

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

23^{ème} SESSION
Strasbourg, 16-18 octobre 2012

CPR(23)3FINAL
14/02/2013

La législation et l'action des régions pour combattre l'exploitation et l'abus sexuels concernant des enfants

Commission des questions d'actualité
Rapporteuse : Dusica DAVIDOVIC, Serbie (R, NI¹)

Résolution 350 (2012)	3
Recommandation 332 (2012)	6
Exposé des motifs	8

Résumé

Les chiffres disponibles indiquent qu'un enfant sur cinq, en Europe, est à un moment ou un autre victime d'une forme d'exploitation ou d'abus sexuels, qui comptent parmi les atteintes les plus graves qu'un enfant puisse subir. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, également appelée Convention de Lanzarote, est le premier instrument international à ériger en infractions pénales les diverses formes d'abus sexuel des enfants, y compris lorsqu'ils sont commis dans le cadre domestique ou familial, par le recours à la force, la contrainte ou la menace.

Bien qu'un grand nombre des mesures préconisées par la Convention de Lanzarote doivent être mises en œuvre dans les législations pénale et civile, qui relèvent habituellement de la responsabilité de l'Etat, certains aspects essentiels de la protection des enfants peuvent relever de celle des régions, notamment la réglementation et l'organisation des services de protection, d'aide sociale et de santé et l'adoption de mesures et de structures spécifiques pour la prévention de l'exploitation et des abus sexuels et la protection des enfants.

Le présent exposé des motifs présente les mesures, tant législatives qu'administratives, que les régions peuvent prendre pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Lanzarote à leur niveau d'autorité.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès
PAP : Pas d'affiliation politique



La législation et l'action des régions pour combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants

RESOLUTION 350 (2012)²

1. La violence sexuelle est une menace complexe, sensible et d'une ampleur inquiétante pour le bien-être et le bon développement de tous les enfants d'Europe, quels que soient leur âge, leur sexe et leur origine ethnique ou religieuse. Elle peut prendre de nombreuses formes, telles que l'inceste, la pornographie, la prostitution, la traite des êtres humains, la corruption, la sollicitation par le biais d'internet, l'exploitation sexuelle et l'abus sexuel.

2. L'exploitation sexuelle des enfants et les abus sexuels commis sur eux sont souvent qualifiés de « crimes secrets », car les victimes ont habituellement les plus grandes difficultés à dénoncer ces faits. En raison de cette réticence, et de l'absence de méthodes uniformes et comparables pour la collecte des données, il est difficile d'avoir une vision précise de l'étendue du problème. Cependant, les données disponibles indiquent qu'environ un enfant sur cinq en Europe serait victime d'une forme de violence sexuelle, laquelle est l'une des atteintes les plus graves dont un enfant puisse faire l'objet.

3. Bien que l'attention publique retienne le plus souvent l'image du rôdeur présentée par les médias, c'est dans l'entourage des enfants que se trouve le plus grand risque d'abus. On estime en effet que, dans 70 à 85 % des cas, l'agresseur est une personne que l'enfant connaît et en qui il a confiance, telle qu'un membre ou un ami de sa famille, une personne qui s'occupe de lui ou même un autre enfant.

4. La souffrance des enfants victimes d'abus ne prend pas toujours fin après l'acte physique lui-même car ensuite, ils sont souvent soumis à de nombreux entretiens avec divers organismes sociaux, judiciaires et répressifs. Le fait de devoir ainsi évoquer à plusieurs reprises les détails douloureux de l'abus peut être pour les victimes une source supplémentaire de traumatisme affectif. Les centres pluridisciplinaires, où tous les organes qui interviennent dans l'investigation des affaires d'abus sexuel sur des enfants sont regroupés sous un même toit, permettent d'éviter cette « re-victimisation » des enfants.

5. Le Conseil de l'Europe combat la violence et les abus sexuels envers les enfants depuis plus de quinze ans et, en 2007, sa Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201), également appelée « Convention de Lanzarote », a été ouverte à la signature. Cette convention est le premier instrument international à ériger en infractions pénales les diverses formes d'abus sexuel commis sur des enfants, y compris lorsqu'ils sont commis dans le cadre domestique ou familial, par le recours à la force, la contrainte ou la menace.

6. La campagne « UN sur CINQ » contre la violence sexuelle à l'égard des enfants a été lancée par le Conseil de l'Europe en 2010, dans l'objectif d'obtenir davantage de signatures et de ratifications et une meilleure mise en œuvre de la Convention de Lanzarote. Elle vise aussi à donner aux enfants, à leurs familles, aux personnes qui en ont la charge et à la société tout entière les connaissances et les outils nécessaires pour prévenir et signaler les cas de violence sexuelle envers des enfants, afin de mieux connaître l'ampleur du phénomène.

7. La Convention de Lanzarote n'indique pas expressément si la législation et les mesures qu'elle préconise pour prévenir l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants et pour les en protéger doivent être promulguées au niveau national ou régional. Bien que de nombreuses mesures doivent être transposées dans les législations pénale et civile, qui relèvent normalement de la responsabilité de l'Etat, certains aspects essentiels de la protection des enfants peuvent relever de celle des régions, notamment la réglementation et l'organisation des services de protection, d'aide

². Discussion et approbation par la Chambre des régions le 17 octobre 2012 et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, présentation par J. Van Den Hout, Pays-Bas (R, SOC), au nom de D. Davidovic Serbie (L, NI), rapporteure.

sociale et de santé ainsi que l'adoption de mesures et de structures spécifiques pour prévenir l'exploitation et les abus sexuels et protéger les enfants.

