

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



17e SESSION PLENIERE
CG(17)9
18 août 2009

Prévenir la violence à l'égard des enfants

Commission de la Cohésion sociale
Rapporteur : Pia BOSCH I CODOLA, Espagne (R, SOC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs.....	6

Résumé

La violence à l'égard des enfants est un phénomène qui existe dans tous les pays et qui concerne des personnes très différentes sans distinction de culture, de classe, d'éducation, de revenu, d'origine ethnique ou d'âge.

Le Conseil de l'Europe a entrepris la rédaction des *Lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence*, qui propose un cadre national systématique et multidisciplinaire pour prévenir et combattre tous les actes de violence à l'égard des enfants.

Ce rapport vise à contribuer à ces lignes directrices en explorant les spécificités du rôle que les pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe peuvent jouer pour prévenir cette violence et protéger leurs citoyens les plus vulnérables et à appuyer la finalisation et l'adoption de ces lignes directrices

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
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. La violence à l'égard des enfants est un problème de portée mondiale dont on ne peut que difficilement deviner l'ampleur réelle car la majorité des cas continuent de ne pas être signalés. En outre, l'étendue du phénomène connu varie en fonction des définitions adoptées et des procédures de déclaration en place.

2. Il est clair que cette violence, qui se produit principalement dans le contexte des châtiments infligés par les parents, est non seulement une violation des droits de l'enfant mais a aussi un incidence directe sur la santé physique et mentale des victimes ainsi qu'un impact socio-économique sur la communauté dans son ensemble.

3. Alors que les procédures pénales et la plupart des procédures civiles relèvent d'ordinaire de la compétence de l'Etat, certaines questions essentielles de la protection des enfants peuvent relever des régions ou des collectivités locales, comme la réglementation et l'organisation des services socio-sanitaires ainsi que l'adoption de normes qualitatives spécifiques relatives aux services de protection de l'enfance.

4. De plus, les pouvoirs locaux et régionaux ont généralement des compétences institutionnelles importantes qui peuvent servir à équilibrer la répartition sur leur territoire des ressources allouées à la protection des enfants, en harmonisant les besoins, les ressources et les priorités au niveau local avec les normes nationales et internationales.

5. *Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence*, ancrées dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, visent à promouvoir le développement et la mise en œuvre de cadres nationaux de protection des enfants contre la violence.

6. Le rapport, la recommandation et la résolution du Congrès visent à appuyer pleinement les lignes directrices, à y contribuer et à les compléter en explorant certaines des spécificités du rôle des collectivités locales et régionales dans le contexte des cadres nationaux susmentionnés.

7 Le Congrès demande donc aux collectivités locales et régionales de faire connaître les lignes directrices, et en particulier les points relatifs aux collectivités locales et régionales, aux acteurs pertinents sur leurs territoires et d'établir un lien avec le point de contact mandaté pour faire la liaison avec les autorités chargées de la protection de l'enfance et le Conseil de l'Europe.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission de la Cohésion sociale le 28 avril 2009.

Membres de la Commission :

Valerio Prignachi (Président), E. Haider (Vice-Président), V. Rogov (Vice-Président), C. Aksoy, M. Aliev, S. Altobello, A. Antosova, S. Barnes, B. Belin, S. Berger (remplaçant : P. Schowtka), S. Bohatyrchuk-Kryvko, J.-M. Bourjac, S. Casey, M. Castro Almeida, A. Clemente Olivert, L. Chunaeva, A. Colucci, I. Dragunkina, A. Esen, J. Eugster-Van Bergeijk, P. Filippou, M. Gerasymenko, S. Geirsson, M. Gojkovic (remplaçante : D. Davidovic), I. Henttonen, U. Hiller (remplaçant : G. Krug), G. Horvath, T. Karol, M. Khan (remplaçant : J. Edney), W. Krochmal, I. Kuret, F. Lastra Valdes (remplaçante : P. Bosch / Codola), B.-M. Lövgren, D. Lloyd-Williams, E. Maurer, A. Mimenov, V. Panciuc, D. Ronga, R. Roperio Mancera, E. Simonetti (remplaçante : P. Muratore), J. Smyla, C. Tascon-Mennetrier, G. Thum, R. Tirlé, A. Toader, E. Van Vaerenbergh, F. Wagner, J. Warmisham, P. Wies, C. Yusifov.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : D. Rios et M. Grimmeissen

8. Le Congrès invite en outre les collectivités locales et régionales à incorporer les trois dimensions ci-après dans leurs stratégies de protection de l'enfance :

