

**LES DIFFICULTES D'APPLICATION DES CONVENTIONS
EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE :
LE CAS DE LA CONVENTION SUR LES DROITS DE L'ENFANT AU BENIN**

par

Mamadou M Dieng

Doctorant au Centre des droits de l'homme
Enseignant au Département d'études afro-américaines et africaines
University of Minnesota (USA)

Résumé : Dans cet article, nous discutons des problèmes que soulève la mise en œuvre des instruments internationaux de protection des droits de l'homme dans le contexte africain. En illustrant notre analyse par le cas du Bénin – Etat partie à la convention sur les droits de l'enfant depuis 1990 - nous avons voulu montrer concrètement les obstacles, de nature juridique, économique ou ceux liés à des réalités socioculturelles spécifiques, qui rendent complexe l'application effective des conventions internationales de protection des droits de l'homme en Afrique. C'est certainement par la compréhension de ces réalités-là que des réformes appropriées peuvent être envisagées pour améliorer la protection de l'enfance africaine.

Abstract : In this essay, we discuss problems resulting from the implementation of the international human rights instruments within the African framework. By focusing on Benin - State party to the convention on the rights of the child since 1990 - we aim at identifying legal, economic and sociocultural problems that make critical the implementing process of the international human rights treaties in Africa. It certainly appears that no suitable reform could be set up without a full understanding of those realities.

INTRODUCTION

Les conventions internationales en matière de droits de l'homme signées et ratifiées par les Etats prévoient en général des systèmes plus ou moins perfectionnés de contrôle.

Ces conventions internationales exigent très souvent qu'un cadre soit créé pour que les obligations qui en découlent, et auxquelles les Etats parties ont librement consenti, soient pleinement respectées.

Des mécanismes de contrôle sont ainsi mis en place par les instruments qui les prévoient expressément.

C'est ainsi que la Convention sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹, institue un comité d'experts dont le rôle est de statuer sur les rapports que les Etats parties sont tenus de présenter pour faire état des mesures prises pour l'application effective des dispositions conventionnelles. Celui-ci est dénommé Comité contre la torture et se réunit deux fois par an à l'Office des Nations Unies à Genève.

¹ *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.*

A/RES/39/46, 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987, recueil des instruments internationaux des Nations Unies, Volume I (première partie), New York et Genève 1994, page 297.

L'article 17, alinéa 1, dispose : "Il est institué un Comité contre la torture (...)" et l'article 19 : "Les Etats présentent au Comité contre la torture par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet à leurs engagements en vertu de la présente Convention (...)".

Il en est de même de la Convention sur la discrimination raciale et son Comité sur la discrimination raciale qui remplit le même rôle que le Comité contre la torture, mais dans la lutte contre toutes les formes de discrimination fondée notamment sur l'origine raciale ou ethnique².

La Convention sur les droits de l'enfant³, qui nous intéresse ici, institue dans la même optique un Comité sur les droits de l'enfant qui reçoit les différents rapports initiaux ou périodiques des Etats parties. Deux années après avoir ratifié la Convention, les Etats parties sont tenus de présenter un rapport initial sur les mesures envisagées pour une application effective de l'instrument en question ; une obligation qui devient par la suite quinquennale⁴.

Force est toutefois de reconnaître que rares sont les Etats qui remplissent cette obligation conventionnelle et il arrive fréquemment que des Etats ne présentent pas régulièrement, voire presque pas du tout, de rapports ; et ce malgré les multiples rappels dont ils font l'objet de la part du Comité. C'est ici que le système des rapports comme moyen de contrôle et de protection des droits de l'homme montre toutes ses limites. En droit international, la volonté souveraine des Etats constitue un principe fondamental qui nuit à l'efficacité nécessaire en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est vrai qu'à ce niveau il n'existe aucun moyen de contrainte effective pour amener les Etats défaillants à respecter leurs engagements ; l'usage de la publicité à l'égard des Etats qui ne rempliraient pas leurs obligations n'a jusqu'à présent pas produit les effets escomptés pour faire face à une telle situation.

Le Bénin auquel nous nous intéresserons ici aurait dû présenter son rapport initial deux années après avoir ratifié la Convention sur les droits de l'enfant le 3 août 1990.

Pour différentes raisons évoquées dans le rapport initial⁵, il a fallu attendre le 4 juillet 1997 pour que le document parvienne au Comité sur les droits de l'enfant qui l'examinera à sa vingtième session des 26 et 27 mai 1999⁶.

La réflexion que nous nous proposons de faire ici est moins orientée vers ce problème tout de même complexe du système de soumission de rapports et de leur efficacité comme moyen de contrôle des dispositions conventionnelles, que sur les problèmes que peut rencontrer un pays africain comme le Bénin pour améliorer les conditions de l'enfance à l'échelle nationale conformément à de telles dispositions.

² *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.*

A/RES/2106 A (XX), 21 décembre 1965, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, Recueil des instruments internationaux des Nations Unies, Volume I (première partie), New York et Genève 1994, page 66.

L'article 8, alinéa 1, stipule : "Il est institué un Comité contre la discrimination raciale(...)" et l'article 9, alinéa 1, dispose : "Les Etats parties s'engagent à présenter au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, pour examen par le Comité, un rapport sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont arrêtées et qui donnent effet aux dispositions de la Convention".