8. L'existence d'un organe régional compétent et indépendant pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels est d'une importance capitale pour la mise en œuvre d'une stratégie globale, regroupant plusieurs organismes et interdisciplinaire. Un tel organe peut coordonner les divers organismes des domaines de l'éducation, de l'action sociale et de la santé, ainsi que les autorités policières et judiciaires, et coopérer avec les instances nationales et locales qui veillent à la mise en œuvre effective des droits des enfants dans le traitement des affaires d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants.

9. Les régions peuvent promouvoir et conduire des campagnes de sensibilisation sur le phénomène de l'exploitation et de l'abus sexuels concernant des enfants à l'intention du grand public, de préférence en coopération avec les organismes locaux et centraux. Elles peuvent soutenir et financer des programmes et des projets du tiers secteur visant à promouvoir la participation des enfants, des parents, des médias et du secteur privé à la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants.

10. Dans leurs domaines de responsabilité, les autorités régionales devraient veiller à ce que toutes les personnes qui travaillent avec des enfants reçoivent une formation adéquate sur les phénomènes de l'exploitation et de l'abus sexuels, y compris sur les droits des enfants dans ces circonstances et sur ce qu'il faut faire en cas de soupçon de violences sexuelles. Ces personnes sont notamment celles qui travaillent au sein des services sociaux, dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la justice et des forces de l'ordre, et dans les domaines du sport, de la culture et des activités de loisirs. En outre, les systèmes de protection de l'enfance doivent aussi intégrer la sensibilisation aux besoins relatifs à l'exploitation et l'abus sexuels en lien avec internet.

11. Les régions devraient définir des stratégies qui prennent en compte les rôles et les ressources actuels dans ce domaine et recenser les bonnes pratiques mais aussi les potentialités et les défis futurs en vue d'une action concertée plus efficace au service de la protection des enfants.

12. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe invite par conséquent les autorités régionales, en particulier celles des régions à pouvoirs législatifs, à intégrer les dispositions suivantes, issues de la Convention de Lanzarote, dans leur législation et leur pratique administrative en complément des activités respectives des autorités nationales :

a. mettre en place des centres adaptés aux enfants, regroupant plusieurs organismes et interdisciplinaires, pour les enfants victimes et témoins d'abus et d'exploitation sexuels, où ils pourront être interrogés et faire l'objet d'un examen médical dans un but médico-légal, être évalués d'une manière détaillée et recevoir de professionnels qualifiés tous les services thérapeutiques et de conseil nécessaires ;

b. établir ou désigner un organe régional compétent et indépendant pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, chargé de coordonner la mise en œuvre d'une stratégie globale, regroupant plusieurs organismes et interdisciplinaire, avec les actions nationales et locales ;

c. mettre en place ou désigner un point de contact pour la collecte systématique de données sur l'exploitation et l'abus sexuels concernant des enfants, et promouvoir la conduite d'enquêtes régulières auprès des enfants, notamment dans les écoles primaires et secondaires, afin de mesurer la prévalence de l'exploitation sexuelle des enfants et des abus sexuels les concernant ;

d. mener des campagnes de sensibilisation auprès du grand public, des parents, des enfants et des professionnels travaillant avec et pour les enfants, portant sur toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuel concernant des enfants, telles que la mise en confiance (*grooming*) à des fins sexuelles, la mise en ligne d'images d'abus sexuels, la traite et l'abus sexuel intrafamilial ; encourager la pleine participation des enfants, en lien notamment avec les nouvelles technologies de communication ; rédiger des lignes directrices sur les réponses ou les mesures appropriées en cas de soupçon d'abus ;

e. assurer une formation adéquate et régulière sur les diverses formes de violences sexuelles à l'intention de tous les professionnels travaillant pour et avec les enfants dans les différents secteurs, y compris le système judiciaire ;

f. garantir l'existence et l'accessibilité, dans la région, d'une évaluation des risques et de services thérapeutiques appropriés pour les jeunes qui commettent des infractions sexuelles et les enfants ayant un comportement sexuel inapproprié.

13. Par ailleurs, le Congrès se félicite de l'adoption, par le Conseil de l'Europe, de la Stratégie sur les droits de l'enfant 2012-2015 et il s'engage à intégrer les droits de l'enfant dans l'ensemble de ses activités et domaines d'action. A cet égard, le Congrès :

a. invite les autorités régionales à promouvoir activement les buts de la campagne « UN sur CINQ » du Conseil de l'Europe contre la violence sexuelle à l'égard des enfants et, en particulier, à mettre en œuvre le Plan d'action stratégique, qui porte sur les dimensions locales et régionales de la campagne ;

b. rappelle sa Résolution 289 (2009) « Prévenir la violence à l'égard des enfants » et réitère son invitation aux autorités régionales à incorporer les trois dimensions suivantes dans leurs stratégies de protection de l'enfance : la formation de réseaux et la planification participative ; la réglementation et les normes de qualité ; le suivi et l'évaluation ;

c. attire l'attention des autorités régionales sur la Recommandation CM/Rec(2011)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, et les invite à prendre en compte les lignes directrices énoncées en annexe à la recommandation comme un instrument pratique pour adapter les services sociaux pour les enfants et les familles aux droits, intérêts et besoins spécifiques des enfants ainsi que pour identifier des solutions pratiques aux insuffisances existantes dans les prestations des services sociaux.

La législation et l'action des régions pour combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants

RECOMMANDATION 332 (2012)³

1. Les principaux instruments juridiques internationaux pour la protection des droits de l'enfant sont la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (Nations Unies, 1989) et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (Nations Unies, 2000). Ils protègent les enfants contre toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuels, d'enlèvement, de vente et de traite, et contre toute autre forme d'exploitation et tous les traitements cruels ou inhumains.