Formation de réseaux et planification participative

a. faire pression en faveur de la mise en place de mécanismes permanents de coordination avec l'Etat afin d'harmoniser les politiques spécifiques pour les enfants et celles, plus générales, touchant leurs conditions de vie et l'intégration de la prévention et des droits de l'enfant dans les législations, programmes, actes administratifs et réglementaires aux niveaux national et régional ;

b. promouvoir la coordination et la formation de réseaux analogues interinstitutionnels et multidisciplinaires au sein des niveaux décentralisés du gouvernement en mettant en place des mécanismes qui agiraient sur différents niveaux pour s'assurer :

i. au niveau administratif, de l'intégration des différentes politiques, de l'évaluation des processus en cours, des résultats et de la promotion des initiatives spécifiques telles que la formation, la collecte de données et l'adoption de protocoles de procédures ; et

ii. au niveau de la gestion de services, du recours à une équipe multidisciplinaire optimisant les ressources professionnelles lorsqu'il n'est ni possible ni rentable de créer une équipe spécialisée permanente, et limitant le risque de chevauchement et les délais dans les interventions;

c. établir une coopération formalisée entre les services de protection de l'enfance, les foyers d'accueil et les services pour les femmes victimes de violence domestique afin de prendre clairement en compte les problèmes liés au témoignage d'actes de violence et de mobiliser toutes les ressources disponibles pour les interventions et les réponses d'urgence ;

d. définir un plan d'action au niveau local avec les principaux acteurs, notamment les associations professionnelles et volontaires pertinentes et les ONG par une approche ouverte et consensuelle dite de « planification participative ». Celle-ci serait formalisée par un accord-cadre exposant les objectifs stratégiques, les priorités d'action, l'allocation de ressources financières, structurelles et professionnelles, les normes de services et de qualité et les modes de coordination entre les services locaux et tous les autres acteurs pertinents ;

Règlementation et normes de qualité

e. mettre en oeuvre, conformément aux normes nationales et internationales, un ensemble de paramètres et d'indicateurs qualitatifs visant à ce que tous les services de protection de l'enfance adoptent des systèmes de gestion de qualité dans le secteur public et dans le secteur privé, notamment des procédures d'autorisation pour la mise en place de tels services et la supervision des travailleurs ;

f. élaborer des lignes directrices régionales qui exposent clairement les procédures, les rôles et objectifs des interventions pour détecter les cas, l'évaluation et la protection, notamment la réponse à apporter dans les situations d'urgence pour réduire la marge d'arbitraire ou des délais injustifiés ;

g. envisager le développement et la promotion d'un ensemble de lignes directrices éthiques pour traiter de la divulgation des abus dans le cadre du système judiciaire, et des secteurs de l'éducation, du travail social et des soins de santé ;

h. créer une série de repères et de normes de qualité respectueux de l'enfant pour encourager les organisations, les industries, et les sociétés privées à adopter des politiques respectueuses de l'enfant et hostiles à la violence et à l'exploitation et exiger, par exemple dans le cas du tourisme sexuel, que les voyagistes et les agences de tourisme locales adoptent un code de conduite et sensibilisent leurs clients à cette exploitation;

i. veiller à ce que toutes les mesures de protection adoptées par les services locaux répondent aux besoins spécifiques des enfants handicapés, réfugiés et autres enfants déplacés, des enfants issus de groupes minoritaires ou des mineurs non accompagnés ;

Suivi et évaluation

j. assurer un suivi et une évaluation en continu des plans et politiques de prévention par un processus de bas en haut, soumis à un contrôle, impliquant toutes les principales parties prenantes ;

k. instituer un médiateur régional ou des mécanismes indépendants pour surveiller l'application des droits des enfants et des instruments ainsi que les possibilités qu'ont les enfants de faire rapport de la violence dont ils souffrent dans le cadre familial ou extra familial, par exemple à l'école ou dans des services de protection de l'enfance.

9. Le Congrès invite le Conseil économique et social (ECOSOC) du Comité des régions de l'Union européenne à promouvoir une analyse de l'incidence de l'actuelle crise sociale et économique sur le niveau de protection sociale et de l'aide sociale aux enfants et aux familles, en tenant compte notamment des enfants les plus vulnérables tels que les enfants handicapés, les migrants et les mineurs non accompagnés.

10. Le Congrès prie les associations des collectivités locales et régionales à diffuser le contenu de la présente résolution, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ainsi que les *Lignes directrices du Conseil de l'Europe pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence*.