³ *Convention relative aux droits de l'enfant*, A/RES/44/25, 20 novembre 1989.

Entrée en vigueur le 2 septembre 1990, Recueil des instruments internationaux des Nations Unies, Volume I (première partie), New York et Genève, 1994, page 171.

⁴ *Convention relative aux droits de l'enfant*, op. cit., article 44, alinéa 1 : "Les Etats s'engagent à soumettre au Comité (...) des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la présente Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits :

- a. dans les deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les Etats parties intéressés ;
- b. par la suite, tous les cinq ans".

⁵ *Comité des droits de l'enfant*, Rapports initiaux présentés par les Etats parties en application de l'article 44 précité, CRC/C/3/Add.52, 4 juillet 1997, page 5, paragraphes 10 et 11.

En effet, c'est en septembre 1996 que l'Etat béninois a institué, par décret, un Comité National de suivi de l'application des instruments internationaux en matière de droits de l'homme et ce, six années après avoir ratifié la Convention.

"Ce Comité avait pour mission d'élaborer les rapports sur la mise en oeuvre au Bénin des conventions, pactes et protocoles relatifs aux droits de l'homme en vue de leur présentation aux autorités compétentes.

En vue de finaliser le rapport dont la première monture avait été élaborée au préalable par le dit comité, un cours de formation à la technique de rédaction et de présentation des rapports relatifs aux conventions internationales sur les droits de l'homme a été organisé du 7 octobre au 11 octobre 1996 (...)"

⁶ *Comité des droits de l'enfant*, examen du rapport initial du Bénin, 543ème, 544ème et 545ème séances, CRC/C/SR. 543 à 545, 4 juin 1999.

A travers le cas du Bénin, nous souhaitons mettre en exergue les difficultés - pour ne pas dire les différents obstacles - qui limitent les efforts faits sur le terrain pour améliorer la situation générale de l'enfance en Afrique.

Et pourtant, c'est dans le traitement effectif et approprié de ces problèmes, qui pour certains relèvent de la législation interne des Etats et pour d'autres d'un manque de volonté politique de la part des pouvoirs publics ou une insuffisance de moyens humains et matériels, que des solutions efficaces pourront être trouvées pour traduire le simple vœu de protection des enfants en une réalité quotidienne.

Nous ferons ainsi le tour d'horizon de toutes ces difficultés en montrant à chaque fois les lacunes qui minent l'effectivité de l'application de la Convention sur les droits de l'enfant au Bénin ; ce qui nous permettra d'apprécier par déduction la situation de la plupart des pays africains qui partagent avec le Bénin les mêmes difficultés socio-économiques et les conséquences parfois dramatiques de mutations socio-culturelles d'entités post-coloniales.

Cette réflexion critique s'appuiera donc sur le rapport initial⁷ présenté par le Bénin le 4 juillet 1997 et examiné par le Comité les 26 et 27 mai 1999 dans le but de montrer les insuffisances notées ou reconnues à l'époque dans l'application des dispositions pertinentes de la Convention dont l'objectif - rappelons-le - est d'assurer à l'enfance un plein épanouissement au sein de la famille et de la société.

I. - LES PROBLEMES DE MISE EN CONFORMITE DE LA LEGISLATION BENINOISE AVEC LA CONVENTION SUR LES DROITS DE L'ENFANT

L'article 4 de la Convention sur les droits de l'enfant dispose que "les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente Convention".

Il faut noter que la législation béninoise consacre, au même titre que la Convention, des principes généraux comme celui de la non discrimination ou celui de l'intérêt supérieur de l'enfant notamment en matière d'administration de la justice des mineurs⁸. Toutefois, notons que dans la pratique, il existe comme nous le verrons, des faits discriminatoires telles que le mariage forcé, l'inégal accès à la scolarisation entre filles et garçons, le rejet des enfants incestueux ou nés avec certains handicaps physiques ou mentaux, etc...

Dans la législation béninoise actuelle, le "Coutumier du Dahomey" toujours en vigueur pose problème quant à sa conformité avec les dispositions conventionnelles, notamment en matière civile. Ainsi, les dispositions relatives à l'adoption que pose le "Coutumier" n'ont pas été réadaptées pour assurer à l'enfant les meilleures garanties d'épanouissement dans les familles adoptives. Ce que reconnaît d'ailleurs le Bénin dans son rapport initial au Comité sur les droits de l'enfant⁹.

Il serait par conséquent nécessaire que, dans les pays africains, la législation coutumière puisse faire l'objet d'améliorations ou d'adaptations pour une meilleure protection de l'enfant en tenant compte des réalités culturelles locales et de leur respect. Il nous paraît important de souligner que dans ce processus, les populations doivent être consultées, écoutées et leurs opinions prises en compte si l'on veut que toute modification ou abrogation de la loi puisse coïncider avec un réel changement sur le terrain.

⁷ Comité des droits de l'enfant, op. cit., CRC/C/3/Add.52, 4 juillet 1997.

⁸ Constitution du 11 décembre 1990 et Ordonnance n° 69-23 du 10 juillet 1969.