2. Pour ce qui concerne les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, la Charte sociale européenne (STE n° 35, révisée en 1996 (STE n° 163)), la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) accordent une attention particulière à la protection des enfants et des adolescents contre la violence et l'exploitation.

3. Le Conseil de l'Europe combat la violence et les abus sexuels envers les enfants depuis plus de quinze ans et, sur la base des conclusions du Comité d'experts sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (PC-ES), il a ouvert à la signature en 2007 sa Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201 ; entrée en vigueur, 2010), également appelée « Convention de Lanzarote ».

4. Cette convention est le premier instrument international à ériger en infractions pénales les diverses formes d'abus sexuels sur des enfants, y compris lorsqu'ils sont commis dans le cadre domestique ou familial, par le recours à la force, la contrainte ou la menace. Elle énonce plusieurs mesures de prévention, ainsi que des programmes pour soutenir les victimes, encourager les personnes à signaler les soupçons d'exploitation ou d'abus sexuels et mettre en place une assistance téléphonique ou par internet pour les enfants. La convention prévoit aussi que certains types de comportements doivent être considérés comme des infractions pénales, par exemple le fait de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant n'ayant pas atteint l'âge légal, ou la prostitution et la pornographie enfantines, et elle érige en infraction pénale l'utilisation des nouvelles technologies – en particulier internet – à des fins de violence ou d'abus sexuel sur des enfants, par exemple par la mise en confiance (*grooming*).

5. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se félicite de l'adoption, par le Conseil de l'Europe, de la Stratégie sur les droits de l'enfant 2012-2015 et, à cet égard :

a. recommande que le Comité des Ministres invite les Etats membres à mettre pleinement en œuvre cette stratégie, à soutenir activement la campagne « UN sur CINQ » du Conseil de l'Europe contre la violence sexuelle à l'égard des enfants et à signer et ratifier la Convention de Lanzarote le plus tôt possible ;

b. recommande aussi que le Comité des Ministres invite les Etats membres à soutenir l'action et les mesures régionales pour la prévention et le traitement des cas d'abus sexuel sur des enfants ;

c. se joint à l'appel du Comité des Ministres aux Etats membres à prendre en compte les lignes directrices énoncées en annexe à la Recommandation CM/Rec(2011)12 aux Etats membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles ;

³. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 17 octobre 2012 et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, présentation par J. Van Den Hout, Pays-Bas (R, SOC), au nom de D. Davidovic, Serbie (L, NI), rapporteure.

d. réitère sa demande au Comité des Ministres de mettre en œuvre les propositions contenues dans la Recommandation 272 (2009) du Congrès « Prévenir la violence à l'égard des enfants ».

La législation et l'action des régions pour combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants

EXPOSE DES MOTIFS⁴

A. Introduction

1. La violence sexuelle constitue une menace complexe, sensible et d'une ampleur inquiétante pour le bien-être et le bon développement des enfants dans toute société, région et collectivité d'Europe. Les violences sexuelles touchent des enfants des deux sexes et de tout âge⁵. Les victimes peuvent être de toute origine sociale, économique, raciale et ethnique, bien que les statistiques montrent que les enfants sont plus exposés s'ils sont défavorisés socialement ou vulnérables d'un autre point de vue.

2. La violence sexuelle à l'égard des enfants peut prendre de nombreuses formes. L'abus sexuel est le fait de se livrer à une activité sexuelle avec un enfant avec ou sans recours à la contrainte, la force ou la menace. Le plus souvent, l'abus est le fait d'une personne ayant une position reconnue de confiance, d'autorité ou d'influence. Dans la grande majorité des cas, l'auteur de l'abus est donc bien connu de la victime, comme un membre ou un ami de la famille de l'enfant ou une personne qui est en contact régulier avec lui. L'auteur n'est pas nécessairement un adulte : les enfants peuvent eux-mêmes avoir des comportements d'agression sexuelle contre d'autres enfants. Certains enfants – notamment lorsqu'ils sont handicapés – subissent des violences et des abus sexuels dans les lieux où ils sont pris en charge, tels que les structures de soins spécialisés pour les enfants défavorisés et vulnérables. Les statistiques montrent en effet que la prévalence des cas d'abus et d'exploitation sexuels des enfants est très nettement plus forte en institution que dans les autres contextes. Elles indiquent aussi que la plupart des infractions sexuelles commises en institution le sont par d'autres enfants.

3. L'exploitation sexuelle désigne les formes de violences sexuelles consistant à soumettre un enfant à la prostitution, la pornographie, la traite ou la corruption. Internet et les technologies associées ont augmenté l'ampleur et le risque des violences sexuelles : il est aujourd'hui plus facile que jamais de créer et de diffuser des images d'abus sexuels et de mettre en confiance (*grooming*⁶) des enfants à des fins sexuelles. Les enfants vulnérables, tels que les enfants non accompagnés, portés disparus ou sans abri, les demandeurs d'asile ou les enfants placés en institution, sont fortement exposés à la traite, non seulement par-delà les frontières mais aussi à l'échelle nationale.

4. Les violences sexuelles peuvent avoir pour les enfants qui en sont victimes des conséquences profondes et durables. L'éventail des troubles affectifs, psychologiques, physiques et comportementaux associés à l'abus sexuel est largement attesté. Il peut s'agir par exemple de symptômes tels que les troubles de stress post-traumatique, la dépression, le manque d'estime de soi, la toxicomanie, les comportements sexualisés, les troubles de l'alimentation et même le suicide. Des problèmes analogues ont été observés chez les enfants victimes de formes d'exploitation sexuelle comme la traite et la pornographie. La violence sexuelle a aussi parfois de graves répercussions pour la famille de l'enfant – ses parents et ses frères et sœurs – qui peuvent également subir un traumatisme.