11. Le Congrès s'engage à continuer à contribuer aux travaux du programme « Construire l'Europe pour et avec les enfants », par sa Commission de la cohésion sociale et en participant à la Plate-forme sur les droits de l'enfant lancée en juin 2009.

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. Bien que la violence à l'égard des enfants soit un problème d'ordre mondial, c'est aussi un problème caché ; bon nombre de cas ne sont pas signalés et dans de nombreux lieux ces mauvais traitements sont hélas encore largement admis et perçus comme naturels.

2. Un document de politique générale ancré dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et l'acquis du Conseil de l'Europe qu'il synthétise, ainsi que dans d'autres normes internationales pertinentes et conçu pour promouvoir le développement et la mise en œuvre de cadres nationaux multidisciplinaires est depuis fort longtemps nécessaire.

3. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux accueille donc avec satisfaction les Lignes directrices du Conseil de l'Europe pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence établies par le programme « Construire l'Europe pour et avec les enfants », ainsi que l'action et la pratique qu'elles exposent aux niveaux national, régional ou local.

4. Bien souvent, le gouvernement central est chargé de définir les principales orientations des politiques publiques ou les niveaux de base des services à dispenser dans le pays dans le domaine des politiques sociales et sanitaires. Néanmoins, la prévention de la violence à l'encontre des enfants et leur protection, en première ligne, relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales.

5. De solides politiques de protection sociale fondées sur le développement d'un système de services local et intégré pour les enfants et les familles peuvent servir de réponse effective pour optimiser les maigres ressources dans une période de risque croissant d'exclusion sociale et de pauvreté. Les améliorations dans ces domaines portent sur certains des principaux facteurs de risques liés à la violence familiale à l'encontre des enfants et devraient donc permettre de réduire le nombre de mauvais traitements dont les enfants sont victimes.

³ Voir note de bas de page 2.

6. En outre, les régions et les collectivités locales ont souvent des pouvoirs législatifs et réglementaires spécifiques dans le domaine des politiques sociales et sanitaires, des politiques de protection sociale et de l'éducation et peuvent donc promouvoir une action d'intégration afin que la prévention de la violence à l'encontre des enfants devienne un objectif transversal pour toutes les politiques concernant directement ou indirectement la vie des enfants et des familles.

7. Le rapport, la recommandation et la résolution du Congrès visent donc à appuyer pleinement les Lignes directrices, y contribuer et les compléter en explorant certaines spécificités du rôle des collectivités locales et régionales dans le contexte des cadres nationaux et en mettant en valeur plusieurs aspects clés.

8. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres de donner son plein appui aux *Lignes directrices du Conseil de l'Europe pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence* qui leur seront présentées pour adoption en novembre 2009.

9. Le Congrès demande en outre au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres à :

a. s'assurer qu'un plan national d'action est institué ou, s'il existe déjà, qu'il est bien mis en œuvre, suite à un processus de coopération impliquant les administrations centrales, les régions et les collectivités locales ainsi que les représentants de la société civile conformément aux lignes directrices et en ayant dûment égard aux besoins spécifiques des enfants handicapés, des réfugiés et autres enfants déplacés, des enfants issus de groupes minoritaires ou des enfants sans parents ;

b. établir un mécanisme de coordination entre ministères dotés de responsabilités spécifiques pour la mise en œuvre de toute stratégie nationale de prévention afin de garantir une intégration optimale des politiques, leur suivi et évaluation en commun ainsi que la coopération en adoptant le plan d'action ;

c. considérer la prévention de la violence, la protection des enfants et leur traitement comme des services essentiels non temporaires et faire en sorte qu'ils fassent partie intégrale des activités normales des services socio-sanitaires ;

d. apporter les changements législatifs requis aux lois nationales pour que :

i. tous les professionnels travaillant avec les enfants soient obligés de signaler les cas présumés de violence dont les enfants sont victimes dans le secteur public et dans le secteur privé ;

ii. des procédures judiciaires respectueuses de l'enfant soient mises en place ;

iii. les enfants soient informés et sensibilisés à ce qui se passe tout au long de leurs contacts avec les services sociaux et les autorités judiciaires ;

iv. les enfants soient accompagnés et soutenus pendant la procédure judiciaire par un médiateur représentant leurs intérêts, légaux et autres ;

e. définir un ensemble de normes minima au niveau national ainsi que le niveau de services afin de garantir l'uniformité des interventions visant à soutenir les familles à risque, et protéger les enfants vulnérables et les enfants victimes de violence ;

