

ÉVALUATION DU SOUS-PROGRAMME DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LES DROITS DES ENFANTS



Rapport final

Janvier 2026

DIO-EVA(2026)02

Remerciements

Le *Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES) et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation souhaitent exprimer leur gratitude aux nombreux acteurs qui ont contribué de leur temps et de leur expertise à ce rapport d'évaluation.

Les membres des missions diplomatiques, les présidents des comités et organes associés au Conseil de l'Europe, le management et le personnel de l'Organisation, ainsi que des représentants d'autres organisations internationales et de la société civile ont facilité l'accès à des informations et à des données précieuses tout au long de l'évaluation et ont généreusement partagé leur temps et leurs analyses afin d'approfondir notre compréhension de l'Organisation.

Enfin, nous adressons de chaleureux remerciements aux membres du Groupe de référence pour leurs contributions pertinentes et constructives, qui ont permis de finaliser la méthodologie de l'évaluation ainsi que le présent rapport.

Décharge de responsabilité

L'évaluation a été gérée par un évaluateur senior sous la supervision de la cheffe de la division l'Évaluation et du directeur de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation et mise en œuvre par *The Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES). Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des membres de l'équipe d'évaluation de *The Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES).

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport

The Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) and Open Evidence représentés par :

James Eager, chef d'équipe,
Marta Guasp Teschendorff, évaluatrice principale et cheffe de projet,
James Rampton, assurance qualité et supervision du projet,
Virginia Dalla Pozza, évaluatrice principale,
Naomi Simons, chercheuse qualitative et spécialiste de la santé mentale des enfants,
Philippe Reyniers, chercheur juridique,
Oleksandra Plyska, chercheuse quantitative,
Lucie Lechardoy, chercheuse principale,
Giorgia Spolverato, chercheuse.

Groupe d'experts conseillers :

Roberta Ruggiero, experte thématique,
Kay Tisdall, experte thématique,
Chiara Altafin, experte thématique.

Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et l'Investigation – Division de l'Évaluation

Robert Stryk, directeur,
Helen Nelson, Cheffe de la division de l'Évaluation,
Malcolm Cox, évaluateur senior,
Marta Borkowska, assistante d'évaluation.

Les analyses et recommandations contenues dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Division publications et identité visuelle, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Cette version a été traduite à l'aide d'un système de traduction automatique (intelligence artificielle), avec supervision humaine afin d'en assurer la qualité. Bien que des efforts aient été faits pour garantir l'exactitude de la traduction, seule la version originale anglaise fait foi.

Toute autre correspondance concernant ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Photos : @Shutterstock
© Conseil de l'Europe, janvier 2026

Référence :
DIO-EVA(2026)02

Table des matières

Abréviations.....	2
Synthèse.....	3
Approche en matière d'évaluation et méthodologie.....	3
1. Introduction.....	9
1.1. Objectifs et portée de l'évaluation.....	9
1.2. Description du sous-programme sur les droits des enfants.....	10
2. Approche, processus et méthodologie d'évaluation.....	12
2.1. Critères et questions d'évaluation.....	12
2.2. Processus d'évaluation.....	12
2.3. Approche en matière d'évaluation.....	13
2.4. Limites de l'évaluation.....	15
3. Constats clés.....	15
3.1. Pertinence de la Stratégie pour les droits de l'enfant.....	16
3.2. Fonctionnement du sous-programme.....	24
3.3. L'égalité au cœur du sous-programme.....	32
3.4. Résultats au niveau des États membres.....	43
3.5. Valeur ajoutée du sous-programme.....	57
4. Conclusions, recommandations et enseignements tirés.....	61
4.1. Conclusions.....	61
4.2. Enseignements tirés et recommandations.....	63
Annexes.....	66

Liste des figures et des tableaux

Figure 1: Ressources budgétaires disponibles (garanties) – Sous-programme « Droits des enfants » 2021-2025.....	29
Tableau 1: Aperçu de l'intégration des droits des enfants dans certains organes du Conseil de l'Europe (2022-25).....	19
Tableau 2: Aperçu de la couverture thématique des stratégies du Conseil de l'Europe pour les droits des enfants 2009-2027.....	21
Tableau 3: Aperçu de la couverture thématique des mécanismes 2021-2025.....	22
Tableau 4: Aperçu de la composition du sous-programme et du triangle stratégique dynamique.....	24
Tableau 5 : Évaluation de l'importance accordée à l'égalité par pilier stratégique (piliers 1 à 4 et 6).....	33
Tableau 6 : Aperçu de la clé des notes.....	34
Tableau 7 : Résultats du CDENF et de la Convention de Lanzarote axés sur l'égalité (2021-2015)....	36
Tableau 8 : Objectifs du Programme et Budget par rapport aux résultats obtenus.....	44

Tableau 9 : Aperçu des caractéristiques institutionnelles influençant l'efficacité dans les pays étudiés52

Liste des encadrés

Encadré 1 : Exemples d'intégration des droits des enfants dans les cycles de suivi de mise en œuvre et les comités directeurs du Conseil de l'Europe.....	17
Encadré 2: Exemples de contribution de la stratégie aux travaux menés à l'échelle nationale.....	20
Encadré 3: Exemple de bonne pratique abordée dans le cadre du mécanisme du sous-programme	26
Encadré 4 : Divergences de vues au sein du Conseil de l'Europe sur « l'intérêt supérieur de l'enfant »	32
Encadré 5 : Exemples de projets intégrant la participation des enfants	42

Abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CDCJ	Comité européen de coopération juridique
CDENF	Comité directeur pour les Droits de l'Enfant
Comité de Lanzarote	Comité des Parties à la Convention relative à la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels
CPAT	Outil d'évaluation de la participation des enfants
CSES	Centre for Strategy and Evaluation Services
DDE	Division des droits des enfants
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
GCU	Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
GREVIO	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
Sous-programme	Sous-programme du Conseil de l'Europe sur les droits des enfants
TIC	Technologies de l'information et des communications
UE	Union européenne
UN CRC	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
VFF	Violence à l'égard des femmes

Synthèse

a. Dans le cadre de son programme de travail pour la période 2024-2027, la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation du Conseil de l'Europe a confié au *Centre for Strategy and Evaluation Services* (CSES) la mission d'évaluer le sous-programme sur les droits des enfants (le sous-programme).

But, objectifs et champ d'application

b. Cette évaluation visait à déterminer dans quelle mesure le sous-programme permet d'assurer « une protection efficace grâce à son triangle stratégique ». L'objectif de l'étude était, dans ce contexte, d'analyser en détail la mise en œuvre, les résultats obtenus par les différents mécanismes du sous-programme, ainsi que l'interaction entre ses composantes.

c. L'évaluation a couvert l'ensemble du sous-programme tel qu'il est présenté dans le Programme et Budget¹ du Conseil de l'Europe, en intégrant les trois volets du « triangle stratégique » : les activités normatives, principalement assurées par le Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), le suivi, principalement réalisé par le Comité de Lanzarote organe chargé par les parties à la Convention de Lanzarote² et le travail de coopération, essentiellement mise en œuvre grâce à des ressources extrabudgétaires. L'évaluation portait également sur les travaux du Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine (GCU), spécialement créé pour traiter les problématiques liées aux enfants ukrainiens. Par ailleurs, elle a examiné les liens entre le sous-programme et la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant. La période d'évaluation s'étendant de 2021 à fin octobre 2025 et portait sur l'ensemble des travaux menés dans le cadre du sous-programme au cours de cette période, y compris la clôture de la troisième Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)³ et la période principale de la stratégie actuelle (2022-2027)⁴.

d. Le principal **utilisateur** de l'évaluation est la Division des droits des enfants (DDE), chargée de la mise en œuvre du sous-programme. Cette évaluation présente également un intérêt pour l'ensemble des grandes entités administratives du Conseil de l'Europe, compte tenu de leur rôle et de leur implication dans la mise en œuvre de la Stratégie pour les droits de l'enfant.

Approche en matière d'évaluation et méthodologie

e. L'évaluation a utilisé une approche théorique basée sur l'analyse des contributions et la collecte de données, afin de tenir compte de l'écosystème complexe et évolutif dans lequel le sous-programme opère, tout en mesurant ses effets.

f. Une approche méthodologique mixte a été retenue pour cette évaluation comprenant un examen approfondi de la documentation, un programme d'entretiens avec 94 parties prenantes clés, une enquête en ligne auprès du personnel du Conseil de l'Europe impliqué dans les droits des enfants ainsi qu'une autre enquête en ligne auprès des parties prenantes du sous-programme au sens large, totalisant 123 réponses. L'évaluation s'est également appuyée sur six études de cas et deux déplacements sur le terrain menés à l'échelle nationale. L'équipe a également mené deux observations, l'une sur le groupe de travail inter-secrétariat sur les droits des enfants et l'autre sur

1. Voir : <https://search.coe.int/cm?i=0900001680ad50ae>.

2. Connue officiellement sous le nom de Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (CETS n° 201).

3. Voir : <https://rm.coe.int/09000016805a920c>.

4. Voir : <https://rm.coe.int/1680a60572>.

les réunions plénières du Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine. L'évaluation a été réalisée par un groupe de trois experts thématiques.

g. L'évaluation a adopté une approche axée sur l'équité, les droits humains et l'égalité de genre, reposant sur une matrice d'évaluation et une série de questions de recherche afin d'examiner quatre critères clés : pertinence, cohérence, efficacité et efficience (voir annexes). Conforme aux Lignes directrices pour l'évaluation⁵ de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation, elle tient également compte d'autres orientations de référence (par exemple, les directives de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et de l'Union européenne (UE) sur les critères d'évaluation, l'équité, l'égalité de genre et les droits humains dans le domaine de l'évaluation)⁶. L'équipe d'évaluation a identifié certaines limites et mis en œuvre les mesures d'atténuation suivantes :

- la difficulté d'attribuer les résultats observés au sous-programme dans un écosystème multi-acteurs a été surmontée grâce à l'analyse des contributions, à la collecte des résultats et à la triangulation des sources ;
- le défi constant à prendre en compte les spécificités nationales au sein du vaste périmètre géographique du Conseil de l'Europe a été relevé par la réalisation d'études de cas par pays, sélectionnées stratégiquement afin de rendre compte collectivement de l'ensemble du sous-programme ;
- l'évaluation s'est concentrée sur l'ensemble du sous-programme, fournissant ainsi une analyse globale des aspects opérationnels de ses différents mécanismes ;
- Le biais positif potentiel, lié au grand nombre d'acteurs interrogés tous impliqués dans les travaux du Conseil de l'Europe, a été atténué en sollicitant également des acteurs nationaux non directement impliqués ;
- malgré les efforts déployés pour diffuser l'enquête aussi largement que possible, le faible taux de réponse (environ 20 %) implique que les résultats obtenus ne constituent que des éléments de preuve ;
- en raison des contraintes de temps et de ressources, il n'a pas été possible de consulter directement les enfants ; l'équipe d'évaluation a donc analysé des sources secondaires reflétant leur point de vue.

Conclusions, enseignements tirés et recommandations

h. Le sous-programme sur les droits des enfants **vise** à garantir la protection effective de ces droits dans l'ensemble des États membres et à maximiser la capacité individuelle et collective des enfants à faire respecter leurs droits.

i. Le sous-programme s'articule autour du triangle stratégique : les activités normatives (élaboration et adoption de normes), le suivi de la mise en œuvre (évaluation du respect de ces normes et des meilleures pratiques), et la coopération technique (actions de sensibilisation, de

5. Voir : <https://rm.coe.int/1680a15fc1>.

6. Par exemple : OCDE (2019). [Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations](#) ; Bamberger, M. & Segone, M. (2011). [Comment concevoir et gérer des évaluations axées sur l'équité](#) (UNICEF) ; OECD (2023). [Applying a Human Rights and Gender Equality Lens to the OECD Evaluation Criteria](#) [en anglais uniquement] ; European Institute for Gender Equality (EIGE) (2022). [Gender-responsive evaluation](#) [en anglais uniquement] ; and United Nations Evaluation Group (UNEG) (2014). [Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations](#) [en anglais uniquement]. New York : UNEG.

renforcement des capacités, et initiatives favorisant l'alignement des législations nationales sur les normes du Conseil de l'Europe).

j. Il comprend divers de mécanismes, dont le Comité directeur pour les droits des enfants, le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote), le Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine⁷ ainsi que l'unité de coopération pour les droits des enfants. Par l'intermédiaire du CDENF, le sous-programme a pour mission d'élaborer, de lancer et de superviser la Stratégie globale pour les droits de l'enfant (2022-2027)⁸, assumant ainsi un rôle d'intégration et de coordination au sein de l'Organisation.

k. Le sous-programme a traité les questions essentielles relatives aux droits des enfants en s'appuyant sur les priorités du Conseil de l'Europe et de ses États membres, ainsi que sur la Stratégie pour les droits de l'enfant. Ce cadre stratégique concentre ses efforts sur un plusieurs piliers thématiques et contribue à l'intégration des droits des enfants dans l'ensemble de l'Organisation. Toutefois, à mesure que le champ d'application de la stratégie s'est étendu, le sous-programme a couvert les piliers thématiques de manière variable, en raison d'un manque de priorisation opérationnelle et d'une évolution limitée des ressources humaines et financières allouées à certains de ses mécanismes fondamentaux, notamment le Comité de Lanzarote et le CDENF.

l. Les mécanismes du sous-programme ont bien fonctionné ensemble, leurs rôles dynamiques ayant permis de surmonter en partie les différences de portée thématique et d'aborder les droits des enfants sous divers angles. Placé sous la coordination de la DDE, le sous-programme a par ailleurs bénéficié du regroupement de ses principaux mécanismes au sein de la même division, ce qui favorise une flexibilité opérationnelle et managériale pour réorienter les ressources et développer des dispositifs agiles, tels que le Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine. Toutefois, le Comité de Lanzarote se heurte à des défis opérationnels, notamment la lenteur des procédures et la participation limitée de la société civile, ce qui entrave l'engagement inclusif et multipartite auquel il aspire. Des échanges d'informations plus formalisés sur les domaines d'intérêt commun au sein du Conseil de l'Europe permettraient d'harmoniser l'interprétation des principes fondamentaux tels que l'intérêt supérieur de l'enfant, et de renforcer la cohérence interne.

m. L'égalité et l'inclusion ont principalement été promues par des approches fondées sur des principes, tandis que les actions ciblées ou l'intégration effective sont restées limitées, excepté dans les contextes de crise. Si les considérations d'égalité sont prises en compte lors de la conception des projets, leur mise en œuvre concrète demeure par le manque de ressources adéquates, les sensibilités politiques, la faible ventilation des données et un suivi insuffisant. La contribution des enfants a permis de clarifier certains processus organisationnels.

n. Le sous-programme a contribué efficacement à l'avancement des droits des enfants dans toute l'Europe et a atteint la plupart de ses objectifs pour la période 2021-2025. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle déterminant dans ce processus, en tant qu'organisateur, normateur et multiplicateur. Son action a favorisé l'adoption de réformes législatives et politiques à l'échelle nationale, accru la sensibilisation aux droits des enfants et encouragé l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Toutefois, l'ampleur des changements observés à l'échelle nationale dépendait fortement du contexte politique, économique et institutionnel global.

o. Le Conseil de l'Europe, en étroite collaboration avec des organisations internationales de renom telles que les Nations Unies et l'Union européenne, se positionne comme un acteur majeur

7. Le GCU est financé en tant que projet de coopération, mais fonctionne de manière similaire à un comité intergouvernemental. Une évaluation rapide de l'impact du GCU est en cours.

8. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child>.

dans la défense et la promotion des droits des enfants. Toutefois, l'évolution du paysage politique mondial et européen, associée aux nouveaux défis numériques, exige une réflexion stratégique continue. Il sera notamment crucial d'évaluer si la Convention de Lanzarote, reconnue comme « neutre sur le plan technologique », reste adaptée pour répondre aux infractions facilitées par les technologies de l'information et de la communication (TIC), afin que l'Organisation puisse préserver son rôle pionnier et garantir sa pertinence à l'avenir.

Enseignements tirés

Enseignement tiré n° 1 : la DDE a apporté son soutien à des initiatives telles que la protection et la participation des enfants, qui ont été fructueuses, donnant une **impulsion** et ont permis une adoption plus large au sein du Conseil de l'Europe ces dernières années.

Enseignement tiré n° 2 : le sous-programme a démontré une capacité de réaction rapide et souple face à la crise en Ukraine, d'une part en adaptant le projet de coopération en Ukraine aux nouvelles réalités pour répondre aux besoins des enfants en Ukraine et, d'autre part, en créant le GCU pour défendre les droits des enfants ukrainiens hors de leur pays. En particulier, les caractéristiques uniques du GCU ont contribué à sa réactivité, notamment son caractère informel et sa configuration en tant que plateforme offrant un espace fermé (confidentiel) pour des discussions ouvertes et franches avec une répartition égale des voix, plutôt qu'un bureau et un président formels, et potentiellement un agenda politique. Par ailleurs, le GCU a bénéficié de ressources extrabudgétaires provenant notamment du sous-programme. Dans l'ensemble, les structures de **gestion adaptative** et la coordination **agile** entre les mécanismes du sous-programme pourraient être exploitées de manière similaire à l'avenir pour répondre aux besoins émergents.

Enseignement tiré n° 3 : le sous-programme a encouragé la **participation** des enfants, notamment en mettant à disposition des documents d'orientation et des manuels adaptés à leur âge, mais également en les impliquant directement dans la stratégie, par exemple en les consultant sur des documents clés. Il serait opportun de poursuivre cette pratique, dans la mesure du possible, grâce à des contributions volontaires.

Enseignement tiré n° 4 : en mettant l'accent sur les meilleures pratiques reconnues, telles que le modèle Barnahus⁹, dans l'ensemble des mécanismes du sous-programme, le Conseil de l'Europe a pu aborder la question sous différents angles, produire des documents pertinents et sensibiliser davantage les États membres. Cette démarche a facilité l'adoption et la mise en œuvre de ces mesures à l'échelle nationale.

Enseignement tiré n° 5 : l'**approche multipartite** mise en œuvre dans tous les domaines d'activité du sous-programme a permis d'opérer un changement durable. La nature transversale des droits des enfants, la nécessité d'une coordination intersectorielle et la multitude de facteurs favorisant le changement (par exemple, un changement de direction politique ou des ressources limitées) ont souligné l'importance de cette approche.

9. Voir : <https://barnahus.eu/barnahus/about-barnahus/> [en anglais uniquement].

Enseignement tiré n° 6 : Le Conseil de l'Europe et le sous-programme en particulier, ont élaboré et développé les principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, jouant un rôle unique et important dans un espace complexe et multipartite et a contribué à l'élaboration d'un travail plus vaste sur les droits des enfants en Europe. Cette capacité de la DDE et du Conseil de l'Europe plus largement pourrait être davantage mise à profit à l'avenir pour continuer à **apporter une valeur ajoutée** dans ce domaine.

Recommandations

p. Les recommandations ont été élaborées de manière participative avec les principales parties prenantes, après validation des constats par le groupe de référence. Cette méthode a permis de s'assurer que seules les questions essentielles sont soulevées et que les recommandations sont spécifiques et réalisables.

Recommandation 1 : Revoir le **périmètre de la stratégie** afin de cibler trois ou quatre thèmes principaux. Dans ce cadre, il conviendrait de définir les domaines d'intervention du sous-programme, en mettant l'accent sur la création de liens clairs avec ses trois mécanismes (CDENF, Comité de Lanzarote et coopération technique). La fonction d'intégration des droits des enfants de la DDE devrait être explicitement mentionnée, de même que la responsabilité de sa mise en œuvre au sein des différentes entités du Conseil de l'Europe, pour leurs champs de compétence respectifs.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** élevée. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** stratégique.

Recommandation 2 : Concentrer les efforts **d'intégration des droits des enfants** au sein du Conseil de l'Europe en donnant la priorité à des domaines d'action spécifiques, en clarifiant les étapes et les objectifs et en tirant parti des stratégies, des mécanismes et des cycles de rapport existants. Il serait souhaitable d'intégrer cette approche dans la prochaine version de la Stratégie pour les droits de l'enfant, notamment en définissant les responsabilités de la DDE et des autres organes du Conseil de l'Europe.

Acteurs responsables : DDE et organes compétents du Conseil de l'Europe. **Priorité :** élevée. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** stratégique.

Recommandation 3 : Renforcer la communication entre la DDE et les principales entités du Conseil de l'Europe lorsque les thématiques d'intérêt commun sont identifiées, afin de traiter conjointement les questions pertinentes de la manière la plus appropriée. Pour ce faire, la DDE pourrait recourir à des sous-comités conjoints, des échanges semestriels réguliers ou d'autres formats qu'elle jugera appropriés pour faciliter les discussions et la collaboration de manière fructueuse.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** moyenne. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** opérationnel.

Recommandation 4 : Intégrer davantage les besoins des **enfants en situation de vulnérabilité** dans les activités du sous-programme, en précisant, le cas échéant, comment les initiatives existantes tiennent compte des besoins spécifiques des différents groupes et en identifiant les situations où des mesures ciblées sont justifiées. Il serait également pertinent d'ajouter une référence explicite à ces besoins, lorsque cela est approprié, afin de faciliter leur prise en compte par les parties concernées.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** moyenne. **Calendrier :** long terme. **Catégorisation :** opérationnel.

Recommandation 5 : Intégrer davantage **l'approche fondée sur les droits humains** dans les rapports basés sur les résultats des projets de coopération au sein du sous-programme. Cela pourrait se traduire, entre autres, par l'intégration plus systématique d'indicateurs spécifiques aux résultats dans les cadres logiques et de suivi existants pour l'ensemble des projets, afin de faciliter la collecte de données sur les résultats obtenus, ventilées par groupes d'enfants en situation de vulnérabilité.

Priorité : moyenne. **Acteur responsable :** Unité de coopération de la DDE. **Calendrier :** à long terme. **Catégorisation :** opérationnelle.

Recommandation 6 : Continuer à renforcer les mesures visant à **diffuser les résultats du sous-programme**, y compris des recommandations, études et rapports, au niveau des États membres. Cela pourrait notamment inclure la traduction dans le cadre des projets en cours (en ayant recours aux technologies émergentes pour améliorer l'efficacité), ainsi que l'utilisation des réseaux établis par les autorités nationales, les organisations de la société civile et les partenaires, afin de tirer parti des canaux de communication existants.

Acteurs responsables : DDE, CDENF et secrétariat du Comité de Lanzarote, équipes de coopération du sous-programme. **Priorité :** moyenne. **Calendrier :** à long terme. **Catégorie :** opérationnel.

Recommandation 7 : Commander une étude indépendante approfondie sur le périmètre de la **Convention de Lanzarote** suite à l'évolution des tendances en matière d'exploitation et d'abus sexuels des enfants. Cette étude pourrait inclure une analyse comparative de certaines normes internationales, telles que la proposition de refonte de la directive européenne sur l'exploitation et les abus sexuels des enfants (CSEA), la Convention des Nations Unies sur la cybercriminalité et la proposition de règlement de l'UE visant à prévenir et à combattre les abus sexuels sur les enfants, le deuxième protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et le troisième protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire. Une telle étude devrait également examiner les implications potentielles pour l'organe de suivi de la Convention, le Comité de Lanzarote.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** élevée. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** stratégique.

1. Introduction

1. Le présent rapport présente les principales conclusions de l'évaluation du sous-programme du Conseil de l'Europe sur les droits des enfants (le sous-programme). L'évaluation s'inscrit dans le cadre du programme de travail 2024-2027 de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO)¹⁰ qui a confié la réalisation de cette dernière au *Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES).

1.1. Objectifs et périmètre de l'évaluation

2. Cette évaluation examine dans quelle mesure le sous-programme a assuré « une protection efficace grâce à son triangle stratégique ». Dans ce contexte, l'étude visait à atteindre les **objectifs** suivants :

- évaluer l'efficacité, les fondements d'un impact éventuel, l'efficience, la pertinence et la cohérence du sous-programme à travers une analyse détaillée de l'état d'avancement de la mise en œuvre, des résultats obtenus par les différents mécanismes du sous-programme et de l'interaction entre les différents éléments du sous-programme et avec d'autres activités visant à atteindre des objectifs similaires ;
- tirer des enseignements et formuler des recommandations concrètes pour orienter les travaux et les stratégies futurs du Conseil de l'Europe en matière de droits des enfants.

3. En termes de périmètre, l'évaluation a couvert l'ensemble des activités menées dans le cadre du sous-programme « Droits des enfants » du Conseil de l'Europe, articulé autour du triangle stratégique suivant : activités normatives (visant à élaborer et à adopter des normes), le suivi (visant à évaluer le respect de ces normes et des meilleures pratiques) et la coopération technique (visant à sensibiliser et à renforcer les capacités en matière de normes, ainsi qu'à contribuer à l'alignement des législations nationales sur les normes du Conseil de l'Europe).

4. Plus précisément, cela couvre une série de mécanismes, dont le Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote), le Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine (GCU)¹¹ et les travaux de l'unité de coopération pour les droits des enfants. Par l'intermédiaire du CDENF, le sous-programme est également chargé d'élaborer, de lancer et de superviser la Stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027)¹² et assume ainsi une fonction d'intégration et de coordination au sein de l'organisation.

5. L'analyse couvre les années 2021 à 2025, qui comprennent la fin de la troisième Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) et la période centrale de la stratégie actuelle (2022-2027).

10. GR-PBA(2024)5, <https://search.coe.int/cm?i=091259488025e6b2>.

11. Le Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine est financé en tant que projet de coopération, mais fonctionne de manière similaire à un comité intergouvernemental. Une évaluation rapide de l'impact du groupe est en cours.

12. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child>.

6. Le principal **utilisateur** de l'évaluation est la Division des droits des enfants (DDE), chargée de la mise en œuvre du sous-programme. Compte tenu du rôle et de l'implication de nombreux secteurs du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre de la stratégie pour les droits de l'enfant, l'évaluation présente également un intérêt pour toutes les entités administratives principales, y compris le Service Médias¹³ et d'autres divisions, notamment les programmes transversaux.

1.2. Description du sous-programme sur les droits des enfants

7. Le sous-programme sur les droits des enfants vise à garantir la protection effective des droits de tous les enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe et à maximiser leur capacité individuelle et collective à faire respecter ces droits. À cet égard, son résultat intermédiaire principal attendu est que les États membres modifient leurs politiques, leur législation et leurs pratiques afin de mieux respecter, protéger et promouvoir les droits des enfants, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) et aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe.