5. Toute politique nationale efficace et globale de protection des enfants contre l'exploitation et l'abus sexuels suppose l'implication active des autorités locales et régionales. Les régions devraient définir

⁴ Le présent Exposé des motifs (adopté par la Commission des questions d'actualités le 20 mars 2012) est basé sur le document préparé par M. Bragi GUDBRANDSSON, consultant du Conseil de l'Europe et Directeur général de l'Agence gouvernementale pour la protection de l'enfance (Islande), ce document est disponible sur demande auprès du secrétariat.

⁵ Le mot « enfant » s'entend ici selon la définition qu'en donne la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, à savoir toute personne âgée de moins de 18 ans. Dans certains articles de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, différents âges sont mentionnés pour ce qui concerne l'âge légal pour se livrer à des activités sexuelles sans que ces actes soient considérés comme une infraction pénale.

⁶ Le « grooming » (mise en confiance) désigne les actions entreprises en vue de gagner l'amitié d'un enfant et d'établir avec lui un lien affectif, en préparation d'une activité sexuelle, notamment par le biais d'internet.

des stratégies qui prennent en compte les rôles et les ressources actuels dans ce domaine et recensent les bonnes pratiques mais aussi les potentialités et les défis futurs en vue d'une action concertée plus efficace au service de la protection des enfants.

B. La situation actuelle

i. La prévalence des cas d'abus sexuel des enfants

6. D'après les données issues d'études menées dans toute l'Europe, un enfant sur cinq peut être victime d'une forme ou d'une autre de violence sexuelle. Les statistiques divergent en raison des différentes méthodes utilisées pour la collecte des données. De plus, du fait du secret qui entoure ce délit, il est extrêmement difficile d'avoir une vision précise du nombre des victimes. Il est important que des organismes publics collectent et diffusent des données statistiques, non seulement à des fins de sensibilisation à ce problème mais aussi pour connaître précisément son ampleur et pouvoir concevoir des stratégies de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels des enfants.

ii. La conscience sociale

7. La prise de conscience du phénomène de la violence sexuelle à l'égard des enfants au sein de la société suit semble-t-il plusieurs phases. La première phase est celle du déni : l'existence du problème est, au mieux, minimisée et, au pire, purement et simplement niée, jusqu'à penser que les enfants eux-mêmes sont coupables d'avoir « incité » des hommes innocents à avoir avec eux une activité sexuelle. La deuxième phase – l'acceptation – est celle où la société ne peut plus se cacher la dure réalité de l'abus sexuel des enfants, mais même alors la prise de conscience est encore limitée car les abus sont perçus comme des agressions commises par d'horribles psychopathes ou comme des comportements de déviance sexuelle extrême de la part de pédophiles. La réponse se limite alors à appréhender les auteurs malfaisants des abus. Cette approche n'est pas la bonne, car elle ne tient pas compte du fait que les causes premières de l'abus sexuel des enfants sont essentiellement d'ordre social. Nous devons comprendre que l'abus et l'exploitation sexuels sont des problèmes complexes, comportant de multiples facettes, engendrés par des forces sociales nuisibles qui, dans nos sociétés, agissent sur les mentalités et les comportements. Ces forces se traduisent par des phénomènes divers tels que la pornographie et la traite des enfants, la mise en confiance sur internet et l'abus sexuel des enfants dans la famille ou au-dehors. On peut considérer que la société a atteint le stade de la reconnaissance sociale lorsqu'elle accepte l'idée d'une responsabilité collective vis-à-vis de la sauvegarde du droit sans équivoque de l'enfant à la protection contre toutes les formes de violence sexuelle.

iii. Le crime secret

8. L'exploitation et l'abus sexuels des enfants sont souvent qualifiés de « crime secret », car les victimes ont souvent les plus grandes difficultés à révéler les faits. Les jeunes enfants, souvent, n'ont pas les compétences langagières ni le vocabulaire nécessaires pour s'exprimer ; parfois, ils n'ont même pas conscience que leurs droits ont été violés. Les enfants éprouvent parfois une honte ou une gêne trop grandes pour évoquer ce qu'ils ont subi, ou ils peuvent aussi avoir peur de le faire, parce qu'ils ont été menacés et craignent les conséquences au cas où ils parleraient. Dans certains cas, le lien affectif avec l'auteur de l'abus – qui peut être l'un des adultes responsables de l'enfant – ou le sentiment qu'on ne le croira pas peuvent dissuader l'enfant de parler. Bien que l'enfant puisse avoir, de son point de vue, de nombreuses bonnes raisons de ne pas révéler les violences, les études montrent cependant que la majorité des enfants victimes d'abus sexuels finissent par parler tôt ou tard. Les plus jeunes se tournent le plus souvent vers les personnes qui en ont la charge – autres que leurs agresseurs – tandis que les plus âgés se confieront plus spontanément à des camarades du même âge.

9. On peut affirmer qu'il y a d'autant plus de chances que l'enfant révèle les faits que la société est consciente du problème et qu'elle y est sensible. On sait aussi qu'il arrive que des victimes se rétractent après avoir dénoncé un abus, en particulier si leur témoignage a été accueilli avec scepticisme. Par conséquent, il est de la plus haute importance d'écouter l'enfant sans mettre en doute ce qu'il dit, de le rassurer, de l'encourager, de lui apporter son soutien et de faire preuve d'empathie et de compréhension.

iv. La protection juridique

10. Les principaux instruments internationaux pour la protection des droits de l'enfant sont la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (ci-après « la CDE », Nations Unies, 1989) et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2002). Ils protègent les enfants contre toutes les formes d'exploitation et d'abus sexuel, d'enlèvement, de vente et de traite, toute autre forme d'exploitation et tous les traitements cruels ou inhumains.