L'article 26 de la Constitution dispose "L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale".

L'article 13 de l'Ordonnance du 10 juillet 1969 relative aux infractions commises par des mineurs de 18 ans stipule : "le juge devra recueillir, par une requête sociale, des renseignements sur la situation matérielle et morale du mineur poursuivi, sur le caractère, les antécédents et la personnalité du mineur, sur ses fréquentations scolaires, sur son attitude à l'école, sur les conditions dans lesquelles il a vécu et a été élevé, sur les moyens appropriés à sa rééducation, ainsi que la situation morale et matérielle de ses parents".

⁹ CRC/C/3/Add.52, op. cit., 4 juillet 1997, page 4, paragraphe 13.

"(...) il convient de noter qu'en matière civile les dispositions du paragraphe 2 de l'article 195 du "Coutumier du Dahomey" relative à l'adoption, ne tiennent pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant".

Il existe d'autres difficultés d'ordre législatif au Bénin liées à l'inapplication de certaines dispositions de la législation civile qui fixe à vingt-un ans l'âge requis pour ester en justice ou consulter un avocat ou un médecin. Les autorités béninoises reconnaissent que dans la pratique ces dispositions sont violées et c'est pourquoi nous doutons de la pertinence du maintien de normes non applicables qui, en fixant la majorité civile à vingt-un ans, rendent difficile l'application effective des dispositions de la Convention. A ce niveau, il serait souhaitable que le Bénin procède à la révision de telles normes pour uniformiser la législation nationale afin de reconnaître les droits déjà évoqués aux mineurs de dix-huit ans, et ainsi se conformer à la Convention. En cela, le Bénin pourrait aller dans le même sens que le Sénégal qui a adopté le 6 août 1999 une loi d'harmonisation ramenant la majorité civile à dix-huit ans, au même titre que la majorité pénale et électorale, en vue d'assurer la pleine capacité des personnes déclarées majeures pour accomplir tous les actes de la vie civile.

Il est à noter par ailleurs, comme le soulignera le Comité, que le Bénin a entrepris récemment de rédiger un code de l'individu et de la famille qui tiendrait compte des problèmes de l'enfance et s'est engagé dans l'élaboration d'un code général de l'enfance ; ce qui permettrait d'évacuer les contradictions entre le droit coutumier et la législation nationale d'une part, et les dispositions de la Convention d'autre part¹⁰.

Au niveau des structures, il se pose un vrai problème de dispersion et d'absence de coordination, même si le pays s'est doté d'une Commission des droits de l'homme habilitée en principe à recevoir et à examiner des plaintes de la part des enfants. A côté de cette structure, il existe depuis 1996 un Comité national pour la surveillance de la mise en oeuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, mais qui ne prend pas suffisamment en charge les problèmes spécifiques de l'enfance.

La multiplication des structures sans mission précise et sans réelles ressources ne peut nullement modifier la situation difficile que vit la plupart des enfants. En examinant le rapport du Bénin, le Comité a mis l'accent sur l'absence d'organisme national chargé de coordonner la mise en oeuvre de la Convention et la dispersion des actions dans ce domaine entre différentes institutions¹¹.

II. - LES PROBLEMES LIES A L'APPLICATION DE LA LOI ET A L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE POUR MINEURS

Les problèmes liés à l'administration de la justice pour mineurs sont multiples au Bénin comme dans la plupart des pays africains. Ils découlent soit de l'inadaptation de la loi nationale ou d'un vide législatif, soit d'un manque de moyens matériels et humains pour assurer aux personnes mineures la protection effective de la loi. Le rapport que fournit le Bénin en juillet 1997 au Comité sur les droits de l'enfant pose néanmoins le principe de l'irresponsabilité pénale absolue ou irréfutable en vertu de l'ordonnance du 10 juillet 1969 dont bénéficierait tout mineur de moins de treize ans¹².

Toutefois, la réalité est autre car, comme le montre le rapport¹³, des enfants âgés entre 12 ans et 18 ans figurent dans les statistiques judiciaires ; ce qui laisse supposer que des enfants n'ont pas bénéficié de ce principe d'irresponsabilité et ont été soit traduits en justice, soit détenus ou emprisonnés en violation de l'article 37 de la Convention qui dispose : "Les Etats veillent à ce que : (...) nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire (...)".

¹⁰ CRC/C/15/Add.106, op. cit., 24 août 1999, page 3.

¹¹ *Ibid.*, page 3.

¹² Ordonnance n° 69-23, 10 juillet 1969.

En vertu de l'article 23 relative aux jugements des infractions commises par les mineurs, aucune condamnation pénale ne peut être prononcée à l'égard d'un mineur de moins de 13 ans (principe d'irresponsabilité pénale légale absolue ou irréfutable). S'il s'agit d'un mineur de plus de 13 ans, le tribunal pour enfants est saisi et ne pourra prononcer que des mesures de garde ou de rééducation sauf en de récidive où une peine est prévue. Dans ce cas, le mineur ne pourra être condamné qu'à la moitié de la peine qu'aurait encourue un majeur pénal.

¹³ CRC/C/3/Add.52, op. cit., 4 juillet 1997, paragraphe 213.