8. Le sous-programme est mis en œuvre par la DDE, qui élabore également la Stratégie pour les droits de l'enfant en collaboration avec les États membres. La Stratégie pour les droits de l'enfant oriente les travaux relatifs à ces droits au sein du sous-programme mais aussi dans tout le Conseil de l'Europe. Elle rassemble les travaux de toute l'Organisation dans leur intégralité et les relie à la CIDE ainsi qu'aux objectifs de développement durable (ODD). Ainsi, si la DDE a pour fonction d'intégrer les droits des enfants à l'ensemble des travaux de l'Organisation, la responsabilité de leur mise en œuvre incombe également aux différentes instances du Conseil de l'Europe dans leurs domaines respectifs. La DDE organise un groupe de travail inter secrétariat sur les droits des enfants auquel participent des représentants de ces autres entités.

9. La stratégie - et les travaux du sous-programme – reposent sur une analyse des besoins des parties prenantes et des principaux défis dans le domaine des droits des enfants. Selon les documents du Programme et Budget du Conseil de l'Europe pour la période d'évaluation (2021-2025), le sous-programme a toujours accordé une priorité aux enjeux fondamentaux tels que la violence sexuelle à l'encontre des enfants, la discrimination et l'accès à la justice et aux services. Toutefois, afin de répondre aux nouveaux défis et évolutions récentes, le périmètre a été considérablement élargi au cours de cette période afin d'intégrer et d'aborder les questions suivantes :

- les défis technologiques, en particulier ceux relatifs à la sécurité en ligne et à l'intelligence artificielle ;
- les crises mondiales et les évolutions géopolitiques, notamment la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, la crise du covid-19 et les crises migratoires ;
- les enjeux environnementaux, tels que le changement climatique.

10. Cette extension se reflète dans la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, qui a intégré à chaque nouvelle stratégie, depuis 2009, un domaine prioritaire supplémentaire

13. Anciennement Direction de la Communication.

conduisant à six piliers stratégiques dans la stratégie actuelle. Ces six piliers sont les suivants : i) une vie sans violence pour tous les enfants, ii) l'égalité des chances et l'inclusion sociale pour tous les enfants, iii) l'accès aux technologies et leur utilisation sûre pour tous les enfants, iv) une justice adaptée aux besoins de tous les enfants, v) donner la parole à chaque enfant, et vi) les droits des enfants dans les situations de crise ou d'urgence.

11. Afin d'aborder les droits des enfants sous divers aspects, le sous-programme s'articule autour du « triangle stratégique » du Conseil de l'Europe et de ses trois principaux mécanismes d'intervention :

- **activités normatives** : élaboration des normes conduisant à l'adoption de traités juridiquement contraignants pour les États après leur ratification ainsi que d'autres instruments internationaux non-contraignants, tels que des recommandations et lignes directrices. Le CDENF est l'organisme responsable de l'élaboration de ces normes dans le cadre du sous-programme.
- **suivi de mise en œuvre** : évaluation de l'application des normes relatives à l'exploitation et aux abus sexuels telles que définies dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote¹⁴), identification des lacunes dans la mise en œuvre par les États parties et formulation de recommandations pour y remédier. Ce rôle est assuré par le Comité de Lanzarote.
- **coopération technique** : apport d'un soutien et d'une assistance sur mesure aux États membres dans la mise en œuvre des normes et des actions destinées à combler les lacunes identifiées à l'échelle nationale notamment à travers un soutien technique, juridique et politique, le renforcement des capacités et des actions de sensibilisation. Au total, 31 projets de coopération technique ont été réalisés ou sont en cours dans le cadre du sous-programme pendant la période d'évaluation (2021-2025), avec des disparités selon les États membres concernés, les modalités de financement et l'orientation thématique.¹⁵ Par ailleurs, en plus de ses fonctions de suivi, le Comité de Lanzarote contribue également au renforcement des capacités et aux actions de sensibilisation.
- De plus, le **Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine** est un organe spécifique créé pour développer une compréhension commune des questions juridiques et politiques majeures concernant les enfants ukrainiens résidant dans les États membres du Conseil de l'Europe. Bien qu'il soit financé en tant que projet de coopération, il fonctionne effectivement comme un comité intergouvernemental.

12. Un aperçu détaillé des mécanismes d'intervention du sous-programme est disponible dans l'annexe A.

13. Pour mener à bien ces activités, le sous-programme dispose de ressources humaines et financières spécifiques. Les effectifs du secrétariat de la DDE, financés par le budget ordinaire sont restées stables tout au long de la période d'évaluation, avec 10 ETP en 2020-2021 (5,5 A, 4,5 B) et 11 ETP en 2022-2025 (6,5 A, 4,5 B), auxquels s'ajoutent environ 25 ETP au sein de l'équipe de

14. <https://www.coe.int/fr/web/children/lanzarote-convention>.

15. <https://www.coe.int/fr/web/children/co-operation-project>.

coopération (financés par des ressources extrabudgétaires). Le budget total du sous-programme est passé de 2,23 millions d'euros en 2021 à 4,82 millions d'euros en 2025, atteignant un pic de 6 millions d'euros en 2024 (selon le Programme et Budget).

14. Le sous-programme contribue aux travaux menés en faveur des droits des enfants par d'importantes organisations internationales, des organisations de la société civile (OSC) internationales, régionales et nationales ainsi que par les autorités nationales. Dans ce contexte, les Nations Unies constituent le principal garant des normes relatives aux droits de l'enfant notamment à travers la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE). Des organisations non gouvernementales internationales telles que Save the Children et Eurochild conduisent des actions mondiales de défense des droits des enfants. En tant qu'organisation européenne, le Conseil de l'Europe joue un rôle de précurseur dans la lutte contre l'exploitation sexuelle et la violence à l'égard des enfants au niveau mondial, ainsi que dans la promotion des droits des enfants par le biais de la jurisprudence contraignante de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Approche, processus et méthodologie d'évaluation

2.1. Critères et questions d'évaluation

15. La présente évaluation examine les avancées du sous-programme « Droits des enfants » et sa contribution aux droits des enfants selon quatre critères d'évaluation : pertinence, cohérence, efficacité et efficience. Une matrice d'évaluation détaillée (voir annexe B) présente l'ensemble des questions d'évaluation, sous-questions, indicateurs et sources de données ayant servi de cadre à cette analyse. Les principales questions d'évaluation associées à chaque critère sont présentées ci-dessous :

- **pertinence** : le sous-programme accorde-t-il une priorité appropriée aux questions importantes et urgentes ?
- **cohérence** : dans quelle mesure existe-t-il une cohérence entre la stratégie relative aux droits de l'enfant, les actions de l'organisation et celles des Nations Unies, de l'Union européenne et des organisations non gouvernementales internationales (ONGI) ?
- **efficacité** : dans quelle mesure et par quels mécanismes les activités du sous-programme ont-elles contribué à des modifications dans la législation, les politiques, les pratiques et les comportements (c'est-à-dire des changements conformes aux objectifs de la stratégie) ?
- **efficience** : l'Organisation fait-elle un usage optimal de ses ressources pour mettre en œuvre le sous-programme ?

2.2. Processus d'évaluation

16. La mission a débuté à la fin du mois de mai 2025 et le rapport final a été remis en décembre 2025.

17. La Division de l'Évaluation de la DIO du Conseil de l'Europe a supervisé la mission et fourni des conseils tout au long du processus d'évaluation.

18. Un groupe de référence, composé de représentants des entités concernées du Conseil de l'Europe, a apporté des conseils et un soutien tout au long de l'évaluation. Il a contribué à définir le périmètre de l'évaluation, fourni de la documentation à l'équipe d'évaluation et validé les constats lors d'une réunion en ligne. De plus, les recommandations ont été élaborées selon une démarche participative.

2.3. Approche en matière d'évaluation

19. L'évaluation a été menée selon une approche théorique (voir la théorie du changement du sous-programme à l'annexe C). Des méthodes mixtes ont été employées, combinant des données qualitatives et quantitatives. Cette section présente un résumé de l'approche méthodologique adoptée pour la collecte et l'analyse des données (voir la description détaillée à l'annexe D – Méthodologie).

Collecte des données

20. Les sources de données et les méthodes de collecte suivantes ont été utilisées :

- **une recherche documentaire :** examen de la documentation pertinente du Conseil de l'Europe et d'autres sources, incluant les données de suivi interne du sous-programme et de la Stratégie pour les droits de l'enfant ;
- **un programme d'entretiens :** 94 entretiens semi-structurés ont été menés avec un large éventail de parties prenantes internes et externes au Conseil de l'Europe. Les parties prenantes internes au Conseil de l'Europe incluaient le personnel impliqué dans le sous-programme ainsi que celui impliqué dans les droits des enfants de manière générale ; les parties prenantes externes regroupaient les autorités des États membres, les décideurs politiques européens et internationaux ainsi que les organisations de la société civile (OSC) engagées dans les travaux du Conseil de l'Europe, ainsi que celles actives dans le domaine des droits des enfants sans lien direct avec l'Organisation. Une perspective externe supplémentaire a été apportée par des experts indépendants et des universitaires.
- **des enquêtes :** deux enquêtes en ligne ont été réalisées ; La première (« enquête 1 ») auprès du personnel du Conseil de l'Europe impliqué dans le sous-programme et, plus largement, dans le domaine des droits des enfants ; la seconde (« enquête 2 ») auprès d'un éventail plus large de parties prenantes du sous-programme, incluant l'ensemble des catégories de parties prenantes externes, notamment les entités et autorités non directement impliquées et réparties au sein des États membres. Dans les deux cas, le taux de réponse était d'environ 20 %.
- **des études de cas thématiques et nationales :** des recherches ciblées ont été menées dans six États membres du Conseil de l'Europe¹⁶ afin d'analyser la contribution du sous-programme. Dans chaque pays, deux piliers de la stratégie ont fait l'objet d'études de cas thématiques. Les données ont été collectées au moyen de recherches documentaires et d'entretiens, complétés par des visites sur le terrain dans deux pays¹⁷;

16. Il s'agit de la Finlande, de l'Irlande, de la République de Moldova, de la Slovaquie, du Monténégro et de l'Ukraine.

17. République de Moldova et Monténégro.

- **une observation directe** : sélection de certains mécanismes du sous-programme pour alimenter la recherche, notamment le groupe de travail inter-secrétariat sur les droits des enfants et la réunion plénière du GCU ;
- **les voix des enfants** : prises en compte à travers des données secondaires, en particulier des rapports reflétant leurs points de vue et opinions sur les documents stratégiques, les ressources et les outils, ainsi que sur les événements¹⁸.

21. Au total, 217 parties prenantes ont été consultées, 94 ont participé au programme d'entretiens (y compris celles interrogées dans le cadre des études de cas) et 123 ont répondu aux enquêtes. L'examen documentaire a porté sur 287 documents.

22. L'ensemble des données faisant le lien avec les critères d'évaluation est présenté à l'annexe E « Couverture des dimensions d'évaluation à travers les thèmes et sources clés ». Une correspondance complémentaire permettant d'apprécier la solidité des sources et des preuves, est fournie à l'annexe F.

Analyse des données

23. Les sources de données quantitatives et qualitatives ont été analysées et triangulées à l'aide d'un ensemble de cadres analytiques spécifiques (voir l'approche détaillée de la triangulation à l'annexe D).

24. L'approche utilisée pour évaluer les résultats du sous-programme combinait une analyse des contributions visant à examiner les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus (conformément à la théorie du changement) et une collecte de données destinée à comprendre l'évolution du fonctionnement du sous-programme et de déterminer, a posteriori, comment et dans quelle mesure il avait contribué à ces transformations.

25. Une attention particulière a été portée à l'évaluation des facteurs de réussite, ainsi qu'aux défis sous-jacents quant aux résultats immédiats et intermédiaires. Cette démarche a permis d'analyser les facteurs favorables et les contraintes de la réponse du Conseil de l'Europe aux besoins des enfants, tout en examinant la relations entre les mécanismes d'intervention du sous-programme et la Stratégie pour les droits de l'enfant.

26. Lorsque cela été possible, les données ont été ventilées par groupes et/ou sous-groupes de parties prenantes, domaines thématiques, régions et/ou pays et par type d'activité analytique.

27. Les outils et logiciels d'intelligence artificielle (logiciels de transcription, application d'IA générative et notebook LM) ont été utilisés uniquement dans le but de soutenir le jugement analytique humain, sans s'y substituer. Des précisions supplémentaires sur leur utilisation et les considérations associées figurent en annexe G – Utilisation de l'IA.

18. Une première évaluation de la faisabilité d'impliquer directement les enfants dans l'évaluation a conclu que les contraintes en termes de ressources et de temps ne le permettaient pas.

2.4. Limites de l'évaluation

28. L'équipe d'évaluation a rencontré plusieurs limites et a pris les mesures nécessaires pour les atténuer. Des précisions sont apportées à l'annexe H :

- la difficulté à attribuer les résultats observés au sous-programme, en raison de la complexité et du nombre d'acteurs impliqués dans l'écosystème, a été surmontée grâce à une analyse des contributions, à la collecte des résultats et à la triangulation des sources afin d'identifier des liens plausibles. Les limites de l'attribution ont toutefois été clairement indiquées dans la présentation des conclusions ;
- le défi lié à la prise en compte des spécificités nationales, dans le vaste périmètre géographique du Conseil de l'Europe, a été relevé grâce à des études de cas menées par pays, sélectionnées stratégiquement pour permettre une couverture représentative de l'ensemble du sous-programme ;
- l'évaluation s'est concentrée sur le sous-programme dans son ensemble, fournissant ainsi une vision générale des aspects opérationnels des différents mécanismes. Les limites associées aux résultats relatifs des différents mécanismes ont ainsi été mises en évidence ;
- le biais positif potentiel dans le processus de consultation, lié au grand nombre de parties prenantes interrogées impliquées dans le sous-programme et dans les travaux du Conseil de l'Europe, a été atténué en sollicitant des parties prenantes nationales non directement impliquées, par l'intermédiaire des points de contact nationaux, et en diffusant largement l'enquête en ligne ;
- malgré les efforts déployés pour diffuser l'enquête aussi largement que possible à travers les réseaux nationaux, le faible taux de réponse (environ 20 %) implique que les résultats à l'enquête sont intégrés mais interprétés avec précaution ;
- les contraintes de temps et de ressources n'ont pas permis de consulter directement les enfants, comme l'a confirmé une analyse approfondie menée lors des premières étapes de l'évaluation. Afin de garantir la prise en compte de la voix des enfants, l'équipe a examiné les données secondaires existantes au niveau national et international dans le cadre de la recherche documentaire.

3. Constats clés

29. Ce chapitre présente les constats de l'évaluation, structurés autour de cinq thèmes clés, ayant servi de base à la formulation des conclusions préliminaires soumises au groupe de référence.

30. Les cinq thèmes clés et leur contribution à chaque dimension de l'évaluation sont les suivants :

- **la pertinence de la stratégie** : pertinence, cohérence, efficacité, efficience ;
- **le fonctionnement du sous-programme** : pertinence, cohérence, efficacité, efficience ;
- **l'accent mis sur l'égalité dans le sous-programme** : efficacité, efficience ;

- **les résultats obtenus au niveau des États membres** : pertinence, efficacité ;
- **la valeur ajoutée du sous-programme** : pertinence, cohérence.

3.1. Pertinence de la Stratégie pour les droits de l'enfant

31. Cette section examine dans quelle mesure la stratégie constitue un cadre stratégique adapté pour le sous-programme. Elle expose le modèle de la stratégie et son rôle, à la fois comme outil d'intégration au sein du Conseil de l'Europe et comme cadre de référence pour les États membres. Elle propose également une analyse du périmètre de la stratégie et de la couverture des mécanismes du sous-programme à travers ses piliers stratégiques, en tenant compte de la disponibilité des ressources.

Constat clé : compte tenu de la nature transversale et multidimensionnelle des droits des enfants, la Stratégie pour les droits de l'enfant constitue un cadre intégrateur essentiel à plusieurs niveaux. Elle met en lumière le travail du sous-programme, renforce l'intégration des enjeux relatifs aux droits des enfants au sein du Conseil de l'Europe et guide efficacement l'action des États membres. La pertinence de la Stratégie est largement reconnue.

32. La stratégie vise à sensibiliser et à orienter l'action en faveur des droits des enfants, en mettant en avant un ensemble de piliers thématiques et en encourageant l'intégration de ces droits dans l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe. Elle est mise en œuvre à travers le sous-programme « Droits des enfants » piloté par la DDE, bien qu'elle dépasse le cadre strict de celui-ci. Son modèle à plusieurs niveaux combine un mandat transversal, centré sur l'intégration des droits des enfants, et un mandat vertical intergouvernemental, destiné à orienter les actions des États membres (voir l'analyse comparative des stratégies du Conseil de l'Europe à l'annexe I).

33. La stratégie offre au sous-programme un cadre opérationnel solide, lui permettant de cibler ses interventions sur les piliers thématiques retenus. En parallèle, la mise en place d'un sous-programme dédié confère à la stratégie une capacité de mise en œuvre adaptée. Le sous-programme contribue ainsi à la réalisation de la stratégie dans son ensemble, ainsi qu'aux objectifs spécifiques des différents piliers thématiques. Cette approche synergique assure une coordination et une optimisation des efforts, particulièrement pertinente au regard de la nature transversale des droits des enfants.

34. Les parties prenantes consultées ont confirmé la pertinence de la stratégie et son importance pour le sous-programme. Le personnel du Conseil de l'Europe interrogé a souligné le rôle prépondérant de la stratégie et sa reconnaissance interne comme une « réussite » : suite à sa mise en œuvre, d'autres programmes du Conseil de l'Europe ont commencé à élaborer leurs propres stratégies. Le personnel du Conseil de l'Europe ayant répondu à l'enquête a également souligné la contribution essentielle de la stratégie à la réalisation du sous-programme et réciproquement : plus de 70 % d'entre eux estiment que la stratégie est « assez pertinente » (25 %) ou « très pertinente » (53,6 %) pour atteindre des objectifs du sous-programme¹⁹. De même, plus de 80 % des personnes ayant répondu ont jugé le sous-programme « assez pertinent » (28,6 %) ou « très pertinent » (67,9

19. Analyse de l'enquête 1.

%) pour la réalisation des objectifs de la stratégie²⁰. En effet, l'étroite cohérence thématique entre la stratégie et le sous-programme, leur coordination commune assurée par la DDE et leurs objectifs convergents positionnent la stratégie comme un cadre pertinent et efficace pour orienter les travaux du sous-programme.

Constat clé : au sein du Conseil de l'Europe, la stratégie a largement contribué à renforcer la visibilité des droits des enfants et à leur intégration dans l'ensemble des travaux de l'Organisation. Toutefois, l'approche informelle adoptée par la DDE pour l'intégration, le manque de ressources dédiées et l'absence d'orientations stratégiques ciblées pour certains domaines de la stratégie ont entraîné une intégration variable selon les six piliers thématiques.

35. La Stratégie pour les droits de l'enfant a joué un rôle important dans l'intégration de ces droits dans l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe. Sans cette stratégie, les droits des enfants n'auraient probablement pas la même importance dans les activités générales de l'Organisation. Ainsi, en 2024, 65 % des organes du Conseil de l'Europe ont promu ou inclus les droits des enfants dans leurs rapports, actions et activités, selon le groupe de travail inter-secrétariat sur les droits des enfants^{21,22}. Comme l'illustre l'encadré ci-dessous, cette dynamique s'est traduite par une attention accrue portée au suivi des cycles, tant par les comités directeurs que par les organes statutaires, dans leurs domaines de compétence respectifs. Les différentes déclinaisons de la stratégie ont largement contribué à sensibiliser le public aux droits des enfants et à les inscrire dans les principaux axes de travail de l'Organisation.

Encadré 1 : Exemples d'intégration des droits des enfants dans les cycles de suivi de mise en œuvre et les comités directeurs du Conseil de l'Europe

Organes de suivi

1. **La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)** a notamment conduit des travaux de suivi sur les discours et les crimes haineux à l'encontre des enfants et sur l'accès à l'éducation dans différents États membres²³.
2. **Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)** a, lors de ses activités de suivi en 2022 et 2023, examiné la question des mariages précoces dans le contexte des mariages forcés et a recommandé l'intégration des questions de prévention de la violence dans les programmes scolaires²⁴.
3. **Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)** a accordé une attention particulière à la vulnérabilité accrue des enfants à la traite lors de son deuxième cycle de suivi²⁵.

Comités directeurs

4. **Le Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage** a orienté le dialogue 2022 avec la société civile Rom et Gens du voyage sur la « défense des droits des enfants Roms et Gens du voyage » abordant les droits qui leur sont applicables. Des rapports thématiques ont

20. Analyse de l'enquête 1.

21. Unités du secrétariat de différents organes et secteurs du Conseil de l'Europe. Deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2025).

22. Calcul basé sur un total de 52 comités directeurs et organes de suivi au sein du Conseil de l'Europe. Deuxième rapport de mise en œuvre, p. 10.

23. Premier rapport de mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2024) ; suivi par l'ECRI.

24. Premier rapport de mise en œuvre de la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2024).

25. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA). Rapports généraux 11-14 sur les activités du GRETA 2021-2025. Disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking/general-reports>.

également régulièrement analysé les questions relatives aux droits des enfants, telles que la législation et les politiques liées à la mendicité, avec un accent particulier sur les enfants (2022), l'éducation de la petite enfance des enfants Roms (2023) et les politiques et pratiques dans le domaine de l'éducation des enfants Roms et des enfants du voyage (2024)²⁶.

Organes statutaires

5. **L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)** a publié plusieurs rapports sur des sujets tels que la pauvreté des enfants (2022)²⁷, le travail des enfants (2024)²⁸ et la protection des enfants contre la violence en ligne (2024)²⁹. L'APCE a également adopté sa propre politique de protection des enfants³⁰ et créé le mandat de rapporteur général sur la participation des enfants³¹.

36. L'intégration des droits des enfants au sein des organes du Conseil de l'Europe s'est réalisée en dépit du manque de ressources spécifiques, principalement de manière informelle (c'est-à-dire sans plan de travail dédié). Les activités et efforts consacrés à cette intégration ont été gérés par le personnel de la DDE en parallèle à leur charge de travail habituelle. Dans la plupart des cas, ces initiatives ont été menées par le secrétaire du CDENF soit de sa propre initiative, soit à la demande d'autres organes du Conseil de l'Europe. Cela inclut notamment des échanges visant à intégrer la voix des enfants dans les stratégies d'autres secteurs, comme pour la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'environnement, ou encore la participation à des activités plus larges, telles que la 2e Conférence sur la réglementation de l'utilisation des systèmes d'intelligence artificielle dans l'éducation, organisée par le Comité directeur pour l'éducation. Lors de cet événement, la recommandation sur les lignes directrices pour respecter, protéger et réaliser les droits des enfants dans l'environnement numérique (CM/Rec(2018)7)³² a été diffusée.

37. De même, les échanges d'informations entre les organismes impliqués dans l'intégration se sont, pour une large part, déroulés en dehors des pratiques et processus institutionnalisés. Cette intégration a été inscrite à l'ordre du jour de certaines réunions officielles et mentionnée dans plusieurs rapports. A titre d'exemple, les représentants du Comité de Lanzarote ont échangé des informations avec le GRETA sur les formes d'exploitation sexuelle des enfants à partir de leur travail de suivi ainsi que sur les enjeux transversaux entre l'exploitation sexuelle des enfants et la traite des enfants, tels qu'ils sont abordés par le Comité de Lanzarote lors de la 52e réunion plénière du GRETA en 2022 ainsi que lors de la 44e réunion du Comité de Lanzarote en 2025³³. Cependant, il s'agissait généralement de pratiques ponctuelles plutôt que d'un effort de communication élargi et continu.

26. Voir le site web de l'ADI-ROM et la liste des rapports thématiques sur <https://www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers/thematic-report>.

27. 'Éliminer la pauvreté extrême des enfants en Europe : une obligation internationale et un devoir moral' (2022), voir : <https://pace.coe.int/fr/files/29892>.

28. 'Les enfants et le monde du travail : éradiquer le travail nocif pour les enfants' (2024) : <https://pace.coe.int/fr/files/33539>.

29. 'La protection des enfants contre la violence en ligne' (2024), disponible ici : <https://pace.coe.int/fr/files/33405/html>.

30. Disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/committee-on-social-affairs-health-and-sustainable-development-proposa/1680b65a9d> [en anglais uniquement]

31. Deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2025).

32. Promouvoir les droits de l'enfant (Stratégie 2022-27).pdf, Conseil de l'Europe, 8e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 6 mars 2024, couvrant la période du 3 février 2023 au 15 février 2024, <https://rm.coe.int/8e-rapport-d-activites-du-comite-de-lanzarote/1680af288c>.

33. 52e réunion du GRETA, Strasbourg, 18-22 novembre 2022. Liste des décisions. Disponible à l'adresse suivante : [Réunions du GRETA - Lutte contre la traite des êtres humains](#) (consulté le 17 octobre 2025). Voir également le 14e rapport général du GRETA couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre 2024, p. 23.

Ces exemples illustrent néanmoins la valeur de tels échanges, compte tenu de la nature transversale des droits des enfants.

38. L'approche informelle adoptée par la DDE pour l'intégration, ainsi que l'absence d'orientation stratégique sur certains domaines spécifiques dans le cadre de la stratégie, ont abouti à une intégration plus ou moins approfondie au sein des six piliers thématiques. Le tableau 1 ci-dessous présente un aperçu des piliers dans lesquels différents organes du Conseil de l'Europe ont mené des activités visant à intégrer les droits des enfants.

Tableau 1: Aperçu de l'intégration des droits des enfants dans certains organes du Conseil de l'Europe (2022-25)³⁴

Pilier de la stratégie 2022-27	GREVIO	GRETA	APCE	ECRI	Service Éducation	Service Jeunesse	Commission pour l'égalité de genre	Bureau du Représentant spécial du SG pour les migrations et les réfugiés	Équipe chargée des Roms et des Gens du voyage
1. Une vie sans violence pour tous les enfants	✓	✓	✓	✓					
2. L'égalité des chances et l'inclusion sociale pour tous les enfants			✓	✓	✓	✓			✓
3. L'accès aux technologies et leur utilisation sûre pour tous les enfants			✓		✓	✓	✓		
4. Une justice adaptée aux besoins de tous les enfants	✓								✓
5. Donner la parole à chaque enfant			✓	✓		✓ ³⁵			✓
6. Les droits de l'enfant dans les situations de crise ou d'urgence		✓	✓		✓	✓		✓	

Légende : ✓ - Travaux réalisés dans le domaine des droits des enfants³⁶

Source : Analyse du CSES basée sur le premier et le deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits.

39. La stratégie a contribué à l'intégration des droits de l'enfant dans l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe, sans que la DDE ait eu à déployer d'efforts particuliers ces dernières années, puisque les organes du Conseil de l'Europe ont eux-mêmes intégré cette dimension dans leurs activités. Toutefois, l'absence de ressources spécifiques au sein de la DDE a probablement limité la

34. Données disponibles à partir de 2022, telles que rapportées dans les premiers et deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour les droits de l'enfant. Organes du Conseil de l'Europe sélectionnés afin de fournir un aperçu indicatif de l'étendue de l'intégration réalisée dans les différents piliers thématiques.