f. veiller à ce que toute réforme de décentralisation au niveau national reflète les obligations et engagements pris à l'égard des instruments européens et autres instruments internationaux et régionaux qui réaffirment les droits des enfants, en particulier la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et ses Protocoles facultatifs ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ;

g. garantir un financement stable en faveur des services de protection de l'enfance, et veiller à ce que les collectivités locales et régionales disposent de ressources humaines et financières nécessaires à cet égard, en particulier en cas de transfert des responsabilités aux niveaux décentralisés ;

h. garantir une coordination politique et administrative permanente entre les niveaux étatiques et décentralisés de gouvernance en mettant en place un mécanisme de suivi des plans d'action nationaux/régionaux, créant un consensus, mettant en commun des responsabilités et intégrant la prévention de la violence et les droits de l'enfant dans les législations, programmes et administrations aux niveaux national et régional ;

i. s'assurer que leurs collectivités régionales et locales sont informées de la mise en place d'un point de contact mandaté pour servir de lien entre leurs autorités chargées de la protection de l'enfance et le Conseil de l'Europe et qu'elles connaissent ce point de contact.

10. Le Congrès s'engage à réaliser les deux principaux objectifs des initiatives du Conseil, à savoir soutenir l'application des normes internationales dans le domaine des droits de l'enfant, en insistant sur la responsabilité des autorités aux niveaux local, régional et national et sur leur obligation de rendre des comptes, et à faire en sorte que la dimension « enfant » soit prise en compte dans toutes les politiques et activités des Etats membres et favoriser cette approche aux niveaux régional et local. Il s'engage donc à continuer à contribuer aux travaux du programme « Construire l'Europe pour et avec les enfants », par sa Commission de la cohésion sociale et en participant à la Plate-forme sur les droits de l'enfant lancée en juin 2009.

C. EXPOSE DES MOTIFS⁴

1. Introduction

1.1 Violence à l'égard des enfants, le phénomène, le contexte

1. La violence à l'égard des enfants est un phénomène mondial de très grande ampleur mais dont on ne peut que deviner l'ampleur réelle car la majorité des cas continuent de ne pas être signalés et l'étendue du phénomène connu varie en fonction des définitions adoptées et des procédures de déclaration en place.

2. La collecte des données et les systèmes de suivi disponibles en Europe sont limités, il est de ce fait difficile de bien appréhender le problème et de le résoudre. Il existe donc une forte demande de recherches sur l'incidence et la prévalence du phénomène, sur les effets à long terme et les causes de la violence contre les enfants ainsi que sur les facteurs de protection et de risques.⁵

3. Aux fins du présent rapport, le Congrès considère que la violence contre les enfants comprend « toutes formes de mauvais traitements physiques et psychologiques, abus sexuels, négligence, exploitation commerciale ou toute autre exploitation, nuisant réellement ou potentiellement à la santé, la survie, le développement ou la dignité de l'enfant, dans le contexte d'une relation de responsabilité, de confiance ou de pouvoir ».⁶

4. Cette définition recouvre une vaste gamme de comportements qui portent atteinte au développement social, psychologique, cognitif et physique d'un enfant. La définition englobe des attitudes et comportements caractérisés par l'action, l'omission ou la négligence, et pouvant se produire dans le milieu familial ou extrafamilial. En outre, elle porte aussi sur les actes de violence commis par un adulte ou un mineur – il ne faut pas oublier que les enfants peuvent également maltraités par leurs frères et sœurs.

⁴ Préparé avec la contribution de Donata Bianchi, chercheur, Istituto degli Innocenti, Florence, Italie.

⁵ Les facteurs de risques sont des facteurs susceptibles de contribuer aux mauvais traitements et aux actes de négligence qui tiennent également compte de la nature des parents, des curateurs des familles et des communautés. Les facteurs de protection sont ceux qui encouragent des familles fiables et de soutien ainsi que la résilience chez les enfants.

⁶ Rapport sur la consultation pour la prévention des abus d'enfants de l'OMS (en anglais) 29–31 mars 1999. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1999 (document WHO/HSC/PVI/99.1).; Krug EG *et al.*, eds. Rapport mondial sur la violence et la santé Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2002.

5. De nombreux actes de violence physique et psychologique contre les enfants se produisent dans le contexte des châtiments infligés par les parents et du contrôle exercé par ces derniers. Les formes humiliantes de châtiment ou de traitement sans agression physique peuvent être aussi dommageables pour les enfants, comme l'a signalé le Forum pour l'enfance et la famille du Conseil de l'Europe (tenu à Vienne en avril 2004) en concluant que la violence constitue un problème de santé grave en Europe, qui requiert des mesures de sensibilisation et de prévention.