Sur la tranche d'âge de 12 ans à 17 ans, le nombre d'enfants figurant sur les statistiques judiciaires du juge des enfants du Tribunal de première instance de Porto-Novo s'élève à quatorze jugés coupables de recel en 1995 et douze en 1996, seize jugés coupables de viol en 1995 et de trente deux en 1996.

Il se pose un vrai problème de fiabilité des données concernant tous les groupes d'enfants, aussi bien quantitatives que qualitatives, en ce sens que le système actuel de collecte ne permet pas de les rassembler de manière systématique en vue d'évaluer les progrès accomplis et l'impact des politiques adoptées. La révision du système actuel de collecte serait nécessaire pour porter sur tous les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans en particulier les enfants vulnérables comme les handicapés, les filles éloignées de leurs familles ("vidomegon"), les enfants des zones rurales isolées, ceux vivant dans la pauvreté, les enfants travailleurs ou des rues, demandeurs d'asile et réfugiés, les enfants reconnus coupables d'infractions, les enfants de familles monoparentales, ceux nés hors mariage ou de relations incestueuses, ceux victimes de sévices et ceux placés en établissement¹⁴.

Même s'il a été récemment mis en place une ligne téléphonique spéciale et gratuite à l'intention des enfants qui leur permettrait de déposer plainte en cas de violation de leurs droits et d'exercer des recours, comme souvent c'est le cas, des efforts de sensibilisation n'ont pas été menés pour faciliter l'utilisation effective de cet outil par les premiers concernés. Cette sensibilisation pourrait se faire en langues nationales suivant la même idée qui a sous-tendu la traduction de la Convention dans les sept langues locales en intégrant au maximum les médias locaux dans le projet. D'autre part, il faut dire que les travailleurs sociaux ou organisations non gouvernementales n'ont pas été pleinement associés à ce projet de ligne téléphonique et une formation appropriée n'a pas été dispensée aux personnes chargées de recevoir les appels des enfants en danger¹⁵.

La distinction faite dans la législation béninoise entre les mineurs de moins de treize ans et les mineurs de plus de treize ans pose problème dans la mesure où il est légalement possible au Bénin de condamner un enfant dans la tranche d'âge de douze à dix-huit ans en cas de récidive même si une substitution de peine est prévue - la moitié de la peine encourue en cas de majorité pénale -.

Les règles concernant la procédure de garde à vue prévue par le Code de procédure pénale et applicables aux mineurs ont manqué par exemple d'être explicitées dans le rapport, de même que celles relatives à la détention préventive qui doit être une mesure exceptionnelle¹⁶. Ce qui laisse toujours douter de l'application effective des dispositions pénales dans l'intérêt de l'enfant provisoirement privé de sa liberté au cours de l'instruction et ce, en cas d'infraction grave ou de récidive.

Le problème du manque de locaux destinés à l'emprisonnement des mineurs prévu en cas de récidive demeure crucial devant l'insuffisance des structures pénitentiaires et la surpopulation de celles qui existent. Cela rend difficile l'application de l'article 37 c de la Convention qui dispose : "(...) tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, (...)" ; principe reconnu par l'ordonnance du 10 juillet 1969 sur les mineurs en vertu duquel "(...) le mineur sera retenu dans un quartier spécial ou à défaut, dans un local spécial". Les seules prisons disposant de quartiers spéciaux pour mineurs sont celles de Cotonou et de Porto-Novo¹⁷. Dans ces conditions, il serait plus judicieux que tous les pays africains qui sont dans la même situation que le Bénin, évitent l'emprisonnement de mineurs ; emprisonnement qui, conformément à la Convention, devrait rester une mesure exceptionnelle à côté des mesures éducatives, d'insertion et de réinsertion qui doivent constituer la règle.

Le problème des infractions pouvant être qualifiées de mineures comme les délits de vagabondage ou de mendicité incriminés par le code pénal béninois n'est pas toujours traité de manière à éviter l'emprisonnement de mineurs, après tout victimes de conditions d'existence difficiles. L'administration de la justice pour mineurs se heurte au Bénin au manque de moyens humains dû à l'insuffisance du nombre de juges pour enfants ; ce qui rend nécessaire des mesures concrètes en vue d'en former un nombre suffisant afin d'éviter que des juges d'instruction ou juges des tribunaux de première instance non qualifiés aient à traiter de la question spécifique de l'enfant. Car, il ne servirait à rien d'avoir une législation spécifique destinée à une catégorie spécifique de la population dont la protection s'impose, s'il n'existe pas de juges spécialisés en la matière.

Par ailleurs, il sera nécessaire de réformer le système de la justice des mineurs pour mieux l'adapter à l'esprit de la convention internationale en tenant particulièrement compte des articles 37, 39 et 40 relatifs à la torture et aux conditions d'arrestation ou de détention des mineurs, aux mesures de

¹⁴ CRC/C/3/Add.52, op. cit., page 3.

¹⁵ *Ibid.*, page 4.

¹⁶ Code de procédure pénale, articles 30 et suivants.

¹⁷ CRC/C/3/Add.52, op. cit., page 45, paragraphe 210.

réadaptation physique ou psychologique et de réinsertion sociale, aux conditions d'application de la loi pénale aux mineurs.

