les citoyens des actions de protection des enfants.

Exemples

Le Plan national 2022-2026 pour les droits de l'enfant en **Croatie** est aligné sur les autres plans nationaux adoptés pour la même période ou une période similaire, dont les objectifs sont directement ou indirectement liés à la protection des droits de l'enfant, tels que : le plan national 2021-2027 pour l'égalité des chances des personnes en situation de handicap ; le plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2021-2027 ; le plan national de développement des services sociaux 2021-2027 ; le plan national de lutte contre la violence sexuelle et le harcèlement sexuel à l'horizon 2027 ; le programme national 2019-2026 pour le sport ; le plan national de développement du système éducatif à l'horizon 2027, et le plan national de protection contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes à l'horizon 2028, qui doit être adopté prochainement.

Afin de renforcer les droits des enfants en Croatie, le Conseil des enfants a été établi en tant qu'organe consultatif du gouvernement croate, avec pour mission de suivre la réalisation des objectifs du document stratégique national relatif aux droits et à la protection des enfants, de surveiller la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres documents internationaux applicables, de contrôler la mise en œuvre des dispositions nationales relatives aux enfants et, partant, de proposer au gouvernement croate des mesures visant à améliorer le travail des instances dont les fonctions sont liées à la protection des enfants et à la réalisation de leurs droits, ainsi qu'à améliorer la législation relative à la protection des enfants et à la réalisation de leurs droits.

promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes et le médiateur), Suède (Fondation pour le bien-être des enfants, le Médiateur suédois pour les enfants et l'Institut suédois des droits de l'homme.), Turquie (Défenseur des droits).

⁶⁴ Finlande, Géorgie, Allemagne, Lettonie, Portugal, République slovaque, Espagne, Türkiye.

⁶⁵ La Croatie et l'Irlande font partie des exceptions.

⁶⁶ Andorre et la Bulgarie font partie des exceptions.

Toutes les mesures prévues dans les documents stratégiques font l'objet d'un suivi à l'aune d'un ensemble d'indicateurs établis et les résultats sont contrôlés et évalués. Les autorités compétentes mettent en œuvre et suivent leurs activités, préparent des rapports concernant leur influence sur les objectifs fixés et sont soumises à un suivi sur toute la période concernée.

En **Irlande**, l'Agence pour l'enfance et la famille Tusla est l'organisme public chargé d'améliorer le bien-être et les perspectives des enfants. Tusla fait l'objet d'audits internes constants de la part de l'équipe chargée de la qualité des pratiques et de la surveillance des services (PASM). Des mesures de gouvernance et de surveillance existent au niveau national. Les systèmes de gestion des dossiers de Tusla font l'objet de contrôles et d'audits constants. Il existe chez Tusla des équipes d'audit et de suivi, et les services chargés de l'information et de la qualité sanitaires (Health Information and Quality Authority - HIQA) procèdent à des inspections des services de Tusla.

Au **Portugal**, la stratégie nationale sur les droits de l'enfant (2021-2024), approuvée par la résolution du Conseil des ministres n° 112/2020 du 18 décembre, comprend, parmi ses cinq priorités, la priorité IV - Prévenir et combattre la violence à l'égard des enfants et des jeunes. La stratégie est mise en œuvre via de plans d'action biennaux (2021-2022) et (2023-2024), comprenant tous deux des objectifs stratégiques sur cette priorité, ainsi que des objectifs opérationnels pour les mettre en œuvre et des mesures à prendre en conséquence. La stratégie dispose d'un mécanisme de suivi pour toutes les priorités et sera assortie d'un rapport final correspondant à l'ensemble de la période de mise en œuvre.

e. **Signalement de la violence à l'égard des enfants, justice et services adaptés aux enfants**

Signalement des violences

Les mécanismes de signalement constituent un élément essentiel de services et de dispositifs adaptés aux enfants, comme l'indiquent les lignes directrices. Pour être véritablement efficaces, les mécanismes de signalement doivent être adaptés aux enfants et faire partie d'un système plus large comprenant des services de signalement, d'orientation et de soutien. Un tel système doit respecter les droits de l'enfant et offrir aux enfants (et, le cas échéant, à leur famille) la protection nécessaire, notamment la protection de leur vie privée, dans les plus brefs délais.

127. Comme le souligne le rapport de mise en œuvre 2019 « Une vie sans violence pour tous les enfants »⁶⁷, le faible nombre de signalements de violences, notamment sexuelles, commises sur des enfants reste l'un des principaux obstacles à surmonter pour que les enfants bénéficient d'une protection effective contre la violence et grandissent en bonne santé. Bien souvent, les enfants n'osent pas dire qu'ils sont victimes de violence. Il apparaît par conséquent indispensable pour leur protection qu'ils soient entourés par des adultes capables de déceler des signes de violence et de prendre la responsabilité d'un signalement.
128. On constate que tous les États membres du Conseil de l'Europe continuent de rencontrer des difficultés pour repérer les cas de violence à l'égard des enfants⁶⁸. Il est souhaitable que les mesures juridiques et politiques prises pour protéger les enfants contre la violence, quelles qu'elles soient, définissent clairement la responsabilité des

⁶⁷ Conseil de l'Europe, Une vie sans violence pour tous les enfants - Rapport sur les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe, 2019, p.15.

⁶⁸ Voir : Simona Florescu (2022), Mécanismes de signalement et pratiques concernant la violence à l'égard des enfants dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, CDENF(2021)19rev. <https://rm.coe.int/vac-reporting-mechanisms/1680a5c2c3> (en anglais uniquement)

États et des autres parties prenantes concernées, que cette responsabilité porte sur la mise en œuvre effective des mesures, notamment sur le devoir de signalement, ou sur l'obligation de surveiller et d'évaluer leurs répercussions.

129. En septembre 2023, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2023)8 du Comité des Ministres aux États membres sur le renforcement des systèmes de signalement des cas de violence à l'égard des enfants⁶⁹. Cette recommandation constate que la plupart des actes et formes de violence à l'égard des enfants ne sont ni repérés ni signalés et que les enfants vulnérables courent un risque plus élevé de subir des violences. Elle dispose que les États membres devraient « prévoir une définition claire des obligations légales et politiques de signalement incombant aux professionnels et aux institutions et organisations travaillant pour et avec les enfants, ou établir un code contraignant à l'usage de certaines professions, prévoyant le signalement des craintes ou des soupçons de violence à l'égard d'enfants » (paragraphe 8), et encourager et aider les professionnels à signaler les cas de violence à l'égard des enfants, notamment en supprimant les obstacles que les professionnels pourraient rencontrer lorsqu'ils signalent de tels cas (paragraphe 12), et en envisageant des possibilités de signalement sous couvert d'anonymat (paragraphe 13)⁷⁰.
130. Dans l'enquête de 2024, les États membres du Conseil de l'Europe ont été interrogés sur la manière dont ils abordent la question du signalement de la violence à l'égard des enfants et sur les types de mécanismes et d'obligations de signalement qu'ils ont mis en place. Il s'agissait de savoir si et comment les États ont œuvré pour mettre en place des mécanismes de signalement efficaces pour différentes catégories de la population : professionnels travaillant avec et pour les enfants, grand public, parents et personnes s'occupant d'enfants, et enfants eux-mêmes.

Signalement obligatoire : les professionnels ont l'obligation de signaler les violences faites aux enfants et peuvent, dans certains États, encourir des conséquences juridiques s'ils n'agissent pas.

Signalement volontaire : les personnes peuvent décider d'effectuer ou non un signalement et n'encourent aucune conséquence juridique si elles ne le font pas.

131. Tout d'abord, il a été demandé si la stratégie nationale ou régionale, ou toute autre stratégie ou politique concernant la violence à l'égard des enfants, prévoit ou établit des **mécanismes de signalement** adéquats de la violence à l'égard des enfants pour les **professionnels**. 27 États sur 33 (82 %) ont indiqué qu'ils avaient mis en place des mécanismes de signalement obligatoire pour les professionnels travaillant directement avec et pour les enfants. 22 États (67 %) ont répondu que leurs mécanismes de signalement obligatoire pour les professionnels sont également destinés aux professionnels travaillant indirectement avec et pour les enfants.
132. Quatre États ont indiqué qu'ils disposaient de mécanismes de signalement volontaire pour les professionnels travaillant directement avec et pour les enfants, et deux États ont répondu que ces mécanismes de signalement volontaire sont également destinés aux professionnels travaillant indirectement avec et pour les enfants.
133. En ce qui concerne les bénévoles travaillant avec et pour les enfants, neuf États (27 %)⁷¹ ont répondu qu'ils avaient mis en place un système de signalement obligatoire,

⁶⁹ Disponible à l'adresse <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680ac62b2>.

⁷⁰ Voir également l'article 12 de la Convention de Lanzarote qui demande aux États de veiller à ce que les règles de confidentialité n'empêchent pas les professionnels de signaler toute situation de suspicion d'exploitation ou d'abus sexuels concernant des enfants et d'encourager toute personne connaissant ou suspectant, de bonne foi, une telle situation à la signaler.