6. Il convient d'accorder aussi une attention aux problèmes liés à certaines pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé physique, mentale, émotionnelle et sociale des enfants comme la mutilation génitale des femmes, les mariages forcés et les mariages d'enfants, ou les violences motivées par l'honneur. Les expériences sur le terrain laissent à penser qu'en pareils cas une procédure judiciaire seule ne suffit pas, il importe plutôt de modifier le modèle éducatif et de changer les croyances bien enracinées, et d'apporter un soutien aux victimes.

1.2 Prévalence de la violence contre les enfants

7. Un sondage Unicef de 2001, fondé sur des entretiens personnels avec 15 200 enfants âgés de 9 à 17 ans dans 35 pays d'Europe centrale et orientale, indique que 59% des enfants ont connu des comportements violents ou agressifs au sein de leurs familles ; 61% de ces enfants résident en Europe centrale et orientale et 54% en Europe occidentale. On sait aujourd'hui qu'environ 20% des femmes et 5 à 10% d'hommes ont souffert d'abus sexuels en tant qu'enfants.⁷

Conséquences à court et long terme de la violence

8. Il est prouvé que la violence contre les enfants a des conséquences graves à court et long terme sur la santé physique, mentale, émotionnelle et sociale des victimes. L'étude menée par Adverse Childhood Experiences⁸ (ACE) aux Etats-Unis montre qu'il existe une interdépendance entre les mauvais traitements que les enfants subissent et le tabagisme, l'obésité, l'alcoolisme, la toxicomanie, les maladies sexuellement transmissibles, la dépression et le suicide, une fois parvenus à l'âge adulte. De plus, les personnes ayant été victimes d'abus en tant qu'enfants et ayant connu en particulier un grand nombre d'expériences négatives courent davantage le risque d'avoir des maladies cardiovasculaires, le cancer, des attaques, le diabète, des maladies du foie et d'une manière générale d'avoir une santé fragile.

9. La violence contre les enfants a aussi des conséquences fatales immédiates ; une estimation de l'Organisation mondiale de la Santé indique qu'en 2000 quelque 57 000 enfants de moins de 15 ans ont été victimes d'un homicide. Ce sont les enfants les plus jeunes qui courent les plus grands risques. Les causes les plus fréquentes de décès sont les blessures à la tête, les lésions abdominales, et l'asphyxie.

10. En outre, les coûts pour l'individu ne peuvent être dissociés des coûts sociaux et économiques engendrés par la violence et qui comprennent les soins médicaux, la santé mentale et les soins en cas de toxicomanie pour les victimes, les auteurs et les familles; les dépenses liées au système de justice pénale ; les coûts de protection sociale, les dépenses liées à la protection des enfants ; et l'éducation spéciale dans les systèmes scolaires.⁹

⁷ Voir note de bas de page 6.

⁸ L'étude de l'ACE montre qu'il existe une forte relation d'interdépendance entre les expériences émotionnelles de l'enfant, la santé psychique et physique de l'adulte et les principales causes de mortalité aux Etats-Unis. De plus, les facteurs temporels de l'étude montrent clairement que le temps ne permet pas de guérir certaines expériences négatives de l'enfance vécues par une large proportion d'Américains d'âge moyen et de classe moyenne.

⁹ En 1996, selon une étude menée au Royaume-Uni, la charge économique totale résultant de la violence contre les enfants, pourrait être évalué à 735 millions de livres. *Report of the National Commission into the Prevention of Violence to Children*, Londres, H.M. Stationery Office, 1996.

2. Action internationale

11. Les obligations du gouvernement et des collectivités décentralisées sont clairement énoncées à l'article 19, première partie de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, signée et ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. La Convention des Nations Unies et ses Protocoles facultatifs¹⁰, ainsi que les activités et observations générales du Comité des droits de l'enfant, ont joué un rôle majeur dans la sensibilisation des communautés, des professionnels et du grand public ainsi que des gouvernements et des organisations internationales.

12. Le Rapport mondial sur la violence et la santé de 2002 de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), et la Résolution de l'Assemblée mondiale de la Santé de 2003 sur la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport, a examiné les conséquences sur la santé publique des mauvais traitements infligés aux enfants et souligné le rôle de la santé publique dans les services de prévention, de recherche et de planification pour les victimes.