11. Pour ce qui concerne les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, la Charte sociale européenne (STE 035, révisée en 1996), la Convention sur la cybercriminalité (STE 185) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE 197) accordent une attention particulière à la protection des enfants et des adolescents contre la violence et l'exploitation.

12. Le Conseil de l'Europe lutte depuis plus de 15 ans contre la violence et l'abus sexuels à l'égard des enfants. En 2006, conformément aux conclusions du Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui appelaient à l'adoption de mesures pour mettre fin à l'exploitation sexuelle des enfants, un Comité d'experts sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus (PC-ES) a été créé afin de passer en revue les instruments internationaux en vigueur dans ce domaine. Ce comité a conclu qu'un nouvel instrument contraignant était nécessaire pour protéger les enfants contre l'exploitation et l'abus sexuels. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (ci-après « la Convention de Lanzarote », comme elle est également désignée) a été ouverte à la signature en 2007.

13. Cette Convention est le premier instrument international à ériger en infractions pénales les diverses formes d'abus sexuel des enfants, y compris lorsqu'ils sont commis dans le cadre domestique ou familial, par le recours à la force, la contrainte ou la menace. Elle énonce plusieurs mesures de prévention, établit des programmes de soutien des victimes, encourage les personnes à signaler les soupçons d'exploitation ou d'abus sexuels et met en place une assistance téléphonique ou par internet pour les enfants. Elle prévoit aussi que certains types de comportements doivent être considérés comme des infractions pénales, par exemple le fait de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant n'ayant pas atteint l'âge légal, ou la prostitution et la pornographie enfantines, et elle érige en infraction pénale l'utilisation des nouvelles technologies – en particulier internet – pour la violence ou l'abus sexuels des enfants, par exemple par la mise en confiance (« grooming »)⁷.

14. La CDE énonce le principe selon lequel « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération déterminante » dans l'adoption de lois concernant les enfants. Ce principe doit prévaloir pour toute action, politique, structure, mesure, etc. destinée à combattre ou traiter les cas d'exploitation et d'abus sexuels des enfants. Toute action doit être fondée sur le droit. Chaque enfant est différent, et toute affaire d'abus doit donc être examinée en prenant en considération les besoins de l'enfant pour son rétablissement physique, psychologique et social. Un soutien approprié doit lui être apporté sur la base de cet examen et après que son point de vue a été pris en compte.

C. L'action au niveau régional

15. La Convention de Lanzarote dispose dans son article 4 que « chaque Partie prend les mesures législatives ou autres nécessaires pour prévenir toute forme d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants et pour protéger ces derniers ». Elle détaille ensuite, article par article, les mesures les plus spécifiques devant être prises. Elle ne précise pas, cependant, le type de législation où ces mesures doivent être énoncées. Les articles de la Convention sont souvent transposés dans le droit pénal des Etats membres. Certains articles, cependant, pourraient être mis en œuvre au moyen d'autres instruments législatifs, par exemple dans le domaine de la protection des enfants ou des adolescents, des services d'aide sociale, etc.

16. Le gouvernement central définit l'orientation des politiques sociales et de santé. Toutefois, la décentralisation renforce la démocratie en associant les organes d'autonomie locale et régionale à la prise de décisions, de sorte que les services sont mieux adaptés aux besoins locaux et régionaux. Du fait de la diversité des structures sociales et des besoins, il est non seulement souhaitable mais

⁷ Voir note de bas de page 6.

nécessaire que l'offre de services publics soit elle aussi différenciée, en garantissant cependant la protection des enfants et l'égalité d'accès des enfants et des familles à des services appropriés. Il doit exister pour cela une coordination et une convergence entre les régions, grâce à une coopération entre les organes nationaux, régionaux et locaux, à la mise en place de réseaux pluridisciplinaires et à la diffusion des informations.

17. Le transfert de fonctions et de ressources du pouvoir central vers les autorités locales ou régionales offre de nouvelles voies pour mettre en œuvre les droits fondamentaux énoncés dans la CDE en matière de protection et de participation des enfants, ainsi que des dispositions adaptées aux enfants et aux familles. La souplesse de la Convention de Lanzarote concernant les types de législation permet aux régions à pouvoirs législatifs de transposer ses articles dans leur droit régional pour les domaines relevant de leurs compétences et de mettre ainsi leur législation et les textes d'application en conformité avec la Convention. Elle laisse aussi une grande latitude pour appliquer les mesures énumérées dans la Convention sous la forme de politiques au niveau régional.

i. Coordination, coopération, données statistiques et recherche

18. La création d'un organe régional compétent et indépendant pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels est d'une importance capitale pour la mise en œuvre d'une stratégie globale, multi-organismes et interdisciplinaire, ainsi que pour la coordination aux niveaux national et local. Cet organe peut être une unité au sein d'une instance destinée plus largement à promouvoir et protéger les droits de l'enfant. Ce qui importe surtout, c'est que cet organe bénéficie de ressources suffisantes et que ses responsabilités soient clairement définies.

19. Cet organe régional aura pour rôle d'engager la coopération et d'assurer la coordination entre les divers organismes s'occupant de la prévention et du traitement des cas d'abus et d'exploitation sexuels des enfants, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale et de la santé, ainsi que des autorités policières et judiciaires ; il coopèrera avec les organismes nationaux et locaux chargés de veiller au respect des droits de l'enfant dans le traitement des cas d'exploitation et d'abus sexuels des enfants ; il devra avoir une vue d'ensemble de la totalité des interventions, des services et des ressources relatifs à la violence sexuelle à l'égard des enfants proposés par des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, afin d'être en mesure de les coordonner. La collecte et la diffusion des bonnes pratiques relevées dans la région et ailleurs, le rôle de conseil et la mise en réseau seront aussi des aspects importants de cette fonction.