Le Bénin devrait également tenir compte dans cette entreprise de réforme de son système de justice pour mineurs d'autres normes des Nations Unies applicables dans ce domaine telles que les règles minima sur l'administration de la justice pour mineurs dites Règles de Beijing, les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile ou Principes de Riyad et les règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté.

Ces différentes normes constituent certainement un cadre dans lequel des réformes appropriées en matière de justice pour mineurs peuvent être envisagées afin de mieux harmoniser la législation béninoise avec les règles et principes internationaux de protection des droits de l'enfant.

III. - LES PROBLEMES LIES A LA DISCRIMINATION

L'un des problèmes de discrimination de fait que le Bénin, comme la plupart des pays africains, doit juguler est celui de l'inégal accès à l'éducation entre les filles et les garçons.

Dans son rapport de 1997 au Comité sur les droits de l'enfant, l'Etat béninois fait état d'un taux de scolarisation de 59,9% dans l'enseignement primaire dont seulement 42,6% pour les filles et 75,3% pour les garçons concernant les enfants entre cinq ans et quatorze ans. A ce niveau, il est à noter une contradiction entre d'une part le principe constitutionnel de la gratuité progressive de l'enseignement primaire et d'autre part celui de l'exonération partielle des frais de scolarité accordée aux jeunes filles et l'élargissement déjà annoncé par les Etats généraux sur l'éducation de 1990 du champ des prestations payantes dans l'enseignement public. Dans ses observations finales sur le rapport du Bénin, le Comité sur les droits de l'enfant a relevé que l'accès à l'éducation est toujours refusé aux filles et que certains directeurs d'écoles continuent de s'opposer aux nouvelles mesures, comme la suppression des frais de scolarité, faites pour y remédier¹⁸. Il est souvent évoqué dans ces cas-là que le non-paiement des frais de scolarité pour les filles auraient des effets néfastes sur les budgets des établissements scolaires et ce, malgré les programmes de vulgarisation adoptés en cours dans six sous-préfectures du pays pour promouvoir les droits de l'enfant au sein de l'éducation formelle et informelle dans le cadre d'un projet communautaire appuyé par l'UNICEF¹⁹. A ce niveau, il est clair qu'une politique harmonieuse qui tienne compte des difficultés socio-économiques d'un pays sous ajustement structurel est nécessaire pour clarifier les objectifs.

Car, comme le soulignera le Comité sur les droits de l'enfant, la mise en oeuvre de l'article 4 de la Convention exige de la part des Etats parties que la priorité soit accordée à l'octroi de crédits budgétaires visant à faire appliquer les droits économiques, sociaux et culturels des enfants, dans toutes les limites des ressources disponibles.

Il existe également un vrai problème d'inégalité dans l'analphabétisme entre les hommes et les femmes, ces dernières représentant 88,3% des analphabètes que compte le pays²⁰. Les disparités qui existent entre les différents départements concernant les structures disponibles constituent de véritables obstacles à la généralisation de l'enseignement sur tout le territoire national. Par conséquent, une vraie politique de décentralisation soutenue est nécessaire pour renverser la tendance qui fait que dans une région comme celle de Mono, le taux de scolarisation atteint 64,66% selon les statistiques de 1994 du gouvernement béninois, alors que dans d'autres comme celle du Borgou, il n'était que de 37,54%²¹.

¹⁸ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, CRC/C/15/Add.106, 24 août 1999, page 8.

¹⁹ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales*, op. cit., page 2.

²⁰ CRC/C/3/Add.52, op. cit., pages 36 et 37, paragraphe 168.

Des proportions inégales d'élèves par sexe dans l'enseignement primaire (enfants de 5 ans à 14 ans) de 59,9 % dont 42,6 % pour les filles et 75,3 % pour les garçons en 1992.

Et un taux d'analphabétisme général de 77 %, celui des femmes s'élevant à 88,3 %.

²¹ CRC/C/3/Add.52, op. cit., page 15, paragraphe 62.

Les deux départements septentrionaux (avec un taux général de 43,47% pour Atacora et de 37,54% pour Borgou) sont particulièrement désavantagés par rapport au reste du pays. Par ailleurs, le taux de scolarisation de certaines zones rurales dans certains départements est très en-dessous des moyennes départementales.

L'application du principe de non discrimination consacré par l'article 2 de la Convention sur les droits de l'enfant se heurte au Bénin au phénomène du rejet des enfants nés avec certains handicaps physiques ou mentaux. En ce sens les autorités ne disposent pas de véritables programmes pour l'insertion de ces enfants et doivent combattre par l'information certaines croyances qui ne militent pas en faveur des plus vulnérables.

La législation béninoise est loin d'être claire en matière de mariage et à ce niveau un grand effort d'uniformisation est nécessaire entre le code civil et le droit coutumier en vigueur, de même que l'harmonisation de la législation locale avec la Convention sur les droits de l'enfant (l'âge du mariage oscille entre quatorze et quinze ans pour les filles et entre dix huit ans et vingt ans pour les garçons selon le Code civil ou le Code coutumier). De toute façon, la disparité entre l'âge minimum du mariage entre garçons et filles est un problème à prendre au sérieux vu les dommages que provoque le mariage forcé (divorces litigieux ou dans le déchirement, la garde des enfants issus de ce type de mariage, etc...). Il est dommage que le nouveau code de l'individu et de la famille ne régleme pas cette question de l'âge minimum du mariage de manière appropriée²².