13. L'étude du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la violence contre les enfants, a été un jalon important qui a permis de sensibiliser davantage au phénomène à l'échelle mondiale, régionale et nationale, en mettant en valeur la contribution de chaque acteur. Le message central de cette étude est qu'aucune violence à l'encontre des enfants ne peut se justifier ; toute violence à l'encontre des enfants peut être prévenue.

14. Il y a lieu aussi de mentionner la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie (2004/68/JHA) et la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JHA).

3. Action du Conseil de l'Europe

15. Le Conseil de l'Europe a combattu activement toutes les expressions de violence contre les enfants par la promotion d'innovations législatives, de stratégies de prévention et des actions directes dans toute une gamme de domaines préventifs, en vue d'encourager la coopération internationale, ainsi que des réformes et politiques aux niveaux national et infranational.

16. Parmi les textes normatifs, les activités de sensibilisation et les projets pilotes du Conseil dans ce domaine, il convient surtout de relever la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE 197), la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STCE 160), le programme transversal « Construire l'Europe pour et avec les enfants », lancé en avril 2006 par le Conseil de l'Europe pour intégrer les droits de l'enfant dans toutes les activités de l'organisation,¹¹ et la Stratégie de Stockholm : « Vers des lignes directrices européennes sur une justice adaptée aux enfants en Europe 2009-2011 » adoptée par le Comité des Ministres en novembre 2008. La Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE 201), qui est le premier traité international à ériger en infraction pénale l'abus sexuel, n'est pas encore entrée en vigueur.

¹⁰ Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés AG. Résolution 54/263, Annexe I, 54 NU Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n°49 point 7, NU Doc. A/54/49, Vol. III (2000), *entré en vigueur le 12 février 2002* ; et Protocole facultatif se rapportant 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 AG Rés. 54/263, Annexe II, 54 NU. Documents officiels de l'Assemblée générale Supplément n° 49 point 6, NU. Doc. A/54/49, Vol. III (2000), *entré en vigueur le 18 janvier 2002*.

¹¹ Voir « Stratégie 2009-2011 - Construire une Europe pour et avec les enfants » : www.coe.int/children

3.1 Lignes directrices du Conseil de l'Europe pour la promotion et la protection des droits de l'enfant

17. Suite aux recommandations figurant dans l'étude des Nations Unies sur la violence contre les enfants et les travaux susmentionnés du Conseil de l'Europe et rappelant les récentes Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant de 2007, le Conseil de l'Europe a établi ses *Lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence*. Elles ont été officiellement présentées à une conférence de haut niveau sur les droits de l'enfant à Stockholm (septembre 2008)¹² et devraient être adoptées en juin 2009 par la récente Plate-forme du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant à laquelle le Congrès participera.

18. Les lignes directrices, bien que destinées à l'origine aux décideurs politiques aux niveaux national, régional et local, s'adressent aussi à l'ensemble des professionnels travaillant pour et avec les enfants, ainsi qu'aux familles, à la société civile, aux divers groupes sociaux, aux médias et aux enfants eux-mêmes.

19. Les lignes directrices proposent un cadre national systématique et multidisciplinaire pour prévenir et combattre toute violence à l'égard des enfants. Elles devront en outre stimuler un changement culturel fort nécessaire de la perception des enfants comme acteurs du changement et de l'enfance dans l'ensemble de la société.

20. Les lignes directrices proposent une action et pratique dans divers domaines : cadres juridiques pour la protection des enfants victimes et la poursuite effective des auteurs de crimes ; la formulation de politiques de prévention, la promotion des droits de l'enfant, leur bien-être et le rôle de la famille, la définition des normes de protection de l'enfance, l'approbation de politiques pour l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration et le développement d'une action intégrée nationale, régionale et locale dans le contexte du cadre constitutionnel des Etats membres du Conseil de l'Europe.

21. Les lignes directrices soulignent la valeur du programme « Construire une culture des droits de l'enfant » ainsi que la prévention par des initiatives de sensibilisation, la formation et la sensibilisation des médias et des nouveaux secteurs technologiques ; l'importance de la mise en œuvre de systèmes et de mécanismes respectueux de l'enfant pour signaler les abus, pour garantir l'accès aux programmes de rétablissement et de réadaptation et soutenir les enfants dans les procédures judiciaires. Elles traitent également des problèmes liés à la collecte et au suivi des données, de la constitution de bases de données nationales, de la promotion de la recherche et de la coopération internationale.

22. Les Etats membres sont invités à désigner un centre national de coordination sur les droits de l'enfant et la protection des enfants contre la violence, dont le mandat consisterait notamment à servir de lien entre le Conseil de l'Europe et les autorités chargées de la protection de l'enfance, aux niveaux national, régional et local et de coopérer avec le Conseil de l'Europe sur le développement, la mise en œuvre et le suivi des stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence.