⁷¹ Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, France, Hongrie, Islande, Portugal, Roumanie

et cinq États ont indiqué qu'ils avaient mis en place un système de signalement volontaire pour les bénévoles travaillant avec et pour les enfants.

134. Il a ensuite été demandé aux États si leur stratégie nationale ou régionale, ou toute autre stratégie ou politique concernant la violence à l'égard des enfants, prévoit ou établit des **mécanismes de signalement** adéquats de la violence à l'égard des enfants **pour les enfants et/ou le grand public**. 25 États sur 33 (76 %) ont indiqué qu'ils disposaient de mécanismes adaptés aux enfants, et deux États ont déclaré que de tels mécanismes étaient en cours de mise en place.
135. Concernant le grand public, 12 États (36 %) ont répondu qu'il existait des mécanismes de signalement volontaire, et 11 États (33 %) ont répondu que des mécanismes de signalement avaient été mis en place pour le grand public qui était tenu de signaler les violences à l'égard d'enfants. Un État a répondu qu'il n'existait pas de mécanismes de signalement pour le grand public et deux États n'ont pas fourni d'informations sur cette question.
136. L'enquête de 2024 n'a pas permis de savoir si les professionnels sont incités, voire contraints, de signaler tous les cas de soupçon de violence, même lorsqu'il n'y a pas de preuve manifeste. En l'absence d'orientations et de formation très claires sur ce qui constitue un soupçon raisonnable, il peut être compliqué pour les professionnels de déterminer quelles situations appellent un signalement. À cet égard, la recommandation CM/Rec(2023)8 susmentionnée indique clairement que « toute crainte ou soupçon » de violence à l'égard d'un enfant doit être signalé et que les professionnels qui envisagent d'effectuer un signalement doivent bénéficier d'une protection adéquate leur permettant de le faire sans crainte de représailles.

Exemple

En **Autriche**, le signalement de cas de violence aux autorités de protection de l'enfance et de la jeunesse est obligatoire pour les professionnels travaillant avec des enfants. En outre, en septembre 2023, le Conseil des ministres a adopté une politique de protection des enfants obligatoire pour les écoles. Cette politique de protection des enfants constitue un processus de développement organisationnel dans le cadre duquel les structures abordent les risques auxquels les enfants peuvent être exposés dans leurs services et définissent des mesures pour y répondre. L'existence d'une politique de protection des enfants aide les structures à adopter une posture claire contre la violence en facilitant l'identification des risques possibles, la définition de responsabilités et de procédures claires, notamment concernant les critères de recrutement, l'élaboration de directives sur les comportements à tenir ou d'un code de conduite, la mise au point d'un système de gestion des plaintes et l'élaboration d'un plan d'intervention. Les enfants et les jeunes sont impliqués tout au long de ce processus.

En outre, un organisme distinct de contrôle de la qualité, non gouvernemental, indépendant et qualifié a été créé pour évaluer les politiques de protection des enfants. Cet organisme doit délivrer des labels à d'autres institutions, pour les politiques de protection de l'enfance d'autres institutions et associations travaillant avec des enfants.

Au **Portugal**, la Commission Nationale pour la Promotion des Droits et la Protection des Enfants a mis en place, depuis 2018, la mesure « Sceau protecteur ». Elle constitue un système intégré de gestion des risques et des dangers. Elle représente également une opportunité d'autodiagnostic et de formation pour les professionnels des entités ayant des compétences dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que dans la promotion et la protection des droits de l'enfant. Recevoir le sceau de protection signifie que l'organisation se concentre sur les droits de l'enfant, en créant des méthodologies

proactives afin de promouvoir ces droits. Depuis 2018, il y a eu sept éditions du Sceau protecteur, avec un total de 240 organisations certifiées.

Faibles niveaux de signalement

137. L'enquête de 2024 indique que les faibles taux de signalement des cas de violence à l'égard des enfants sont souvent mentionnés comme un problème majeur et demande aux États membres du Conseil de l'Europe d'expliquer si la violence à l'égard des enfants paraît insuffisamment signalée dans leur pays et, dans l'affirmative, quels sont les principaux obstacles au signalement et comment ceux-ci pourraient être surmontés.
138. Les données recueillies sur cette question confirment que la violence à l'égard des enfants paraît insuffisamment signalée dans les États répondants, certains États indiquant un écart entre les cas de violence qui surviennent à l'égard des enfants et les cas signalés. Certains États ont évoqué parmi les principaux obstacles le manque de sensibilisation du grand public et des professionnels à la question des violences à l'égard des enfants et à la manière de les signaler, mais des questions telles que la peur des représailles ou la stigmatisation associée au signalement, à la fois pour la victime et pour l'auteur du signalement, ont également été mentionnées.
139. Certains États ont évoqué des obstacles bureaucratiques et l'absence de canaux de signalement simples et accessibles, indiquant que des procédures de signalement complexes peuvent dissuader les personnes de signaler les faits. Le manque de formation et de ressources pour les professionnels, tels que les enseignants, les professionnels de santé et les forces de l'ordre, a également été évoqué comme un obstacle entravant la capacité de ces professionnels à repérer et à signaler efficacement les situations de violence.
140. En ce qui concerne les solutions proposées pour surmonter ces obstacles, différentes mesures ont été mentionnées, telles que des campagnes d'éducation publique renforcées pour transmettre des informations sur la violence à l'égard des enfants et sur les mécanismes de signalement, un enseignement à l'école pour informer les enfants de leurs droits et de la manière dont ils peuvent demander de l'aide, la simplification des processus de signalement pour les rendre plus accessibles et moins intimidants, notamment en mettant en place de lignes d'assistance téléphonique et de plateformes en ligne.
141. Il a également été suggéré que le fait de garantir l'anonymat pour les personnes qui effectuent des signalements pourrait améliorer les niveaux de signalement. Toutefois, l'anonymat peut soulever d'autres questions et, comme l'indiquent les lignes directrices, il peut être préférable de veiller à ce que le cadre législatif dégage de toute responsabilité les personnes qui signalent des violences ou déposent plainte en cas d'erreur raisonnable dans l'évaluation des risques des violence⁷². En effet, certains États ont proposé des changements politiques et législatifs afin de fournir des consignes plus claires sur le signalement et de protéger à la fois les auteurs de signalements et les victimes des conséquences négatives.
142. Il a également été suggéré d'améliorer la formation des professionnels afin qu'ils sachent reconnaître et repérer les signes de mauvais traitements et comprennent mieux le processus de signalement. Ces formations devraient également aborder les

⁷² Lignes directrices, chapitre 6.4 – Dénonciation des violences. Il convient toutefois de noter que la recommandation CM/Rec(2023)8 récemment adoptée indique dans son paragraphe 13 que les États peuvent envisager des possibilités de signalement anonyme comme moyen d'encourager le signalement, ce qui indique une certaine évolution de la réflexion à cet égard.

aspects émotionnels et psychologiques de la gestion de ces cas, notamment le recueil d'informations sensibles de la part d'un enfant.

143. Afin de remédier aux faibles taux de signalement et de créer un contexte favorable au signalement des violences à l'égard des enfants, la Recommandation CM/Rec(2023)8 susmentionnée énonce, au paragraphe 19, que les États membres devraient « veiller à ce que des politiques de protection de l'enfance soient en place à la fois pour les institutions et les organisations publiques et privées dont les professionnels travaillent régulièrement ou occasionnellement au contact d'enfants et à ce que des mécanismes et protocoles de signalement constituent des éléments essentiels de ces politiques »⁷³. En effet, l'adoption de politiques de protection de l'enfance⁷⁴ par tous les acteurs travaillant avec des enfants peut garantir l'existence de procédures internes claires. Si l'on ajoute à cela la désignation d'un « agent chargé de la protection de l'enfance » qui reçoit une formation spéciale et peut servir de référent pour le personnel d'une institution ou d'une organisation, les chances que des signalements soient effectivement effectués peuvent augmenter.
144. Les données de l'enquête de 2024 montrent que, malgré des différences en termes de détails et de précisions, les thèmes susmentionnés reviennent souvent dans les réponses des pays, ce qui indique une compréhension commune des problèmes et des solutions potentielles pour remédier aux faibles taux de signalement des cas de violence à l'égard des enfants.

Mécanismes d'orientation

Lorsque des violences à l'égard d'enfants sont signalées, il convient d'orienter les enfants victimes ou risquant de l'être vers les services nécessaires. Conformément aux lignes directrices, les procédures d'orientation des enfants victimes de violences et les modalités de coopération interinstitutionnelle et pluridisciplinaire (c'est-à-dire entre les services sociaux, éducatifs, de santé et de police, le ministère public, les organisations bénévoles et les organismes privés) devraient être clairement définies. Une évaluation de la situation spécifique de chaque victime particulière devrait être effectuée, accordant l'attention requise à l'avis de l'enfant et, si nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, à l'avis de ses parents ou de son tuteur.