En effet, aux termes de l'article 68 du "Coutumier" toujours en vigueur, "le mariage est fait non par les intéressés, mais par leur père, à défaut de celui-ci, par son frère aîné ou à défaut de frère par le chef de famille". Il n'apparaît pas ici garanti le principe du consentement mutuel pourtant consacré par le code civil en son article 164 et par la Convention sur les droits de l'enfant. Sans pour autant entrer dans le débat sur la signification sociologique du mariage dans les cultures africaines, il serait peut être nécessaire que le Bénin s'engage à uniformiser déjà dans une première étape sa législation sur le mariage ; la deuxième étape serait de l'harmoniser avec les instruments internationaux en la matière en tenant compte des spécificités culturelles locales qu'il faudra aménager dans l'intérêt des enfants mineurs.

En tout état de cause, il est nécessaire que le Bénin s'engage, comme du reste les autres pays africains confrontés à ce problème, dans des actions concrètes d'information et de sensibilisation auprès des populations sur les conséquences néfastes du mariage forcé pour les jeunes filles qui en sont victimes et les enfants qui seront issus de couples dont l'éclatement ne fait aucun doute.

IV. - LES PROBLEMES DE TORTURE ET DE MAUVAIS TRAITEMENTS

Le Bénin a adhéré à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants le 12 mars 1992²³.

Cela suppose que les enfants qui restent l'une des catégories de la population la plus vulnérable doivent être protégés contre toute forme d'abus ou de mauvais traitements. En ce sens, il faut souligner que la Constitution béninoise, comme celle de la plupart des pays africains, proscrit la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants²⁴. Elle fait également référence dans son préambule à la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples ratifiée par le Bénin et dont les dispositions – entre autres l'article 5 relative à l'interdiction de la torture - font partie intégrante de la Constitution et du droit Béninois ; comme le stipule l'article 147 de la Constitution, les dispositions relevant de traités ou accords régulièrement ratifiés par le Bénin ont une autorité supérieure à la loi interne ; ce qui en principe devrait renforcer la protection légale des enfants victimes de torture et de mauvais traitements.

Par ailleurs, même s'il n'existe pas dans la législation béninoise une définition précise de la torture comme des sanctions applicables, il faut noter toutefois que le Code pénal en son article 312 permet de poursuivre et de punir les auteurs de mauvais traitements ou de négligence envers les enfants.

Le problème qui se pose quant à la protection des enfants contre la torture est souvent l'application effective de telles dispositions dans la mesure où la législation béninoise n'offre pas les moyens

²² CRC/C/15/Add.106, op. cit., page 4.

²³ Rapport du Comité contre la torture (CAT), Assemblée générale, Documents officiels des Nations Unies, Cinquante-troisième session (A/53/44), New York, 1998, page 31.

²⁴ Loi n° 90-32 portant Constitution de la République du Bénin, 11 décembre 1990.

Article 18 : "Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains, ou dégradants (...)"

juridiques appropriés pour permettre aux enfants victimes de torture ou de mauvais traitements de saisir d'office le juge ; ce qui constitue une défaillance notable dans l'arsenal juridique pour la promotion et la protection des droits de l'enfant.

Il serait nécessaire que le contrôle visant la protection de l'enfant contre la torture et les mauvais traitements soit également étendu en dehors de la simple instruction judiciaire des cas présentés. Des efforts sont également à faire pour rendre effectives les dispositions du Code pénal sur l'abandon de famille, ou l'abandon pécuniaire dont sont victimes un certain nombre d'enfants. Il faut dire que le problème réside dans le fait que les populations ne sont pas au courant de la loi qui permet de saisir le juge dans de telles circonstances. Un effort d'information et de sensibilisation est par conséquent nécessaire pour une meilleure protection de l'enfant et il est plus question ici de volonté d'agir de la part des pouvoirs publics que de moyens.

L'infanticide continue d'être une pratique au Bénin, en particulier dans les régions rurales à l'encontre des enfants handicapés et des nouveaux-nés, d'où la nécessité de mettre en oeuvre l'article 6 de la Convention en prenant les mesures appropriées de nature juridique ou autre pour prévenir et décourager l'infanticide pour garantir le droit des enfants à la vie, à la survie et au développement.

Par ailleurs, la question des enfants nés de parents divorcés, adultérins ou incestueux et les enfants dits "enfants sorciers" (enfants nés prématurément ou en présentant le siège, etc...) demeure une question douloureuse dans la société béninoise face à laquelle la société peine à trouver une solution adéquate. Dans le cas spécifique des enfants incestueux ou adultérins, un début de solution - à poursuivre - est apporté par la jurisprudence qui fixe à sept ans l'âge à partir duquel l'enfant né d'un couple divorcé est attribué à son père et non entre deux et quatre ans comme le permet le droit coutumier. Cela permettrait d'éviter les cas de maltraitance pouvant survenir en cas remariage des parents, notamment du père.