35. Le service Jeunesse implique régulièrement des jeunes de moins de 18 ans dans ses activités.

36. Domaine marqué comme couvrant les droits des enfants lorsqu'un ou plusieurs travaux de l'organe concerné ont été signalés comme ayant traité ces droits, soit par l'intégration, soit par une approche ciblée.

promotion et le développement de cette intégration à l'échelle de l'Organisation. Bien qu'il soit difficile de mesurer précisément cet impact, les parties prenantes ont salué le travail accompli par le groupe de travail inter-secrétariat chargé de suivre la prise en compte de la dimension de l'enfance dans l'ensemble de l'Organisation et ont reconnu qu'un renforcement des ressources, à l'image de celles allouées à l'intégration de la dimension de l'égalité de genre par la Division Égalité de genre, pourraient soutenir davantage les efforts futurs³⁷. Dans le même ordre d'idées, les conclusions indiquent qu'il serait possible d'aller plus loin dans la promotion et la poursuite de l'intégration des droits de l'enfant dans l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe, sous réserve de disposer de ressources humaines et/ou financières supplémentaires.

Constat clé : à l'échelle nationale, la stratégie a servi de cadre de référence commun et a permis d'accroître la visibilité des droits des enfants autour des six piliers thématiques, tout en favorisant l'adoption d'une vision partagée à l'échelle nationale.

40. Élaborée dans le cadre d'un processus consultatif impliquant un large éventail de parties prenantes, la stratégie visait à harmoniser les priorités du Conseil de l'Europe et de ses États membres, garantissant ainsi la pertinence constante de ses piliers thématiques. Elle a également servi de vision et de cadre de référence communs pour guider les efforts au niveau national. À cet égard, 80 % des États membres interrogés dans le cadre du deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour les droits de l'enfant ont déclaré, en 2024 avoir utilisé cette dernière dans leur pays respectif « *pour inspirer, réviser ou mettre à jour une stratégie ou un plan d'action national ou régional visant à protéger ou à promouvoir les droits des enfants* »³⁸. D'autres facteurs ont également pu contribuer de manière significative à la priorisation des travaux à l'échelle nationale liés aux six piliers thématiques, tels que la Stratégie de l'Union européenne pour les droits de l'enfant (2021) qui s'est appuyée sur des principes similaires, notamment la protection des enfants contre les préjudices, la participation des enfants et la justice adaptée aux enfants³⁹. Toutefois, les commentaires des parties prenantes et les résultats de l'enquête suggèrent que la stratégie du Conseil de l'Europe a effectivement encouragé les travaux à l'échelle nationale dans tous les piliers thématiques. L'encadré ci-dessous présente des exemples spécifiques provenant des États membres.

Encadré 2: Exemples de contribution de la stratégie aux travaux menés à l'échelle nationale

- **En Norvège**, les représentants nationaux ayant répondu à l'enquête ainsi que les parties prenantes du sous-programme au sens large, ont indiqué que « les objectifs de la stratégie servent également de cadre directeur pour nos efforts ».

37. Les efforts supplémentaires suggérés par les personnes interrogées, comme la participation ou l'organisation de formations sur l'intégration des droits des enfants pour le personnel d'autres divisions ou la régularisation des échanges informels, renvoient souvent à la nécessité de disposer de ressources humaines et/ou financières dédiées. Par exemple, les contributions volontaires (projet VC 3556) ont permis aux rapporteurs sur l'égalité de genre du CDENF de participer à une formation sur l'égalité organisée par la Division Égalité de genre du Conseil de l'Europe, qui vise à leur donner les moyens d'intégrer efficacement l'égalité dans l'ensemble des travaux du CDENF. Voir « Promouvoir les droits de l'enfant (Stratégie 2022-27) », pdf, « Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toutes les formes de violation des droits de l'homme dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018.

38. Deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour les droits de l'enfant, p. 10.

39. Voir la Stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant (COM/2021/142 final) : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_fr.

- **Au Portugal**, la Stratégie nationale sur les droits des enfants 2021-2024 et la Stratégie unique sur les droits des enfants et des jeunes 2025-2035 sont toutes deux alignées sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant 2022-2027. Le texte de la stratégie unique mentionne explicitement la mise en œuvre du modèle Barnahus comme ligne d'action dans le domaine « 6 - Cultura de não-violência » (culture de la non-violence).
- **En Espagne**, la Stratégie nationale pour les droits des enfants et des adolescents (2022-2030)⁴⁰ est alignée sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) et y fait explicitement référence, tout comme au modèle Barnahus et aux orientations du Conseil de l'Europe sur la participation effective des enfants.
- **La France**, en s'appuyant sur les piliers thématiques de la stratégie, aborde également des questions émergentes, comme que le « sharenting » afin de garantir que la protection des enfants en ligne suive le rythme des préoccupations actuelles, notamment le droit à la vie privée des enfants (loi française n° 2024-120 sur le « sharenting »).

Source : Résultats de l'enquête et des entretiens

Constat clé : le champ d'application de la stratégie s'est progressivement élargi afin de tenir compte des questions émergentes, passant de trois piliers dans sa première version en 2009 à six piliers en 2022-2027. Parallèlement, le sous-programme a cherché à couvrir le nombre croissant de piliers thématiques, ce qui a engendré plusieurs défis. Le manque de concentration opérationnelle et les contraintes en matière de ressources ont conduit à des avancées variables selon les piliers concernés.

41. À chaque nouvelle version, le périmètre de la stratégie s'est élargi. La stratégie actuelle garantit la continuité en s'appuyant partiellement sur les domaines prioritaires antérieurs, tout en ajoutant une nouvelle action destinée à répondre à une préoccupation émergente : la situation des enfants en contexte de crise ou d'urgence. Cette approche globale permet à la stratégie de demeurer pertinente, notamment face à l'évolution du contexte international et à d'autres développements pouvant affecter les droits des enfants, tels que les menaces liées à l'intelligence artificielle. Le tableau 2 ci-dessous illustre l'élargissement thématique du champ d'application de la stratégie au cours des dernières années.

Tableau 2: Aperçu de la couverture thématique des stratégies du Conseil de l'Europe pour les droits des enfants 2009-2027

2022-2027 Pilier thématique stratégique	2009-2011	2012-2015	2016-2021	2022-2027
1. Une vie sans violence pour tous les enfants	✓	✓	✓	✓
2. L'égalité des chances et l'inclusion sociale pour tous les enfants	○	✓	✓	✓
3. L'accès aux technologies et leur utilisation sûre pour tous les enfants	—	○	 ✓	✓
4. Une justice adaptée aux besoins de tous les enfants	✓	✓	✓	✓
5. Donner la parole à chaque enfant	✓	✓	✓	✓
6. Les droits de l'enfant dans les situations de crise ou d'urgence	—	—	○	 ✓

Légende : ✓ = explicitement prioritaire ; ○ = partiellement pris en compte / implicite ;

 = nouvellement introduit ou élargi

40. « Estrategia Estatal de derechos de la infancia y de la adolescencia » (2023-2030), Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Source : analyse du CSES basée sur l'examen documentaire⁴¹

42. En cohérence avec l'élargissement du champ d'application de la Stratégie, le sous-programme a cherché à couvrir tous les piliers thématiques à travers ses mécanismes, à savoir le Comité de Lanzarote, le CDENF et ses activités de coopération technique. Cependant, l'augmentation des ressources extrabudgétaires a entraîné une multiplication des projets de coopération, tandis que les ressources consacrées aux activités principales du Comité de Lanzarote et du CDENF ont peu évolué au fil du temps (voir la section 3.2 ci-dessous sur l'utilisation des ressources). En conséquence, même si la DDE a réussi à traiter tous les piliers thématiques, le manque de concentration opérationnelle et les limitations en ressources ont mis la division à rude épreuve. Elle est néanmoins parvenue à aborder chaque pilier, bien qu'à des degrés variables, à travers différents mécanismes, comme l'illustre le tableau 3 ci-dessous.

43. Le Comité de Lanzarote a couvert plusieurs piliers thématiques, principalement à travers ses cycles de suivi, ses rapports, déclarations et communiqués, ainsi que par des activités de renforcement des capacités (par exemple, des sessions thématiques organisées à l'occasion de la Journée de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels). Pour le CDENF, les principaux résultats sont matérialisés sous la forme de recommandations, de lignes directrices, d'outils sur des thèmes clés, ainsi que d'études et de rapports thématiques. La coopération technique a traité les différents piliers dans le cadre de projets spécifiques couvrant un ou plusieurs domaines thématiques dans leurs activités principales, notamment par le biais d'examens juridiques et politiques, d'analyses de lacunes et de rapports sur des thèmes ou des secteurs spécifiques, ainsi que d'activités de renforcement des capacités. Le principal objectif du GCU était d'approfondir le pilier 6 relatif aux droits des enfants dans les situations de crise et d'urgence, lors de ses réunions plénières et de ses groupes de dialogue thématiques⁴². Concernant le pilier 5 sur la « participation des enfants », compte tenu de sa nature transversale, l'analyse a pris en compte à la fois les résultats relatifs à la participation des enfants (par exemple, le Guide sur la participation des enfants aux décisions concernant leur santé élaboré par le Comité directeur pour les droits humains dans le domaine de la biomédecine et de la santé en 2024) que les productions facilitant leur implication ou réalisées avec leur contribution (par exemple, des guides adaptés aux enfants et des consultations avec des enfants pour les cycles de suivi du Comité de Lanzarote, respectivement) (voir section 3.3.).

Tableau 3: Aperçu de la couverture thématique des mécanismes 2021-2025

Pilier thématique stratégique 2022-2027	Comité de Lanzarote	CDENF	Coopération technique	GCU ⁴³	Couverture globale 2021-2025
1. Une vie sans violence pour tous les enfants	Élevée	Élevée	Élevée	N.A.	Élevée

41. Voir les précédentes stratégies du Conseil de l'Europe en matière de droits des enfants sur <https://www.coe.int/fr/web/children/children-s-strategy>.

42. Au cours des deux dernières années, les travaux du GCU ont principalement porté sur la tutelle, l'adoption et d'autres questions de droit privé (international), et sont donc étroitement liés à la justice adaptée aux enfants (pilier 4). Le deuxième pilier principal concernait les soins tenant compte des traumatismes, qui, en tant que forme d'expérience (collective) de la violence, sont liés au pilier 1.

43. Le GCU a officiellement ciblé le pilier 6, comme l'illustre le tableau. Cependant, son travail au cours des deux dernières années a également porté sur des aspects liés à la tutelle, à l'adoption et à d'autres questions de droit privé international étroitement liées à la justice adaptée aux enfants (pilier 4) ainsi qu'aux soins tenant compte des traumatismes.

Pilier thématique stratégique 2022-2027	Comité de Lanzarote	CDENF	Coopération technique	GCU ⁴³	Couverture globale 2021-2025
2. L'égalité des chances et l'inclusion sociale pour tous les enfants	Aucune	Faible	Aucune	N.A.	Faible
3. L'accès aux technologies et leur utilisation sûre pour tous les enfants	Moyenne	Faible	Moyen	N.A.	Faible
4. Une justice adaptée aux besoins de tous les enfants	Moyenne	Élevée	Élevée	N.A.	Élevée
5. Donner la parole/participation à chaque enfant ⁴⁴	Faible	Moyenne	Moyenne	N.A.	Moyenne
6. Les droits des enfants dans les situations de crise ou d'urgence	Faible	Faible	Moyenne	Élevée	Moyenne

Légende : **Élevée** – couvert par plus de 75 % des types de résultats par mécanisme, conformément au mandat (le cas échéant) (y compris les études, les recommandations, etc.), plus de 15 projets ; **Moyenne** – couvert par 25 à 75 % des types de résultats par mécanisme, conformément au mandat (le cas échéant) et entre 5 et 15 projets ; **Faible** – couvert par moins de 25 % des types de résultats par mécanisme et moins de 5 projets. **N.A.** - non applicable fait référence aux domaines dans lesquels le mandat du GCU ne prévoyait pas de traiter le pilier concerné.

Source : analyse propre au CSES basée sur l'examen de la documentation⁴⁵

44. Dans l'ensemble, les travaux menés par les trois mécanismes du sous-programme étaient en adéquation avec les priorités stratégiques et couvraient les thèmes clés définis dans la stratégie, avec des résultats variables entre les piliers (voir l'annexe J pour un aperçu détaillé des résultats du sous-programme par pilier thématique). Comme prévu, le Comité de Lanzarote s'est principalement concentré sur le pilier 1 « Protection de tous les enfants contre la violence », en lien avec l'objectif principal de la Convention de Lanzarote, tandis que le CDENF et les activités de coopération technique ont, au-delà de la « Protection de tous les enfants contre la violence », accordé une attention particulière au domaine de la « Justice adaptée aux enfants » (pilier 4). À l'inverse, le pilier 2 « Égalité des chances et inclusion sociale pour tous les enfants » semblait moins pris en compte dans le sous-programme. Cette situation s'explique en partie par le caractère général de ce pilier, qui, selon les parties prenantes du Conseil de l'Europe, a rendu difficile l'identification d'actions spécifiques à mettre en œuvre dans ce cadre. De plus, ce pilier est souvent considéré comme relevant de la compétence d'autres organes du Conseil de l'Europe, tels que le Comité européen des droits sociaux et la Charte sociale européenne.

45. La stratégie et le sous-programme pourraient tous deux tirer avantage d'une approche plus ciblée, axée sur un nombre réduit de piliers thématiques. Cela permettrait de concentrer les efforts et les ressources sur quelques domaines clés, potentiellement ceux apparaissant comme les plus importants à ce jour, c'est-à-dire ceux déjà couverts de manière plus approfondie (comme mentionné ci-dessus) et présentant des liens clairs avec le champ d'application et le mandat des mécanismes du sous-programme. L'accent pourrait ainsi être mis sur « l'absence de violence » (pilier 1) en raison de ses liens avec la Convention de Lanzarote, sur « la justice adaptée aux enfants » (pilier 4), en raison de la couverture étendue, du travail et de l'expertise développés à ce jour dans

44. La nature transversale de la participation des enfants signifie que l'analyse a pris en compte les résultats couvrant la participation des enfants en tant que thème ainsi que les résultats facilitant leur participation produite avec leur contribution.

45. Remarque : les activités, les interventions et les projets de coopération sont classés sous le thème le plus pertinent. Ce n'est que dans les cas où le thème principal couvre plusieurs thèmes qu'il est inclus dans les deux.

l'ensemble des mécanismes, et sur « la participation des enfants » (pilier 5) compte tenu de sa couverture, de son importance et de sa fonction transversale dans l'ensemble du sous-programme. Le travail déjà largement salué sur les « droits des enfants dans les situations de crise et d'urgence » (pilier 6) pourrait également être pris en considération (voir la section 3.5 sur la valeur ajoutée). Une telle approche permettrait de concentrer les efforts et les ressources sur des domaines qui ne sont pas déjà pris en charge par d'autres organes du Conseil de l'Europe, comme c'est le cas pour « l'égalité des chances et l'inclusion sociale » (pilier 2). Une révision du périmètre de la stratégie, qui devrait s'appuyer sur une large consultation impliquant diverses parties prenantes, y compris les États membres et les enfants eux-mêmes, pourrait intégrer d'autres thématiques potentielles, nouvelles ou émergentes. Elle devrait également tenir compte du périmètre thématique propre à chaque mécanisme du sous-programme, ainsi que des domaines dans lesquels celui-ci est le mieux placé pour intervenir.

3.2. Fonctionnement du sous-programme

46. Cette section évalue le fonctionnement interne du sous-programme, l'utilisation de ses ressources ainsi que la cohérence et la complémentarité de ses mécanismes d'intervention. Au niveau du Conseil de l'Europe, elle examine dans quelle mesure le sous-programme s'inscrit de manière cohérente dans les travaux plus généraux relatifs aux droits des enfants.

Constat clé : dans l'ensemble, les mécanismes du sous-programme fonctionnent efficacement ensemble, malgré leurs différences de portée thématique. Ils jouent un rôle dynamique et se complètent mutuellement en abordant les droits des enfants à travers les différents piliers thématiques. Il existe une forte cohérence et une bonne coordination interne entre ces mécanismes.

47. Conformément au « triangle stratégique » du Conseil de l'Europe, qui regroupe les activités normatives, le suivi et la coopération technique, chacun de ces mécanismes joue un rôle spécifique : le CDENF établit des normes pour les six piliers thématiques de la stratégie, le Comité de Lanzarote assure le suivi de la mise en œuvre de la convention du même nom, en se concentrant principalement sur la « liberté de vivre à l'abri de la violence » (pilier 1). Les projets de coopération assistent les autorités nationales afin de combler les lacunes identifiées lors des cycles de suivi et contribuent à la mise en œuvre des normes dans les six piliers. Théoriquement, cette répartition débouche sur des champs thématiques distincts pour chaque mécanisme et supposerait une couverture fragmentée des piliers thématiques entre le CDENF, le Comité de Lanzarote et les projets de coopération. Toutefois, dans la pratique, ces rôles s'avèrent dynamiques : chaque mécanisme dépasse son mandat initial et contribue à différents piliers de manière diversifiée, comme l'illustre le tableau 4 ci-dessous. En réalité, les trois mécanismes ont couvert la plupart des piliers thématiques et abordé les droits de l'enfant sous divers angles, allant au-delà de ce qui était prévu. Cette situation permet de dépasser en partie les différences de champ d'application et de renforcer les liens entre les mécanismes.

Tableau 4: Aperçu de la composition du sous-programme et du triangle stratégique dynamique

Mécanisme du sous-programme	Portée		Rôle	
	Champ d'application thématique défini	Couverture thématique 2021-2025	Rôle attribué	Rôle exécuté 2021-2025
CDENF	À l'échelle de la stratégie (piliers 1 à 6)	Couverture des piliers 1 à 6	Organisme de normalisation	- Organisme d'élaboration normative - Organisme de contrôle par le biais de rapports de mise en œuvre⁴⁶
Comité de Lanzarote	Abus sexuels et exploitation sexuelle conformément à la Convention de Lanzarote (pilier 1)	Couverture des piliers 1, 3 à 6 du point de vue de la Convention de Lanzarote	Organe de contrôle	- Organe de suivi - Organisme normatif par le biais de déclarations et de rapports, couverture également d'autres domaines⁴⁷ - Renforcement des capacités grâce à des activités spécifiques⁴⁸
Travail de coopération	À l'échelle de la stratégie (piliers 1 à 6)	Couverture des piliers 1, 3 à 6	Renforcement des capacités	- Renforcement des capacités lié à la Convention de Lanzarote et au CDENF - Promoteur et contributeur au changement dans le cadre politique et législatif

Source : analyse du CSES basée sur l'examen de la documentation

48. L'approche dynamique du sous-programme et la couverture intégrée des piliers reposent sur la cohérence interne entre les mécanismes, ce qui contribue à leur efficacité. Les objectifs des trois mécanismes sont alignés, permettant d'aborder les droits de l'enfant sous des angles complémentaires et variés. Par exemple, les projets de coopération technique intègrent systématiquement les recommandations formulées par le Comité de Lanzarote afin de cibler efficacement le soutien dans certains États membres spécifiques. De même, lorsque les projets de coopération technique identifient des outils efficaces (par exemple, l'outil d'évaluation de la participation des enfants (CPAT), la participation des enfants pour l'Europe), le CDENF les adopte pour les transformer en normes plus larges du Conseil de l'Europe. À cet égard, les parties prenantes ont souligné que le modèle Barnahus illustre bien cette approche complémentaire, les mécanismes collaborant pour développer des dispositifs judiciaires adaptés aux enfants et en soutenir la mise en œuvre pratique par les États membres. L'encadré 4 fournit un aperçu du rôle de chaque mécanisme dans ce cas particulier.

46. Par exemple, rapport d'examen de la mise en œuvre de la recommandation sur les stratégies nationales intégrées pour la protection des enfants contre la violence.

47. Par exemple Déclaration sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies émergentes (2024), rapport sur « Le respect de l'état de droit lors de l'utilisation de technologies automatisées pour détecter l'exploitation et les abus sexuels d'enfants en ligne » et Lignes directrices à l'intention des décideurs politiques sur la prise en charge des victimes et des survivants de l'exploitation et des abus sexuels d'enfants – « Rien sur nous sans nous » (2024), Études comparatives sur l'âge légal pour les activités sexuelles et sur la prescription.

48. Par exemple, « [Menaces et opportunités des nouvelles technologies pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels - Droits des Enfants](#) » (Vienne, 2024).

Encadré 3: Exemple de bonne pratique abordée dans le cadre du mécanisme du sous-programme**Le modèle Barnahus**

Le terme islandais Barnahus, qui signifie « maison des enfants », désigne un service interdisciplinaire et pluri-institutionnel, conçu pour les enfants, dans lequel différents professionnels collaborent sous un même toit afin d'enquêter sur les cas présumés d'abus sexuel sur mineur, tout en apportant un soutien adapté aux enfants victimes. Ce dispositif favorise une coopération efficace entre les acteurs judiciaires, sociaux et médicaux concernés, dans un environnement adapté à l'enfant, afin d'éviter toute victimisation secondaire.

Les mécanismes du sous-programme ont joué, et continuent de jouer, un rôle clé le développement et la mise en œuvre de ce modèle :

- **Le Comité de Lanzarote** a identifié Barnahus en 2015⁴⁹ comme une pratique prometteuse et a continué à promouvoir les structures Barnahus lors de la 8e édition de la Journée de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels en 2022⁵⁰.
- **Le CDENF** a élaboré des lignes directrices sur la justice adaptée aux enfants⁵¹. Son organe subordonné, le Comité d'experts sur l'accès à une justice adaptée aux enfants grâce à des services multidisciplinaires et interinstitutionnels (ENF-JUS), prépare actuellement un projet de recommandation relatif aux services multidisciplinaires et interinstitutionnels pour une justice adaptée aux enfants, comprenant des lignes directrices opérationnelles⁵².
- **La coopération technique** fournit une assistance technique aux autorités nationales pour la mise en œuvre ces principes, notamment dans des pays tels que la Croatie, la Finlande, l'Irlande, la Slovaquie et l'Espagne à travers des projets de coopération spécifiques⁵³.

En ce qui concerne la mise en œuvre réussie d'un modèle de justice adapté aux enfants, il convient de souligner que, outre les travaux du Conseil de l'Europe, d'autres acteurs tels que la Commission européenne⁵⁴, le Conseil des États de la mer Baltique et son réseau Promise, l'UNICEF et Save the Children⁵⁵ ont également contribué à cette réussite. Ce succès n'aurait pas été possible sans la volonté politique, les capacités et les compétences des autorités nationales.

Source : Analyse du CSES basée sur l'examen de la documentation et les commentaires des parties prenantes

49. L'approche dynamique est également renforcée par la bonne coordination entre les mécanismes pilotés par le Secrétariat de la DDE. Le fait que tous ces mécanismes relèvent de la même division, avec une communication centralisée et orchestrée par le Secrétariat, renforce la cohérence interne du sous-programme et favorise des liens et des synergies solides. Un exemple concret de cette coopération est la participation du chef de l'unité de coopération et de renforcement des capacités en tant que co-secrétaire du comité CDENF chargé de rédiger la recommandation sur le modèle Barnahus, garantissant ainsi l'intégration d'une expertise pratique.

49. Comité de Lanzarote (2015) : « Premier rapport de mise en œuvre – Protection des enfants contre les abus sexuels dans le cercle de confiance », voir chapitre III : Intérêt supérieur de l'enfant et procédures pénales adaptées aux enfants, disponible sur <https://rm.coe.int/48800edf24>.

50. Déclaration commune à l'occasion de la 8e édition de la Journée de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (18 novembre), disponible sur <https://rm.coe.int/488029549e>.

51. Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, disponibles [uniquement en anglais] sur <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b2cf3>

52. Voir <https://www.coe.int/fr/web/children/committee-of-experts-on-access-to-child-friendly-justice-through-multidisciplinary-and-interagency-services-enf-jus>

53. Voir annexe A – Mécanismes d'intervention – Sous-programme « Droits de l'enfant ».

54. La stratégie de l'UE relative aux droits de l'enfant précise que la Commission continuera à soutenir la création de maisons des enfants dans l'UE.

55. Une initiative de Save the Children a conduit la Suède à mettre en place un réseau national de Barnahus en 2008. Voir <https://liu.se/forskning/barnafrid/natverk/natverkbarnahus>

Constat clé : le Comité de Lanzarote est confronté à des défis opérationnels, dus principalement à une inadéquation de ses structures et processus face au nombre croissant d'États parties à la convention. Les efforts continus déployés par le Comité ces dernières années pour remédier à ces problèmes témoignent d'une prise de conscience et d'une réelle volonté de changement ; toutefois, les progrès restent limités à ce jour, ce qui continue d'entraver la capacité du Comité à remplir son mandat de la manière pleinement efficace et rapide.

50. Le Comité de Lanzarote a rencontré des difficultés opérationnelles dans l'exercice de son mandat de suivi de la convention. Depuis l'adoption de la convention en 2007, le nombre d'États parties est passé à 48 en 2025, élargissant considérablement son champ d'action. Cependant, ses structures et processus sont demeurés en grande partie inchangés, ce qui limite son efficacité et sa réactivité globale. Ces dernières années, le comité a pris en compte ces difficultés, identifiant les principaux goulets d'étranglement opérationnels et les mesures correctives envisageables⁵⁶. En conséquence, il a révisé son règlement intérieur en 2022 et mis en œuvre certaines des mesures proposées : la taille du Bureau a été portée de trois à cinq membres afin de renforcer ses capacités ; les États ont été encouragés à nommer leurs représentants pour une durée minimale de deux ans afin d'améliorer la continuité, et l'utilisation de la visioconférence et des formats de réunion hybrides a été autorisée lorsque la confidentialité le permet. Si ces changements représentent une première étape vers l'adaptation des méthodes de travail du Comité à son mandat élargi, d'autres mesures pourraient être prises - et sont actuellement à l'étude - pour en améliorer encore le fonctionnement.