145. Les États membres du Conseil de l'Europe ont été invités, dans une question ouverte, à indiquer s'ils disposent de mécanismes d'orientation adéquats et bien définis pour les enfants victimes de violence ou risquant de l'être, et à expliquer les forces et les faiblesses de leur mécanisme d'orientation.
146. L'analyse des réponses met en évidence plusieurs thèmes récurrents concernant les forces et les faiblesses des mécanismes d'orientation des enfants victimes de violence dans les États ayant répondu au questionnaire.
147. Parmi les forces mentionnées figurent l'**accessibilité et l'efficacité du système d'orientation**, de nombreux États ayant indiqué que leurs systèmes sont généralement accessibles et répondent efficacement aux besoins des enfants victimes. Il a également été indiqué qu'une **approche intégrée**, caractérisée par une bonne coordination entre les différentes instances et organisations impliquées, permet d'offrir une prise en charge complète aux enfants victimes. Certains pays ont également souligné que la présence d'un **personnel bien formé** est un atout majeur, qui renforce l'efficacité et la finesse des réponses apportées aux enfants victimes.

⁷³ Recommandation CM/Rec(2023)8 du Comité des Ministres aux États membres sur le renforcement des systèmes de signalement des cas de violence à l'égard des enfants, paragraphe 19.

⁷⁴ Appelées en anglais "child safeguarding policies" ou "child protection policies"

148. Parmi les principales faiblesses mentionnées figurent l'insuffisance des mesures ou des ressources, qui implique que, même si des systèmes sont en place, ils peuvent ne pas répondre à tous les besoins ou situations. En particulier, la disponibilité limitée de ressources financières, humaines ou matérielles peut restreindre l'efficacité et la portée des mécanismes d'orientation.
149. Ces résultats montrent, d'une part, des pratiques bien développées et, d'autre part, des domaines nécessitant des améliorations. Les problèmes liés à l'insuffisance de ressources et aux lacunes des mécanismes d'orientation des enfants victimes de violences sont particulièrement préoccupants, car ils ont une incidence directe sur la capacité de prendre efficacement en charge tous les enfants qui en ont besoin.

Rétablissement et réadaptation

L'État devrait prendre toutes les mesures appropriées pour faciliter le rétablissement physique et psychologique et la réadaptation des enfants victimes ou témoins de violences et, si nécessaire, de leur famille. Ces services devraient être mis en œuvre sans tarder, dans un environnement bénéfique pour la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant.

150. Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour faciliter le rétablissement physique et psychologique et la réadaptation des enfants victimes ou témoins de violences. Il a été demandé aux États membres du Conseil de l'Europe quels sont les services de rétablissement, de réadaptation et de réinsertion des enfants victimes ou témoins de violences dans leur pays. Il leur a également été demandé de confirmer si ces services suivent une approche pluridisciplinaire et interinstitutionnelle, et d'expliquer les forces et faiblesses de leur système.
151. Plusieurs thèmes clés et questions communes ont émergé concernant les services de rétablissement, de réadaptation et de réinsertion des enfants victimes ou témoins de violence. En particulier, de nombreux États ont souligné **l'importance d'une approche pluridisciplinaire et interinstitutionnelle** impliquant divers secteurs tels que la santé, les services sociaux, l'éducation et la justice. Cette collaboration a été soulignée comme constituant un point fort permettant d'apporter un soutien complet aux enfants.
152. Le rôle des **services de santé – notamment de santé mentale** – a été fréquemment cité comme étant capital dans le processus de rétablissement des enfants victimes de violence. Les États ont indiqué que le soutien psychologique et les soins médicaux sont souvent fournis par le système de santé public ou par des centres spécialisés.
153. Plusieurs États ont également souligné le rôle important joué par les **services sociaux** dans la protection et la réadaptation des enfants victimes, et notamment des services de protection de l'enfance et des travailleurs sociaux qui participent régulièrement au processus de réadaptation.
154. En outre, plusieurs réponses mentionnent des centres ou des systèmes spécifiques et globaux d'aide aux victimes, dédiés à l'assistance aux enfants victimes de violence et offrant un éventail complet et intégré de services, allant du conseil à l'aide juridique. Les pratiques adaptées aux enfants sous-tendent souvent le fonctionnement de ces centres qui peuvent prendre la forme de Barnahus ou de services de type Barnahus⁷⁵.

⁷⁵ Pour plus d'informations sur les Barnahus et les services de type Barnahus, voir Conseil de l'Europe, 2023, Barnahus : une odyssee européenne – étude cartographique sur les modèles de justice pluridisciplinaires et interinstitutionnels adaptés aux enfants participant à la lutte contre la violence à l'égard des enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/barnahus-une-odyssee-europeenne-etude-cartographique-sur-les-modeles-p/1680acc909>.

155. Les autres points forts mentionnés par certains États sont un engagement fort de la part du gouvernement et l'existence de ministères ou d'organismes spécialement chargés de la protection et de la réadaptation des enfants.
156. Parmi les principales faiblesses mentionnées par les États répondants figurent la variabilité et l'irrégularité de la disponibilité et de la qualité des services entre différentes régions d'un même pays, ce qui entraîne l'impossibilité de garantir à tous les enfants le respect de normes identiques en matière de droits de l'enfant. Le manque de ressources, notamment financières et humaines, a également été mentionné comme un obstacle important à la fourniture d'un soutien effectif aux enfants victimes de violence.
157. Certains États ont aussi souligné que, malgré la prévalence des approches pluridisciplinaires, une meilleure coordination entre les différents organismes et services reste nécessaire pour rationaliser l'aide et éviter les chevauchements ou les lacunes dans la fourniture des services.
158. Cette analyse reflète les préoccupations communes des États répondants pour répondre aux besoins complexes des enfants victimes et témoins de violence. Ces informations peuvent être utiles pour améliorer les politiques et inspirer des efforts conjoints en vue de renforcer les systèmes de protection de l'enfance en Europe.
159. Comme mentionné dans les sections précédentes, les mécanismes de signalement et d'orientation ainsi que les services de rétablissement et de réadaptation doivent être **adaptés aux enfants**. Ces aspects entrent tous dans la composition d'un système judiciaire plus adapté aux enfants et, comme l'indiquent certains des principaux instruments juridiques et politiques du Conseil de l'Europe⁷⁶, y compris les lignes directrices, chaque État devrait disposer d'un système judiciaire adapté aux enfants, prévoyant des mesures adéquates et adaptées à l'âge de chaque enfant qui s'y trouve confronté.
160. En ce qui concerne la violence à l'égard des enfants, l'enquête de 2024 invite les États membres du Conseil de l'Europe à indiquer si leur système judiciaire prévoit des mesures judiciaires adaptées aux enfants, suffisantes ou adéquates, pour les enfants victimes et témoins de violence. Elle leur demande également d'identifier les principales forces et faiblesses de leur système judiciaire en ce qui concerne la justice adaptée aux enfants.
161. Les réponses des États à ces questions ouvertes sont variables, mais certains points récurrents ont pu être identifiés. Par exemple, plusieurs États ont indiqué que leur code pénal ou de procédure pénale comporte des sections spécifiques consacrées aux enfants qui prévoient des mesures et une protection pour les enfants victimes et témoins. Certains États ont indiqué avoir mis en place des procédures spéciales ou procédé à des réformes visant expressément à renforcer la protection et les droits des enfants au sein du système judiciaire. Pour certains, cela relève de leurs efforts visant à transposer les normes et lignes directrices internationales dans leurs lois et pratiques nationales afin d'améliorer leur modèle de justice adaptée aux enfants.
162. Plusieurs réponses soulignent l'importance de former les professionnels du droit et les forces de l'ordre à intervenir, dans les affaires impliquant des enfants, de manière adaptée et en faisant preuve de délicatesse, et quelques États ont mentionné des pratiques précises visant à limiter le traumatisme subi par les enfants au cours de la procédure judiciaire, telles que le recours à des avocats des enfants ou à des tuteurs ad litem, des techniques et des salles d'entretien spécialement adaptées aux enfants, des enregistrements audiovisuels pour réduire le nombre d'auditions d'enfants, une protection spéciale de l'identité et de la vie privée, la mise en place d'équipes de juges

⁷⁶ Par exemple, la Convention de Lanzarote et les Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants.

spécialisés, et la garantie d'audiences et de procédures rapides lorsque des enfants sont concernés.