L'application rigoureuse de l'article 312 du Code pénal punissant tout auteur de mauvais traitements ou de négligence envers un mineur devrait en dernier ressort jouer un rôle dissuasif face au problème crucial de la maltraitance infantile.

Par ailleurs, le travail des enfants est l'une des questions cruciales auxquelles la plupart des pays en développement se trouvent confrontés d'une manière ou d'une autre. L'une des raisons principales est la situation économique souvent très difficile qui pousse les familles à jeter leurs enfants sur le marché du travail informel afin de faire face aux charges ou nécessités de la vie quotidienne. Le phénomène notable des jeunes filles, très souvent d'origine rurale, employées comme domestiques ("vidomegon") dans des familles résidant dans les centres urbains constituent un vrai problème surtout parce que celles-ci sont très souvent victimes d'abus et de mauvais traitements. Les horaires de travail et les diverses brimades auxquelles elles sont soumises au sein des familles constituent des violations fréquentes de leurs droits auxquelles il faut faire face avec courage.

Il est vrai que dans un pays africain comme le Bénin, en raison des spécificités culturelles et coutumières locales, une attention particulière doit être accordée au rôle et à la place de l'enfant dans la société.

Etant entendu que dans les cultures africaines certains travaux confiés à l'enfant au sein de la famille entrent dans une logique d'éducation, il faudra s'abstenir de faire de la lutte contre le travail des enfants une lutte contre des valeurs ou traditions culturelles dont l'existence ne va pas forcément à l'encontre des droits de l'enfant.

Il est positif que le Bénin se soit doté d'une législation du travail qui interdit le travail des enfants en dessous de quatorze ans²⁵, aussi bien comme employés qu'apprentis, même si dans la réalité la situation des enfants apprentis dans des conditions très difficiles demeure un vrai fléau. A ce niveau, on répétera qu'il ne suffit pas d'avoir une législation appropriée ; l'objectif serait surtout de créer les conditions de sa bonne application et en cela la collaboration d'organismes internationaux comme l'UNICEF doit être encouragée.

²⁵ Ordonnance n° 33 P.R /M.F.P.T.T portant Code du Travail.

Article 107 : "Les enfants ne peuvent être employés dans aucune entreprise, même comme apprenti, avant l'âge de quatorze ans.

Un décret fixe la nature des travaux et les catégories d'entreprises interdits aux jeunes gens et l'âge limite auquel s'applique cette interdiction.

Le douloureux problème de l'exploitation sexuelle des enfants pourrait trouver un début de solution pour ce qui est des jeunes filles en période de scolarisation à travers la loi pénale qui punit sévèrement en son article 333 le viol d'un mineur de treize ans (travaux forcés à temps ou à perpétuité selon que l'auteur soit un tiers, un ascendant ou une personne ayant de l'autorité sur l'enfant). Le problème que pose la législation béninoise en la matière est le vide juridique concernant les enfants de plus de treize ans qui rentrent pourtant dans la définition de l'enfant consacrée par la Convention. A ce niveau, une harmonisation entre la loi nationale et la convention internationale se justifie quant à la définition de l'enfant.

Dans cette optique, le problème de la prostitution infantile au Bénin qui touche les enfants de seize à dix huit ans pourrait être traité de manière plus judicieuse sur le plan légal. Encore que l'efficacité par rapport à un tel phénomène dépend largement des moyens dont disposent les services de la protection de l'enfance pour rechercher les proxénètes et les parents qui poussent leurs enfants à la prostitution. Il est vrai toutefois qu'avec les coupes dans le budget de l'Etat alloué aux programmes imposés par les institutions internationales et les défaillances dans l'affectation des ressources et énergies au niveau national, on ne peut s'attendre à des miracles. Toutefois, on ne peut excuser le manque de volonté quant aux mesures à prendre dans l'immédiat pour prévenir et combattre l'exploitation sexuelle des enfants par la sensibilisation et l'application de la législation pénale en la matière. Il faudrait également que le Bénin envisage la ratification de la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui²⁶.

V. - LES PROBLEMES DE REINSERTION ET DE READAPTATION

La législation du Bénin prévoit qu'un enfant mineur coupable d'une infraction ne peut être soumis qu'à des mesures de rééducation sociale en vertu de l'ordonnance du 10 juillet 1969. Toutefois, la question essentielle qui se pose est l'absence notable de structures de rééducation auquel le pays se trouve confronté ; le Bénin ne dispose que d'un centre de sauvegarde de l'enfance à compétence nationale²⁷.

Le pays tarde à mettre en oeuvre les dispositions d'un décret portant création d'un centre au niveau de tous les départements.

Face à ces défaillances, il est certain que l'appui des organisations non gouvernementales dans le travail de réinsertion sociale des enfants est nécessaire pour pallier aux difficultés de l'Etat face à l'augmentation du nombre d'enfants abandonnés ou errants ; le travail que fournit le Centre d'écoute et d'orientation (CEO) de l'Archevêché de Cotonou qui offre à des enfants délinquants une formation professionnelle est une des expériences intéressantes à encourager.