51. Dans le cadre de cette évaluation, deux aspects principaux relatifs aux méthodes de travail du Comité ont été mis en avant. D'une part, les retards procéduraux sont en partie dus à une utilisation limitée des TIC avant et entre les sessions en présentiel, notamment au recours insuffisant aux plateformes en ligne pour le partage d'informations et les consultations écrites. Les efforts du Comité de Lanzarote pour expérimenter des outils en ligne facilitant les consultations entre les réunions ont produit des résultats mitigés. Un usage accru des TIC adaptées, y compris de la visioconférence, pourrait rationaliser la prise de décision, renforcer la participation et réduire les contraintes budgétaires. D'autre part, l'engagement des organisations de la société civile et des acteurs non étatiques est resté limité. Si la participation des victimes, notamment via le mouvement Brave, a inspiré des initiatives majeures comme la promotion de réformes sur la prescription, l'implication effective des OSC demeure globalement faible⁵⁷. Il en va de même pour la production de « rapports parallèles », auxquels les OSC pourraient utilement contribuer par des commentaires et des sources d'information afin d'améliorer le processus de suivi. Les contraintes budgétaires et le manque de clarté concernant les rôles des observateurs au sein du Comité de Lanzarote (ainsi que du CDENF) continuent de freiner une participation plus large. L'analyse documentaire et les retours des parties prenantes confirment que, si des dispositifs d'inclusion existent, ils manquent de

56. Document de réflexion sur les solutions possibles pour maintenir l'efficacité du mécanisme de suivi actuel et de sa procédure de suivi, 2020 ; Document de réflexion, Suggestions pour maintenir et renforcer l'efficacité du mécanisme et de la procédure de suivi à court ou moyen terme, 2021.

57. Les organisations de survivants se sont vu accorder le statut d'observateur et sont impliquées dans une participation directe depuis 2014, notamment dans les travaux de renforcement des capacités et de sensibilisation. En 2025, le Comité de Lanzarote comptait 12 observateurs (contre 8 en 2022). Voir : <https://rm.coe.int/list-of-observers-liste-des-observateurs-lanzarote-committee-comite-de/1680a1a235>

financement constant et d'intégration stratégique. Par conséquent, l'objectif d'une participation véritablement inclusive et multipartite n'a été que partiellement atteint.

52. Enfin, le rôle de suivi du Comité soulève des questions structurelles. En vertu de l'article 41 de la Convention, le suivi est assuré par le Comité des parties, composé de représentants des États. Si certaines parties prenantes, principalement issus des OSC, y voient une limite à l'indépendance vis-à-vis des États membres, d'autres, notamment les représentants nationaux, mettent en avant l'avantage de l'appropriation nationale. Les documents de réflexion du Comité proposent donc d'examiner la possibilité de créer un groupe d'experts indépendant (à l'image du GRETA et du GREVIO)⁵⁸ afin de compléter le cadre de suivi actuel⁵⁹.

53. La complexité des enjeux, les divergences de points de vue des parties prenantes et les implications juridiques des différentes options possibles suggèrent qu'une attention particulière doit être apportée aux méthodes de travail du Comité de Lanzarote. L'évaluation ayant porté sur le fonctionnement global du sous-programme, il est difficile de fournir des recommandations plus précises sur la voie à privilégier, en raison du manque de données relatives aux aspects opérationnels spécifiques du Comité de Lanzarote.

Constat clé : Le sous-programme a utilisé de manière efficace les ressources qui lui ont été allouées. Si son budget ordinaire global a légèrement augmenté au fil du temps, les ressources humaines et financières dédiées au Comité de Lanzarote et au CDENF sont restées relativement stables malgré l'élargissement de leur champ d'action. L'augmentation des ressources extrabudgétaires s'est traduite principalement par une croissance du nombre de projets et du personnel qui leur est dédié. Par ailleurs, le GCU a démontré une grande flexibilité opérationnelle.

54. Les ressources humaines disponibles au sein du Secrétariat de la DDE et financées par le budget ordinaire sont demeurées globalement stables : 10 ETP en 2020-2021 (5,5 A, 4,5 B) et 11 ETP en 2022-2025 (6,5 A, 4,5 B). L'augmentation d'un ETP de catégorie A résulte de la création d'un poste supplémentaire en 2022 pour permettre au Secrétariat de Lanzarote de faire face à la hausse du nombre de ratifications⁶⁰. Ce chiffre n'inclut pas les effectifs au sein de l'équipe de coopération financées par des ressources extrabudgétaires (environ 25 ETP en 2025, selon la DDE)⁶¹. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les ressources financières garanties du sous-programme (conformément au Programme et Budget) sont passées de 2,23 millions d'euros en 2021 à 4,82 millions d'euros en 2025, atteignant un pic de 6 millions d'euros en 2024. Le montant croissant des ressources extrabudgétaires constitue un facteur clé de cette évolution et reflète l'augmentation du nombre de projets de coopération – et du personnel dédié – ces dernières années⁶². Les variations du financement par le budget ordinaire sont essentiellement liées à l'augmentation des coûts de

58. Le mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STE n° 197) est défini aux articles 36 à 38 de cette convention, tandis que le mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STE n° 210) est défini aux articles 66 à 70 de cette convention.

59. Document de réflexion sur les solutions possibles pour maintenir l'efficacité du mécanisme de suivi actuel et de sa procédure de suivi, 2020.

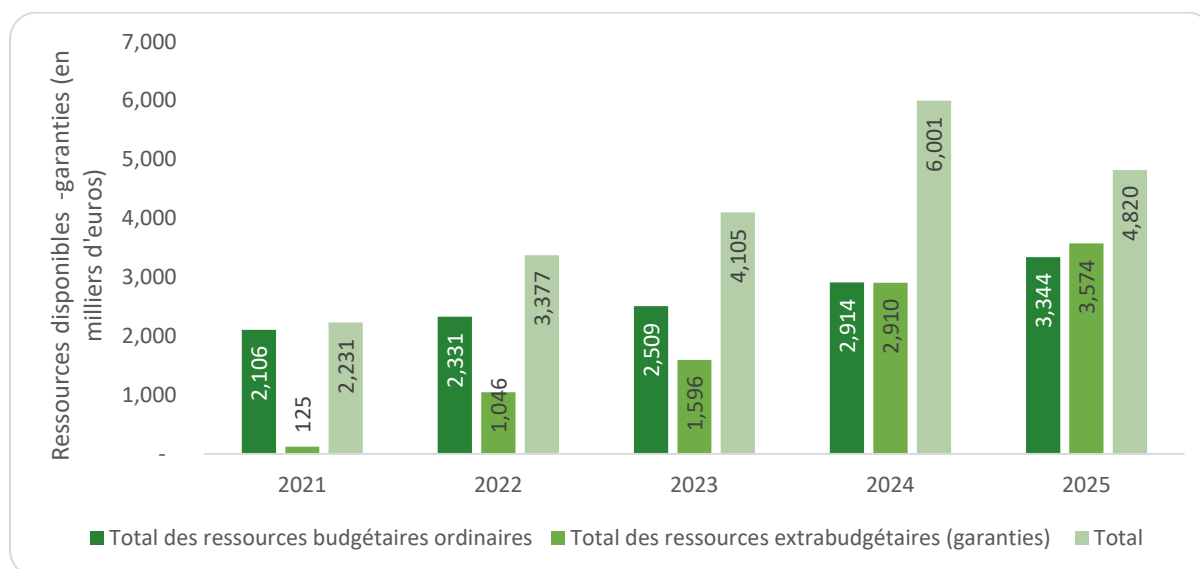
60. Source : commentaires écrits de la DDE du Conseil de l'Europe.

61. Comme ces effectifs ne sont pas pris en compte dans le Programme et Budget, il sera nécessaire que l'évaluation recueille par d'autres moyens des données sur les ETP pour la période considérée.

62. Pour 2025, le montant total final des ressources extrabudgétaires devrait augmenter, car le financement est assuré pour tout le second semestre.

personnel, tandis que les crédits hors personnel - couvrant principalement le CDENF, le Comité de Lanzarote et certaines activités de coopération - ont peu évolué^{63 64}. Dans ce contexte, les ressources allouées au Comité de Lanzarote ont légèrement augmenté, passant de 225 000 euros en 2021 à 250 000 euros en 2025, tandis que celles allouées au CDENF ont connu de légères fluctuations au fil des ans, oscillant entre 350 000 et 370 000 euros (voir l'annexe K – Analyse de l'efficacité).

Figure 1 : Ressources budgétaires disponibles (garanties) – Sous-programme « Droits des enfants » 2021-2025



Source : Programme et Budget 2020-2025

55. Le sous-programme a fait un usage approprié des ressources qui lui ont été allouées au cours de la période 2021-2025 : les crédits ordinaires et extrabudgétaires ont, en général, été entièrement mobilisés et ont permis de couvrir un champ d'action de plus en plus vaste dans le cadre de la stratégie (voir section 3.1 sur la pertinence de la stratégie). Le budget actuellement consacré aux mécanismes centraux du sous-programme, à savoir le Comité de Lanzarote et le CDENF, demeure contraint : un montant quasi identique a été alloué pour couvrir les 48 parties à la Convention de Lanzarote dans le cadre des travaux de suivi en 2024, contre seulement 22 parties en 2012. De même, le CDENF doit mener à bien ses missions dans six domaines thématiques, alors que les stratégies antérieures n'en couvraient qu'un nombre bien moindre. Les projets de coopération, financés par des ressources extrabudgétaires, ont généralement utilisé la totalité de leur budget.

56. La DDE a également pu réallouer efficacement les ressources vers les besoins émergents grâce à la structure souple et agile du sous-programme. Les trois principaux mécanismes du sous-programme étant situés au sein de la même division, le secrétariat de la DDE a pu consacrer des ressources extrabudgétaires à divers axes du sous-programme en fonction des besoins ou des opportunités identifiées. Il s'agissait, par exemple, du deuxième cycle de suivi de la Convention de Lanzarote, de l'élaboration de la politique du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'enfance par la DDE et de la mise en œuvre de la Stratégie pour les droits de l'enfant par la DDE et

63. La plupart des activités de coopération sont financées par des ressources extrabudgétaires.

64. Outil de reporting en ligne du système de gestion financière du Conseil de l'Europe (FIMS).

le CDENF⁶⁵. Cette gestion flexible des ressources a non seulement permis à la DDE d'atténuer les difficultés liées à l'étroitesse des lignes budgétaires, comme les longs cycles de suivi du Comité de Lanzarote (voir la sous-section précédente sur ce comité), mais elle a également procuré au sous-programme une réelle flexibilité opérationnelle pour s'adapter et répondre aux besoins émergents.

57. L'exemple le plus significatif de cette flexibilité opérationnelle est la création du GCU, une plateforme de coordination informelle et agile destinée à venir en aide aux enfants en Ukraine. Bien que le GCU n'ait pas été prévu dans le Programme et Budget initial, le sous-programme a pu réallouer ses ressources et réagir rapidement à la volonté politique ainsi qu'aux besoins émergents⁶⁶. Dans ce contexte, les structures de gestion adaptative et la coordination inter-mécanismes assurée par la DDE expliquent de manière plausible cette capacité de réaction. Ces caractéristiques ont directement contribué à maintenir l'efficacité et la réactivité du dispositif dans des contextes en mutation.

Constat clé : le sous-programme met en œuvre les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, conformément à l'action générale de l'Organisation, et contribue à sa cohérence interne en jouant un rôle de premier plan dans le domaine des droits des enfants. La collaboration à la fois formelle et informelle avec d'autres organes du Conseil de l'Europe a renforcé cette cohérence en mutualisant les compétences dans le cadre de réalisations conjointes et en mettant en lumière – tout en aidant à surmonter – les divergences existantes.

58. Grâce à ses différents mécanismes et à la coordination assurée par la DDE, le sous-programme a joué un rôle central dans la promotion et la mise en œuvre des normes relatives aux droits des enfants au sein du Conseil de l'Europe. La Convention de Lanzarote, qui constitue un instrument clé pour la protection des enfants contre la violence, ainsi que le Comité de Lanzarote et le CDENF, chargés d'établir et de suivre les normes, positionnent le sous-programme comme principal porte-parole en matière de droits des enfants au sein de l'Organisation. À ce titre, le sous-programme a vraisemblablement contribué à l'adhésion généralisée aux principes fondamentaux des droits des enfants dans l'ensemble du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, la stratégie constitue l'instrument de référence en matière de droits des enfants au sein de l'Organisation. D'autres stratégies y font explicitement référence, ce qui témoigne de sa prise en compte bien au-delà du champ d'action de la DDE. Ainsi, la Stratégie pour l'égalité de genre (2018-2023⁶⁷ et 2024-2029), la Stratégie sur le handicap (2017-2023) et la Stratégie du secteur jeunesse 2030 mentionnent toutes la Stratégie pour les droits de l'enfant.

59. L'alignement sur les principes clés est également constaté dans les cas où aucune référence explicite n'est faite à la stratégie. Par exemple, l'Agenda numérique 2022-2025⁶⁸ du Conseil de l'Europe encourage la participation des jeunes, vise à lutter contre la violence sexuelle et la traite facilitées par les TIC, et promeut l'inclusion des jeunes en situation de handicap, de vulnérabilité ou de marginalisation dans la transformation numérique. De même, la campagne

65. Voir l'annexe L pour un aperçu des projets de coopération utilisés pour réorienter les contributions volontaires vers des domaines spécifiques du sous-programme.

66. Cela a été réalisé en utilisant les financements extrabudgétaires de base du sous-programme (VC 3753), ainsi qu'en mobilisant les financements des plans d'action.

67. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ae569c

68. https://edoc.coe.int/fr/module/ec_addformat/download?cle=2d16ad1968844a4300e9a490588ff9f8&k=e20bca9bc1a078daf835a0d7b4c35708

#EuropeGoesPurple⁶⁹, menée par l'unité « Orientation sexuelle, identité et expression de genre, et caractéristiques sexuelles » du Conseil de l'Europe, a promu l'égalité des chances et l'inclusion sociale, avec un accent particulier sur les enfants et adolescents lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes.

60. La collaboration formelle avec d'autres organes du Conseil de l'Europe s'est le plus souvent concrétisée par des activités et des résultats communs. Dans le domaine de la justice adaptée aux enfants, cela a parfois conduit à la création de comités spécialisés chargés de travailler conjointement à la réalisation d'objectifs communs. Par exemple, le partenariat avec le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), notamment à travers le Comité d'experts sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de séparation des parents ou de placement (CJ/ENF-ISE) a mené à l'élaboration de deux recommandations communes, l'une sur la séparation des parents⁷⁰ et l'autre sur les procédures d'assistance éducative⁷¹. À une autre occasion, le CDENF et le CDCJ ont collaboré avec le Comité européen pour les problèmes criminels afin de produire la « Révision des lignes directrices dans le domaine de la justice adaptée aux enfants ». Cette collaboration témoigne d'une coopération réussie, fondée sur le partage d'expertises, qui a non seulement permis d'améliorer la qualité globale des résultats en intégrant leurs perspectives complémentaires, mais aussi de renforcer la cohérence interne du Conseil de l'Europe.

61. Dans d'autres cas, bien qu'une certaine forme de collaboration formelle a été instaurée par le biais d'une représentation mutuelle au sein des comités⁷², les échanges se sont principalement matérialisés sous la forme de discussions informelles portant sur les résultats attendus et les activités conjointes. Par exemple, le programme de formation a intégré un module sur l'éducation sexuelle, élaboré en coopération avec les équipes de la division de l'Éducation et la division Violences à l'égard des femmes (VFF) ; le guide destiné aux professionnels de la santé sur la participation des enfants⁷³ a été rédigé en collaboration avec le Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé. Par ailleurs, le GREVIO a contribué au projet de recommandation concernant l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de séparation parentale, tandis que le GRETA, le GCU et le Comité de Lanzarote ont organisé une audition spéciale sur la traite des enfants originaires d'Ukraine⁷⁴. Cette démarche a favorisé une grande flexibilité dans la coopération, offrant à chaque équipe la liberté d'agir en fonction de ses propres priorités.

62. Le travail conjoint entre la DDE et la division VFF (Violence à l'égard des femmes) sur la question de l'intérêt supérieur de l'enfant en cas de séparation parentale a mis en évidence des divergences d'opinion en matière de violence domestique. Bien que les deux divisions accordent la

69. <https://europegoespurple.org/> [en anglaise uniquement].

70. CM/Rec(2025)4 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de séparation des parents (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2025 lors de la 1529e réunion des Délégués des Ministres).

71. CM/Rec(2025)5 - Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2025 lors de la 1529e réunion des Délégués des Ministres).

72. Les représentants du CDENF participent en tant qu'observateurs à plusieurs comités, notamment le Comité d'experts sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC) et le Comité européen de coopération juridique ; ils font également office de personnes de référence pour des thèmes clés tels que les technologies numériques, y compris l'intelligence artificielle.

73. Guide sur la participation des enfants aux décisions concernant leur santé, 2024, voir <https://rm.coe.int/1680b36205>

74. Organisée dans le cadre de la troisième réunion plénière du GCU, voir Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine (GCU), troisième réunion plénière, liste des participants (2 juillet 2024).

priorité à la protection de l'enfant, leur interprétation de « l'intérêt supérieur de l'enfant » différent. D'un côté, la DDE met l'accent sur les droits des enfants et préconise le maintien de « l'accès aux deux parents ». À l'inverse, la division VFF, s'appuyant sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ou Convention d'Istanbul), insiste sur le risque pour l'enfant d'être exposé à la violence, que ce soit en tant que victime directe ou en tant que témoin et souligne que la sécurité doit parfois primer sur les principes relatifs à l'implication parentale. Cette divergence met en lumière les points de friction entre deux approches sectorielles distinctes, bien que toutes deux fondées sur les droits humains. Les recommandations pertinentes, les facteurs pris en compte dans l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant comprennent l'histoire de l'éducation et de la prise en charge de l'enfant ainsi que la protection de l'enfant contre tout préjudice physique ou psychologique, ce qui illustre la capacité à trouver un terrain d'entente⁷⁵.

Encadré 4 : Divergences de vues au sein du Conseil de l'Europe sur « l'intérêt supérieur de l'enfant »

La DDE (accent mis sur les droits des enfants/ participation) :

- **Approche** : a historiquement abordé la question sous l'angle du droit des enfants à entretenir des relations personnelles et des contacts avec leurs deux parents, sauf si cela va à l'encontre de son intérêt supérieur. Cela requiert une évaluation approfondie et individualisée de l'intérêt supérieur dans chaque situation, ainsi qu'une prise en compte adaptée à la maturité de l'enfant et de ses des points de vue.
- **Action préconisée** : la DDE recommande vivement de prendre en compte l'avis de l'enfant et de recourir à la médiation/négociation assistée lorsque cela est approprié, ainsi qu'à maintien des contacts avec les parents dans des conditions sûres et adaptées.

La VFF/ le GREVIO (violence fondée sur le genre/ protection) :

- **Priorité** : la sécurité des femmes et des enfants victimes de violences conjugales ; reconnaissance du fait que la violence domestique est sexiste, systémique et engendre des risques persistants après la séparation (y compris le contrôle coercitif, le harcèlement et la violence post-séparation).
- **Action préconisée** : les juges statuant sur les droits de visite ou la garde doivent tenir compte du risque de réexposition de l'enfant en normalisant les contacts avec le parent auteur de violences et, si nécessaire, réduire - voire supprimer - les droits de visite du parent concerné.

Source : Analyse du CSES basée sur l'examen de documents et les commentaires recueillis lors d'entretiens.

63. Dans l'ensemble, la collaboration entre la DDE et d'autres organes du Conseil de l'Europe, sur des thématiques d'intérêt commun, a permis d'améliorer la qualité des résultats ainsi que des activités conjointes, ce qui s'est traduit par des résultats plus probants. Elle a également contribué à renforcer la cohérence interne entre les divisions, notamment par l'identification et la gestion des divergences de vues. Les discussions ont permis de clarifier les positions et de parvenir à des accords mutuellement satisfaisants.

3.3. L'égalité au cœur du sous-programme

64. Cette section examine dans quelle mesure les aspects relatifs à l'égalité sont pris en compte dans la stratégie et les actions du sous-programme, notamment à travers la collecte de données sur les enfants en situation de vulnérabilité. Elle s'intéresse également à la participation directe des enfants au sous-programme et, de manière plus large, au sein du Conseil de l'Europe.

65. Dans ce contexte, l'égalité est définie comme la jouissance des droits humains, des opportunités et des ressources par tous les individus sans discrimination, en droit comme en

75. [CM/Rec\(2025\)4](#) et [CM/Rec\(2025\)5](#), section 11, points e) et f).

pratique, et suppose un engagement en faveur d'une égalité substantielle et non uniquement formelle⁷⁶. Le Conseil de l'Europe adopte dans ce domaine une approche intersectionnelle, en s'attaquant aux formes multiples et souvent imbriquées de discrimination, notamment celles fondées sur le genre, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle⁷⁷.

Constat clé : la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) promeut explicitement l'égalité, la lutte contre la discrimination et la prise en compte du genre comme enjeux transversaux à intégrer dans l'ensemble des piliers de la stratégie.

66. L'égalité de genre et la lutte contre la discrimination sont explicitement identifiées comme des questions transversales⁷⁸ dans la stratégie⁷⁹. Chaque objectif clé de la stratégie comporte une dimension transversale axée sur l'égalité⁸⁰, bien qu'à des degrés divers. Dans le tableau 5 ci-dessous, chaque pilier thématique met en avant l'égalité, tandis que le tableau 6 détaille les notes attribuées et les éléments probants correspondants.

Tableau 5 : Évaluation de l'importance accordée à l'égalité par pilier stratégique (piliers 1 à 4 et 6)⁸¹

<i>Domaine d'intervention</i>	P1 Absence de violence	P2 Égalité des chances et inclusion sociale	P3 Accès aux technologies et utilisation sûre de celles-ci	P4 Justice adaptée aux enfants	P6 Droits des enfants en situation de crise et d'urgence
<i>Approche sensible au genre</i>	Élevé	Modéré	Élevé	Modéré	Modérée
<i>Lutte contre la discrimination / Inclusion</i>	Élevé	Modéré	Élevé	Élevé	Élevé
<i>Participation des enfants</i>	Modérée	Élevée	Élevée	Élevée	Modérée

Source : Analyse propre au CSES basée sur l'examen de la documentation

76. Conseil de l'Europe, Stratégie pour l'égalité de genre 2024-2029 (Conseil de l'Europe, mai 2024), <https://rm.coe.int/prems-080324-fra-2573-gender-equality-strategy-2024-29-txt-web-a5-1-27/1680afc66c>

77. Conseil de l'Europe, Droit à l'égalité, <https://www.coe.int/fr/web/impact-convention-human-rights/right-to-equality-and-freedom-from-discrimination>.

78. L'intégration de l'égalité dans la stratégie implique deux approches transversales : i) des mesures sensibles au genre et ii) des mesures anti-discrimination. Celles-ci sont appliquées dans tous les domaines prioritaires, reflétant l'intention de les considérer comme des défis transversaux.

79. Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant 2016-2021, adoptée par le Comité des ministres, mars 2016. <https://rm.coe.int/09000016805a920c>. Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant 2022-2027, adoptée par le Comité des ministres, février 2022. <https://rm.coe.int/1680a60572>.

80. Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toutes les formes de violation des droits de l'homme, dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018.

81. Le pilier 5 de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) porte sur le thème « Donner la parole à chaque enfant ». Il vise à garantir que tous les enfants puissent participer de manière significative aux décisions les concernant au niveau familial, institutionnel et politique, conformément aux normes internationales et européennes. La participation des enfants est traitée en détail dans l'annexe M.

Tableau 6 : Aperçu de la clé des notes

Légende des notes	Signification	Preuves indicatives
Élevé	L'égalité ou l'inclusion sont explicitement mises en œuvre dans le cadre du pilier grâce à des actions, des normes ou des outils de suivi spécifiques.	Engagements concrets (par exemple, recommandations, outils de mise en œuvre, collecte de données, inclusion des enfants en situation de vulnérabilité, intégration de la dimension de genre).
Modéré	L'égalité ou l'inclusion sont mentionnées et partiellement mises en œuvre, mais de manière incohérente ou avec des mécanismes limités.	Références conceptuelles ou actions sélectives ; absence d'indicateurs clairs ou de processus de suivi.
Faible / Non explicite	L'égalité ou l'inclusion sont implicites ou absentes ; mesures opérationnelles limitées ou inexistantes.	Langage général sur l'équité ou l'universalité ; absence d'actions identifiables ou de structures de responsabilité.

Source : analyse du CSES

67. L'efficacité de l'intégration de l'égalité dans la stratégie est mesurée lors du premier examen de sa mise en œuvre : 82 % des États membres ayant répondu (n = 17) ont indiqué que la stratégie avait été efficace pour promouvoir l'égalité des chances et l'inclusion⁸². Une enquête distincte menée auprès de parties prenantes externes corrobore cette conclusion ; la majorité des personnes interrogées ont identifié les enfants déplacés et migrants comme les principaux bénéficiaires de la stratégie, suivis des enfants victimes de discrimination ou privés de soins parentaux⁸³.

68. Cependant, plusieurs facteurs continuent de limiter l'impact optimal de la stratégie sur l'égalité. De nombreuses personnes interrogées ont exprimé des doutes quant aux effets concrets de cette intégration, évoquant des difficultés de mise en œuvre et un manque de ressources. L'enquête menée auprès des parties prenantes du sous-programme valide cette conclusion, une proportion notable de personnes ayant répondu « ne sais pas » lorsqu'on leur a demandé leur avis sur l'efficacité du travail du Conseil de l'Europe en matière d'égalité et d'inclusion⁸⁴. Un autre facteur contribuant probablement à cette situation est la nature diffuse de l'intégration, qui est ancrée dans l'ensemble des mécanismes plutôt que mise en œuvre par le biais de projets autonomes⁸⁵. Il est donc plus complexe d'attribuer directement les progrès réalisés en matière d'égalité au sous-programme, ce qui crée une certaine confusion quant au lien de causalité entre ses activités et les changements observés à l'échelle nationale.

Constat clé : l'égalité est clairement et explicitement intégrée dans les mandats ainsi que dans de nombreux résultats normatifs du sous-programme, notamment à travers les orientations et recommandations du CDENF et le suivi assuré par le Comité de Lanzarote. Ces mécanismes constituent des vecteurs essentiels pour sensibiliser et promouvoir l'égalité et la non-discrimination au sein des États membres.

82. Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027). Premier rapport de mise en œuvre 2022-2023, Éditions du Conseil de l'Europe, 2023, <https://rm.coe.int/1680ae194d>.

83. Analyse de l'enquête 2.

84. Ibid.

85. Les ressources limitées ont été signalées comme un obstacle à l'intégration durable. Contrairement à la Division de l'égalité de genre, la Division des droits des enfants ne dispose pas de personnel dédié à la supervision de l'intégration, mais s'appuie plutôt sur les capacités existantes du CDENF.

69. Les questions d'égalité, de non-discrimination et de sensibilisation au genre sont formellement intégrées dans les documents fondateurs et opérationnels du CDENF ainsi que dans les mécanismes de suivi de la Convention de Lanzarote.