163. Dans l'ensemble, les réponses des États témoignent d'un engagement fort en faveur d'une justice adaptée aux enfants, et des efforts constants semblent être déployés pour continuer à améliorer les conditions de participation des enfants aux enquêtes et aux procédures pénales (Luxembourg, Pologne, Portugal, Suède). Il ressort clairement des données que les enfants victimes d'infractions sexuelles représentent le groupe pour lequel les mesures relatives à une justice adaptée aux enfants vont le plus loin ; pour les enfants victimes d'autres formes de violence, ces mesures vont moins loin, aussi bien en termes de portée que d'étendue.
164. Plusieurs États ont mentionné la mise en place de Barnahus (Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Lettonie, Norvège, Pologne, Slovaquie) et de dispositifs similaires, comme les centres de justice familiale (Belgique), les chambres bleues (Bulgarie, Pologne), les centres psychosociaux pour les enfants victimes de violences sexuelles (Géorgie) et les centres de suivi pour les enfants/centres de justice pour enfants (Turquie)⁷⁷.
165. D'autres États ont mentionné les juges tutélaires chargés des litiges familiaux, des mesures d'assistance éducative et des affaires pénales concernant des enfants (Monaco), la fourniture d'un soutien psychosocial et juridique aux enfants dans les procédures judiciaires (Autriche), l'adoption de dispositions légales (Portugal) et de documents stratégiques et politiques en matière de justice pour les enfants (Albanie), et le fait de n'autoriser que des professionnels spécialisés à administrer les procédures judiciaires impliquant des enfants (Géorgie).
166. D'autres États encore ont mentionné l'accompagnement de l'enfant par les services locaux de protection de l'enfance (Roumanie), la participation de l'enfant dans un environnement adapté, le respect de la vie privée et de la sécurité de l'enfant (Andorre) et le déploiement d'une structure axée sur les victimes pour veiller à ce qu'elles bénéficient d'un soutien psychosocial constant et ne soient pas traumatisées par la procédure judiciaire (Turquie).

Exemples

En **France**, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants comporte un certain nombre de dispositions visant à promouvoir les droits des enfants victimes de violences, comme la généralisation du référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant, élaboré par la Haute Autorité de Santé (HAS). Cette mesure vise à harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire, en garantissant l'égalité de traitement des enfants et de leurs familles. Le dispositif d'accompagnement des enfants victimes d'infractions pénales est conçu pour prendre en compte la vulnérabilité de l'enfant et la nécessité de processus spécifiques pour assurer sa sécurité tout au long de la procédure : avant l'audience, pendant l'audience et après l'audience. Certaines juridictions ont également signé des conventions permettant le recours à un chien d'assistance judiciaire pour accompagner les enfants victimes à tous les stades de la procédure. Par ailleurs, le plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2023-2027 prévoit de renforcer la formation et la sensibilisation des professionnels travaillant avec les enfants au repérage et au signalement des cas de violences faites aux enfants.

En **Pologne**, la modification du Code de la famille et de la tutelle, appelé « loi Kamilka », a été promulguée le 15 février 2024 et contient un certain nombre de mesures visant à

⁷⁷ L'article 10, paragraphe 1, de la Convention de Lanzarote impose aux États d'assurer la coordination, au niveau national ou local, entre les différentes agences chargées de la protection, de la prévention et de la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels concernant les enfants, et les Barnahus ont été reconnues comme une pratique prometteuse par le Comité de Lanzarote.

mieux protéger les enfants de la violence et à leur fournir une assistance complète. La loi modificative prévoit la mise en œuvre obligatoire de normes pour la protection des enfants dans toutes les institutions et structures travaillant avec des enfants. Elle rend également obligatoire l'audition de l'enfant dans le cadre des procédures judiciaires, garantissant ainsi que la parole de l'enfant soit entendue et comprise par les tribunaux. En outre, elle met en place un questionnaire d'évaluation de la sécurité de l'enfant, qui aide les fonctionnaires de police, les travailleurs sociaux et les professionnels de santé à déterminer si la santé ou la vie d'un enfant sont en danger. Elle impose la mise en œuvre d'une « procédure d'examen des cas graves », qui consiste à analyser les cas graves et les cas mortels de maltraitance d'enfants afin de prévenir d'autres drames. La loi instaure la désignation d'un représentant de l'enfant, qui doit être un professionnel formé pour travailler avec les enfants dans les cas où le tuteur ou le parent n'est pas en mesure d'assumer ce rôle. Elle impose également aux juges qui statuent sur des affaires relevant du droit de la famille et de la tutelle de suivre une formation spécialisée afin d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour mieux protéger le bien-être des enfants dans les litiges entre parents ou tuteurs et pour améliorer leur capacité à repérer les cas de maltraitance d'enfants et à y réagir. La loi pose également les bases permettant au ministre de la Justice de mettre en place une équipe pluridisciplinaire de protection des mineurs, qui comprend des représentants des institutions gouvernementales, des universités, des organisations non gouvernementales, des églises et des associations religieuses.

La **République slovaque** a introduit dans sa législation le concept de victime présumée, qui permet à une personne d'être considérée comme une victime et de bénéficier de toute la protection nécessaire si elle s'identifie comme telle – que l'auteur de l'infraction ait été identifié ou non ou qu'il ait été arrêté ou non.

La Suisse a souligné l'importance d'assurer une bonne formation juridique aux professionnels travaillant avec et pour les enfants, avec des compétences supplémentaires en psychologie du développement, en communication avec les enfants et en gestion des conflits, en particulier pour les représentants légaux des enfants.

167. Les **obstacles** mentionnés ont trait à la mise en œuvre et l'opérationnalisation effectives des mesures de justice adaptées aux enfants, à la garantie d'une application cohérente des normes sur l'ensemble du territoire national, et à l'égalité de traitement et de services pour tous les enfants victimes de violence. Certains États ont souligné que des problèmes tels que des auditions répétées, de longs délais de procédure et des vices de procédure persistent malgré l'existence de dispositions légales adaptées aux enfants. Il a également été mentionné que le droit de l'enfant d'exprimer et de voir pris en compte son point de vue, en particulier pour les enfants de moins de 12 ans, n'est pas toujours respecté dans la pratique, ou que la participation des enfants aux décisions qui les concernent devrait encore être renforcée.
168. Plusieurs États ont également souligné la difficulté d'assurer une couverture géographique complète des services de justice adaptés aux enfants, ainsi que le manque de ressources matérielles et humaines. Ils ont notamment évoqué un nombre insuffisant de professionnels (magistrats, représentants légaux et psychologues spécialisés), un nombre insuffisant d'équipements spécialisés tels que des salles d'audience adaptées aux enfants, et des contraintes financières qui limitent l'efficacité du fonctionnement. Il a également été indiqué que les services de justice adaptés aux enfants ne sont pas toujours disponibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre.
169. Quelques États ont également mentionné la difficulté de constituer un socle commun et solide de connaissances parmi les professionnels, en particulier dans les petits pays, ou encore l'absence d'institutions ou de professionnels spécialisés, en particulier pour les enfants ayant besoin de soins psychiatriques spécialisés.

170. Enfin, certains États ont indiqué que l'approche pluridisciplinaire devait encore être renforcée et qu'il était nécessaire d'améliorer la coordination et la coopération entre les tribunaux et les centres sociaux, ainsi qu'avec d'autres institutions impliquées dans des affaires concernant des enfants. En termes de renforcement des capacités, il a également été mentionné qu'il convient d'améliorer la formation des forces de l'ordre pour garantir le respect des droits des enfants victimes de violence.

f. Autres éléments indispensables à une protection adéquate des enfants contre la violence

171. L'un des éléments essentiels des lignes directrices, qui ne constitue pas un principe en tant que tel, mais sans lequel aucun objectif des lignes directrices ne peut être atteint, tient aux ressources humaines et financières allouées à la lutte contre la violence à l'égard des enfants.

Financement et ressources allouées aux stratégies intégrées de lutte contre la violence à l'égard des enfants

Un cadre pluridisciplinaire et systématique (appelé ci-après la « stratégie ») intégré aux processus décisionnels nationaux, fondé sur la CIDE et associant toutes les parties prenantes constitue la réponse durable la plus efficace à la violence à l'égard des enfants.

Le cœur de la stratégie devrait être constitué d'un arsenal efficace et complet de mesures de prévention primaire, secondaire et tertiaire orientées vers les enfants et les familles, pluridisciplinaires et conçues pour répondre aux besoins des enfants et des familles.

Cette stratégie devrait avoir des objectifs réalistes et un calendrier précis, **s'appuyer sur des ressources humaines et financières suffisantes** et sur des connaissances scientifiques récentes (au sujet des dispositions qui fonctionnent) et être systématiquement évaluée.