Il est évident que le Bénin, à l'instar des autres pays africains, a besoin de personnel qualifié et d'un nombre suffisant de juges pour enfants et d'assistants sociaux afin de prendre en charge convenablement la question fondamentale de la réinsertion des enfants en difficulté.

C'est là, la façon la plus adéquate d'éviter aux enfants l'emprisonnement qui constitue la solution la plus mauvaise en ce sens que le manque de structures d'accueil fait que des mineurs se retrouvent très souvent dans les mêmes prisons que des adultes délinquants.

Le placement d'enfants auprès d'institutions privées caritatives demeure toujours une des alternatives à encourager à condition que des évaluations régulières soient faites pour savoir si de tels programmes de placement produisent des résultats concrets.

Il serait nécessaire également, et toujours dans le souci de protection des droits de l'enfant, d'appliquer l'article 25 de l'ordonnance du 10 juillet 1969 précitée qui prévoit la révision périodique des placements d'enfants en difficulté effectués dans des familles d'accueil. Cela apparaît important dans la mesure où il arrive que des enfants placés dans des familles par souci de protection soient victimes

²⁶ CRC/C/15/Add.106, op. cit., page 4.

²⁷ CRC/C/3/Add.52, op. cit., 4 juillet 1997, paragraphe 211.

"Le Centre national de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (CNSEA) est actuellement la seule structure de l'Etat qui s'occupe de l'accueil, de la rééducation et de la réinsertion sociale des mineurs en situation difficile. Cette structure accueille les mineurs sur ordonnance motivée du juge des enfants".

d'abus et de mauvais traitements. En d'autres termes, en plus de l'arsenal juridique qui peut favoriser la réinsertion sociale des enfants en difficulté, il faut établir des règles appropriées de contrôle de tous les programmes mis en place afin de les rendre efficaces et moins coûteux en termes de ressources matérielles et humaines. La pratique de l'adoption généralisée non officielle pose parfois problème car induisant l'absence de surveillance des adoptions tant sur le plan national qu'international. Il serait temps, sur la base de l'article 21 de la Convention, que des mesures législatives, politiques et institutionnelles soient prises pour réduire les aspects abusifs d'une telle pratique. Il serait nécessaire que le Bénin adhère à la Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale²⁸.

L'idée qui justifie les efforts à faire pour favoriser la réadaptation des enfants est que ceux-ci sont souvent les victimes d'une violence dont toute la société est responsable et, en tant que catégorie sociale vulnérable, ils méritent une attention particulière qui doit se traduire par une volonté de favoriser leur épanouissement.

Garder en mémoire que l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant n'est pas forcément la solution adéquate pour faire face à la délinquance des mineurs, c'est placer la prévention et l'éducation au centre des programmes ou politiques touchant les enfants. Et c'est épouser l'esprit et la lettre de la convention internationale sur les droits de l'enfant dont l'objectif est la promotion et la protection des droits de l'enfant et non la répression.

CONCLUSION

Les droits de l'enfant restent des droits fondamentaux garantis aussi bien par les instruments universels que les instruments régionaux. Il est important qu'en Afrique de tels droits soient toujours plus promus et respectés, tout en tenant compte des réalités culturelles locales.

Il ne suffira pas uniquement de mettre en place un arsenal juridique reconnaissant la protection à l'enfance africaine, mais de mettre en oeuvre de mesures concrètes pour rendre effective une telle protection.

Qu'il s'agisse de lutte contre les mauvais traitements, contre l'exploitation économique ou sexuelle, contre toutes les formes de discrimination, il est important que la législation locale évolue dans le sens d'une protection toujours plus efficace ; d'où la nécessité d'assurer une plus grande harmonisation des législations nationales d'avec les différents instruments juridiques internationaux comme la Convention sur les droits de l'enfant.

Dans le cas du Bénin qui nous a servi tout au long de cet article de cadre d'analyse, il existe des lacunes certaines au niveau de la législation qui exigent que des solutions soient trouvées pour se conformer avec les engagements pris au plan international pour garantir les droits de l'enfant (dualisme contradictoire sur le plan des textes qui portent parfois atteinte aux droits de l'enfant sur une matière comme celle de la majorité matrimoniale, différence entre la majorité pénale, la majorité électorale et la majorité civile, etc...).

Toutefois, il faudrait aller toujours plus loin que la simple juxtaposition de textes et montrer une plus grande volonté concrète de protéger les enfants en gérant plus rationnellement le peu de ressources matérielles et humaines disponibles dans le cadre de stratégies plus appropriées, moins coûteuses impliquant le mieux possible les populations. Car, dans des pays confrontés à nombreuses difficultés socio-économiques, c'est finalement par la sensibilisation des populations aux violations des droits de l'enfant - que constituent certaines pratiques qui ont cours dans tous les secteurs de la vie sociale - qu'il est possible d'espérer une meilleure reconnaissance et protection de l'enfant béninois et africain.

* * *

© 2001 Mamadou M Dieng. Tous droits réservés.

DIENG M. M. – "Les difficultés d'application des Conventions en matière de droits de l'homme en Afrique : le cas de la Convention sur les droits de l'enfant au Bénin". – *Actualité et Droit International*, avril 2001 (www.ridi.org/adi).

²⁸ CRC/C/15/Add.106, op. cit., page 6.