70. Dans le cadre de ses activités, le CDENF intervient en cohérence avec le programme « Égalité et dignité humaine ». Son action s'inscrit ainsi dans le périmètre global du mandat de l'Organisation concernant l'égalité⁸⁶. Son mandat requiert explicitement la supervision de la stratégie 2022-2027, l'intégration des droits des enfants dans tous les comités du Conseil de l'Europe, ainsi que la prise en compte des perspectives transversales, notamment les questions de genre, de handicap et celles relatives aux Roms et aux Gens du voyage⁸⁷. Le CDENF a également pour mission de diriger les travaux intergouvernementaux et de fournir des conseils au Comité des Ministres tout en « prenant en compte de manière appropriée les perspectives transversales pertinentes ». Ces perspectives comprennent des principes tels que l'égalité et la non-discrimination. Conformément aux clauses de son mandat, les actions suivantes sont requises :

- superviser la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027), notamment par le biais d'une évaluation à mi-parcours et d'une évaluation finale ;
- veiller à ce que les droits des enfants soient intégrés dans tous les comités et organes concernés du Conseil de l'Europe et aider les États membres à intégrer ces droits ;
- tenir dûment compte des perspectives suivantes dans l'exercice de ses fonctions : genre, jeunesse, droits des personnes en situation de handicap et questions relatives aux Roms et Gens du voyage⁸⁸.

71. Au sein du Comité de Lanzarote, l'égalité et la non-discrimination sont des principes inhérents protégés dans le cadre de la Convention de Lanzarote, ce qui signifie que toutes les activités entreprises – y compris la promotion de l'adhésion et de la mise en œuvre – respectent ces principes⁸⁹. Par exemple, le travail de suivi aborde explicitement l'égalité en renforçant les activités liées aux groupes d'enfants en situation de vulnérabilité, par exemple en appelant les États parties à « prendre des mesures pour lutter contre le risque spécifique d'exposition à l'exploitation sexuelle et aux abus sexuels des enfants migrants et réfugiés »⁹⁰. Toutefois, cette approche n'est pas exhaustive, car il n'existe pas de processus systématique de suivi et d'établissement de rapports concernant des groupes spécifiques comme les enfants Roms et Gens du voyage ou les enfants en situation de handicap⁹².

86. Cet alignement est particulièrement vrai pour la période stratégique actuelle dans le cadre de la « Stratégie pour les droits de l'enfant 2022-2027 » du Conseil de l'Europe. Le mandat et les travaux du comité ont été repositionnés dans le cadre de l'orientation plus large de l'Organisation en matière d'équité lors du lancement de la nouvelle stratégie, qui a débuté après son adoption en 2022 et est prévue jusqu'en 2027.

87. Conseil de l'Europe, Mandat du Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), 2020-2021, <https://rm.coe.int/16809a470c>.

88. Conseil de l'Europe, Mandat du Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), 2020-2021, <https://rm.coe.int/1680addfdd> [en anglais uniquement].

89. Conseil de l'Europe, La Convention de Lanzarote, un outil pour la protection mondiale des enfants, [document PDF]

90. Conseil de l'Europe, Rapport narratif final sur la Convention de Lanzarote, [document PDF]

91. Conseil de l'Europe, 7e rapport d'activité du Comité Lanzarote, février 2023, <https://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2025/10/Lanzarote-.pdf>

92. Entretiens.

72. A l'issue d'un travail collaboratif, les résultats normatifs du CDENF et de la Convention de Lanzarote, incluant les recommandations, les examens de mise en œuvre et les outils d'orientation, ont servi de vecteurs pour traduire les engagements stratégiques en matière d'égalité en normes applicables. Le tableau 8 ci-dessous montre qu'entre 2021 et 2025, le sous-programme a produit 15 résultats normatifs axés explicitement sur l'égalité. Cela suggère que les instruments normatifs du Conseil de l'Europe ont favorisé l'égalité dans les pratiques et la sensibilisation nationales, par leur nombre et leur nature, agissant comme des mécanismes permettant un alignement durable sur les principes d'égalité dans l'ensemble des États membres.

Tableau 7 : Résultats du CDENF et de la Convention de Lanzarote axés sur l'égalité (2021-2015)

Mécanisme du sous-programme	Résultats normatifs axés sur l'égalité	
	N	Exemples
CDENF	7	Projet(s) de recommandation(s) sur la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de séparation parentale (avec la CDCJ)
Convention de Lanzarote	8	Suivi urgent de la conformité (crise des réfugiés) Déclaration de Lanzarote sur la protection des enfants placés hors de leur foyer contre l'exploitation et les abus sexuels

Source : analyse de la documentation par le CSES

73. Les mécanismes du sous-programme ont généré plusieurs résultats sensibles au genre, mais l'engagement en faveur de la non-discrimination est moins systématiquement mis en œuvre pour les groupes autres que ceux liés au genre dans certains mécanismes. La prise en compte du genre est une composante intégrée à des mécanismes tels que la présence d'un rapporteur sur le genre et l'utilisation d'un langage neutre⁹³. Une attention moindre, mais néanmoins présente, est accordée à la vulnérabilité liée au statut, notamment celle des réfugiés, des migrants et des enfants déplacés par la guerre⁹⁴. Les initiatives mises en œuvre en République de Moldova et au sein du GCU démontrent des interventions ciblant des populations déplacées et vulnérables face aux crises. Cependant, les parties prenantes internes et externes dans le domaine des droits des enfants estiment que le manque de ressources allouées a un impact sur l'ampleur de l'intégration⁹⁵.

Constat clé : si l'égalité et l'inclusion sont systématiquement prises en compte lors de la phase de conception des projets de coopération, leur intégration cohérente tout au long de la mise en œuvre demeure limitée. Le sous-programme a certes établi des cadres politiques et des intentions solides, mais leur application concrète et/ou les preuves de cette application restent entravées par un manque de ressources, des sensibilités politiques, une faible désagrégation des données et un suivi limité à l'échelle nationale. Il en résulte des résultats hétérogènes en matière d'égalité entre les États membres.

74. L'égalité et l'inclusion sont généralement prises en compte dans les projets de coopération lors de la phase de conception ; cependant, seuls certains projets intègrent pleinement ces principes jusqu'à la phase de mise en œuvre. Conformément à la Stratégie pour les droits de l'enfant et à la

93. Conseil de l'Europe, Mandat du Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), 2020-2021

<https://rm.coe.int/1680992d0e>, Conseil de l'Europe, Lutte contre la violence à l'égard des enfants en Géorgie – Freedom from Violence, projet VC 3583, 2024 Entretiens avec les parties prenantes du Conseil de l'Europe.

94. Analyse de l'enquête n° 2, annexe à l'enquête n° 2, Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant 2016-2021, adoptée par le Comité des ministres, mars 2016. <https://rm.coe.int/168066cff8>, Conseil de l'Europe, Protéger les droits des enfants ukrainiens pendant et après la guerre, projet VC 3424, Conseil de l'Europe et partenaires ukrainiens, entretiens avec les parties prenantes du Conseil de l'Europe.

95. Analyse de l'enquête 1, analyse de l'enquête 2.

Stratégie de coopération technique⁹⁶, la plupart des projets concernant les enfants prennent en compte, au moins partiellement, les besoins spécifiques des enfants en situation de vulnérabilité lors de la phase de conception⁹⁷. Même si les rapports individuels des projets ne font pas toujours explicitement référence aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité⁹⁸, les commentaires des parties prenantes suggèrent que ceux-ci sont bel et bien pris en compte lors de la conception des projets.

75. En revanche, divers facteurs limiteraient l'efficacité de l'intégration de cette dimension dans la mise en œuvre des activités de coopération. Parmi ces contraintes figurent les sensibilités politiques, les ressources limitées et les lacunes opérationnelles⁹⁹. Par exemple, dans le cadre d'un projet mené en Géorgie¹⁰⁰, plusieurs ateliers destinés aux enfants et à leurs parents ont été organisés pour les sensibiliser à la prévention de l'exploitation et des abus sexuels. Une formation similaire, adaptée aux enfants en situation de handicap avait été prévue, mais n'a finalement pas été mise en œuvre, car le Conseil de l'Europe ne disposait pas de politiques internes spécifiques à ce groupe. En Arménie¹⁰¹, un projet de coopération ciblait initialement les enfants déplacés à l'intérieur du pays dans les zones post-conflit, mais il a ensuite été remanié, car peu d'enfants ont été identifiés comme ayant besoin d'aide.

76. L'absence de données ventilées (par genre, handicap ou autres facteurs de vulnérabilité) au niveau des résultats réduit également l'évaluation de l'impact sur l'égalité. La plupart des rapports de projet enregistrent les chiffres de participation sans ventilation détaillée, et rares sont ceux qui incluent des indicateurs permettant de suivre les résultats pour les enfants en situation de vulnérabilité. En conséquence, les données sur les résultats en matière d'indicateurs d'égalité restent limitées et il est possible d'attribuer les changements observés aux interventions du projet dans une mesure restreinte. Si tous les projets collectent et documentent systématiquement des données ventilées par genre concernant la participation aux événements, ces aspects ne sont pas systématiquement intégrés dans les cadres de suivi pour d'autres groupes spécifiques, tels que les

96. La stratégie de coopération technique 2022-2027 mentionne explicitement l'accent mis sur « les enfants en situation de vulnérabilité, y compris les enfants victimes et témoins de crimes, les enfants vivant dans des institutions de protection de remplacement, les enfants migrants et réfugiés, et les enfants en situation de handicap ». De plus, elle souligne également la nécessité de prendre en compte « les besoins concrets des enfants en fonction de leur pays d'origine, de leur groupe ethnique, de leur race, de leur religion, de leur langue, de leur orientation et identité sexuelles, de leur handicap, des enfants sans domicile fixe ou placés en foyer, des enfants roms ou étrangers ayant besoin d'une protection particulière ».

97. Les enfants en situation de vulnérabilité comprennent les enfants qui ne bénéficient pas de soins ou d'une protection parentale adéquats, les enfants migrants, déplacés et réfugiés, les enfants en situation de handicap, les enfants ayant des besoins en matière de santé mentale ou ayant subi un traumatisme, les enfants LGBTQ+ et les enfants touchés par la toxicomanie ou ceux qui sont chargés de s'occuper d'autres personnes.

98. Sur les 31 projets de coopération mis en œuvre au cours de la période 2021-2025, seuls cinq rapports ont été identifiés comme mentionnant explicitement avoir pris en compte les besoins particuliers des enfants en situation de vulnérabilité dans leurs rapports. Cela serait lié, dans certains cas, à la structure des rapports de projet dictée par les bailleurs de fonds, qui n'intègre pas nécessairement l'égalité de genre ou une approche fondée sur les droits humains.

99. Rapport final d'évaluation externe du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement], Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024 Analyse de l'enquête 1, entretiens avec les parties prenantes du Conseil de l'Europe et des États membres.

100. Lutte contre la violence à l'égard des enfants (3583).

101. « Protection des droits des enfants arméniens dans un contexte post-conflit (anciennement, Prévention et lutte contre l'exploitation et les abus sexuels des enfants) (VC 2712).

enfants situation de handicap, et les données ne sont pas disponibles¹⁰². Il convient toutefois de noter que les données ventilées sur la participation des enfants sont, selon les informations disponibles, bien collectées (voir annexe M – Participation des enfants).

77. La qualité des données ventilées par genre s'est avérée médiocre, car aucun mécanisme ne permet de mesurer systématiquement les résultats ou l'impact des projets de coopération dans ce domaine¹⁰³. Si des retours positifs sont récoltés de manière informelle, il manque souvent une évaluation systématique permettant de déterminer si les résultats conduisent à des changements durables¹⁰⁴. Les rapports se concentrent souvent sur des indicateurs de résultats (par exemple, l'élaboration de stratégies, la formulation de recommandations ou la réalisation de formations) plutôt que sur des résultats mesurables tels que des changements significatifs et durables dans la vie des enfants.

78. Plus généralement, plusieurs États membres ont reconnu que, si des politiques et des cadres visant à promouvoir l'égalité existent, leur mise en œuvre effective est souvent lente¹⁰⁵. En effet, il subsiste un écart entre les politiques solides et l'obtention de changements efficaces sur le terrain¹⁰⁶. L'Irlande, par exemple, est reconnue pour avoir élaboré d'excellentes politiques, mais les progrès sont plus difficiles en ce qui concerne la planification et le suivi de leur mise en œuvre¹⁰⁷. Cette situation est attribuée à l'allocation des ressources, aux priorités concurrentes et à la volonté politique¹⁰⁸. Une évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova (2021-2024) a noté que, si le cadre juridique et les capacités se sont améliorés, la mise en œuvre cohérente reste un obstacle, en particulier au niveau communautaire¹⁰⁹. Le roulement du personnel, les capacités limitées et la coordination fragmentée entre les agences en sont les causes¹¹⁰. Au Monténégro, bien que les lois et les stratégies soient jugées comme très bonnes, le rapport fait également état d'un problème de mise en œuvre, le suivi étant entravé par une volonté politique limitée, ce qui nécessite des facteurs externes, tels que l'adhésion à l'UE, pour susciter le changement¹¹¹.

Constat clé : si les projets de coopération montrent une forte réactivité face aux vulnérabilités aiguës, telles que les conflits, les déplacements de population et les migrations, ils accordent une

102. Tout en reconnaissant que les informations sur la participation et la diversité sont nécessaires pour assurer un suivi et un contrôle efficaces, le Conseil de l'Europe devrait déterminer, conformément à ses normes en matière de droits humains et aux cadres applicables en matière de protection des données, quelles formes de données ventilées peuvent être collectées, traitées et communiquées de manière légale, proportionnée et éthique, y compris en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel sensibles telles que l'origine ethnique et l'orientation sexuelle.

103. Rapport final d'évaluation externe du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement].

104. Entretiens avec des OSC. Les résultats de l'évaluation sont souvent communiqués aux organisations chargées de la mise en œuvre de manière informelle, plutôt que dans des rapports standardisés ou par des canaux de communication formels.

105. Rapport final d'évaluation externe du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement].

106. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024.

107. Entretiens avec les autorités des États membres.

108. Entretiens.

109. Entretiens, analyse de l'enquête 2, Rapport final d'évaluation externe du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement].

110. Entretiens avec les autorités des États membres.

111. Entretiens.

attention relativement limitée et inégale aux facteurs systémiques d'inégalité, comme la pauvreté, l'exclusion sociale et l'inclusion des personnes en situation de handicap. Cela engendre des lacunes dans la prise en compte des aspects structurels de l'égalité entre les États membres..

79. Les projets de coopération se concentrent clairement sur les vulnérabilités aiguës et conjoncturelles, en particulier celles liées aux déplacements et aux conflits. Le sous-programme a démontré une forte réactivité à l'égard des enfants touchés par la guerre en Ukraine, notamment par le biais du GCU, qui est cité comme un exemple de réponse efficace à une vulnérabilité émergente rapide¹¹². De même, les projets ont également spécifiquement abordé la question des enfants non accompagnés et séparés de leur famille dans le contexte de la migration et ceux touchés par les conflits, comme dans le cadre d'un projet en Arménie axé sur la tutelle, le placement familial et le soutien en matière de santé mentale¹¹³.

80. En revanche, les facteurs systémiques de l'inégalité, tels que la pauvreté, la discrimination des personnes en situation de handicap et l'exclusion socio-économique, font l'objet d'une attention plus limitée et inégale dans le cadre du sous-programme. L'égalité des chances et l'inclusion sociale pour tous les enfants (pilier 2) sont nettement moins abordées dans le cadre de projets spécifiques que d'autres piliers, tels que la protection contre la violence (pilier 1) ou la justice adaptée aux enfants (pilier 4) (voir annexe J – Couverture détaillée des piliers thématiques par les mécanismes du sous-programme)¹¹⁴. Si les concepts liés à l'inclusion sociale sont abordés, ils ne constituent pas des aspects centraux des projets de coopération technique mis en œuvre au cours des cinq dernières années. Comme indiqué ci-dessus, cela pourrait s'expliquer, dans une certaine mesure, par le fait que des thèmes tels que la cohésion sociale et la pauvreté des enfants sont largement couverts par d'autres instances du Conseil de l'Europe, telles que le Comité européen des droits sociaux et la Charte sociale européenne¹¹⁵. Cela dit, comme l'ont souligné certaines parties prenantes internes au Conseil de l'Europe et des experts externes, ces thèmes nécessitent souvent des politiques et des financements spécifiques et intersectoriels à l'échelle nationale, de sorte qu'ils sont plus adaptés à une action des États membres¹¹⁶.

81. Si l'attention portée aux enfants en situation de handicap est reconnue, elle est jugée toutefois limitée. Lors du premier examen de la mise en œuvre de la stratégie, il a été noté que la protection des enfants placés en institution et des enfants en situation de handicap avait été insuffisante¹¹⁷. Les parties prenantes ont souligné la nécessité de mettre davantage l'accent sur ces enfants, et les représentants du Comité de Lanzarote ont confirmé qu'il n'existait pas d'approche systématique pour d'autres groupes (par exemple, les Roms, les enfants en situation de handicap) au-delà de l'égalité de genre, et que cette approche risquait de négliger l'inclusion des personnes en situation de handicap¹¹⁸. Parmi les exemples positifs, on peut citer l'intégration des besoins de groupes spécifiques dans les supports de formation, comme les enfants en situation de handicap

112. Entretiens.

113 Conseil de l'Europe, Protéger les droits des enfants arméniens dans un contexte post-conflit, projet VC 2712, Direction de la coordination des programmes, 2024.

114. Entretiens.

115. Entretiens.

116. Ibid.

117. Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant 2016-2021, adoptée par le Comité des Ministres, mars 2016.

<https://rm.coe.int/09000016805a920c>, Enquête n° 2, Enquête n° 1

118. Entretiens avec les autorités des États membres.

dans cadre du projet « Lutte contre la violence à l'égard des enfants, phase III » en Ukraine, ou la distinction entre les effets de la violence sur les garçons et les filles dans les documents du projet EndOCSEA@Europe+¹¹⁹.

Constat clé : la participation des enfants s'est progressivement généralisée dans l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe relatifs aux droits des enfants et aux mécanismes connexes, passant d'un principe directeur à une pratique mesurable et appliquée grâce à des outils tels que le CPAT et le manuel « Listen–Act–Change », à des consultations directes avec les enfants et à des projets comme CP4Europe, bien que sa mise en œuvre demeure inégale entre les États membres et les mécanismes.

82. La participation des enfants est garantie par l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ainsi que dans la recommandation CM/Rec(2012)2 du Conseil de l'Europe. Elle est mise en œuvre à l'aide d'outils tels que le CPAT et le manuel « Listen–Act–Change »¹²⁰. Dans le cadre du sous-programme, la Stratégie 2017-2021 a donné la priorité à la « participation de tous les enfants », en les impliquant dans la recherche, le suivi, le développement d'outils, les consultations (par exemple, la version de la stratégie adaptée aux enfants) et les événements tels que le lancement de la stratégie¹²¹ du Conseil de l'Europe. Dans le cadre de la Stratégie 2022-2027, la participation des enfants est à la fois une question transversale et un résultat stratégique (pilier 5 « Donner la parole à chaque enfant »). Le 5e objectif stratégique vise à impliquer de manière significative tous les enfants dans les décisions qui les concernent, en mettant l'accent sur l'inclusion et l'accessibilité afin que chaque enfant puisse exprimer son point de vue et influencer les résultats. Parmi les huit nouvelles normes relatives aux droits des enfants adoptées en 2022-2023, deux soutiennent directement cet objectif¹²².

83. La DDE a permis de faire progresser les objectifs d'égalité et de protection de son propre programme et a institutionnalisé la protection des enfants en tant que responsabilité organisationnelle partagée. Son travail illustre la manière dont l'expertise spécialisée d'une division peut se traduire par une réforme systémique, favorisant une participation inclusive, responsable et fondée sur les droits dans l'ensemble du Conseil de l'Europe. La DDE a initialement introduit sa propre politique de protection de l'enfance (CSP) en 2019, qui sert désormais de norme interne pour toutes les activités impliquant des enfants. Cette politique a servi de base à une approche institutionnelle plus large, à savoir un projet de politique globale à l'échelle de l'organisation,

119. Conseil de l'Europe, Lutte contre la violence à l'égard des enfants en Ukraine, phase III - Rapport annuel 2022, numéro de projet VC/2987, Conseil de l'Europe et partenaires ukrainiens., Conseil de l'Europe, Prévenir et protéger les enfants contre la violence, y compris dans l'environnement numérique en République de Moldova, projet VC/2982, Conseil de l'Europe et partenaires moldaves, Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toutes les formes de violation des droits de l'homme dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018.

120. Le CPAT est un outil du Conseil de l'Europe conçu pour évaluer l'état de la participation des enfants. Le manuel « Écouter, agir, changer » est une ressource du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants qui a été traduite en ukrainien et diffusée auprès des parties prenantes et des professionnels.

121. Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toute forme de violation des droits humains dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018. Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant - Première i.pdf, Conseil de l'Europe, 7e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 2 février 2023, couvrant la période du 1er juillet 2021 au 2 février 2023.

122. Conseil de l'Europe. Recommandation CM/Rec(2023)4 sur la participation des jeunes Roms. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2023. [CM/Rec\(2023\)4](#), Conseil de l'Europe. Recommandation CM/Rec(2023)9 sur la participation politique active des jeunes issus de minorités nationales. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2023. CM/Rec(2023)9.

accompagné d'une boîte à outils de mise en œuvre^{123 124}. Ces instruments étendent l'approche de la DDE au-delà de sa division, en intégrant des normes éthiques cohérentes et des garanties en matière de protection des données dans tous les secteurs.

84. Les résultats obtenus en matière de participation des enfants ont renforcé la capacité nationale à mettre en œuvre leur droit de participer, permettant ainsi de passer d'un principe directeur à une pratique mesurable et appliquée dans tous les États membres. En 2016, la DDE a élaboré le CPAT afin de fournir 10 indicateurs européens spécifiques et mesurables visant à faciliter et à soutenir la mise en œuvre du droit des enfants à participer, conformément à la recommandation CM/Rec(2012)2¹²⁵. Ces indicateurs visent à mesurer l'exercice du droit de participer, à promouvoir les actions de sensibilisation à ce droit et à évaluer les espaces disponibles pour la participation des enfants. Depuis sa publication, 13 gouvernements ont déclaré avoir évalué leur niveau de conformité avec l'outil CPAT¹²⁶.

85. Parallèlement au CPAT, la DDE a élaboré le manuel « Listen - Act - Change : Council of Europe Handbook on Children's participation » (Écouter - Agir - Changer : Manuel du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants), destiné aux professionnels qui travaillent avec et pour les enfants¹²⁷. Outre l'explication des neuf exigences fondamentales en matière de participation et des indicateurs inclus dans le CPAT, ce manuel fournit des conseils pratiques sur la manière d'utiliser l'outil dans le cadre d'auto-évaluations nationales (par exemple, méthodologie de collecte de données, implication des enfants et de la société civile, communication des résultats etc.). Cette ressource a été mentionnée par un représentant irlandais interrogé comme étant particulièrement utile pour élaborer la méthodologie nationale en matière de participation des enfants.

86. Au cours des cinq dernières années, la participation des enfants a progressivement été intégrée aux activités du CDENF et du Comité de Lanzarote. Par exemple, le CDENF a consulté des enfants – souvent avec le soutien d'organisations externes – lors de la préparation de divers rapports (dont au moins cinq instruments ou rapports normatifs majeurs)¹²⁸. Un exemple en est l'étude

123. Le projet de politique de protection en est à ses dernières étapes, mais n'a pas encore été finalisé et signé par le Secrétaire Général. Le Secrétariat coordonne actuellement une dernière série de commentaires avec le service jeunesse dans le cadre d'un processus informel, mais efficace et très utile sur le fond. Aucun outil de mise en œuvre n'a encore été préparé.

124. Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant 2016-2021, adoptée par le Comité des Ministres, mars 2016. <https://rm.coe.int/09000016805a920c>.

125. Conseil de l'Europe, Outil d'évaluation de la participation des enfants. Conseil de l'Europe, 2016. <https://rm.coe.int/0900001680471d84>. L'outil d'évaluation de la participation des enfants (CPAT), développé par le Conseil de l'Europe en 2016, permet aux pays d'évaluer et d'améliorer la manière dont ils mettent en œuvre le droit des enfants à participer, conformément à la Recommandation (2012)2 et à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Le CPAT comprend 10 indicateurs mesurables conçus pour évaluer les cadres juridiques, politiques et pratiques qui protègent, promeuvent et créent des espaces pour la participation des enfants. Les gouvernements utilisent le CPAT pour suivre leurs progrès, identifier les lacunes et orienter les réformes. Treize États européens ont officiellement déclaré avoir évalué leur conformité à l'aide du CPAT.

126. Il s'agit de la Finlande, de la République d'Irlande, de la Roumanie, de l'Italie, de la Bulgarie, de Malte, de la Slovénie, de la Lettonie, de l'Estonie, du Portugal, de l'Islande, de la République tchèque et de l'Allemagne.

127. Dr Anne Crowley, Prof. Cath Larkins, Luís Manuel Pinto. *Écouter – Agir – Changer : Manuel du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants. À l'intention des professionnels travaillant pour et avec les enfants*. Conseil de l'Europe, 2020. [Publication-Handbook-on-childrens-participation_ENG.pdf](#) [en anglais uniquement]

128. Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toutes les formes de violation des droits de l'homme, dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018. Promouvoir les droits des enfants (Stratégie 2022-27) (1).pdf, Entretiens avec des parties prenantes internes du Conseil de l'Europe, des autorités des États membres et des parties prenantes externes impliquées dans le domaine des droits de l'enfant.

intitulée « Les enfants en tant que défenseurs des droits humains : une étude sur les États membres du Conseil de l'Europe », réalisée en collaboration avec l'organisation de la société civile Child Rights Connect¹²⁹. Deux consultations d'enfants ont, par ailleurs, alimenté les processus normatifs relatifs à l'éducation sexuelle complète¹³⁰ et à la tutelle des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration¹³¹. Le Comité de Lanzarote quant à lui a ouvert pour la première fois le processus de son deuxième cycle de suivi à la participation directe d'un total de 306 enfants d'Albanie, de Bulgarie, de Chypre, de Géorgie, de Hongrie, d'Italie, de République de Moldova, du Portugal, de Serbie et d'Ukraine¹³². Il devrait renouveler cette initiative pour le troisième cycle de suivi de la mise en œuvre, initié en 2023.

87. Certains projets de coopération technique relevant du sous-programme ont consulté des enfants afin d'intégrer leur point de vue dans l'élaboration de stratégies spécifiques, de créer des versions adaptées de publications et de recueillir leurs commentaires sur des questions clés, telles que le système judiciaire¹³³. Ces consultations ont pris différentes formes, notamment des tables rondes et des enquêtes. L'encadré 6 ci-dessous présente des exemples de consultations d'enfants menées dans le cadre de différents projets.