172. Dans l'enquête de 2024, les États membres du Conseil de l'Europe ont été interrogés d'une part sur le financement des actions de prévention et de repérage de la violence à l'égard des enfants, et d'autre part sur le financement des actions de protection des enfants contre la violence. Bien que la question ait été scindée en deux parties, l'une sur la prévention et le repérage et l'autre sur la protection, les États ont fourni des réponses presque identiques à ces deux questions, raison pour laquelle elles sont analysées conjointement ici.
173. Sur les 33 États qui ont répondu à l'enquête, deux n'ont pas répondu aux questions. Quatre États n'ont fourni aucune information concernant les actions de prévention et de repérage, et trois États n'ont fourni aucune information concernant les actions de protection. Deux États ont répondu qu'aucun financement spécifique n'est alloué à la prévention et au repérage de la violence à l'égard des enfants, ni à la protection des enfants contre la violence. En ce qui concerne la protection des enfants contre la violence, un État a répondu qu'aucun financement spécifique n'est alloué et que les acteurs de la lutte contre la violence à l'égard des enfants doivent demander un financement (public) ponctuel ou rassembler des fonds par leurs propres moyens. Un État a répondu qu'un financement spécifique est alloué à une partie des activités prévues par la stratégie (ou un autre cadre politique), tant pour la prévention et le repérage que pour la protection, mais que les acteurs de la lutte contre la violence à l'égard des enfants doivent compléter le financement.
174. Douze États (36 %) ont indiqué qu'un financement est alloué à la prévention et au repérage de la violence à l'égard des enfants ainsi qu'à la protection des enfants contre

la violence, mais qu'il est destiné à un vaste ensemble de programmes et mesures, dans lequel s'inscrivent les activités relatives à la violence à l'égard des enfants.

175. Huit États (24 %) ont répondu qu'un financement spécifique est alloué à la prévention et au repérage de la violence à l'égard des enfants ainsi qu'à la protection des enfants contre la violence, mais qu'il n'est pas suffisant pour couvrir les coûts de mise en œuvre de toutes les activités prévues dans la stratégie / visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants au cours d'une période donnée.
176. Seuls trois États (9 %) ont répondu qu'un financement spécifique est alloué à la fois à la prévention et au repérage de la violence à l'égard des enfants ainsi qu'à la protection des enfants contre la violence, et qu'il est adéquat et suffisant pour couvrir les coûts de mise en œuvre de toutes les activités prévues dans la stratégie / visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants au cours d'une période donnée⁷⁸.
177. L'analyse des réponses montre que, dans 24 des 33 États ayant répondu à l'enquête (73 %), il existe un certain type de financement public pour lutter contre la violence à l'égard des enfants. Toutefois, ce financement peut présenter des limites aussi bien en termes de montant que de fléchage, car il n'est pas toujours destiné exclusivement à des actions de lutte contre la violence à l'égard des enfants.
178. Cela reflète les préoccupations soulevées par de nombreux États dans d'autres parties de l'enquête, notamment en ce qui concerne les mesures de justice adaptée aux enfants, mais aussi de façon plus générale comme un obstacle persistant et à long terme, plusieurs États ayant indiqué que l'insuffisance des ressources humaines et financières représentait un grave problème.

Coopération internationale

Les États membres du Conseil de l'Europe devraient coopérer, conformément aux présentes lignes directrices, en application des instruments internationaux et régionaux pertinents et des arrangements reposant sur des législations uniformes ou croisées et de leur droit interne, dans la mesure la plus large possible, aux fins :

- a. de prévenir et de combattre toutes les formes de violence à l'égard des enfants ;
- b. de protéger et d'assister les enfants victimes et les enfants témoins ;
- c. de procéder à des enquêtes ou à des poursuites concernant les infractions pénales impliquant des violences à l'encontre des enfants.

179. Le dernier chapitre des lignes directrices attire l'attention sur la nécessité d'une coopération internationale pour lutter efficacement contre la violence à l'égard des enfants.
180. L'enquête de 2024 comprend une question sur l'efficacité de la coopération entre États membres du Conseil de l'Europe, mais aussi plus largement en dehors de l'Europe, pour prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des enfants, pour protéger et assister les enfants victimes et les enfants témoins de violence, et pour procéder à des enquêtes ou à des poursuites concernant les infractions pénales impliquant des violences à l'encontre des enfants.
181. Dans leurs réponses, de nombreux États ont souligné l'importance de la coopération transfrontalière et de l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Parmi les exemples, on peut citer la participation au Comité de Lanzarote ainsi que la coopération avec des organismes internationaux tels qu'Europol, Eurojust, Interpol et divers autres

⁷⁸ Croatie, Norvège, Turquie. La Lituanie a également indiqué que le financement est adéquat et suffisant pour la prévention et le repérage de la violence à l'égard des enfants, et l'Autriche a indiqué que le financement est adéquat et suffisant pour la protection des enfants contre la violence.

réseaux, comités et groupes de travail européens (ENOC, coopération européenne EMPACT (plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles, INHOPE, WeProtect Global Alliance). Les États ont également évoqué la transposition des lignes directrices⁷⁹ du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en droit national, ainsi que de la mise en œuvre de l'acquis de l'Union européenne, ce qui témoigne d'un effort constant pour s'aligner sur les normes européennes plus vastes en matière de protection de l'enfance.

182. Plusieurs États ont déclaré disposer de cadres législatifs solides visant à faciliter la coopération judiciaire internationale, notamment des lois qui permettent la reconnaissance mutuelle des décisions et mesures judiciaires entre les États membres. Cette infrastructure juridique améliore l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière d'infractions pénales commises contre des enfants.
183. Certains États ont souligné la participation à des programmes et à des ateliers de formation internationaux relatifs au renforcement des capacités nationales de lutte contre la violence et l'exploitation des enfants. Il s'agit par exemple de formations sur les nouvelles technologies permettant de repérer les matériels d'abus sexuels sur des enfants en ligne et d'engager des poursuites. Certains ont également mentionné des visites d'étude, par exemple pour visiter des Barnahus dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe et découvrir de bonnes pratiques, ainsi que des accords bilatéraux, notamment sur la traite des enfants.
184. Il convient de noter que plusieurs exemples cités par les États concernent la cybercriminalité et/ou l'exploitation sexuelle des enfants et notamment les matériels d'abus sexuels sur des enfants (en ligne), ce qui indique que la coopération internationale s'est renforcée sur ces sujets particuliers.
185. Quelques États ont répondu qu'ils coopéraient au cas par cas sur certaines procédures spécifiques lorsque cela était nécessaire, mais pas de manière systématique, ou ont fourni peu d'exemples concrets de cadres et de pratiques de coopération. Néanmoins, les États répondants semblent faire preuve d'un engagement général fort en faveur de la coopération internationale en matière d'infractions pénales commises contre des enfants.

3. Conclusions et recommandations

a. Conclusion et enseignements

186. En 2009, en réponse à l'omniprésence de la violence à l'égard des enfants, le Conseil de l'Europe a élaboré des lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence, adoptées par le Comité des Ministres dans le cadre de la recommandation CM/Rec(2009)10. Ces lignes directrices ont été élaborées afin d'aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre des approches intégrées et globales comprenant des mesures de prévention, de protection et de poursuites.
187. Dans le cadre d'une enquête menée entre décembre 2023 et mars 2024, les États membres du Conseil de l'Europe ont été invités à répondre à un certain nombre de questions fermées et ouvertes afin de donner un éclairage sur la manière dont les lignes directrices ont été mises en œuvre dans leurs cadres juridiques et politiques respectifs, et d'évaluer la mesure dans laquelle les pratiques des États correspondent aux principaux messages formulés dans les lignes directrices.

⁷⁹ Notamment à la lumière de la recommandation (UE) 2024/1238 de la Commission du 23 avril 2024 relative à l'élaboration et au renforcement de systèmes intégrés de protection de l'enfance dans l'intérêt supérieur de l'enfant (JO L (2024/1238 du 14.5.2024)

188. Quinze années se sont écoulées depuis l'adoption de ces lignes directrices et, durant cette période, les manifestations de la violence à l'égard des enfants ont évolué. Si les violences à l'égard des enfants demeurent omniprésentes dans nos sociétés, l'évolution rapide des technologies numériques, mais aussi la modification du climat social et politique en Europe, ont sans doute un impact sur les modalités et les lieux de commission de ces violences.
189. L'enquête de 2024 a montré, comme l'illustre le présent rapport, que les États membres du Conseil de l'Europe ont pris d'importantes mesures afin d'adopter des cadres juridiques et politiques solides dans l'objectif de lutter contre la violence à l'égard des enfants. Aujourd'hui, les États investissent dans des actions de prévention et de repérage dans le but d'éviter que les enfants ne soient victimes de violence. Ils ont mis en place des mécanismes solides et adaptés aux enfants – notamment sous la forme de Barnahus ou de services de type Barnahus – pour protéger les enfants victimes de violence, et on constate que la nécessité de suivre des approches interinstitutionnelles et pluridisciplinaires pour lutter contre la violence est de plus en plus largement admise. Le Conseil de l'Europe continuera d'aider ses États membres à développer de telles approches, notamment via ses projets de coopération. Il travaillera également à l'élaboration d'orientations dans le cadre d'une recommandation relative aux services pluridisciplinaires et interinstitutionnels pour une justice adaptée aux enfants, y compris de lignes directrices opérationnelles, qui seront adoptées d'ici la fin de 2026. Ce document viendra s'ajouter à l'International Workshop Agreement (IWA 49) relatif aux directives pour les Barnahus, un modèle de réponse aux violences à l'égard des enfants pluridisciplinaire, interinstitutionnel et adapté aux enfants, développé par l'Islande et la Suède au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO)⁸⁰.
190. La plupart des États membres disposent d'une législation solide interdisant la violence à l'égard des enfants, l'érigeant en infraction pénale et prévoyant des poursuites et des sanctions en la matière, et 28 des 33 États ayant répondu à l'enquête (85 %) disposent de cadres juridiques qui soutiennent ou sous-tendent la lutte contre la violence à l'égard des enfants. Néanmoins, le Conseil de l'Europe continuera d'apporter son soutien aux États membres afin de veiller à ce que chacun des 46 États membres dispose d'un cadre juridique solide pour protéger adéquatement les enfants contre toutes les formes de violence.
191. Les données ont montré que la violence sexuelle à l'égard des enfants est la forme de violence contre laquelle les États ont déployé le plus d'efforts et pour laquelle les services adaptés aux enfants ont le plus progressé. Simultanément, les réponses montrent clairement que les États membres du Conseil de l'Europe prennent aujourd'hui des mesures pour lutter contre un large éventail de formes de violence à l'égard des enfants dans de nombreux contextes différents.
192. L'enquête a également montré que la plupart des États membres coopèrent dans le cadre de réseaux régionaux et internationaux, de comités et d'autres enceintes, notamment dans le cadre d'un certain nombre de comités au sein du Conseil de l'Europe, afin d'échanger des bonnes pratiques, d'assurer la reconnaissance mutuelle des sanctions pénales et de lutter de concert contre la cybercriminalité et d'autres formes transfrontalières de violence à l'égard des enfants.