20. L'existence et l'accessibilité d'informations fiables sur la nature des violences sexuelles envers les enfants tiennent une place essentielle dans la lutte contre l'exploitation et l'abus sexuels des enfants. Les régions devraient mettre en place ou désigner un point de contact pour la collecte de données et la diffusion d'informations auprès des partenaires concernés et de la société civile. La collecte systématique de données statistiques devrait être entreprise, notamment sur le taux d'incidence ou le nombre de signalements auprès des services de protection de l'enfance, les différents types de violence (par exemple les activités par internet, la traite ou l'inceste), les situations à risque, les effets nuisibles et les signes et symptômes observables chez les enfants victimes de violences sexuelles, les recours aux forces de l'ordre, les mises en examen et les condamnations par les tribunaux. Ces données devront couvrir tous les facteurs nécessaires pour étudier et évaluer la prévalence des cas d'exploitation et d'abus sexuels des enfants, et inclure notamment des données démographiques, des informations sur les groupes vulnérables d'enfants en situation de risque, les auteurs des infractions, etc., ainsi que des informations sur les actions et le soutien dont bénéficient les enfants victimes et leurs familles.

21. Les régions devraient encourager et soutenir la recherche, par exemple par la coopération avec les universités, en vue d'une meilleure compréhension du phénomène de l'exploitation et de l'abus sexuels des enfants et de leurs conséquences sur le bon développement des enfants. Des enquêtes devraient être menées régulièrement auprès des élèves des écoles primaires et secondaires afin de mesurer la prévalence et les caractéristiques du phénomène. La recherche pourra aussi servir à développer à l'échelle régionale des mesures de prévention et d'intervention basées sur ses résultats.

ii. La sensibilisation

22. La sensibilisation du grand public au phénomène de l'exploitation et de l'abus sexuels des enfants peut être plus efficace à l'échelle des régions qu'au niveau local ou national. La capacité des autorités locales à mener des efforts de prévention de grande envergure peut être relativement limitée, tandis

que le pouvoir central ne disposera pas toujours des moyens structurels et culturels requis pour mettre en œuvre les stratégies diversifiées nécessaires. En revanche, les régions peuvent promouvoir et conduire des campagnes de sensibilisation à l'intention du grand public, de préférence en coopération avec les organismes locaux et centraux. Elles peuvent soutenir et financer des programmes et des projets du tiers secteur visant à promouvoir la participation des enfants, des parents, des médias et du secteur privé à la lutte contre l'exploitation et l'abus sexuels.

23. Des programmes éducatifs et de sensibilisation spécifiques devraient être mis en œuvre par les régions pour répondre aux besoins des parents, des enfants et des professionnels qui travaillent en contact avec des enfants. Des mesures devraient être prises pour garantir que les enfants, au cours de la scolarité primaire et secondaire, reçoivent des informations adaptées à leurs capacités – à chaque âge – sur le risque d'abus et d'exploitation sexuels et sur les moyens de s'en protéger. L'approche pédagogique la plus efficace consiste à évoquer ces questions dans le cadre général de l'information sur la sexualité. Il convient notamment d'insister sur les nouvelles technologies de la communication, en particulier les comportements dangereux sur internet. Les informations devront être fournies dans un langage adapté, refléter les besoins des enfants selon leur âge et leur stade de développement et s'adresser en particulier aux enfants et aux familles vulnérables.

24. Le concept de sensibilisation de la règle « On ne touche pas ici » de la campagne UN sur CINQ du Conseil de l'Europe est un bon exemple de la manière dont on peut aider les parents à expliquer à leurs enfants les parties du corps où d'autres personnes peuvent les toucher, comment réagir en cas d'abus et vers qui se tourner pour trouver de l'aide. Les enfants apprennent ainsi que leur corps leur appartient, qu'il y a de bonnes et de mauvaises caresses, de bons et de mauvais secrets, et qu'il est important qu'ils parlent à quelqu'un en qui ils ont confiance. L'un des messages clés doit être que l'abus sexuel est toujours de la responsabilité de l'adulte, et jamais de celle de l'enfant, et que les enfants doivent parler de ce qu'ils ont subi à une personne en qui ils ont confiance. Les médias régionaux, qui jouent un rôle important dans toute activité de sensibilisation, peuvent être invités à diffuser les spots de télévision sur la règle « On ne touche pas ici », contribuer à la diffusion d'informations et promouvoir un dialogue à but éducatif.

25. Un autre thème éducatif important qui doit être évoqué entre les parents et les enfants concerne les dangers associés aux nouvelles technologies de la communication telles qu'internet, la téléphonie mobile et les autres médias électroniques. Ces technologies proposent des espaces sociaux mondialisés qui n'existaient pas lorsque la plupart des parents actuels étaient eux-mêmes des enfants. Les enfants d'aujourd'hui sont les premiers à explorer et utiliser cette forme de communication et ils sont souvent bien plus au fait que leurs parents et que les autres adultes sur l'utilisation, les compétences et la compréhension de ces technologies. Les stratégies de protection doivent donc s'appuyer sur la grande expertise des enfants, et surtout des adolescents, en veillant à ce qu'ils participent pleinement à la conception et la mise en œuvre des programmes et des actions de prévention. En outre, il est de plus en plus attesté que les parents impliqués qui partagent la navigation sur internet avec leurs enfants et sont disposés à parler des questions liées à cette pratique constituent le meilleur rempart pour leurs enfants. Les parents devraient donc être encouragés à communiquer avec leurs enfants sur les risques liés aux nouvelles technologies et à s'informer eux-mêmes sur ces questions.

iii. Mesures spéciales de protection et de prévention

26. Les autorités régionales devraient veiller à ce que tous les professionnels qui travaillent pour et avec les enfants, y compris au sein d'organisations privées assurant des tâches pour le compte de l'Etat, aient l'obligation de signaler aux services de protection de l'enfance ou à tout autre organisme compétent les cas d'abus et d'exploitation sexuels, et que le respect de cette obligation ne constitue pas une violation des règles de confidentialité en vigueur. Les dispositions légales à cet effet sont essentielles pour détecter les abus et éviter que des enfants subissent d'autres préjudices. Les professionnels doivent pouvoir signaler les cas d'abus sans trahir la confiance d'un enfant chaque fois qu'ils ont des motifs raisonnables de penser qu'il peut être victime d'abus ou d'exploitation sexuels. La manière dont les différents organismes respectent leurs obligations de signalement devrait être étudiée et faire l'objet d'un suivi régulier.