Encadré 5 : Exemples de projets intégrant la participation des enfants

- **Barnahus** : projet de coopération visant à soutenir la mise en œuvre du Barnahus en Slovaquie via une table ronde pour les enfants (rapport sur leur point de vue concernant la participation et les services Barnahus)¹³⁴. Projet de coopération visant à garantir une justice adaptée aux enfants grâce au fonctionnement efficace des unités Barnahus en Finlande via une enquête auprès d'enfants et d'adolescents sur la qualité et l'adaptation des services judiciaires à leurs besoins¹³⁵.
- **Le matériel de sensibilisation** : les enfants ont également été consultés lors de l'élaboration de matériel de sensibilisation à leur intention, comme la brochure Kiko et les Manemies pour la prévention des abus sexuels, qui ont ensuite été utilisés dans le cadre de projets de coopération.¹³⁶
- **Les projets de coopération** : des consultations d'enfants ont été financées afin d'alimenter des

129. Le Comité de Lanzarote a déjà ouvert le dernier cycle de suivi à la participation des enfants et a reçu des contributions d'enfants de Bosnie-Herzégovine. En raison de ressources financières limitées, le Secrétariat n'était pas en mesure de commander ou de financer des activités supplémentaires de participation des enfants et, en raison de contraintes relatives aux ressources humaines entre 2024 et mi-2025, il n'a pas non plus été en mesure de mobiliser des organisations non gouvernementales partenaires pour faciliter cette participation à titre gracieux. Un financement dédié a désormais été obtenu dans le cadre d'une contribution volontaire afin de soutenir la participation des enfants dans le contexte du prochain thème de suivi sur le dépistage des professionnels et des bénévoles.

130. Conseil de l'Europe. Consultations des enfants sur l'éducation sexuelle complète Note conceptuelle. ENF-VAE(2024)02 final Strasbourg, 17 décembre 2024.

https://edoc.coe.int/fr/module/ec_addformat/download?cle=1a47e38c424a51aba827f45d77a438b1&k=c8b0b38289111361eccd87ce8196d6e.

131. Conseil de l'Europe, Examen de la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2019)11 sur la tutelle efficace des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), décembre 2024. <https://rm.coe.int/cdenf-2024-22-final-examen-de-la-mise-en-uvre-de-la-recommandation-lig/1680b48f4b>

132. Comité de Lanzarote. Compilation des contributions des enfants au deuxième cycle de suivi du Comité de Lanzarote T-ES(2022)03_en 25. Conseil de l'Europe, février 2022. [1680a5ab62](https://rm.coe.int/1680a5ab62).

133. Cela inclut le rapport « Conférence d'examen à mi-parcours de la Stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027) », publié en avril 2025. Des enfants et des jeunes étaient présents à toutes les sessions.

134. Conseil de l'Europe, Soutenir la mise en œuvre de Barnahus en Slovaquie – Phase II, <https://www.coe.int/fr/web/children/barnahus-project-in-slovenia>.

135. Conseil de l'Europe, Garantir une justice adaptée aux enfants grâce au fonctionnement efficace des unités Barnahus en Finlande, <https://www.coe.int/fr/web/children/finland-barnahus>.

136. Entretiens avec le personnel du Conseil de l'Europe.

instruments juridiques et des rapports, notamment l'examen de la mise en œuvre de la recommandation sur la tutelle effective des enfants non accompagnés et séparés, un rapport du CDENF sur les enfants en tant que défenseurs des droits humains ainsi que des recommandations sur l'éducation sexuelle complète¹³⁷.

Source : Analyse propre du CSES basée sur le premier et le deuxième rapport de mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027), examen de la documentation du projet.

88. Une assistance technique et un soutien visant à renforcer les cadres nationaux de participation des enfants ont été fournis à cinq États membres : la République tchèque, la Finlande, l'Islande, le Portugal et la Slovaquie. Cette assistance a été dispensée dans le cadre du projet conjoint UE/Conseil de l'Europe « Renforcement des cadres nationaux de participation des enfants et des actions en Europe (CP4Europe) », qui visait à promouvoir les droits des enfants à la participation à l'échelle nationale. Le projet a testé le CPAT comme modèle pour renforcer la participation des enfants et a aidé les pays participants à adapter les outils du Conseil de l'Europe mais aussi à développer les leurs. À cet égard, la Finlande a par exemple co-conçu Digiraati, une plateforme en ligne où les enfants et les jeunes peuvent être consultés sur des questions d'actualité et dialoguer directement avec les décideurs en toute sécurité. Ce service a été développé en collaboration avec des enfants, des organisations œuvrant en faveur de ces derniers, des chercheurs et des ministères, et a délibérément inclus des groupes rarement entendus, tels que les enfants Roms, les enfants en situation de handicap et les enfants migrants. Il a favorisé le dialogue entre les différentes tranches d'âge et les différents milieux et a traité les idées des enfants sur un pied d'égalité avec celles des adultes. Les adultes impliqués ont indiqué que la participation des enfants à la prise de décision avait considérablement amélioré la qualité de la plateforme.

89. Dans l'ensemble, la participation des enfants est devenue l'un des points forts du sous-programme, le Conseil de l'Europe ayant établi des bases normatives, procédurales et pratiques solides pour intégrer leur voix dans le processus de prise de décision. Grâce à des initiatives telles que le CPAT, le manuel « Listen-Act-Change » (Écouter, agir, changer) et le CP4Europe, la participation est passée du principe à la pratique, soutenue par des garanties assurant un engagement sûr et éthique. Cependant, l'intégration complète et équitable de la participation des enfants reste limitée par des contraintes structurelles et des ressources insuffisantes. Bien que le sous-programme ait réalisé des progrès substantiels dans l'institutionnalisation de cette participation, la prise en compte de tous les groupes dépend encore d'investissements soutenus et d'une collaboration intersectorielle.

3.4. Résultats au niveau des États membres

90. Cette section évalue l'efficacité du sous-programme, c'est-à-dire dans quelle mesure il a atteint ses objectifs et contribué à des changements spécifiques au sein des États membres. Elle identifie également les facteurs ayant contribué à ses succès et à ses défis.

Constat clé : le sous-programme a été efficace pour obtenir des résultats immédiats, comme en témoignent les rapports sur le Programme et Budget du Conseil de l'Europe, qui montrent que la grande majorité des objectifs prévus ont été atteints, voire dépassés, entre 2021 et 2025. Le taux

137. Conseil de l'Europe et Défense des enfants International – Italie, Consultations avec les enfants : note conceptuelle, 13 avril 2021.

de réalisation élevé et constant sur l'ensemble des périodes couvertes par les rapports témoigne de la bonne performance du sous-programme en termes de résultats obtenus et de progrès accomplis vers la réalisation de ses objectifs stratégiques, malgré des défis contextuels tels que la pandémie de covid-19 et la guerre en Ukraine.

91. Dans l'ensemble, le sous-programme a largement atteint ses objectifs pour la période 2021-2025, comme l'indiquent les rapports du Programme et Budget du Conseil de l'Europe. Cela concerne notamment les résultats immédiats, tels que le nombre de nouvelles normes, d'outils et de rapports produits, ou le nombre de participants aux activités de renforcement des capacités. Les retards occasionnels sont principalement dus à des facteurs externes tels que la pandémie de covid-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie (qui a retardé l'adoption du questionnaire thématique du troisième cycle de suivi du Comité de Lanzarote)¹³⁸. Le tableau 8 ci-dessous donne un aperçu des performances du sous-programme au cours des cinq dernières années. L'annexe N présente une analyse détaillée de la réalisation des objectifs du Programme et Budget du sous-programme pour 2021-2025.

Tableau 8 : Objectifs du Programme et Budget par rapport aux résultats obtenus¹³⁹

Résultat immédiat	Nombre d'objectifs fixés	Nombre d'objectifs atteints	Pourcentage d'objectifs atteints
Période de référence 2021	11 ¹⁴⁰	8 ¹⁴¹	72
Période de référence 2022-2023	18 ¹⁴²	14 ¹⁴³	77 ¹⁴⁴
Période de référence 2024-mai 2025	10	7 ¹⁴⁵	70

Sources : Rapport d'examen des progrès accomplis 2021 (2022)7, Sources : Programme et Budget 2020-2021, Rapport d'examen des progrès accomplis 2021 (2022)7, IPRR 2021, Examen de la mise en œuvre du Programme et Budget 2024 CM(2025)86

138. Comme indiqué dans le rapport d'évaluation des progrès de 2023, ce retard est dû à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Le Comité de Lanzarote a en effet dû reporter ses réunions jusqu'à ce que des décisions soient prises concernant la restriction des modalités de participation de la Fédération de Russie. Par la suite, le Comité de Lanzarote a décidé de revenir au thème de son premier cycle de suivi (la protection des enfants contre les abus sexuels dans le cercle de confiance), plutôt que d'en identifier un nouveau, car plus de la moitié des parties prenantes n'avaient pas encore fait l'objet d'un suivi sur le thème initial.

139. La couverture et la cohérence des données ont été affectées par plusieurs facteurs. (i) la fragmentation des informations dans trois tableaux distincts couvrant la période 2021-mai 2025, en raison du passage du Programme et Budget à un cycle quadriennal à mi-parcours ; (ii) des changements substantiels dans les indicateurs des sous-programmes au cours des périodes de référence, à la suite du lancement de la Stratégie pour les droits de l'enfant 2022-2027, ce qui limite la continuité ; (iii) le recours à des rapports d'exception qui se concentrent sur les retards et fournissent des informations limitées sur les objectifs atteints ou les résultats intermédiaires. Un tableau récapitulatif présentant les sources de données et les années couvertes est disponible à la fin de la présente annexe.

140. Le nombre total d'indicateurs était de 14 pour cette période. Pour l'un d'entre eux, les informations fournies étaient insuffisantes pour évaluer la réalisation, il a donc été exclu de cette analyse. Pour un autre, aucun objectif n'avait été fixé.

141. Un autre objectif a été atteint, mais en dehors de la période couverte par le rapport.

142. Seuls 17 d'entre eux peuvent être évalués, car la date cible de l'un d'entre eux n'a pas encore été atteinte. Le pourcentage atteint aurait été de 82 % si cet élément avait été pris en compte. Aucun objectif n'a été fixé pour trois autres indicateurs, qui ne sont donc pas inclus dans ce chiffre. Deux autres indicateurs n'ont pas pu être évalués et sont donc exclus de l'analyse.

143. Un autre objectif a été atteint, mais en dehors de la période cible.

144. L'évaluation de deux objectifs n'a pas été possible. Pour l'un, la date cible n'a pas été atteinte, et pour l'autre, les informations n'ont pas été communiquées et aucune évaluation n'a pu être effectuée.

145. Cette évaluation est réalisée par rapport à l'étape intermédiaire de 2025, mais l'année cible est 2027. Étant donné que l'évaluation a été réalisée sur la base des rapports jusqu'en mai 2025, les progrès potentiels réalisés au cours du second semestre de cette même année n'ont pas été pris en compte. Cela pourrait avoir une incidence sur le pourcentage global final des objectifs atteints d'ici la fin de l'année 2025.

92. La proportion élevée d'objectifs immédiats du Programme et Budget atteints indique que, lorsque le sous-programme a fixé des objectifs clairs et mesurables, il a généralement obtenu les résultats escomptés, ce qui témoigne d'une solide capacité de mise en œuvre. Du point de vue de l'analyse des contributions, cette tendance reflète de bons résultats selon le cadre interne pour les résultats immédiats, sans toutefois démontrer en soi un impact systémique durable ou un changement d'ampleur nationale. En ce qui concerne les résultats intermédiaires, sur les trois périodes, les données indiquent des progrès constants au niveau du système, même en l'absence de critères de référence prédéfinis¹⁴⁶. Les avancées observées, telles que l'augmentation du nombre de ratifications, l'harmonisation législative et l'intégration des droits des enfants dans les stratégies nationales, suggèrent que le sous-programme a joué un rôle facilitateur et de renforcement au sein d'un écosystème de réforme plus large. Ces progrès reflètent une influence cumulative plutôt qu'une causalité linéaire, les mécanismes du Conseil de l'Europe soutenant l'engagement politique et la cohérence normative entre les États. Cependant, l'absence d'objectifs explicites en matière de résultats limite la capacité à mesurer l'ampleur des changements attribuables à ces efforts, en sorte que les constats portent plutôt sur une contribution plausible et une dynamique positive, plutôt que sur des résultats quantifiables.

Constat clé : le sous-programme a démontré une efficacité évidente dans la réalisation des objectifs des États membres en exerçant plusieurs fonctions complémentaires : organisateur, normateur, multiplicateur et observateur. Il a rempli chacun de ces rôles avec un impact variable, reflétant les différences entre les contextes nationaux et les conditions politiques et socio-économiques. Grâce à ces fonctions distinctes mais interdépendantes, le sous-programme a permis de réaliser des progrès significatifs dans la promotion des droits des enfants à travers l'Europe.

93. Le sous-programme s'est révélé particulièrement efficace en tant que **facilitateur**, stimulant la coopération, le dialogue et la réforme législative dans les États membres. Sa fonction de facilitateur a joué un rôle déterminant dans l'alignement des acteurs gouvernementaux et des experts autour de normes et d'actions communes. Grâce à des organismes intergouvernementaux (CDENF, Comité de Lanzarote) et à la coordination en cas de crise (GCU), il a créé des plateformes d'échange entre pairs et de coopération structurée ce qui a permis d'engendrer des réformes concrètes. Les pouvoirs publics en Irlande, par exemple, ont décrit le rôle du Conseil de l'Europe comme catalyseur de la coopération et levier pour les réformes, intégrant des méthodes fondées sur les droits¹⁴⁷. En Finlande, les pouvoirs publics ont indiqué que la coopération entre les pays les aidait à prendre de meilleures décisions, soulignant que la coordination était solide¹⁴⁸.

94. Le Comité de Lanzarote offre une plateforme unique permettant des interactions régulières entre les pays, les observateurs, la société civile et les experts¹⁴⁹. Reconnu pour son ouverture aux

146. Concernant les résultats intermédiaires, les progrès sont suivis à l'aide d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, mais aucun objectif formel n'a été fixé pour la période considérée. Les données disponibles illustrent les contributions, les signes d'influence et les effets émergents, mais ne permettent pas d'évaluer systématiquement les résultats par rapport à des critères prédéfinis.

147. Entretiens avec les pouvoirs publics de l'État membre.

148. Entretiens avec les pouvoirs publics de l'État membre.

149. Conseil de l'Europe, Rapport annuel : Mécanisme de suivi de la Convention de Lanzarote, projet VC 2737, couvrant la période du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020, mise en œuvre du projet du 1er mars 2020 au 29 février 2024, analyse de l'enquête CoE 2, Conseil de l'Europe, 8e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 6 mars 2024, couvrant la période du 3 février 2023 au 15 février 2024, <https://rm.coe.int/1680af288c>.

voix des victimes, il permet la participation d'organisations les représentant¹⁵⁰. Ce dialogue offre aux victimes et à la société civile la possibilité de contribuer à l'évolution législative. En 2024, par exemple, le Comité de Lanzarote a adopté un avis selon lequel les délais de prescription ne doivent pas expirer avant que les victimes n'atteignent l'âge adulte, notant que, bien que cela ne soit pas exigé par l'article 33, leur abolition permet de garantir un délai suffisant pour engager des poursuites¹⁵¹. Cet avis a été fortement influencé par le plaidoyer des victimes¹⁵². À la suite de cette décision, d'autres États membres ont eu tendance à prendre des mesures similaires. Le Monténégro et la Croatie ont notamment réformé leur législation pénale en matière d'infractions sexuelles contre les enfants, en supprimant ou en prolongeant les délais de prescription¹⁵³. Des progrès législatifs similaires ont été signalés en Finlande, en Allemagne, au Luxembourg, à Malte, en Pologne, au Portugal et en Espagne¹⁵⁴. Ces résultats montrent clairement une tendance à la diffusion des délibérations collectives vers des réformes nationales, ce qui confirme la valeur du mécanisme de convocation du Comité de Lanzarote en tant que moteur d'efficacité.

95. Le nombre total d'OSC officiellement impliquées reste limité. Bien que cela ne soit pas un objectif explicite du sous-programme, il est reconnu comme un facteur important pour obtenir des résultats par les États membres¹⁵⁵. Malgré leur nombre limité, les OSC qui participent ont contribué efficacement à plusieurs reprises, prouvant ainsi leur utilité. Par exemple, certaines organisations ont joué un rôle clé en veillant à ce que les points de vue des victimes soient pris en compte de manière significative dans les résultats du Comité de Lanzarote. D'autres exemples concrets incluent la participation des OSC à des mécanismes de suivi, à des campagnes de sensibilisation et à des consultations qui façonnent les réformes politiques. Ces contributions renforcent la légitimité et la pertinence des travaux du Comité en intégrant des voix diverses, souvent sous-représentées. Les OSC agissent donc comme des intermédiaires importants, élargissant le périmètre du sous-programme et contribuant à ancrer le changement politique dans l'expérience vécue ; toutefois, le nombre limité d'acteurs participants restreint à la fois la représentativité et la viabilité à long terme de cet engagement.

150. Comme mentionné précédemment, des organisations telles que Brave Movement et End Violence Against Children ont obtenu le statut d'observateur en 2023 et sont autorisées à participer directement depuis 2014. Voir Conseil de l'Europe, 7e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 2 février 2023, couvrant la période du 1er juillet 2021 au 2 février 2023, entretiens.

151. Conseil de l'Europe, Programme et Budget 2024-2027 : examen à mi-parcours, CM(2025)86, 6 juin 2025, document d'information pour la 1534e réunion des Délégués des Ministres (point 11.1). Dans ce contexte, les délais de prescription désignent les délais légalement définis dans lesquels des poursuites peuvent être engagées contre un auteur présumé après qu'un crime a été commis.

152. Entretiens.

153. Conseil de l'Europe, 8e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 6 mars 2024, couvrant la période du 3 février 2023 au 15 février 2024, <https://rm.coe.int/1680af288c>.

154. Conseil de l'Europe, 8e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 6 mars 2024, couvrant la période du 3 février 2023 au 15 février 2024, <https://rm.coe.int/1680af288c>.

155. Entretiens avec les parties prenantes, Conseil de l'Europe, Évaluation finale du programme de partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance, phase II (PGG II) – Réponse de la direction, Direction de la coordination des programmes, Conseil de l'Europe, Évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024 – Rapport final, Direction de la coordination des programmes, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement].

96. Les États membres indiquent que la participation aux sessions du CDENF et l'utilisation des résultats ont produit des effets tangibles, notamment grâce à un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes. Cet engagement a favorisé la révision des lois et des stratégies sur des questions telles que la participation des enfants, la protection numérique, la tutelle, la protection contre la violence et l'égalité des chances¹⁵⁶. Cela s'explique en grande partie par le rôle du CDENF dans la production collective de connaissances et l'apprentissage entre pairs. La Finlande et la Slovaquie soulignent ainsi comment les échanges avec des experts gouvernementaux, des consultants indépendants et le réseau universitaire de la DDE ont renforcé la prise de décision à l'échelle nationale et contribué à ancrer les normes européennes dans les réformes nationales^{157 158 159}.

97. Au sein des États membres, le Conseil de l'Europe joue un rôle de coordination et de partage des connaissances, qui permet aux responsables d'accéder à des pratiques fondées sur des données concrètes qu'ils peuvent ensuite appliquer, alors qu'ils n'auraient pas le temps ou les ressources nécessaires pour les identifier de manière indépendante. Cet échange, facilité par des forums intergouvernementaux et la coopération technique, transforme les expériences comparatives en choix de réforme concrets, réduisant ainsi la fragmentation et la duplication des politiques¹⁶⁰. L'analyse des contributions indique que cet apprentissage entre pairs est un mécanisme clé par lequel le sous-programme influence les trajectoires de réforme nationales, même en l'absence de pouvoirs d'exécution directs. Par exemple, le partage d'informations sur la mise en œuvre de cadres d'éducation sexuelle et de modèles de justice adaptés aux enfants a conduit à l'adoption d'approches similaires dans des contextes comparables¹⁶¹. La collaboration avec des ONG telles que La Strada et Juventas amplifie encore cet effet en intégrant les normes internationales dans des initiatives de formation et de sensibilisation locales¹⁶². Sans ces échanges structurés, les États membres progresseraient probablement de manière plus inégale, avec une diffusion plus réduite des pratiques éprouvées et une moindre cohérence dans l'application des normes relatives aux droits des enfants.

98. Le sous-programme agit comme un **multiplicateur** en transposant les innovations nationales efficaces dans les normes européennes, ce qui permet d'étendre leur portée et leur pérennité au-delà du contexte national. L'analyse des contributions suggère que cette influence s'exerce selon un processus séquentiel : identification des modèles prometteurs, codification de ceux-ci par le biais de lignes directrices et d'un soutien politique puis facilitation de leur reproduction grâce à des projets de coopération et des mécanismes de suivi. Le modèle Barnahus illustre bien cette démarche : d'abord reconnu par le Comité de Lanzarote comme une innovation nationale, il est devenu une référence paneuropéenne en matière de justice adaptée aux enfants,

156. Entretiens, Conseil de l'Europe, Programme et Budget – Rapport d'étape 2023.

157. Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), Projet de Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027), CDENF(2021)05rev5, confidentiel, 2021, entretiens avec les autorités des États membres.

158. Entretiens.

159. Entretiens.

160. Entretiens.

161. Ibid.

162. Ibid.

inspirant des réformes juridiques et institutionnelles dans au moins 28 États membres¹⁶³. Un autre exemple de l'effet multiplicateur de la DDE est la diffusion mondiale des supports Kiko, qui ont été traduits en plusieurs langues et récemment adaptés en papiamento pour une campagne basée sur Kiko menée à Curaçao depuis 12 mois. Le programme de formation « *Kiko et la main* », diffusé en Ukraine et en République de Moldova, illustre également cette adaptation à grande échelle, où des outils techniques sont intégrés dans les programmes scolaires nationaux grâce à une coopération ministérielle soutenue. Ces résultats montrent comment la fonction multiplicatrice structurée du sous-programme contribue à institutionnaliser les bonnes pratiques au sein des systèmes formels. Sans ce cadre, les initiatives nationales prometteuses resteraient probablement fragmentées, ce qui limiterait leur potentiel d'influence sur les normes régionales et la cohérence entre les pays en matière de protection des droits des enfants¹⁶⁴.

99. Cependant, l'effet multiplicateur repose aussi sur d'autres éléments, tels que la disponibilité de financements de l'UE ou national, la volonté politique ainsi que l'implication des OSC et des individus engagés en faveur du changement. L'UE est fréquemment à l'origine du financement des projets de coopération, lesquels sont ensuite mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, qui mobilise ainsi son expertise. Par exemple, les projets communs sur la justice adaptée aux enfants sont financés à hauteur de 90 % par l'UE et de 10 % par le Conseil de l'Europe, ce dernier étant responsable de leur mise en œuvre¹⁶⁵.

100. Concernant les méthodologies de participation des enfants, le Conseil de l'Europe a obtenu un effet multiplicateur grâce au projet conjoint UE/Conseil de l'Europe CP4Europe (2021-2023). Des consultations directes ont été organisées avec des enfants et des experts afin de préparer des documents tels que la version adaptée aux enfants de la stratégie 2022-2027¹⁶⁶. Le Conseil de l'Europe soutient également les échanges entre pairs et la collaboration avec d'autres parties prenantes, telles que des ONG et des experts finlandais ayant consulté directement des enfants pour la rédaction du plan d'action de la Convention de Lanzarote. Des méthodologies telles que le CPAT sont également appliquées par le Conseil de l'Europe dans des États membres comme la Slovénie¹⁶⁷.

101. **Le rôle de suivi** du Conseil de l'Europe consiste principalement à évaluer les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote. Les cycles de suivi et les recommandations qui en résultent, en particulier celles qui préconisent ou envisagent des mesures, ont joué un rôle de catalyseur dans la réforme législative nationale de plusieurs États membres. L'analyse des contributions montre que les cycles de suivi réguliers et les recommandations associées agissent comme des leviers, facilitant la transformation d'obligations

163. Conseil de l'Europe, 7e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 2 février 2023, couvrant la période du 1er juillet 2021 au 2 février 2023. Pour plus d'informations sur le modèle Barnahus, voir l'encadré 3 : Exemple de bonne pratique abordé dans le cadre du mécanisme du sous-programme. Conseil de l'Europe, 8e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 6 mars 2024, couvrant la période du 3 février 2023 au 15 février 2024, <https://rm.coe.int/1680af288c>, Conseil de l'Europe, Programme et Budget – Rapport d'étape 2021, CM/Inf(2022)7, 1er avril 2022, 1435e réunion, point 11.2 Analyse de l'enquête 2, entretiens.

164. Conseil de l'Europe, Lutte contre la violence à l'égard des enfants en Ukraine, phase II – Rapport final, projet VC/1813, Conseil de l'Europe et partenaires ukrainiens, entretiens.

165. Enquête 1, entretiens.

166. Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toutes les formes de violation des droits de l'homme dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018.

167. Entretiens. Le CPAT est examiné plus en détail à la section 99.

internationales non contraignantes en changements législatifs et politiques concrets. Le suivi thématique, mené dans les 48 États parties, amplifie cet effet en favorisant la comparabilité et la dynamique, ce qui permet aux gouvernements d'évaluer les progrès réalisés et de combler les lacunes identifiées.^{168 169} Les rapports de mise en œuvre, en identifiant précisément les domaines à améliorer, ont contribué à des réformes notables, telles que le plan d'action national 2022-2025 de la Finlande ou le renforcement des garanties judiciaires pour assurer la participation des enfants aux procédures. Au Monténégro, la pression combinée des évaluations du Comité de Lanzarote et des mécanismes GREVIO/GRETA a mené à l'instauration de peines plus sévères pour les crimes commis contre les enfants. Sans cette architecture de suivi, la mise en œuvre des réformes serait probablement plus lente et moins coordonnée, et les gouvernements seraient moins incités à se conformer aux normes internationales de protection de l'enfance.