Problèmes, anciens et nouveaux

193. Pourtant, certains problèmes anciens demeurent et de nouveaux apparaissent. Interrogés sur les **problèmes persistants**, plusieurs États ont évoqué une insuffisance de budget et de ressources adéquates alloués aux programmes et actions visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants. Il s'agit à la fois de contraintes financières

⁸⁰ [ISO/IWA 49 Guidelines for Barnahus, a child friendly multidisciplinary and interagency response model for abused children - Swedish Institute for Standards, SIS](#) (en anglais uniquement)

et d'un manque de ressources humaines nécessaires pour mettre en œuvre et soutenir efficacement les actions et les programmes en la matière. Parmi les nouveaux problèmes, le manque de ressources a également été mentionné, notamment en lien avec la nécessité de disposer d'infrastructures adaptées.

194. La nécessité d'une plus grande sensibilisation et d'une meilleure formation des professionnels et du grand public représente une autre difficulté persistante évoquée par les États. Il convient notamment de former des groupes professionnels tels que les enseignants, les forces de l'ordre et les travailleurs sociaux afin qu'ils puissent mieux repérer les cas de violence à l'égard des enfants et y répondre. Il convient de noter que ce problème persiste malgré le fait que les formations professionnelles sont devenues plus fréquentes et sont obligatoires dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe.
195. La coordination et la coopération interinstitutionnelles et pluridisciplinaires deviennent de plus en plus la norme dans de nombreux États membres, tout au moins dans une certaine mesure. Néanmoins, les réponses à l'enquête de 2024 ont montré la persistance de difficultés de coordination de l'action entre les différents organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales.
196. Les réponses de certains États mettent également en évidence des lacunes persistantes dans la législation et les politiques, et soulignent la lenteur des réformes législatives qui entravent l'efficacité des mesures de prévention et de protection. Il est intéressant de noter que certains États ont également mentionné parmi les nouvelles problématiques la nécessité de faire évoluer les cadres juridiques et institutionnels afin de répondre efficacement aux nouveaux types de violence et aux évolutions sociétales.
197. En ce qui concerne le signalement de la violence, certains États ont souligné le fait que les normes culturelles et sociétales constituent encore des obstacles au signalement de la violence et au consentement aux mesures de prévention. Ces obstacles tiennent notamment à une stigmatisation associée au signalement de la violence et, à certains endroits, à des conceptions traditionnelles de l'éducation des enfants.
198. L'une des principales lacunes identifiées dans le présent rapport concerne la collecte de données, qui est également mentionnée comme un problème persistant par certains États répondants. Des lacunes existent concernant la disponibilité et la fiabilité des données sur les violences faites aux enfants, mais aussi concernant la manière dont les données peuvent être partagées, analysées et exploitées utilement dans les processus de suivi et d'évaluation. L'amélioration de la collecte de données et des mécanismes d'évaluation est cruciale pour éclairer la prise de décision et l'élaboration des politiques. Il convient de noter que la collecte et le suivi des données figurent également parmi les nouvelles problématiques évoquées par les États ayant répondu à l'enquête, ce qui souligne de fait la nécessité d'améliorer les systèmes de collecte de données et les mécanismes de suivi afin de repérer efficacement les cas de violence à l'égard des enfants et d'évaluer l'efficacité des mesures de protection existantes.
199. L'analyse des réponses à l'enquête montre clairement que les capacités de collecte et d'analyse des données varient d'un pays à l'autre et qu'il est indispensable d'adopter des approches systématiques aux fins du traitement des données relatives à la violence à l'égard des enfants. Il convient de promouvoir des méthodes de collecte de données normalisées afin de garantir la cohérence en ce qui concerne la collecte de données et le recueil de données de bonne qualité qui pourront être utilisées pour éclairer la prise de décision publique. En outre, la diffusion publique des données n'est pas pratiquée de manière uniforme et on ne sait pas clairement comment, quand et pourquoi les données devraient être partagées et diffusées. Il est nécessaire de mieux comprendre comment les données peuvent et doivent être utilisées, et de comprendre l'importance de la transparence et de l'accès public aux données. Un cadre clair pour la collecte de données devrait faire partie de toute stratégie nationale de lutte contre la

- violence à l'égard des enfants et les stratégies nationales devraient ensuite être développées et/ou affinées sur la base de données de bonne qualité recueillies et analysées de manière systématique. Pour ce faire, la collecte de données doit être efficace à tous les niveaux administratifs, notamment aux niveaux régional et local.
200. L'absence de données statistiques complètes et cohérentes sur la violence à l'égard des enfants a également été confirmée en 2022 par la Conférence des statisticiens européens qui a souligné que les lacunes et les difficultés comprennent l'absence de partage des données et de coordination entre les différents ministères nationaux, ainsi que des difficultés pour relier et fusionner les différents systèmes de données, en raison à la fois de l'absence de logiciel communément utilisé et de la nature extrêmement éparse et protéiforme de la violence à l'égard des enfants⁸¹.
201. Enfin, bien que ce ne soit pas l'objet principal de l'enquête de 2024, quelques États ont également souligné des difficultés spécifiques liés à la protection des groupes d'enfants vulnérables contre la violence, notamment les enfants handicapés, les enfants en situation de migration et les enfants vivant dans les zones rurales⁸².
202. En ce qui concerne les **nouvelles problématiques**, la sécurité en ligne est un sujet récurrent mentionné par plusieurs États ayant répondu à l'enquête. Ils ont notamment évoqué le problème croissant du cyberharcèlement et les risques associés à la présence accrue des enfants en ligne, nécessitant des mesures de protection renforcées dans l'environnement numérique.
203. Si la sensibilisation et la formation des professionnels et du grand public ont été mentionnées comme des enjeux persistants, la sensibilisation et l'éducation des enfants ont été évoquées comme étant des enjeux émergents, essentiels pour prévenir la violence et informer les enfants de leurs droits et des mesures de sécurité existantes.
204. Enfin, les nouveaux enjeux liés à l'inclusion et à l'accessibilité des services de protection à tous les enfants, en particulier à ceux issus de groupes marginalisés ou vivant dans des zones reculées, ont été soulignés.

Facteurs d'efficacité et d'inefficacité

205. Lorsqu'il a été demandé aux États d'évaluer l'**efficacité** de leur stratégie (le cas échéant) ou de leurs actions en matière de prévention, de repérage et de protection des enfants contre la violence, ils ont mis en avant plusieurs facteurs.
206. Tout d'abord, de nombreuses réponses ont souligné la force des approches pluridisciplinaires associant diverses parties prenantes, dont les organismes gouvernementaux, les ONG et les associations, qui renforcent les efforts globaux de protection de l'enfance.
207. Certains pays ont souligné la solidité de leur cadre juridique qui garantit, selon eux, une protection efficace des enfants contre la violence. Dans certains cas, ils ont évoqué l'actualisation des lois et des règlements pour s'adapter aux nouvelles problématiques comme le cyberharcèlement.

⁸¹ Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, Conférence des statisticiens européens, Directives générales sur les statistiques relatives aux enfants : gros plan sur les enfants exposés à la violence, les enfants placés sous protection de remplacement et les enfants handicapés, 16 juin 2022, paragraphes 74 et 75.

⁸² Le rapport de 2019 intitulé « Une vie sans violence à l'égard des enfants » s'est penché davantage sur les travaux des États concernant des groupes spécifiques d'enfants.