3.2 Action du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

23. La question de la prévention de la violence contre les enfants et de la mise en œuvre de leurs droits n'est pas nouvelle pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux qui a adopté une recommandation sur la question de la violence au sein de la famille en 1985 et s'intéresse depuis à de nombreux sujets tels que la participation des jeunes, les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et leurs familles, la prévention et la lutte contre la violence à l'école, la participation et l'intégration des jeunes à la vie locale et régionale, la réinsertion sociale des enfants vivant et/ou travaillant dans la rue et les villes favorables à l'épanouissement de l'enfant.

¹² Le processus d'élaboration a été facilité par deux réunions d'un groupe de rédaction constitué de quatre pays pilotes, d'experts locaux et internationaux, et de représentants de l'Unicef, du HCDH, de la Commission européenne, de l'ENOC et d'ONG.

24. Par les textes figurant dans le présent rapport explicatif, le Congrès souhaite donc appuyer la mise en œuvre générale du programme du Conseil de l'Europe « Construire une Europe pour et avec les enfants » et contribuer à la finalisation et l'adoption des lignes directrices en explorant les spécificités du rôle que les pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe peuvent jouer pour prévenir la violence contre les enfants.

4. Action au niveau local et régional

25. Le processus de décentralisation a modifié le cadre politique et institutionnel d'appui à la plénitude et l'égalité des droits des enfants dans de nombreuses sociétés dans le monde. En transférant les fonctions et ressources des secteurs stratégiques pour la prévention de la violence contre les enfants aux pouvoirs régionaux, locaux ou municipaux, la décentralisation peut avoir une influence sur le degré et la qualité de protection et de soins dispensés aux enfants à risque et victimes de la violence.

26. Le processus de transfert peut offrir aux enfants et à leurs familles une nouvelle possibilité d'être représentés et actifs sur des questions qui touchent de près leurs vies, mais dans le même temps risque d'aggraver encore la fracture sociale entre les territoires ayant des niveaux différents de ressources et des degrés d'intérêt divers du problème. Il convient de tenir compte des effets de la décentralisation des pouvoirs en termes de disponibilité des ressources et d'égalité d'accès aux services.

27. Alors qu'il est fréquent que le gouvernement central soit chargé de définir les orientations essentielles des politiques publiques ou, dans le domaine des politiques sociales et sanitaires, des niveaux de base des services à dispenser uniformément dans la nation, les collectivités régionales et locales sont chargées quant à elles d'assurer ces services par une législation, des normes et une planification à l'échelon régional, et sur la base des transferts financiers nationaux et fonds régionaux.

28. Il importe donc d'optimiser la coordination et la convergence entre régions dans un même pays et dans une perspective européenne. Cela peut être réalisé par une coopération au niveau de l'Etat, des régions, par une intégration interinstitutionnelle, une formation de réseaux multiprofessionnels, un suivi et une évaluation.

29. Ces fonctions sont capitales pour mettre en pratique les engagements internationaux et tirer au mieux parti des bonnes pratiques internationales, nationales et locales. Enfin et surtout, par la prestation de services préventifs et de soins aux enfants et à leurs familles, la coopération et la formation de réseaux peuvent contribuer à réduire le risque de fragmentation et les différentes fractures inter et intrarégionales qui sont à l'origine de discriminations et peuvent entraîner une inégalité d'accès aux services de rétablissement et de protection et amplifier les effets dévastateurs de la violence à court et long terme.

30. Les instances Etat/régions ou Etat/régions/municipalités peuvent servir de contextes adaptés à la planification de stratégies efficaces contre la violence à l'égard des enfants. Ces organes facilitent le dialogue entre administrations centrales et décentralisées et permettent aux gouvernements d'être sensibilisés à la perspective régionale sur les actes administratifs et réglementaires les plus importants les concernant.

31. Il existe au moins six secteurs vitaux qui devraient constituer des réseaux multidisciplinaires solides : le secteur de la santé, assurant un dépistage précoce et les soins de santé aux enfants, aux familles et, si possible, aux auteurs d'actes de violence ; le secteur juridique, appuyant l'application des normes et des lois et dispensant des services juridiques et des conseils aux enfants victimes et à leurs familles ; le secteur social, mettant à disposition des services de protection de l'enfance et des soins sociaux ; les secteurs de l'éducation et des loisirs qui assurent les premières actions de prévention et appuient la prévention précoce ; les décideurs, assurant la pertinence de la question, ainsi que des politiques et ressources ; et enfin et surtout, le secteur des médias, contribuant à un changement vers une approche axée sur les droits de l'enfant et une culture centrée sur l'enfant pour la mise en œuvre de leurs droits fondamentaux.