102. Le sous-programme contribue de manière constante au **renforcement des capacités** en proposant des formations, des contenus et des outils ciblés dans le cadre de projets de coopération et d'événements de sensibilisation. Les projets de coopération technique, qui incluent des activités de renforcement des capacités, des analyses juridiques et politiques ainsi que des études, sont considérés par plusieurs membres du personnel du Conseil de l'Europe comme des interventions contribuant généralement à l'amélioration de la situation des droits des enfants^{170 171}. L'une des principales caractéristiques de cet effort soutenu de renforcement des capacités est la méthodologie « Former les formateurs » mise au point par le Conseil de l'Europe. Cette approche permet de constituer des viviers institutionnalisés de formateurs et garantit l'intégration des supports de formation dans les programmes scolaires nationaux. Par exemple, dans le cadre du projet régional EndOCSEA@Europe, des modules de formation spécialisés sur l'exploitation et les abus sexuels des enfants en ligne ont été élaborés et traduits en plusieurs langues. Voici quelques exemples d'application dans certains États membres :

- au **Monténégro**, le Conseil de l'Europe a soutenu une formation multisectorielle destinée aux juges, aux procureurs et à la police sur les abus sexuels et l'exploitation numérique des enfants, intégrant des approches judiciaires adaptées aux enfants ;
- en **République de Moldova**, les projets du Conseil de l'Europe ont permis d'organiser des formations spécialisées sur l'exploitation sexuelle en ligne, d'élaborer des protocoles de coordination interinstitutionnelle et de mener des campagnes de sensibilisation en partenariat avec l'ONG La Strada ;
- en **Finlande**, le projet CP4Europe du Conseil de l'Europe a permis de former des professionnels au CPAT, améliorant ainsi la coordination intersectorielle ;

168. Conseil de l'Europe, Document de réflexion sur le suivi actuel dans le cadre du Comité de Lanzarote, document de travail T-ES(2020)04_en, 10 mars 2020, entretiens avec le personnel du Conseil de l'Europe.

169. Conseil de l'Europe, Rapport annuel : Mécanisme de suivi de la Convention de Lanzarote, projet VC 2737, couvrant la période du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020, mise en œuvre du projet du 1er mars 2020 au 29 février 2024.

170. Analyse de l'enquête n° 2.

171. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024.

- en **Irlande**, dans le cadre du projet Barnahus, les consultations sur la participation des enfants soutenues par le Conseil de l'Europe ont renforcé les capacités des professionnels à faciliter les processus incluant les enfants.

103. Ces exemples démontrent comment le sous-programme transforme l'expertise technique en pratiques institutionnelles durables, comblant ainsi l'écart entre les normes internationales et la prestation de services de première ligne. Cependant, comme le suggèrent les résultats obtenus, la pérennité de ces acquis dépend de l'appropriation nationale, de l'allocation des ressources et de la stabilité du personnel formé.

104. Dans l'ensemble, chaque rôle - rassembler, établir des normes, multiplier, suivre et renforcer les capacités - aborde des aspects distincts mais interdépendants de la promotion des droits des enfants. Cette diversité permet au sous-programme de fonctionner de manière flexible et efficace dans différents contextes, en adaptant ses approches aux environnements politiques, sociaux et économiques propres à chaque pays. Par exemple, le rassemblement favorise le dialogue essentiel et l'apprentissage entre pairs, tandis que l'établissement de normes fournit des cadres et des repères clairs qui guident les efforts de réforme. L'interaction entre ces rôles est généralement positive et se renforce mutuellement : la capacité du sous-programme à réunir toutes les parties prenantes facilite le partage des connaissances qui éclairent la définition de normes et la multiplication d'innovations telles que le modèle Barnahus. Cependant, la double responsabilité de surveiller et d'influencer les États membres peut entraîner des tensions d'objectivité. Pour garantir un suivi indépendant tout en facilitant la coopération, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de transparence et de responsabilité clairs afin d'éviter de compromettre l'impartialité de l'évaluation. Dans l'ensemble, cette approche multiforme soutient des réformes progressives mais substantielles, tout en mettant l'accent sur la collaboration, le renforcement des capacités et l'élaboration de politiques inclusives pour défendre efficacement les droits des enfants.

Constat clé : l'efficacité du sous-programme dépend fortement de la solidité de la gouvernance nationale, de l'engagement politique et des capacités institutionnelles : une coordination stable conduit à de meilleurs résultats tandis que des structures fragmentées risquent d'en compromettre la pérennité. Bien qu'il contribue de manière significative à la promotion des droits des enfants, d'autres facteurs tels que l'adhésion à l'UE et les conditions socio-économiques jouent également un rôle crucial dans les progrès réalisés au niveau national.

105. De nombreux facteurs à l'échelle nationale influent sur l'engagement des autorités et l'efficacité du sous-programme, notamment la maturité structurelle et institutionnelle, la situation politique (y compris l'alignement sur l'UE), la volonté et la capacité des autorités, les facteurs socio-économiques, les besoins nationaux et la pertinence du sous-programme. L'efficacité du sous-programme dépend fortement de la solidité et de la maturité des systèmes de gouvernance et des cadres institutionnels nationaux¹⁷². Les pays dotés de mécanismes de coordination bien établis, de mandats clairs entre les ministères et d'une continuité institutionnelle durable affichent généralement un niveau d'engagement et de mise en œuvre des normes relatives aux droits des enfants plus élevé¹⁷³. À l'inverse, lorsque les structures sont faibles ou fragmentées, les progrès

172. Analyse de l'enquête n° 1, entretien avec les autorités des États membres.

173. Entretiens avec les autorités des États membres.

reposent souvent sur l'implication d'un petit nombre de personnes engagées qui agissent comme moteurs individuels du changement¹⁷⁴. Si cette dynamique a permis d'accélérer l'adoption des normes relatives aux droits des enfants dans plusieurs États membres, le recours à l'engagement personnel au détriment de processus institutionnalisés limite la pérennité des résultats, notamment en cas de changement du personnel¹⁷⁵.

106. L'intégration du renforcement des capacités dans les structures de gouvernance au moyen de programmes d'études nationaux, de formations institutionnalisées et de développement professionnel continu, est essentielle pour pérenniser les résultats. Le sous-programme contribue à cet objectif par le biais de plans d'action qui renforcent les capacités institutionnelles et intègrent l'apprentissage au sein des institutions partenaires. En Slovénie, par exemple, les modules d'orientation et de formation du sous-programme ont permis de transformer le projet pilote Barnahus en une institution nationale permanente. En République de Moldova, l'approbation ministérielle d'un guide sur la coopération intersectorielle pour la protection de l'enfance a permis d'intégrer des procédures multidisciplinaires à la pratique quotidienne. Les parties prenantes du sous-programme, dans leurs réponses à l'enquête, ont confirmé ces conclusions qualitatives en identifiant les contraintes à l'échelle nationale – notamment le manque d'engagement politique, l'insuffisance des ressources humaines et financières ainsi que la capacité limitée des autorités nationales – comme les principaux facteurs entravant l'efficacité¹⁷⁶. Près d'un tiers des participants ont estimé que ces obstacles avaient un impact significatif sur l'effet du sous-programme. Les conditions socio-économiques, les lacunes en matière de coordination et les normes culturelles bien ancrées ont également été citées comme des obstacles importants. Ces tendances confirment que l'efficacité du travail du Conseil de l'Europe en matière de droits des enfants dépend fortement de la solidité de la gouvernance, de la capacité institutionnelle et des réalités contextuelles de chaque État membre.

107. Le tableau 9 ci-dessous détaille l'influence du contexte national sur l'engagement envers le sous-programme et son efficacité. Les États dotés de systèmes démocratiques matures et de structures de coordination solides, tels que la Finlande et la Slovénie, ont pu intégrer rapidement les normes du Conseil de l'Europe dans leur législation et leurs pratiques, ce qui leur a permis de d'instaurer des changements structurels et législatifs durables. À l'inverse, des pays confrontés à une fragilité institutionnelle ou une dépendance vis-à-vis de figures influentes, comme en République de Moldova et au Monténégro, enregistré des avancées plus lentes et moins pérennes. Ces situations montrent comment des facteurs externes – tels que l'adhésion à l'UE ou des contextes de crise – peuvent accélérer les réformes ou solliciter des réponses adaptées, mettant en avant la capacité du sous-programme à ajuster son soutien selon la diversité des contextes de gouvernance.

174. Entretiens avec les autorités des États membres, les parties prenantes du sous-programme, les parties prenantes des États membres.

175. Entretiens avec les autorités des États membres, les parties prenantes des États membres, les parties prenantes internationales.

176. Analyse de l'enquête n° 2.

Tableau 9 : Aperçu des caractéristiques institutionnelles influençant l'efficacité dans les pays étudiés

État membre	Caractéristiques institutionnelles influençant l'efficacité	Résultats du sous-programme rapportés dans ce contexte
Finlande	Des institutions démocratiques stables, un médiateur indépendant et des cadres de coordination interministériels. ¹⁷⁷	Ces caractéristiques ont contribué à l'intégration efficace des normes du CDENF, telles que l'évaluation de l'impact sur les droits des enfants et les lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants, dans la législation et les pratiques nationales. ¹⁷⁸
Irlande	Infrastructure nationale solide pour la participation des enfants (Hub na nÓg, Dáil na nÓg), mais lacunes persistantes dans la mise en œuvre de la planification des effectifs (par exemple, travailleurs sociaux, infirmières) ¹⁷⁹ .	L'assistance technique du Conseil de l'Europe a conféré une légitimité et un pouvoir de mobilisation qui ont permis d'assurer l'engagement interministériel (justice, santé, enfance) ainsi que l'allocation des ressources nationales pour le modèle Barnahus ¹⁸⁰ . Ce soutien a permis d'obtenir un changement politique spécifique concernant le partage des données afin de faciliter le travail interinstitutionnel ¹⁸¹ .
Slovénie	Engagement politique fort et alignement entre les ministères ; mandats juridiques et administratifs clairs soutenant la réforme ¹⁸² .	La collaboration avec le Conseil de l'Europe a conduit à l'adoption à l'unanimité d'une loi complète sur le Barnahus – la première en Europe – et à un amendement du droit administratif désignant la « justice adaptée aux enfants » comme compétence fondamentale du ministère de la Justice.
République de Moldova	Volonté politique forte et dynamique d'adhésion à l'UE, mais coordination institutionnelle fragmentée, systèmes de données limités et rotation élevée du personnel ¹⁸³ .	Le soutien catalyseur du Conseil de l'Europe a renforcé la coopération intersectorielle et permis l'élaboration d'un guide sur la protection de l'enfance, approuvé par le ministère et utilisé quotidiennement par des équipes pluridisciplinaires. L'intégration de la formation dans les programmes nationaux est essentielle pour pérenniser les acquis ¹⁸⁴ .
Monténégro	L'engagement en faveur de la réforme est freiné par une coordination institutionnelle faible, une application limitée et la dépendance à l'égard de quelques personnalités influentes individuelles ¹⁸⁵ .	La coopération du Conseil de l'Europe a permis de faire progresser les pratiques judiciaires adaptées aux enfants et de renforcer les capacités, mais la pérennité reste limitée en raison de l'absence d'intégration systémique et de continuité de la main-d'œuvre ¹⁸⁶ .
Ukraine	Fragilité structurelle et situation de crise consécutive à l'agression armée de la Fédération de Russie ¹⁸⁷ .	Face à cette situation de crise, le Conseil de l'Europe a fait preuve d'agilité et de réactivité en créant le GCU, une plateforme de coordination reconnue sur laquelle s'appuient l'UE et les autorités ukrainiennes pour garantir une participation égale et une réponse rapide en matière de protection des droits des enfants ¹⁸⁸ .

Source : analyse du CSES basée sur des études de cas

177. Entretiens avec les autorités des États membres.

178. Entretiens.

179. Entretiens.

180. Entretiens.

181. Annexe de l'enquête n° 2.

182. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024.

183. Rapport d'évaluation finale de l'évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement]184. Conseil de l'Europe, Évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024 – Rapport final, Direction de la coordination des programmes, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064>, entretien avec le personnel du Conseil de l'Europe.

185. Entretiens avec les autorités des États membres et les parties prenantes des États membres.

186. Entretiens avec les autorités des États membres et les parties prenantes des États membres.

187. Conseil de l'Europe, 8e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 6 mars 2024, couvrant la période du 3 février 2023 au 15 février 2024, <https://rm.coe.int/1680af288c>

188. Analyse de l'enquête 1.

108. L'engagement politique demeure un facteur clé de l'implication et de l'efficacité du sous-programme. Par exemple :

- en **Finlande**, la stabilité du consensus politique et la présence de fonctionnaires permanents dédiés aux droits de l'enfant ont permis des progrès constants¹⁸⁹ ;
- en **Slovénie**, l'engagement politique de haut niveau a été décisif pour l'adoption législative réussie du modèle Barnahus¹⁹⁰ ;
- en **Croatie**, les changements gouvernementaux et ministériels ont conduit les équipes du projet à devoir présenter à nouveau le modèle *Barnahus*, provoquant retards et pertes d'efficacité¹⁹¹.

109. La majorité du personnel du Conseil de l'Europe interrogé (80 %, n = 30) partage cette analyse et cite la volonté politique comme le principal vecteur de succès, suivie de la capacité et de la compétence des autorités nationales. Un soutien politique fort des hauts fonctionnaires ou des parlements confère légitimité et dynamique aux initiatives portées par le Conseil de l'Europe ; à l'inverse, les changements fréquents de gouvernement ou de priorités ralentissent ou fragmentent leur mise en œuvre¹⁹².

110. Les facteurs externes, tels que le processus d'adhésion à l'UE, renforcent fréquemment la volonté politique en alignant les priorités nationales sur les normes du Conseil de l'Europe¹⁹³. En République de Moldova, par exemple, les conditions imposées par l'UE ont accéléré les réformes, notamment la mise en œuvre intégrale de la Convention de Lanzarote, tandis qu'au Monténégro, la création d'un registre des délinquants sexuels inspirée par le Comité de Lanzarote a été lancée sous l'effet des exigences de l'UE¹⁹⁴. L'articulation entre les instruments « soft law » du Conseil de l'Europe et ceux de « hard law » de l'UE constitue souvent un levier double : les normes du Conseil de l'Europe donnent le cadre, tandis que les processus de l'UE facilitent leur mise en œuvre¹⁹⁵.

111. Des partenariats constructifs entre l'ensemble des parties prenantes renforcent cet engagement. La collaboration menée entre ministères, pouvoir judiciaire, société civile et organisations internationales favorise cohérence et appropriation des réformes¹⁹⁶. La crédibilité du Conseil de l'Europe comme instance neutre facilite cette coordination. Toutefois, la pérennité des résultats dépend de la capacité des autorités nationales à prendre l'initiative et à intégrer le suivi dans leurs propres cadres de responsabilité¹⁹⁷. L'engagement est particulièrement fort lorsque les

189. Entretiens avec les autorités des États membres et le personnel du Conseil de l'Europe.

190. Entretiens avec les autorités des États membres et le personnel du Conseil de l'Europe.

191. Entretiens avec le personnel du Conseil de l'Europe.

192. Analyse de l'enquête 1.

193. Rapport final d'évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement], Entretiens.

194. Rapport final d'évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement], Entretiens.

195. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024.

196. Conseil de l'Europe, Prévenir et protéger les enfants contre la violence, y compris dans l'environnement numérique en République de Moldova, projet VC/2982, Conseil de l'Europe et partenaires moldaves. Entretiens.

197. Analyse de l'enquête n° 2, entretiens, Conseil de l'Europe, Évaluation finale du programme de partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance, phase II (PGG II) – Réponse de la direction, Direction de la coordination des programmes.

États membres voient le sous-programme comme un complément à leurs obligations au titre des conventions du Conseil de l'Europe et des Nations Unies¹⁹⁸.

112. Les réalités socio-économiques et les conditions géopolitiques générales influencent également la pertinence et l'efficacité du sous-programme¹⁹⁹. En effet, le manque de ressources qui a été signalé, freine la traduction, la diffusion et l'adaptation locale des normes du Conseil de l'Europe, en particulier dans les systèmes ruraux ou décentralisés²⁰⁰. En République de Moldova, le sous-effectif dans le secteur public retarde la mise en œuvre et érode la mémoire institutionnelle ; en Finlande, la diffusion insuffisante des normes a pour conséquence que de nombreux professionnels exerçant dans des zones éloignées ne connaissent pas leur existence ; au Monténégro, la tolérance socioculturelle à l'égard de la violence diminue le sentiment d'urgence, et en Slovaquie, la réticence des autorités judiciaires à entendre directement les enfants entrave l'application des principes d'une justice adaptée aux enfants²⁰¹. Ce constat est corroboré par les données d'enquête, dans lesquelles la majorité des parties prenantes du sous-programme ont cité l'insuffisance des ressources financières et humaines comme une contrainte majeure, et nombre d'entre elles ont également indiqué que les conditions socio-économiques locales compromettent l'efficacité du sous-programme²⁰².

113. Des facteurs culturels et idéologiques influencent également le changement. Les normes profondément ancrées concernant le genre, la famille et la discipline freinent souvent l'évolution des comportements, malgré l'harmonisation des politiques²⁰³. Dans certains contextes, des mouvements conservateurs réduisent les enfants au rang d'objets de la politique familiale, au lieu de les reconnaître comme détenteurs de droit, ce qui complique la mise en œuvre et la quantification des changements de mentalité sur le long terme²⁰⁴.

114. Le sous-programme adopte une stratégie réfléchie pour aborder les questions politiquement et culturellement sensibles, telles que l'éducation sexuelle, l'égalité de genre et la justice pour les enfants, en choisissant délibérément d'aborder les sujets « difficiles » plutôt que de les éviter²⁰⁵. Cette démarche montre que l'avancée réelle des droits des enfants, implique d'affronter les résistances²⁰⁶. Le sous-programme valorise le CDENF comme plateforme intergouvernementale de confiance où les représentants gouvernementaux parviennent à s'accorder et à traduire les standards en pratiques nationales. Les échanges entre experts favorisent une évolution graduelle des normes, un changement culturel et un ancrage des droits humains dans les institutions. Au

198. Annexe de l'enquête n° 1, entretiens, Conseil de l'Europe, Mandat du Comité directeur pour les Droits de l'Enfant (CDENF), 2020-2021, CM(2019)131-addfinal 1, <https://rm.coe.int/cdenf-2020-2021-fr/1680992cdb>.

199. Conseil de l'Europe, Programme et Budget 2024-2027 : examen à mi-parcours, Délégués des ministres CM(2025)86, 6 juin 2025.

200. Rapport d'évaluation final de l'évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement], Entretiens.

201. Entretiens.

202. Analyse de l'enquête 1.

203. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024. Entretiens avec les autorités des États membres, les organisations de la société civile des États membres.

204. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024, entretiens.

205. Ecorys, Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence, Varsovie, mai 2024, entretiens.

206. Ibid.

quotidien, les activités de coopération, telles que la formation des juges, procureurs et travailleurs sociaux, contribuent à combler l'écart persistant entre les engagements juridiques et la pratique professionnelle²⁰⁷. Cependant, si cette approche mesurée et fondée sur le consensus a permis des progrès constants dans des environnements politiquement sensibles, certaines parties prenantes mettent en garde contre le fait qu'elle peut également encourager la préférence pour des mesures politiquement « sûres » ou progressives au détriment de réformes plus profondes et plus controversées, telles qu'une réforme globale de la justice pour mineurs. Ce compromis implique que le sous-programme réussit souvent à obtenir des avancées prudentes et concrètes dans divers contextes, mais que sa capacité à susciter des changements structurels plus profonds sur les questions les plus controversées reste limitée.

Constat clé : les progrès réalisés dans la promotion des droits des enfants dans les États membres sont le fruit d'un effort collectif de multiples acteurs internationaux, dont le Conseil de l'Europe, aux côtés de l'UE, de l'UNICEF et d'autres organisations. Si le sous-programme joue un rôle distinct et complémentaire, notamment par la définition de normes et l'apport d'une expertise technique, ses résultats sont étroitement liés à des processus de réforme plus larges, soutenus par le financement de l'UE, l'influence politique et la présence continue de l'UNICEF dans les pays, ce qui rend difficile l'attribution de résultats spécifiques au seul Conseil de l'Europe.

115. Les avancées constatées dans la promotion des droits des enfants dans les États membres ne sauraient être attribués au seul Conseil de l'Europe, mais résultent de mobilisation commune de plusieurs acteurs internationaux²⁰⁸. Parallèlement au sous-programme, les agences des Nations Unies (notamment l'UNICEF), l'UE et d'autres acteurs régionaux et nationaux jouent chacun des rôles complémentaires en apportant des conseils, financement et assistance technique²⁰⁹. Ces interventions, souvent complémentaires, renforcent la dynamique de réforme, mais rendent difficile l'attribution exclusive des résultats à un acteur donné²¹⁰.

116. L'UE joue un rôle central, principalement à travers son soutien financier et son poids politique²¹¹. Elle finance des organisations telles que le Conseil de l'Europe, l'UNICEF et la société civile pour la mise en œuvre de projets²¹². En Slovénie et en Irlande, les initiatives Barnahus ont bénéficié d'un cofinancement de la Commission européenne dans le cadre de l'instrument d'assistance technique, tandis que le Conseil de l'Europe assurait leur intégralité opérationnelle²¹³. Sur le plan juridique, le processus d'adhésion à l'UE stimule les réformes dans des pays tels que la

207. Ibid.

208. OCDE (2021), *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>, Entretiens avec le personnel du sous-programme, parties prenantes internationales.

209. Analyse de l'enquête 2, entretiens avec les autorités des États membres, organisations de la société civile des États membres.

210. Ecorys, *Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence*, Varsovie, mai 2024 Rapport final de l'évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement].

211. Ecorys, *Soutien au projet du Conseil de l'Europe sur la justice adaptée aux enfants : rapport d'évaluation de référence*, Varsovie, mai 2024.

212. Analyse de l'enquête 1, entretiens.

213. Conseil de l'Europe, 7e rapport d'activité du Comité de Lanzarote, Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adopté le 2 février 2023, couvrant la période du 1er juillet 2021 au 2 février 2023. Entretiens avec les autorités des États membres.

République de Moldova, où les standards du Conseil de l'Europe en matière de droits des enfants sont perçus comme une condition préalable à l'adhésion²¹⁴.

117. Les agences des Nations Unies, et singulièrement l'UNICEF, disposent d'une implantation nationale forte et pérenne, jouant parfois un rôle chef de file en matière de droits de l'enfant²¹⁵. Au Monténégro, par exemple, l'UNICEF initie activement les débats et soutient les organisations locales, se concentrant sur la formation des travailleurs sociaux et des professionnels de santé²¹⁶, tout en mettant en œuvre des programmes complets, à la différence du Conseil de l'Europe qui adopte une approche par projets²¹⁷. En République de Moldova, l'UNICEF s'est mobilisé pour la réforme de la protection sociale de 2024 et a financé le recrutement de nouveaux spécialistes de la protection de l'enfance afin d'harmoniser les services nationaux, complétant ainsi les apports du Conseil de l'Europe et de Plan International²¹⁸. La collaboration entre l'UNICEF et le Conseil de l'Europe en République de Moldova a conduit à des réformes juridiques, telles que la reconnaissance des enfants présentant un « comportement destructeur » comme étant « à risque » et leur prise en charge dans le système de protection de l'enfance. En Ukraine, le Conseil de l'Europe et l'UNICEF coopèrent à l'échelle nationale sur la stratégie de réforme de la justice pour mineurs, et le Conseil de l'Europe cherche à établir des synergies avec l'UNICEF et la Mission consultative de l'Union européenne (EUAM)²¹⁹.

118. Le Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies chargé de la violence contre les enfants, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) fournissent par ailleurs des orientations normatives et un soutien spécialisé sur des questions telles que les migrants mineurs, les enfants en situation de crise, la justice et la sécurité²²⁰. Les ONG et alliances internationales – notamment Terre des Hommes, La Strada et des initiatives menées par des rescapés telles que le Brave Movement – apportent leur soutien, leur expertise et leur expérience, garantissant ainsi que les réformes restent ancrées dans les réalités du terrain. Au sein de l'architecture du Conseil de l'Europe, des acteurs tels que le Comité européen des droits sociaux et le GREVIO contribuent à faire avancer les réformes juridiques et politiques qui ont un impact direct sur la vie des enfants.

119. Dans l'ensemble, ces conclusions suggèrent que les progrès réalisés en matière de droits des enfants dans les États membres reflètent un réseau complexe de contributions plutôt que l'action isolée d'un seul acteur. Du point de vue de l'analyse des contributions, le rôle du Conseil de l'Europe

214. Rapport d'évaluation final de l'évaluation externe du plan d'action du Conseil de l'Europe pour la République de Moldova 2021-2024, Conseil de l'Europe, 31 mai 2024, <https://rm.coe.int/1680b1c064> [en anglais uniquement]. Entretiens.

215. Analyse de l'enquête 2, entretiens avec le personnel du sous-programme, les autorités des États membres, les organisations de la société civile des États membres.

216. Entretiens avec les autorités des États membres, les organisations de la société civile des États membres.

217. Entretiens avec des organisations de la société civile des États membres.

218. Entretiens avec des organisations de la société civile des États membres, des autorités des États membres.

219. Conseil de l'Europe, Lutte contre la violence à l'égard des enfants en Ukraine, phase III - Rapport annuel 2022, numéro de projet VC/2987, Conseil de l'Europe et partenaires ukrainiens.

220. Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Protéger les enfants contre toutes les formes de violation des droits de l'homme dans tous les contextes. Rapport final, projet VC 3018, entretiens, Conseil de l'Europe, Stratégie pour les droits de l'enfant 2022-2027, adoptée par le Comité des ministres, février 2022. <https://rm.coe.int/1680a60572>.

apparaît à la fois catalyseur et complémentaire : il fournit des standards, un suivi et une expertise juridique qui sont renforcés par l'influence politique et les mécanismes financiers de l'UE ainsi que par la présence et la continuité des opérations à long terme de l'UNICEF dans les pays. Il est peu probable qu'une cohérence juridique comparable ou une normalisation transnationale auraient vu le jour sans la contribution du Conseil de l'Europe ; toutefois, une mise en œuvre pérenne sur le terrain aurait également été improbable sans les incitations de l'UE et la continuité des programmes de l'UNICEF. Ainsi, la coordination entre ces acteurs forme un système d'influence interdépendant, dans lequel le Conseil de l'Europe apporte une orientation normative essentielle, mais s'appuie sur les capacités opérationnelles et financières des autres pour traduire les normes en pratique.

3.5. Valeur ajoutée du sous-programme

120. Cette section examine la valeur ajoutée du sous-programme et du Conseil de l'Europe dans son ensemble dans le domaine des droits des enfants. Elle analyse la cohérence du sous-programme avec les travaux d'autres acteurs principaux et la manière dont le Conseil de l'Europe apporte une valeur ajoutée tangible et unique et explore les implications potentielles des évolutions politiques en cours.