208. Quelques États ont également mentionné l'efficacité de la mobilisation du grand public et des programmes éducatifs comme étant des points forts essentiels. Ces programmes sont souvent axés sur l'éducation, la sensibilisation et les interventions précoces, essentielles afin de prévenir la violence à l'égard des enfants.
209. Un petit nombre d'États ont indiqué que les actions de protection des enfants bénéficiaient d'un financement adéquats et d'une bonne allocation des ressources, ce qui permet de mettre en place des mesures de protection durables et efficaces, et quelques États ont indiqué que des systèmes de collecte de données et des études solides constituent des points forts qui améliorent le suivi de la violence à l'égard des enfants et l'efficacité des différentes interventions. Dans certains cas, il n'a pas été possible de savoir si ces mesures sont mises en œuvre de manière uniforme et complète dans les pays concernés.
210. Enfin, quelques États ayant répondu à l'enquête ont également indiqué que des campagnes d'information efficaces du grand public sur les droits de l'enfant et la protection contre la violence constituent un point fort important, renforçant la capacité de la société à prévenir et à repérer la violence à l'égard des enfants.
211. Il convient de noter que, lorsqu'il a été demandé aux États d'évaluer les facteurs d'inefficacité (faiblesses) de leur stratégie (le cas échéant) ou de leurs actions de prévention, de repérage et de protection des enfants contre la violence, ils ont évoqué des facteurs très similaires à ceux cités comme des points forts. Cela montre très clairement que les États ont une appréciation semblable des caractéristiques indispensables d'un système solide de protection des enfants, mais, dans certains États, ces éléments sont des facteurs de réussite, alors que, dans d'autres, ils représentent des faiblesses ou des obstacles à surmonter.
212. Quelques États ont souligné que les services visant à protéger les enfants de la violence sont souvent fragmentés et pâtissent d'une mauvaise coordination entre les différents organismes et services. Il en résulte une utilisation inefficace des ressources et une faible efficacité en matière de prévention et de traitement des cas de violence.
213. Certains États ont insisté sur le fait que l'absence de cadre juridique spécifique consacré à la protection des enfants contre la violence constitue une faiblesse majeure. Sans un tel cadre, l'application cohérente des lois et des politiques devient difficile, ce qui entraîne des lacunes en termes de mise en œuvre et de protection.
214. Les contraintes financières et l'insuffisance des budgets alloués aux programmes de protection des enfants sont également considérées comme des obstacles majeurs qui ont une incidence sur l'efficacité de la mise en œuvre des programmes et des actions visant à prévenir et à repérer la violence à l'égard des enfants.
215. Plusieurs États ont indiqué que l'absence de mécanismes systématiques de suivi et d'évaluation constitue un problème important. Cette lacune entrave la capacité d'évaluer l'efficacité des stratégies existantes et de procéder à des ajustements en connaissance de cause pour améliorer les résultats.
216. Enfin, certains États ont souligné la nécessité d'une plus grande sensibilisation du public et d'une meilleure formation des personnes impliquées dans la protection des enfants. Le manque de sensibilisation et de formation des groupes professionnels concernés peut entraîner de faibles taux de repérage de la violence et un soutien inadéquat pour les enfants concernés.

b. Recommandations pour les prochaines mesures de lutte contre la violence à l'égard des enfants

217. Malgré des années d'efforts pour interdire les châtiments corporels à l'encontre des enfants, 12 des 46 États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore adopté **d'interdiction légale totale des châtiments corporels**⁸³. Il est impératif que le Conseil de l'Europe continue d'attirer l'attention sur cette pratique néfaste et d'apporter son soutien aux États afin qu'ils adoptent une telle interdiction en tous lieux, y compris au sein de la famille. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient s'engager résolument et de toute urgence sur le chemin d'une interdiction légale totale des châtiments corporels, sans exception.
218. En ce qui concerne la prévention des violences sexuelles à l'égard des enfants, l'analyse effectuée dans le présent rapport montre que, si certains éléments fondamentaux tels qu'un âge minimal pour le consentement sexuel et le mariage sont prévus dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, il existe moins souvent **des systèmes de vérification complets pour les personnes qui travaillent pour et avec des enfants**, et seuls 67 % des États répondants ont déclaré que leur législation prévoit de tels systèmes. Il est d'urgence nécessaire de placer davantage l'accent sur les mécanismes de vérification obligatoire qui constituent un élément essentiel de la prévention de la violence à l'égard des enfants.
219. De même, l'enquête de 2024 montre que **l'éducation complète à la sexualité** dans les écoles n'existe actuellement que dans 73 % des 33 États répondants. Le Conseil de l'Europe devrait continuer, par l'intermédiaire du Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) et de son groupe d'experts sur la prévention de la violence à l'égard des enfants (ENF-VAE), à travailler sur une recommandation relative à une éducation complète à la sexualité pour les enfants, pour adoption par le Comité des Ministres.
220. Bien que l'enquête de 2024 ne contienne pas de questions portant spécifiquement sur les enfants en conflit avec la loi qui sont également victimes de violences, il importe de reconnaître le lien qui existe souvent entre la victimation et la délinquance. Lorsqu'ils abordent la question des enfants en conflit avec la loi, et en particulier des enfants qui ont des comportements sexuels préjudiciables, les États membres devraient être conscients du risque que ces enfants puissent avoir été exposés à des violences ou à des abus, et veiller à évaluer ce risque dans le cadre d'enquêtes sociales ou pénales⁸⁴.
221. Avec le développement rapide des technologies numériques, la **violence à l'égard des enfants dans l'environnement numérique** représente à la fois une problématique persistante et émergente. Aujourd'hui, presque toutes les formes de violence à l'égard des enfants peuvent également être commises dans la sphère numérique et le nombre de victimes est effrayant. Il est nécessaire que le Conseil de l'Europe et ses États membres continuent à s'intéresser d'aussi près que possible à ce contexte en perpétuelle évolution et se tiennent informés des adaptations juridiques et politiques nécessaires pour prévenir et combattre la violence à l'égard des enfants dans l'environnement numérique.
222. De façon plus générale, l'analyse présentée dans le présent rapport montre que certaines formes de violence à l'égard des enfants, ainsi que certains contextes dans lesquels sont commises des violences, reçoivent comparativement moins d'attention. Les États membres sont incités à réfléchir aux raisons de cette situation et à œuvrer activement aux fins d'associer différentes communautés et acteurs à la lutte contre la violence à l'égard des enfants, notamment, par exemple, les communautés religieuses

⁸³ "Progrès et retards dans la réalisation de l'interdiction universelle et de l'élimination des châtiments corporels dans les États membres du Conseil de l'Europe", produit pour le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la prévention de la violence (ENF-VAE) par Sonia Vohito à End Corporal Punishment (Organisation mondiale de la santé), disponible à <https://rm.coe.int/enf-vae-2024-06-f-elimination-des-chatiments-corporels/1680b1ca64>

⁸⁴ Simon Hackett (2020), [Étude sur la violence sexuelle et les comportements sexuels préjudiciables manifestés par les enfants: Nature, causes, conséquences et réponses \(2024\)](#).

- et culturelles dans lesquelles la sensibilisation à la violence à l'égard des enfants semble moindre.
223. En ce qui concerne la **formation des professionnels** travaillant avec et pour les enfants, seuls six États ayant répondu à l'enquête ont indiqué que, dans leur pays, les formations étaient non seulement destinées à tous les groupes professionnels concernés, mais aussi expressément aux bénévoles travaillant pour et avec les enfants⁸⁵. Cette pratique devrait être étendue à un plus grand nombre d'États, afin de garantir que toute personne travaillant au contact d'enfants soit dûment formée à la manière de repérer de potentielles situations de violence à l'égard des enfants et d'y répondre. Les cours et modules de formation existants, tels que la formation HELP sur les droits de l'enfant⁸⁶, pourraient être davantage diffusés et de nouveaux modules de formation pourraient, si nécessaire, être élaborés. Il importe que la formation commence tôt et soit dispensée dès le stade de la formation initiale et dans le cadre des programmes universitaires. Trop souvent, la formation des professionnels dans des domaines tels que les droits de l'enfant, la prise en charge tenant compte des traumatismes, le repérage et le signalement des violences à l'égard des enfants est dispensée dans le cadre de la formation continue, une fois que les professionnels travaillent déjà dans leurs domaines respectifs, mais les programmes de formation aux métiers du secteur juridique, social et éducatif ne comprennent pas d'enseignement des compétences de base (y compris les compétences non techniques).
224. La **sensibilisation** reste un problème dans un certain nombre d'États membres et, malgré des efforts constants pour informer le grand public des conséquences néfastes et durables de la violence à l'égard des enfants, peu d'États estiment que le niveau de connaissance et de compréhension au sujet de la violence et de la manière de la repérer et de la signaler est suffisant. Une réflexion commune sur la manière de mieux informer et sensibiliser à la violence à l'égard des enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe serait bénéfique, et une nouvelle campagne à l'échelle du continent européen, telle que la campagne « Un sur cinq » visant à abolir les violences sexuelles à l'égard des enfants⁸⁷, pourrait contribuer à conférer à cette question l'attention qu'elle mérite. Il est également recommandé de réfléchir à la méthodologie et à l'axe des campagnes et des activités de sensibilisation, afin de mieux comprendre comment améliorer l'efficacité et l'impact de ce type d'actions.
225. Les États membres devraient rendre obligatoire l'adoption de **politiques de protection des enfants** pour toutes les institutions et organisations travaillant avec et pour les enfants, notamment les institutions sportives, récréatives et culturelles. Ces politiques devraient être élaborées dans le cadre d'un processus consultatif avec les membres du personnel et comprendre des directives et des procédures claires pour repérer et signaler la violence à l'égard des enfants. Elles devraient également guider clairement les professionnels sur la manière de se comporter et d'interagir avec les enfants, par exemple au moyen d'un code de conduite, et prévoir une formation spécifique pour tous les membres du personnel en charge de questions de protection des enfants. Dans le cadre des politiques de protection des enfants, les professionnels travaillant avec et pour les enfants devraient également être informés au sujet des services de soutien existants, lignes d'assistance téléphonique ou autres, leur permettant de demander de l'aide et du soutien en cas de questions ou de préoccupations.
226. Les États membres du Conseil de l'Europe sont incités à associer activement les enfants à leurs travaux en vue de prévenir la violence à l'égard des enfants et à veiller à ce que leurs points de vue soient entendus et pris en considération. L'Outil de