32. Le niveau décentralisé permet de définir les actions les plus adaptées aux caractéristiques et ressources d'une communauté locale et permet de transférer les capacités à la communauté locale, et d'appuyer la participation active des enfants et familles comme acteurs de stratégies de prévention et de protection, et non seulement en tant que bénéficiaires passifs.

33. Les collectivités locales et régionales doivent définir des normes qualitatives régulièrement suivies en matière de services de protection de l'enfance et fonder leurs politiques et programmes de prévention contre la violence sur une vaste gamme de disciplines comme la santé publique, la psychologie, la psychiatrie, la justice pénale, le travail social, la médecine légale, et les activités de la police : l'engagement de multiples secteurs renforce la cohésion sociale et le capital social.

34. Les collectivités locales et régionales devraient renforcer une approche multisectorielle, au-delà des prestataires de services travaillant strictement sur la prévention des mauvais traitements à l'encontre des enfants, pour y inclure des acteurs s'occupant des dimensions « bien-être » des enfants (sport, loisirs etc.) et les politiques familiales, et ceux travaillant sur d'autres types de violence domestique et les auteurs de ces violences.

35. Les acteurs intermédiaires de l'Etat, les gouvernements régionaux, les États fédérés, les villes internationales et les zones métropolitaines commencent à jouer un rôle de plus en plus important en orientant les décisions aux niveaux national et international. Du fait des processus de décentralisation en cours, ces acteurs ont acquis ou acquièrent une meilleure capacité de gestion du développement dans une perspective nationale et transnationale, comme à l'occasion du troisième Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants, tenu à Rio de Janeiro en novembre 2008, lorsque des milliers d'acteurs locaux se sont réunis avec des représentants d'ONG et des gouvernements centraux.

36. Leur dimension transnationale est capitale pour renforcer l'action locale et régionale en développant des projets communs ou des échanges d'expérience, et pour apporter des réponses à quelques formes de violence de nature transnationale, comme la traite et l'exploitation sexuelle.

5. Conclusion

37. La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels ainsi que la future adoption des *Lignes directrices du Conseil de l'Europe pour l'élaboration de stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence*, exige un fort soutien de la part du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour encourager et faciliter, respectivement, leur mise en vigueur et l'application d'actions aux niveaux national et décentralisé.

38. Le Congrès est conscient que les ressources financières en faveur des politiques de protection de l'enfance risquent de diminuer au fur et à mesure que les principales compétences sont progressivement transférées, et encourage les pouvoirs régionaux et locaux à travailler en réseaux afin de négocier avec leurs gouvernements centraux les ressources, les réformes et tous les autres éléments institutionnels et politiques nécessaires à une protection effective des enfants, et à aider les agences locales à exercer leurs fonctions équitablement et effectivement avec une main d'œuvre bien formée et sur la base de normes de qualité et de mécanismes de contrôle.

39. Il importe que les lignes directrices et recommandations soient adaptées au contexte local, à savoir la structure politique régionale et locale du pouvoir, l'organisation administrative, ainsi que les cadres financiers et juridiques nationaux et régionaux, mais il importe que les principes fondamentaux ci-après sous-tendent toute stratégie visant à prévenir toute atteinte volontaire, toute violence à l'égard des enfants et exploitation de ces derniers :

- nécessité de recourir à une approche fondée sur les droits de l'enfant ;
- activités centrées sur l'enfant : l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ;
- les politiques et les actions doivent se fonder sur des données d'observation ;
- nécessité d'une coordination et d'une formation de réseaux (à la fois horizontales et verticales);
- l'action devrait être intégrée et globale ;
- la coopération intersectorielle et multidisciplinaire devrait être la norme ;
- respect de l'égalité entre les sexes et de la sensibilité aux cultures.

40. En conclusion, le Conseil de l'Europe et le Congrès devraient poursuivre leur dialogue avec le gouvernement aux niveaux central et décentralisé afin de sensibiliser davantage les décideurs à cette question : les décideurs devraient, en tout premier lieu, faire le nécessaire pour créer le climat, les politiques et les ressources favorables aux enfants et à leurs familles en rapport avec la violence contre les enfants, sinon toute stratégie, aussi bonne soit-elle, pourra être efficacement poursuivie et mise en œuvre.