Constat clé : le sous-programme est conforme au corpus normatif plus large des Nations Unies et de l'Union européenne. Il s'est révélé efficace pour renforcer et compléter les travaux menés à l'échelle mondiale dans le domaine des droits des enfants. Dans l'ensemble, le Conseil de l'Europe a apporté une valeur ajoutée tangible à la protection et à la promotion des droits des enfants, grâce à sa position unique d'institution pionnière dans le domaine des droits humains, à son expertise technique et à sa capacité à traiter des questions sensibles et à rassembler les parties prenantes. Grâce au GCU, il a pu mettre en place une nouvelle plateforme permettant de coordonner efficacement le soutien international en faveur des enfants d'Ukraine.

121. Le langage et la structure des lignes directrices du Conseil de l'Europe, notamment l'utilisation de concepts tels que « justice adaptée aux enfants » et « intérêt supérieur de l'enfant », reflètent les dispositions et observations générales de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. De même, les principes communs comme la protection de l'enfance, la participation des enfants, la réforme de la justice et la lutte contre la violence sont partagés par le Conseil de l'Europe, les Nations unies et l'Union européenne et se renforcent mutuellement, assurant ainsi une cohérence normative à l'échelle internationale.

122. Cet alignement des bases normatives a permis au sous-programme d'étendre et de compléter le travail accompli en matière de droits des enfants à l'échelle mondiale. Par exemple, en ce qui concerne la protection des enfants contre la violence, le sous-programme s'est appuyé sur les travaux engagés par l'UNESCO et l'OMS en matière d'éducation sexuelle²²¹. Dans le domaine de la justice adaptée aux enfants, y compris les travaux réalisés sur le modèle Barnahus, les initiatives du Conseil de l'Europe ont été reprises par les Nations Unies et font désormais l'objet de normes ISO²²². Les activités dans les domaines de la technologie et de l'intelligence artificielle ont été développées

221. Voir par exemple le Guide technique international de l'UNESCO sur l'éducation sexuelle (2018), disponible sur <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266214>.

222. En 2025, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) a publié un cadre qui formalise les exigences et les recommandations relatives aux services multidisciplinaires et interinstitutionnels adaptés aux enfants (MDIA), en s'inspirant du modèle Barnahus. Voir <https://www.iso.org/fr/standard/89302.html>.

conformément aux règlements et directives de l'UE, compte tenu du rôle actif de cette dernière dans ces domaines. Les parties prenantes du sous-programme qui ont répondu à l'enquête ont largement (70,5 %) estimé que les travaux du Conseil de l'Europe complétaient ceux des acteurs internationaux et multilatéraux.

123. En tant que gardien de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe veille à ce que les droits des enfants soient protégés et exécutoires devant la Cour européenne des droits de l'homme. La jurisprudence de cette Cour s'impose de façon contraignante à l'État concerné, créant des précédents et fournissant des interprétations juridiques applicables à l'ensemble de l'Europe.

124. L'expertise technique et la vaste base de connaissances du Conseil de l'Europe, ainsi que son soutien ciblé aux autorités nationales pour la mise en œuvre des normes et la résolution des points faibles identifiés grâce à la coopération, sont systématiquement considérés comme une véritable valeur ajoutée par l'ensemble des parties prenantes consultées. Le sous-programme, et plus largement l'Organisation, dispose d'une capacité unique à collecter des données auprès de ses États membres, à conduire des recherches approfondies et à diffuser des analyses dans des rapports de haut niveau, validés par des experts internationaux de premier plan. La qualité, la rigueur et la pertinence des résultats produits sont unanimement saluées par les parties prenantes, qui soulignent leur utilité pour guider les réformes et renforcer la protection des droits de l'enfant à l'échelle européenne. Par exemple, les autorités des États membres et les OSC en Finlande, en Irlande et en Slovénie ont unanimement décrit les instruments du Conseil de l'Europe (par exemple, les lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants et l'évaluation de l'impact sur les droits des enfants) comme étant pratiques et opérationnels, fournissant une référence européenne pour l'élaboration de lois et de plans d'action nationaux²²³. De plus, le Conseil de l'Europe soutient les États membres dans la mise en œuvre de réformes juridiques et politiques très spécifiques par le biais de projets de coopération technique, les accompagnant de façon ciblée dans l'amélioration des législations et des politiques dédiées à l'enfance.

125. De plus, la valeur ajoutée unique du Conseil de l'Europe réside dans sa capacité à réunir les gouvernements et diverses parties prenantes dans un cadre intergouvernemental et multipartite. Il offre une plateforme fiable pour échanger des points de vue et des expériences, apprendre les uns des autres, établir des normes et des standards communs et garantir un engagement collectif en faveur des droits des enfants. Cela facilite également le travail commun et la collaboration entre les États membres (voir la section 3.4 sur les résultats au niveau des États membres). Un participant à l'enquête l'a décrit en ces termes : « *En favorisant le dialogue et la coopération, le Conseil de l'Europe aide à traduire les principes en pratique et contribue à renforcer la protection des enfants dans toute l'Europe.* »²²⁴.

126. Le rôle pionnier joué par le Conseil de l'Europe dans le traitement de questions sensibles et leur inscription à l'ordre du jour mondial lui a permis de repousser les limites et de contribuer à faire avancer le débat sur les droits de l'enfant à l'échelle internationale. Son approche, fondée sur le « droit souple », offre un point d'entrée moins politique, lui permettant de dégager un consensus

223. Entretiens avec les autorités des États membres, les organisations de la société civile.

224. Contribution anonyme à l'enquête auprès des parties prenantes du sous-programme.

sur des questions émergentes et sensibles. Ce fut notamment le cas pour les violences sexuelles lors de l'élaboration de la Convention de Lanzarote, à une époque où le sujet n'était alors pas abordé dans de nombreux pays. Plus récemment, parmi les exemples marquants, on peut citer la nécessité de protéger les enfants dans le domaine numérique et l'éducation sexuelle comme moyen de prévention des violences sexuelles. Ce dernier point est particulièrement sensible dans certains des États membres les plus conservateurs, qui considèrent qu'il s'agit d'un sujet à aborder uniquement en famille et non dans le cadre du programme scolaire officiel.

127. Enfin, le GCU a servi de plateforme efficace pour renforcer la coopération internationale en faveur de l'Ukraine de manière agile, informelle et efficace. Il a joué un rôle de coordinateur régional entre les différentes parties prenantes, réunissant l'UE, les donateurs internationaux²²⁵ et la société civile²²⁶. Sa structure horizontale²²⁷ a permis d'organiser des discussions entre des voix réparties de manière égale, contrairement à un bureau ou à une présidence formelle, tandis que sa nature confidentielle a favorisé des échanges ouverts et francs à huis clos, contribuant ainsi à sa réactivité. Depuis son lancement en 2023, il a démontré sa valeur en tant que mécanisme de réponse rapide et plateforme d'évaluation par les pairs, comblant ainsi une lacune existante dans le soutien international à l'Ukraine²²⁸. La prolongation de son mandat de 24 mois, comme convenu par les parties prenantes, a une nouvelle fois démontré sa valeur ajoutée aux yeux des personnes impliquées.

128. Dans l'ensemble, les parties prenantes consultées s'accordaient sur la valeur ajoutée du sous-programme et sur sa contribution plus large au domaine des droits des enfants. Les autorités nationales et les OSC interrogées ont souligné le prestige du Conseil de l'Europe, fondé sur sa rigueur et son travail au regard des besoins actuels. Les OSC ont également apprécié l'ouverture du Conseil de l'Europe à leurs préoccupations et sa capacité à les traduire en normes approuvées par les États. Cette perception est corroborée par les réponses à l'enquête : parmi les parties prenantes externes au sous-programme, une grande majorité (76,9 %) considérait que le Conseil de l'Europe apportait une valeur ajoutée « dans une certaine mesure » ou « dans une large mesure »²²⁹. Au sein du Conseil de l'Europe, plus de 90 % du personnel interrogé estimait que le sous-programme apporte une valeur ajoutée au travail réalisé en faveur des droits des enfants par les institutions internationales, telles que l'UE, l'ONU et d'éminentes OSC²³⁰.

129. Dans son rôle unique d'institution de référence dans le domaine des droits humains, le Conseil de l'Europe a continué à identifier les besoins et à mettre en œuvre des actions pour défendre les droits humains, la démocratie et l'État de droit en Europe. Tout en poursuivant son soutien précieux à ses États membres, il est également resté ouvert et prêt à répondre aux besoins émergents. Sa capacité à identifier et à traiter des questions sensibles ou à mettre au point des mécanismes novateurs pour soutenir les enfants dans le besoin, notamment en Ukraine par

225. L'UNICEF et certains pays tels que la Suède, l'Estonie, la Lituanie et la Croatie.

226. Y compris le partenariat « Pour chaque enfant, espoir et foyer ».

227. La décision délibérée de ne pas nommer de président/présidente du GCU a permis un échange « équilibré » entre pairs sur les questions les plus urgentes, sans qu'un système national ne « dirige » le processus.

228. Voir le groupe de consultation du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine (GCU) : Transformer l'engagement en action, disponible sur <https://rm.coe.int/council-of-europe-consultation-group-on-the-children-of-ukraine-cgu-le/488027e520> [en anglais uniquement].

229. Voir l'analyse de l'enquête 2

230. Voir l'analyse de l'enquête 1

l'intermédiaire du GCU, témoigne du rôle essentiel du Conseil de l'Europe dans la défense des droits des enfants.

Constat clé : les développements politiques en cours au sein de l'UE dans le domaine des droits de l'enfant, en particulier la refonte de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie, pourraient avoir des implications pour le travail du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Cette proposition de refonte codifie les avis du Comité de Lanzarote, et valide ainsi l'approche progressiste adoptée par ce dernier au fil des ans. Cependant, elle pourrait également dépasser les dispositions prévues dans la Convention de Lanzarote. Cette situation présente à la fois des risques et des opportunités.

130. La Convention de Lanzarote et l'acquis communautaire de l'UE à ce jour sont pleinement complémentaires et compatibles²³¹, et les deux institutions sont des partenaires de confiance²³². Néanmoins, les récentes évolutions politiques et législatives au niveau de l'UE ont des implications pour les droits des enfants en Europe, notamment en ce qui concerne l'exploitation et les abus sexuels subis par les enfants. La révision en cours de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie en est un exemple particulièrement frappant.

131. La révision proposée par la Commission européenne en février 2024 vise à actualiser et à élargir la directive de 2011, afin de prendre en compte l'évolution du monde numérique, en criminalisant explicitement les formes d'abus sexuels sur mineurs facilitées par la technologie. Elle introduirait des définitions « neutres sur le plan technologique » et s'adapterait à l'avenir de l'intelligence artificielle en abordant notamment la diffusion en direct, les deepfakes et les avatars, tout en introduisant des dispositions plus strictes en matière de protection en ligne, d'outils d'enquête, d'aide aux victimes et de coopération transfrontalière. Bien que la convention de Lanzarote soit considérée comme « neutre sur le plan technologique » et criminalise les infractions commises à l'aide des TIC, même si le texte lui-même ne mentionne pas spécifiquement ces technologies²³³, la révision de la directive de l'UE pourrait inclure des dispositions allant au-delà de son champ d'application. La Convention de Lanzarote pourrait alors être perçue comme obsolète, ce qui positionnerait la directive comme le principal cadre juridique contraignant pour lutter contre les abus sexuels et l'exploitation des enfants au sein de l'UE. Parallèlement, le fait que la proposition de refonte actuelle s'aligne sur les interprétations et les avis adoptés par le Comité de Lanzarote ces dernières années et les codifie témoigne de l'autorité de ce dernier. Si la proposition de refonte est adoptée, elle traduira effectivement les avis du Comité de Lanzarote en principes juridiquement contraignants pour tous les États membres de l'UE, renforçant ainsi le rôle de précurseur du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

231. La Commission européenne est observatrice au Comité de Lanzarote et participe à ses réunions.

232. Par exemple, l'UE a récemment créé un réseau de prévention des abus sexuels sur les enfants, dont le Conseil de l'Europe est observateur.

233. Dans son [avis interprétatif de 2017](#), le Comité de Lanzarote a confirmé que « les infractions existantes dans la Convention de Lanzarote restent criminalisées par le droit national de la même manière, quels que soient les moyens utilisés par les délinquants sexuels pour les commettre, que ce soit par le biais des TIC ou non, même lorsque le texte de la Convention de Lanzarote ne mentionne pas spécifiquement ces technologies ». De plus, en 2024, le Comité a adopté une [déclaration](#) sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies émergentes. D'autres avis ont traité des abus sexuels et de l'exploitation sexuelle facilités par la technologie, tels que l'avis du Comité de Lanzarote sur l'article 23 (grooming) et l'avis du Comité de Lanzarote sur l'article 33 (délais de prescription).

132. La révision pourrait créer un système dualiste dans lequel les États membres de l'UE seraient soumis à des normes plus strictes en vertu de la directive révisée de l'UE qu'en vertu de la Convention de Lanzarote²³⁴. Ce remaniement pourrait ainsi permettre de faire progresser plus largement les normes relatives aux droits de l'enfant et offrir au Conseil de l'Europe l'occasion de tirer parti de la dynamique de progression initiée au niveau de l'UE pour l'étendre à l'ensemble des membres de la Convention de Lanzarote (48 États parties contre 27 pays de l'UE), ainsi qu'aux États du monde entier intéressés par une adhésion. En ce sens, le Conseil de l'Europe pourrait réaffirmer son rôle de coordinateur et d'instance normative, en s'appuyant sur la diversité de ses membres et son expertise multidisciplinaire pour assurer la cohérence des systèmes de protection de l'enfance en Europe.

133. Au sein du Conseil de l'Europe, certaines initiatives suscitent d'importantes réflexions internes sur les implications potentielles de ces évolutions politiques. Un document de réflexion a été publié sur le périmètre et l'évolution possible de la Convention de Lanzarote²³⁵ tandis qu'une analyse approfondie a également été commandée pour évaluer si la formulation neutre sur le plan technologique de cette convention est suffisante couvrant ainsi les infractions facilitées par les TIC, c'est-à-dire par le biais des avis rédigés à ce jour²³⁶. Ces initiatives témoignent de la prise de conscience de la nécessité d'un dialogue et d'un alignement proactifs, ainsi que de la pertinence pour le Conseil de l'Europe de se positionner stratégiquement, non seulement comme gardien d'un cadre juridique paneuropéen, mais aussi en tant que plateforme capable de favoriser le consensus entre les perspectives de l'UE et des pays tiers.

4. Conclusions, recommandations et enseignements tirés

134. Cette section présente les conclusions des principaux résultats de l'évaluation, ainsi que les enseignements tirés et les recommandations.

4.1. Conclusions

135. Le sous-programme a abordé des questions clés relatives aux droits des enfants et a fonctionné généralement de manière bien coordonnée et efficace. En alignant les priorités du Conseil de l'Europe et des États membres, la stratégie a permis de garantir la pertinence continue des piliers thématiques identifiés et a servi de cadre de référence commun pour le sous-programme, le Conseil de l'Europe et les États membres.

136. Au cours du temps, l'expansion de la stratégie et la large couverture thématique du sous-programme, combinées à l'évolution limitée des niveaux de ressources humaines et financières consacrées aux mécanismes centraux, à savoir le Comité de Lanzarote et le CDENF, ont exercé une pression considérable sur la DDE. Il en a résulté des niveaux d'engagement variables selon les domaines thématiques et a mis en lumière la nécessité d'une concentration opérationnelle accrue. Si la stratégie a joué un rôle déterminant dans l'intégration des droits des enfants dans certains domaines d'action du Conseil de l'Europe, l'ampleur de cette intégration a été influencée à la fois

234. Il convient de noter que cela n'est pas rare dans les relations entre le Conseil de l'Europe et l'UE et que c'est également le cas dans d'autres domaines politiques.

235. Confidentiel.

236. En cours, confidentiel.

par les contraintes en matière de ressources et par la volonté et la capacité d'autres organisations à intégrer les droits des enfants dans leurs travaux.

137. Les mécanismes du sous-programme ont travaillé de manière concertée grâce à leur rôle dynamique au sein du « triangle stratégique » du Conseil de l'Europe, bénéficiant d'une coordination efficace, soutenue par une gestion flexible de la DDE. Cette organisation a favorisé le développement de mécanismes agiles tels que le Groupe consultatif sur les enfants d'Ukraine. Néanmoins, certains mécanismes, notamment le Comité de Lanzarote, n'ont réalisé que des progrès partiels concernant les difficultés opérationnelles, telles que la lenteur des procédures ou l'implication limitée de la société civile. Si la collaboration dans les domaines d'intérêt commun demeure globalement satisfaisante au sein du Conseil de l'Europe, elle gagnerait à être renforcée par des échanges d'informations plus formalisés, permettant un alignement des interprétations des principes fondamentaux, comme l'intérêt supérieur de l'enfant. Une telle démarche contribuerait à une meilleure cohérence interne.

138. L'égalité et l'inclusion, deux aspects transversaux explicitement mentionnés dans la stratégie, ont été largement promus par le biais d'initiatives fondées sur des principes, mais les actions ciblées pour des groupes spécifiques d'enfants en situation de vulnérabilité ont été plus limitées, sauf dans les contextes de crise. Lors de la coopération, les considérations d'égalité sont normalement prises en compte dès la phase de conception des projets ; toutefois, leur application concrète est limitée par le manque de ressources, les sensibilités politiques, la faiblesse de la collecte et de la ventilation des données au stade des résultats, ainsi que par l'insuffisance du suivi. La participation des enfants a eu lieu dans certains domaines et a contribué à façonner les pratiques organisationnelles.

139. Le sous-programme a largement contribué à apporter des changements significatifs en matière de protection et de promotion des droits des enfants en Europe, comme en témoigne la réalisation de la plupart de ses objectifs fixés dans le Programme et Budget pour la période 2021-2025. Dans l'ensemble, le Conseil de l'Europe a contribué de manière significative au changement, principalement grâce à ses rôles de coordinateur, de développeur de normes et de multiplicateur. Grâce à ses recommandations, études et rapports de grande qualité, il a notamment influencé des réformes législatives et politiques à l'échelle nationale, accroît la sensibilisation aux droits des enfants et favorisé l'apprentissage entre pairs parmi les États membres. L'ampleur des changements à l'échelle nationale est toutefois déterminée par des facteurs politiques, économiques et institutionnels contextuels.

140. Dans l'ensemble, le Conseil de l'Europe occupe une position unique et influente dans le domaine des droits des enfants, grâce à son mandat en matière de droits humains, à son expertise technique et à son pouvoir de rassemblement. Le sous-programme s'inscrit en étroite adéquation avec les cadres internationaux et vient compléter le travail d'autres acteurs internationaux de renom, telles que les Nations Unies et l'Union européenne. Toutefois, l'évolution des politiques internationales et européennes, notamment la proposition de refonte de la directive, pourrait affecter le rôle de pionnier de l'Organisation dans ce domaine, ce qui souligne la nécessité d'une réflexion stratégique et d'une adaptation continue. En effet, si la Convention de Lanzarote est interprétée comme étant « neutre sur le plan technologique », l'évolution constante de l'environnement numérique requiert une analyse supplémentaire pour déterminer dans quelle

mesure elle est toujours en mesure de couvrir les infractions facilitées par les TIC. Une telle analyse aiderait le Conseil de l'Europe à comprendre l'évolution possible de la Convention de Lanzarote afin de rester à la pointe de la protection et de la promotion des droits des enfants à l'avenir.

4.2. Enseignements tirés et recommandations

Enseignements tirés

Enseignement tiré n° 1 : la DDE a soutenu des initiatives telles que la protection et la participation des enfants, qui ont bien fonctionné, ce qui a donné **une impulsion** et permis une adoption plus large au sein du Conseil de l'Europe ces dernières années.

Enseignement tiré n° 2 : le sous-programme a pu répondre rapidement et de manière flexible à la crise en Ukraine, d'une part en adaptant le projet de coopération en Ukraine aux nouvelles réalités pour répondre aux besoins des enfants dans le pays et, d'autre part, en créant le GCU pour défendre les droits des enfants ukrainiens hors d'Ukraine. Les caractéristiques uniques du GCU ont notamment contribué à sa réactivité, son caractère informel, sa configuration en tant que plateforme offrant un espace fermé (confidentiel) favorisant des discussions ouvertes et franches avec une répartition égale des voix, plutôt qu'une structure comportant bureau et une présidence formelle, et potentiellement un agenda politique. Ceci dit, le GCU a pu accéder à des ressources extrabudgétaires provenant, entre autres, du sous-programme. Dans l'ensemble, les structures de **gestion adaptative** et la coordination **agile** entre les mécanismes du sous-programme pourraient être exploitées de manière similaire à l'avenir pour répondre aux besoins émergents.

Enseignement tiré n° 3 : le sous-programme a encouragé la **participation** des enfants, notamment en proposant des versions adaptées à leur âge de ses documents d'orientation et de ses manuels, etc., ainsi qu'en les impliquant directement dans la stratégie, par exemple en les consultant sur des documents clés. Il serait très pertinent de poursuivre cette pratique autant que possible en s'appuyant sur des contributions volontaires.

Enseignement tiré n° 4 : en mettant l'accent sur les meilleures pratiques reconnues, telles que le modèle Barnahus, dans l'ensemble des mécanismes du sous-programme, le Conseil de l'Europe a pu aborder la question sous différents angles, élaborer des documents pertinents et renforcer la sensibilisation des États membres. Cela a facilité l'adoption et la mise en œuvre de ces mesures à l'échelle nationale.

Enseignement tiré n° 5 : l'**approche multipartite** mise en œuvre dans tous les domaines d'activité du sous-programme a permis d'opérer un changement durable. La nature transversale des droits des enfants, la nécessité d'une coordination intersectorielle et la multitude de facteurs favorisant le changement (par exemple, une évolution politique ou des ressources limitées) ont souligné l'importance de cette approche.

Enseignement tiré n° 6 : Le Conseil de l'Europe, et le sous-programme en particulier, ont élaboré et développé les principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, jouant un rôle unique et important dans un espace complexe et multipartite, et ont contribué à la construction d'un travail plus vaste sur les droits des enfants en Europe. Cette capacité de la DDE

et du Conseil de l'Europe de façon plus générale pourrait être davantage mise à profit à l'avenir pour continuer à **apporter une valeur ajoutée** dans ce domaine.

141. Les recommandations ont été élaborées de manière participative avec les principales parties prenantes puis validées par le Groupe de référence. Cette méthode a permis de s'assurer que seules les questions essentielles sont prioritaires et que les recommandations sont spécifiques et réalisables.

Recommandations

Recommandation 1 : Revoir le **périmètre de la stratégie** afin de cibler trois ou quatre thèmes principaux. Dans ce cadre, il conviendrait de définir les domaines d'intervention du sous-programme, en mettant l'accent sur la création de liens clairs avec ses trois mécanismes (CDENF, Comité de Lanzarote et coopération technique). La fonction d'intégration des droits des enfants de la DDE devrait être explicitement mentionnée, de même que la responsabilité de sa mise en œuvre au sein des différentes entités du Conseil de l'Europe, pour leurs champs de compétence respectifs.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** élevée. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** stratégique.

Recommandation 2 : Concentrer les efforts **d'intégration des droits des enfants** au sein du Conseil de l'Europe en donnant la priorité à des domaines d'action spécifiques, en clarifiant les étapes et les objectifs et en tirant parti des stratégies, des mécanismes et des cycles de rapport existants. Il serait souhaitable d'intégrer cette approche dans la prochaine version de la Stratégie pour les droits de l'enfant, notamment en définissant les responsabilités de la DDE et des autres organes du Conseil de l'Europe.

Acteurs responsables : DDE et organes compétents du Conseil de l'Europe. **Priorité :** élevée. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** stratégique.

Recommandation 3 : Renforcer la communication entre la DDE et les principales entités du Conseil de l'Europe lorsque les thématiques d'intérêt commun sont identifiées, afin de traiter conjointement les questions pertinentes de la manière la plus appropriée. Pour ce faire, la DDE pourrait recourir à des sous-comités conjoints, des échanges semestriels réguliers ou d'autres formats qu'elle jugera appropriés pour faciliter les discussions et la collaboration de manière fructueuse.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** moyenne. **Calendrier :** court terme. **Catégorisation :** opérationnel.

Recommandation 4 : Intégrer davantage les besoins des **enfants en situation de vulnérabilité** dans les activités du sous-programme, en précisant, le cas échéant, comment les initiatives existantes tiennent compte des besoins spécifiques des différents groupes et en identifiant les situations où des mesures ciblées sont justifiées. Il serait également pertinent d'ajouter une référence explicite à ces besoins, lorsque cela est approprié, afin de faciliter leur prise en compte par les parties concernées.

Acteur responsable : DDE. **Priorité :** moyenne. **Calendrier :** long terme. **Catégorisation :** opérationnel.

Recommandation 5 : Intégrer davantage **l'approche fondée sur les droits humains** dans les rapports basés sur les résultats des projets de coopération au sein du sous-programme. Cela pourrait se traduire, entre autres, par l'intégration plus systématique d'indicateurs spécifiques aux résultats dans les cadres logiques et de suivi existants pour l'ensemble des projets, afin de faciliter

la collecte de données sur les résultats obtenus, ventilées par groupes d'enfants en situation de vulnérabilité.

Priorité : moyenne. **Acteur responsable** : Unité de coopération de la DDE. **Calendrier** : à long terme. **Catégorisation** : opérationnelle.

Recommandation 6 : Continuer à renforcer les mesures visant à **diffuser les résultats du sous-programme**, y compris des recommandations, études et rapports, au niveau des États membres. Cela pourrait notamment inclure la traduction dans le cadre des projets en cours (en ayant recours aux technologies émergentes pour améliorer l'efficacité), ainsi que l'utilisation des réseaux établis par les autorités nationales, les organisations de la société civile et les partenaires, afin de tirer parti des canaux de communication existants.

Acteurs responsables : DDE, CDENF et secrétariat du Comité de Lanzarote, équipes de coopération du sous-programme. **Priorité** : moyenne. **Calendrier** : à long terme. **Catégorie** : opérationnel.

Recommandation 7 : Commander une étude indépendante approfondie sur le périmètre de la **Convention de Lanzarote** suite à l'évolution des tendances en matière d'exploitation et d'abus sexuels des enfants. Cette étude pourrait inclure une analyse comparative de certaines normes internationales, telles que la proposition de refonte de la directive européenne sur l'exploitation et les abus sexuels des enfants (CSEA), la Convention des Nations Unies sur la cybercriminalité et la proposition de règlement de l'UE visant à prévenir et à combattre les abus sexuels sur les enfants, le deuxième protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité et le troisième protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire. Une telle étude devrait également examiner les implications potentielles pour l'organe de suivi de la Convention, le Comité de Lanzarote.

Acteur responsable : DDE. **Priorité** : élevée. **Calendrier** : court terme. **Catégorisation** : stratégique.

Annexes

Liens vers les annexes (Volume II) [en anglais uniquement] : <https://rm.coe.int/48802a502d>

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.