⁸⁵ Andorre, Estonie, Luxembourg, Espagne, Suisse et Turquie.

⁸⁶ Voir le site web HELP, par exemple : [Les droits de l'enfant dans l'environnement numérique et la protection contre l'exploitation/les abus sexuels | Conseil de l'Europe HELP](#)

⁸⁷ La [campagne](#) a été lancée en 2010.

participation des enfants du Conseil de l'Europe⁸⁸ propose une méthode pour faciliter et soutenir la mise en œuvre du **droit de participation de l'enfant**.

227. Le principal problème rencontré par les États membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre la violence à l'égard des enfants reste probablement lié aux **ressources et au financement**. Ce problème persistant est, et restera certainement, un facteur inhérent au travail de protection des enfants. Néanmoins, il existe des moyens de remédier, au moins en partie, aux pénuries de financement, et cela implique d'aborder la violence à l'égard des enfants dans une perspective systémique⁸⁹ qui nécessite un financement public à long terme. Cela implique d'intégrer directement la lutte contre la violence à l'égard des enfants dans le budget de l'État, de limiter les risques associés à des fonds ponctuels ou fluctuants et de renforcer la stabilité et la pérennité. La mise en œuvre de l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport nécessite de garantir des ressources suffisantes à cette fin.
228. En outre, **en recueillant et en ventilant des données pouvant être analysées dans le temps**, les États obtiendraient un aperçu plus clair des coûts réels de la prévention et de la protection par rapport aux coûts engendrés par l'absence d'intervention et par la nécessité de traiter a posteriori des taux plus élevés d'autres problèmes sociétaux, tels que les problèmes de santé mentale et physique à long terme, le chômage ou la criminalité. Si les liens entre la violence subie dans l'enfance et ses conséquences graves pour le restant de la vie sont bien documentés, ils restent souvent sous-estimés, mais les faits confirment clairement l'idée qu'investir dans la protection des enfants est un investissement judicieux pour n'importe quel État⁹⁰. Le Conseil de l'Europe et ses États membres devraient continuer à encourager et à soutenir la recherche sur les conséquences économiques, sociétales et sanitaires à long terme de la violence à l'égard des enfants. Pour passer d'une perspective d'intervention à une perspective de prévention, il est également nécessaire de pousser plus loin la réflexion sur ce qu'est un « espace adapté aux enfants » ou un environnement sûr pour les enfants, et de mettre en œuvre des changements pour renforcer la sécurité des enfants dans tous les espaces dans lesquels ils évoluent.
229. Les informations fournies par les États ayant répondu à l'enquête montrent la nécessité forte et largement ressentie **d'améliorer les systèmes permettant d'obtenir, de traiter, de partager et d'évaluer des données organisées de façon plus systématique concernant la violence à l'égard des enfants**. Une approche de la collecte et du traitement des données à l'échelle du Conseil de l'Europe, tenant compte du droit de l'Union européenne et la législation nationale en la matière, pourrait favoriser une collecte plus systématique et régulière des données sur la violence à l'égard des enfants, permettant ainsi d'améliorer le suivi et l'évaluation de la situation. Cette approche est d'autant plus importante que les systèmes de protection des enfants se renforcent et gagnent en efficacité. Avec l'amélioration progressive de certains aspects tels que les formations professionnelles et les mécanismes de signalement, davantage de cas de violence à l'égard des enfants sont susceptibles d'être repérés, ce qui signifie que les données continueront à augmenter. Partant, cela

⁸⁸ Disponible à <https://www.coe.int/fr/web/children/child-participation-assessment-tool>

⁸⁹ À cet égard, voir aussi la Recommandation (UE) 2024/1238 de la Commission du 23 avril 2024 relative au développement et au renforcement de systèmes intégrés de protection de l'enfance dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁹⁰ Voir par exemple : Organisation mondiale de la santé ; Child Welfare Information Gateway <https://www.childwelfare.gov/resources/long-term-consequences-child-abuse-and-neglect/> (en anglais uniquement) ;

Center to advance trauma informed health care <https://cthc.ucsf.edu/why-trauma/#:-:text=Key%20Research%20Findings%20About%20Adverse,more%20likely%20to%20smoke%20cigarettes> (en anglais uniquement) ;

UNICEF https://www.unicef.org/media/64141/file/HLPF_2020_2PAGER_FINAL_Investing_in_children.pdf (en anglais uniquement).

nécessitera des systèmes solides de collecte et de traitement des données, ainsi que des ressources supplémentaires pour réagir aux cas repérés.

230. Sous réserve de la disponibilité de fonds, les États membres du Conseil de l'Europe pourraient être davantage encouragés à **rechercher une assistance technique par le biais de projets de coopération**. Cela leur permettrait de revoir leurs cadres juridiques et politiques dans le domaine de la protection des enfants contre la violence et cela faciliterait la mise en œuvre de mesures de sensibilisation et de renforcement des capacités par le Conseil de l'Europe afin de soutenir les États membres dans la diffusion et la mise en œuvre des normes, outils et ressources de l'Organisation.
231. Les lignes directrices, bien qu'elles insistent sur la nécessité de mettre en place toutes les mesures susmentionnées, telles que la sensibilisation, la formation et la collecte de données, ne fournissent pas aux États membres du Conseil de l'Europe d'**orientations claires sur la manière d'y parvenir**. Elles n'informent pas non plus les États sur les diverses formes de violence à l'égard des enfants et sur les nombreux contextes dans lesquels elles se manifestent, notamment l'environnement numérique. Enfin, les lignes directrices ne traitent pas, à l'heure actuelle, des différents groupes d'enfants qui peuvent, en raison de facteurs spécifiques et croisés, tels que l'âge, l'identité de genre ou les contextes culturels et sociétaux, être davantage en danger et/ou exposés à la violence et nécessiter une attention particulière⁹¹, ou s'adressent aux autorités de différents niveaux et aux acteurs responsables ou aux facilitateurs de politiques de protection de l'enfance plus efficaces, y compris les autorités et les organisations de la société civile aux niveaux national, régional et local. Le Conseil de l'Europe lui-même dispose de certains outils afin de mieux promouvoir les lignes directrices, par l'intermédiaire de l'Assemblée parlementaire pour l'action législative future, et par l'intermédiaire du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour traduire les lignes directrices en politiques régionales et locales spécifiques. **Ajouter ces perspectives et ces précisions aux lignes directrices** dans le cadre d'une version actualisée pourrait fournir aux États membres de meilleurs outils pour lutter contre la violence à l'égard des enfants. Adoptées il y a 15 ans, les lignes directrices ne sont plus à jour par rapport à certaines des recommandations les plus récentes dans ce domaine⁹² et elles gagneraient dès lors aussi à être révisées.

⁹¹ Voir par exemple : Nadan, Y., Korbin, J. "Cultural Context, Intersectionality, and Child Vulnerability", in : *Childhood Vulnerability* 1, 5-14 (2018). <https://doi.org/10.1007/s41255-019-00003-7> (en anglais uniquement) ; Etherington, N., & Baker, L., From "Buzzword" to Best Practice : Applying Intersectionality to Children Exposed to Intimate Partner Violence", in : *Trauma, Violence & Abuse*, 19(1), 58-75 (2018): <https://www.jstor.org/stable/27010961> (en anglais uniquement).

⁹² Le présent rapport montre par exemple comment les réflexions autour du signalement des violences sur enfants sous couvert d'anonymat peuvent avoir évolué depuis l'adoption of des lignes directrices. Voir par exemple la Recommandation CM/Rec(2023)8 du Comité des Ministres aux États membres sur le renforcement des systèmes de signalement des cas de violence à l'égard des enfants, adoptée récemment.