27. Les autorités régionales devraient encourager le grand public, au moyen de campagnes de sensibilisation, à signaler aux services de protection de l'enfance ou à tout autre organisme compétent les cas où il y a des motifs raisonnables de penser qu'un enfant est victime d'exploitation ou d'abus

sexuel. Les régions pourraient d'ailleurs préparer des lignes directrices expliquant les réponses à apporter ou les mesures à prendre par le grand public en cas de soupçon.

28. Dans leurs domaines de responsabilité, les autorités régionales devraient veiller à ce que toutes les personnes qui travaillent avec des enfants reçoivent une formation adéquate sur les phénomènes de l'exploitation et de l'abus sexuels, y compris sur les droits des enfants dans ces circonstances et sur l'attitude à avoir en cas de soupçon de violences sexuelles. Ces personnes sont notamment celles qui travaillent au sein des services sociaux, des secteurs de l'éducation, de la santé, de la justice et des forces de l'ordre, et dans les domaines du sport, de la culture et des activités de loisirs. Les professionnels devraient recevoir une formation sur l'application des méthodes de participation destinées à garantir que les enfants soient entendus et que leur parole soit prise au sérieux. Il s'agirait notamment de leur apprendre à communiquer avec les enfants quel que soit leur âge, leur stade de développement et leur situation de vulnérabilité et à établir avec eux une relation de confiance fondée sur le respect mutuel et la cordialité. En outre, les systèmes de protection de l'enfance doivent aussi intégrer la sensibilisation aux besoins relatifs à l'exploitation et l'abus sexuels en lien avec internet.

29. En l'absence de lignes directrices ou de réglementations au niveau national, les autorités régionales devraient prendre des mesures pour interdire l'exercice de professions impliquant des contacts réguliers avec des enfants pour les personnes qui ont été condamnées pour des actes d'exploitation ou d'abus sexuels des enfants. Les professionnels travaillant avec et pour les enfants devraient faire l'objet d'un contrôle et d'un suivi régulier afin de garantir la responsabilité, l'obligation de rendre compte et la coopération interdisciplinaire entre les diverses professions par l'échange des expériences et des bonnes pratiques. Si des règles existent au niveau national, les autorités régionales devraient veiller à leur mise en œuvre.

30. Des procédures doivent être en place au niveau régional pour garantir qu'une réponse appropriée est apportée en cas de soupçon de traite des enfants : il peut par exemple s'agir de mesures de protection de l'enfance et de répression, d'actions de sensibilisation, d'information et de conseil et de mesures spéciales de protection pour les enfants victimes de la traite, en coopération étroite avec divers organismes. Un mécanisme de coordination et un suivi de l'assistance devraient être mis en place au niveau régional. Il ne faut pas oublier, au sujet des régions, que la traite n'est pas seulement un phénomène international, mais qu'elle a aussi une dimension nationale, car pour les enfants européens elle s'exerce souvent entre les frontières de leur propre pays.

31. De nombreux pays européens ont créé des lignes d'assistance téléphonique qui permettent aux enfants – et aux adultes qui appellent en leur nom – d'avoir aisément accès à des conseils en gardant l'anonymat. Dans les pays où de tels services n'existent pas, les autorités régionales devraient les mettre en place en proposant une gamme de services allant de l'assistance téléphonique à des conseils personnalisés, de sensibilisation, par le biais d'internet.

iv. La gestion des délinquants sexuels

32. Toute stratégie régionale de prévention et de protection contre l'abus et l'exploitation sexuels, dans le respect de la législation sur la protection des données à caractère personnel, pourrait inclure un système de gestion des délinquants sexuels. Il pourrait s'agir par exemple d'un registre des délinquants sexuels comprenant des informations sur toute personne condamnée, libérée sous caution ou ayant purgé une peine pour des délits sexuels sur mineur. Un tel registre serait utile à la police pour identifier des suspects lorsqu'un délit sexuel a été commis ; il pourrait éventuellement l'aider à prévenir de tels délits et avoir un effet dissuasif sur les éventuels récidivistes. Il ne constituerait pas une peine supplémentaire pour la personne inscrite sur ce registre, mais une mesure destinée à protéger les enfants et la société contre les délinquants sexuels.

33. En ce qui concerne les programmes d'action ou les mesures à l'intention des délinquants sexuels, ceux-ci ne relèvent pas nécessairement du système de sanctions pénales, mais peuvent plutôt être inclus dans les systèmes de santé et de protection sociale, lesquels sont dans de nombreux pays de la compétence des régions.

v. Réponse aux infractions sexuelles commises par des enfants et des adolescents

34. Une des mesures les plus importantes de prévention et de protection contre la violence sexuelle à l'égard des enfants concerne la question des jeunes délinquants et des mineurs qui ont des comportements d'agression sexuelle envers d'autres mineurs. On estime actuellement qu'entre 30 et

50 % des mauvais traitements aux enfants sont le fait d'adolescents de sexe masculin. Le comportement sexuel des jeunes peut être décrit comme un continuum allant de l'expérimentation mutuellement acceptée à des délits aussi graves que le harcèlement ou les viols multiples. De nombreux enfants se livrent à des activités qui relèvent du développement sexuel normal, c'est-à-dire à des comportements qui ne sont pas abusifs et font partie intégrante du processus d'apprentissage. D'autres types de comportements sont nuisibles et ne sont pas appropriés. Les recherches récentes montrent que les taux de récidive des jeunes délinquants sexuels sont très faibles, en particulier lorsque ces adolescents bénéficient d'une thérapie et de diverses autres actions.

35. Les régions pourraient proposer des thérapies bien conçues pour les enfants et les adolescents auteurs d'abus sexuels. Celles-ci ont en effet prouvé leur efficacité et permis de réduire sensiblement le taux de récidive des jeunes délinquants sexuels. Ces programmes doivent s'appuyer sur les atouts et les qualités des jeunes et de leurs familles et offrent de meilleurs résultats s'ils sont mis en œuvre hors de tout cadre institutionnel plutôt que dans une institution où les jeunes seront stigmatisés. Ces programmes ayant un effet considérable pour la prévention et la protection, ils permettront souvent de réaliser une économie sur le long terme. Enfin, il convient de rappeler que les enfants et adolescents qui commettent des délits sexuels ont le droit d'être aidés et de bénéficier de services appropriés pour avoir toutes les chances de se développer sainement, au même titre que tout autre mineur.

D. Réponse adaptée à l'enfant et pluridisciplinaire à l'abus sexuel des enfants

36. La Convention de Lanzarote met l'accent sur le principe d'une approche pluridisciplinaire de la prévention et de l'investigation des cas d'abus et d'exploitation sexuels des enfants. Dans les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (2010), les Etats membres sont encouragés à mettre en place des centres adaptés aux enfants, organismes de tout type, interdisciplinaires pour les enfants victimes et témoins, où ces derniers pourront être interrogés et faire l'objet d'un examen médical dans un but médicolégal, être évalués d'une manière détaillée et recevoir de professionnels qualifiés tous les services thérapeutiques nécessaires. La Recommandation CM/Rec(2011)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles contient la même proposition (§V.E.3).

37. Malheureusement, les enfants victimes d'abus continuent parfois de souffrir après l'acte physique lui-même, lors des nombreux entretiens avec divers organismes sociaux, judiciaires et répressifs. Il est demandé à l'enfant de répéter à de multiples reprises les détails douloureux des violences subies, l'objectif étant de connaître les faits et leur contexte. Bien que ces entretiens répondent à un objectif louable, ils entraînent habituellement un traumatisme affectif supplémentaire pour les victimes. Pour cette raison, la Convention de Lanzarote préconise la mise en place de centres pluridisciplinaires où tous les organismes qui doivent intervenir dans l'investigation des cas d'abus sexuel des enfants – les services sociaux ou de protection de l'enfance, les services de santé, les organes répressifs, le système judiciaire – pourront le faire sous un même toit.

38. Ces dernières années, des centres adaptés aux enfants, multi-organismes et interdisciplinaires pour l'investigation des cas d'abus sexuels des enfants ont été créés dans de nombreux pays d'Europe en vue de veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans ces centres, les entretiens d'investigation sont conduits par des professionnels qualifiés suivant un protocole médicolégal préétabli, et filmés afin de pouvoir être visionnés ensuite par les organismes compétents. Les centres ont aussi pour mission d'assurer une prise en charge globale des enfants victimes et de leurs familles, en proposant des services thérapeutiques aux enfants et des services de conseil aux parents.

39. De tels centres existent aux Etats-Unis depuis un quart de siècle, sous l'appellation de « centres de défense des enfants » (*Children's Advocacy Centres*). En Europe, le premier centre – le *Barnahus* (Maison des enfants) – a été établi en Islande à la fin des années 1990, et plus d'une trentaine de centres analogues ont depuis été créés, notamment en Suède, en Norvège, au Danemark, en Croatie et aux Pays-Bas. Les expériences positives de ces pays montrent que cette approche offre une bonne solution pour protéger les droits des enfants victimes d'abus sexuels au-delà des différences sociopolitiques et culturelles. Des centres adaptés aux enfants, multi-organismes et interdisciplinaires devraient être créés par les régions sur tout leur territoire, en particulier lorsque le coût de ces centres ne serait pas trop élevé pour les villes et les localités.

40. La Convention de Lanzarote appelle à la désignation d'une personne ou d'un organisme qui serait chargé de sensibiliser le grand public au sujet de l'exploitation et de l'abus sexuels des enfants. Les régions devraient instaurer à cette fin des médiateurs ou des commissaires régionaux des enfants, qui pourraient aussi contrôler la mise en œuvre des droits des enfants.

E. Conclusion

41. Si le droit international impose aux Etats de respecter leurs obligations internationales, les dispositions de la Convention de Lanzarote ne doivent pas nécessairement être transposées dans le droit national. La Convention permet une certaine souplesse et, si de nombreuses mesures sont transposées dans le droit pénal et parfois le droit civil des Etats membres, d'autres relèvent des compétences législatives et réglementaires spécifiques des régions et peuvent se traduire dans les politiques adoptées à ce niveau.

42. Les régions jouent un rôle essentiel dans l'offre des services de protection de l'enfance et, du fait de leur proximité, elles peuvent servir au mieux les intérêts de l'enfant dans la réglementation et la gestion de ces questions. Sans préjudice des rôles, des fonctions et des compétences propres à chaque niveau de gouvernement – national, régional et local – les régions peuvent prendre des mesures législatives et administratives appropriées pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants.