

ACTES DU COLLOQUE

PROTECTION DE L'ENFANT AU BENIN



MUTILATIONS
GÉNITALES

EXPLOITATION
ÉCONOMIQUE
DES ENFANTS

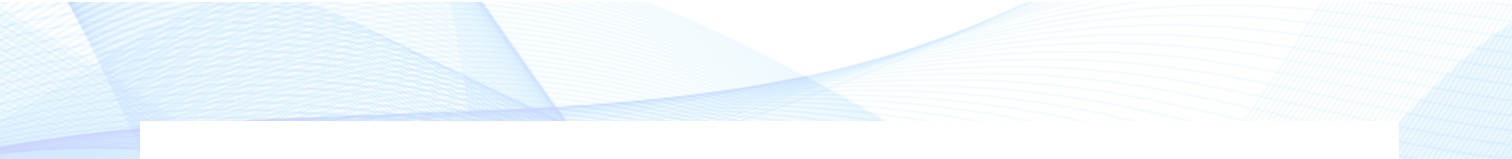
TRAITE DES
ENFANTS

PRATIQUES
TRADITIONNELLES
NÉFASTES AUX
ENFANTS

DES TEXTES AUX REALITES

12 et 13 juin 2019

*Agir avec une saine conviction pour
un changement social*

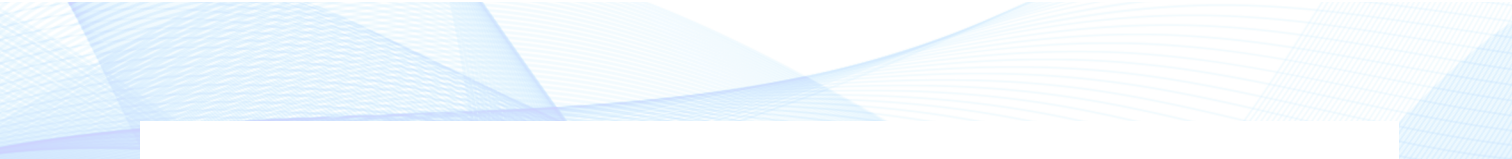


*L'organisation du colloque
et la publication de ces actes ont été possibles grâce
à l'appui de l'Ambassade de France au Bénin.*



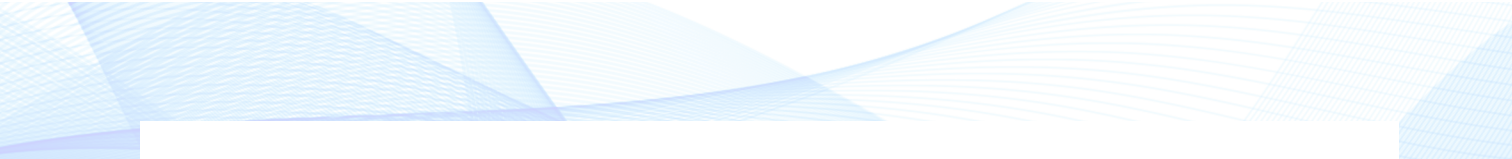


***Protection de l'enfant au Bénin : des textes aux réalités
Actes du Colloque, 12 et 13 juin 2019.***



Sommaire

Synthèse des communications.....	10
Communication inaugurale.....	18
Panel 1 : Radioscopie de la sécurité des enfants au Bénin.....	30
Communication 1 : Pratiques traditionnelles endogènes néfastes à l'intégrité physique des enfants.....	32
Communication 2 : Formes d'exploitation économique des enfants.....	48
Panel 2 : Etat des lieux sur les instruments juridiques et les institutions de protection des enfants.....	68
Communication 3 : Législation sur les droits de l'enfant et défis.....	70
Communication 4 : Chaîne institutionnelle de protection de l'enfant et défis opérationnels.....	86
Panel 3 : Expériences des autres pays en matière de protection des enfants..	110
Communication 5 : Point de la jurisprudence des mécanismes internationaux de protection de l'enfant.....	112
Communication 6 : Exposé des mesures et pratiques exemplaires de protection de l'enfant en Afrique.....	126
Panel 4 : Budgétisation des actions de protection de l'enfant et recommandations pour relever les défis mis en exergue par la radioscopie.....	142
Communication 7 : Evaluation de la part budgétaire allouée par l'Etat à la chaîne de protection de l'enfant.....	144
Communication 8 : Perspectives pour une coordination efficace de la protection de l'enfant au Bénin.....	168
Récapitulatif des recommandations.....	185
Remerciements.....	188



**LES COMMUNICATIONS CONTENUES DANS CE
DOCUMENT ONT ÉTÉ PRÉSENTÉES AU COLLOQUE
" PROTECTION DE L'ENFANT AU BÉNIN : DES TEXTES
AUX RÉALITÉS ".
CES COMMUNICATIONS N'ENGAGENT
QUE LEURS AUTEURS.**

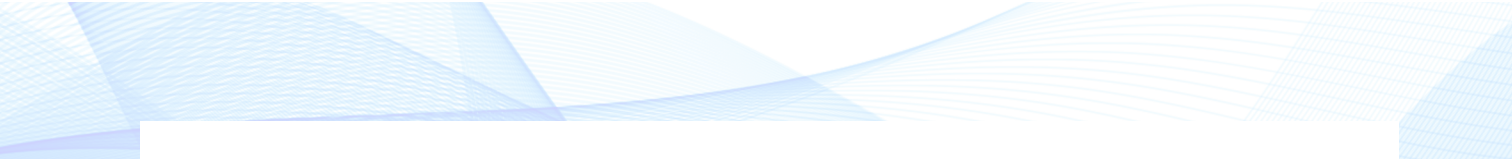
Comité scientifique :

- Pr. Igor GUEDEGBE (Chaire UNESCO des Droits de la Personne Humaine et de la Démocratie)
- Pr. Hygin KAKAI, (Faculté de Droit et Science Politique, Université d'Abomey-Calavi)
- Dr. Rolande DEGBOE (Université de Parakou)
- M. Erick HACHEME (Direction de l'Education Surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs)
- M. Florent MAROYA (Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant)
- M. Roland DJAGALY (Plan International Bénin)
- M. Armand VIGNON (Maison de la Société Civile)
- M. Ralmeg GANDAHO (ONG Changement Social Bénin).

Synthèse des communications

Présentée par

Me Huguette BOKPE GNACADJA,
*Avocate bilingue au Barreau du Bénin, Consultante
en droits de l'Homme et Genre.*



SYNTHÈSE DES COMMUNICATIONS

Introduction

Le colloque sur la protection de l'enfant dont le thème est intitulé : "Protection de l'Enfant au Bénin : des textes aux réalités", a été organisé par l'ONG Changement Social Bénin, la Maison de la Société Civile et la Chaire UNESCO des Droits de la Personne Humaine et de la Démocratie les 12 et 13 Juin 2019 à l'Université d'Abomey-Calavi.

Au bénéfice du soutien financier et technique de l'Ambassade de France près le Bénin, ainsi que de l'hospitalité du Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi, la rencontre a réuni une centaine de participants au nombre desquels des représentants de divers ministères sectoriels, des Organisations de la Société Civile.

L'objectif général poursuivi par cet échange était de faciliter la réflexion sur les solutions liées au défi des droits de l'enfant au Bénin, au moyen de quatre (4) panels portant respectivement sur :

- Une radioscopie de la sécurité des enfants au Bénin ;
- Un état des lieux sur les instruments juridiques et les institutions de protection des enfants
- Les expériences des autres pays en matière de protection des enfants
- La budgétisation des actions de protection de l'enfant et les recommandations pour relever les défis mis en exergue par la radioscopie.

Les quatre panels, introduits par une communication inaugurale présentée par le Président du Conseil d'Administration de l'ONG CHANGEMENT SOCIAL BENIN étaient articulés autour de huit (8) communications contenant des réponses aux objectifs spécifiques poursuivis par les organisateurs du colloque.

Nous en présentons ici la synthèse :

1) Résumé de la Communication Inaugurale

Elle a dressé l'évolution temporelle et la progression géographique de la reconnaissance des droits de l'enfant et de l'adhésion universelle à des mesures pouvant garantir leur protection, qu'il s'agisse de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, de la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant, ou de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant.

Le présentateur a ensuite campé sur l'internalisation par l'Etat béninois de ces normes au moyen d'une législation ayant évolué de lois générales vers des textes plus spécifiques englobant largement tous les aspects de la protection de l'enfant, en l'occurrence le Code de l'Enfant, qui est venu se greffer au Code des Personnes et de la Famille, sans oublier les outils politiques et stratégiques de mise en œuvre de ce cadre juridique. Venant ensuite aux défis inhérents à l'effectivité de la protection des enfants,

la teneur du document n'a pas manqué de comporter quelques points de réflexion telle la résurgence de la violation des droits de l'enfant, surtout les pratiques traditionnelles néfastes dont la violence sexuelle et morale, et l'exploitation économique des enfants, y compris quelques phénomènes spécifiques comme la mendicité qui sont à cheval entre la violence morale et physique et les pressions exercées par la pauvreté.

L'exposant a enfin amorcé la ligne droite de la fin de son propos en exprimant quelques recommandations émanant des instances de suivi onusiennes, en particulier celles issues de l'Examen Périodique Universel visant à l'accélération de l'application intégrale du Code de l'Enfant dans le but de :

- vaincre la persistance des pratiques traditionnelles néfastes, surtout les mariages précoces et forcés et les MGF ;
- améliorer le cadre stratégique de prévention et de surveillance, ainsi que de mise en œuvre des politiques et lois ;
- poursuivre la sensibilisation ;
- assurer la prise en charge intégrée des victimes ;
- affermir l'interdiction de l'exploitation économique et sexuelle des enfants en dépit de toute considération d'ordre conjoncturel ou culturel.

Enfin, le propos inaugural a jeté les perspectives d'un plaidoyer stratégique pour une meilleure protection de l'enfant, en s'appuyant sur les expériences de la sous-région, en appelant à une volonté politique plus affirmée permettant l'octroi de ressources adéquates, et en se référant à la vision au terme de 2030 des Objectifs du Développement Durable.

2) Résumé du Panel 1 relatif à la radioscopie de la sécurité des enfants au Bénin

Deux communications successives ont constitué la substance de ce panel à savoir d'un côté, un exposé sur les pratiques traditionnelles endogènes néfastes à l'intégrité physique des enfants et les formes d'exploitation économique de ceux-ci, et d'un autre côté, un exposé sur les formes d'exploitation économique des enfants au Bénin.

Cela a permis de passer en revue la cartographie, l'ampleur et la typologie de ces pratiques notamment les mariages d'enfants, les MGF, l'infanticide, la mendicité, et le phénomène des "vidomègon", ainsi que les déterminants socio-culturels, socio-économiques et juridiques qui nourrissent ces pratiques, et enfin leurs conséquences aux plans physique, psychologique et social.

Le panel a conclu que les défis les plus gros à relever étaient liés à la difficulté d'appliquer effectivement et efficacement la législation pour des raisons de trafic d'influence, de coût de la justice, de lenteur procédurale, et a dénoncé la non-redevabilité pour plaider en faveur de la redevabilité, prise comme une suite nécessaire de l'exercice de la responsabilité, aussi bien à l'endroit du gouvernement et des acteurs non étatiques que des parents, des enfants, et de la communauté.

Des perspectives ont été examinées à la faveur de la vision en cours de développement, de la volonté politique déjà affirmée et des outils programmatiques disponibles ; des suggestions ont alors été émises pour une évaluation de l'exploitation économique de l'enfant et de l'organisation d'assises sur la protection de l'enfant pour agir sur les déterminants du phénomène, exécuter des réformes structurelles, non point pour désinstitutionnaliser la protection de l'enfant, mais pour mieux renseigner, planifier, budgétiser, coordonner, suivre et évaluer le processus y afférent.

3) Résumé du Panel 2 relatif à l'état des lieux sur les instruments juridiques et les institutions de protection des enfants

Il a été animé autour de deux communications relatives d'une part, à la législation sur les droits des enfants et ses défis, et d'autre, part à la chaîne institutionnelle de protection de l'enfant et ses challenges opérationnels.

Leur présentation et les débats qui ont suivi ont rafraîchi la mémoire des uns et des autres sur la législation qui est la réglementation nationale, de même que sur les instruments internationaux et régionaux de protection de l'enfant dont les principaux ont été ratifiés par le Bénin, la CDE en tête.

Ensuite, elles ont permis de mener une réflexion sur le fossé observé entre le contenu plutôt satisfaisant de ce cadre législatif en dépit de quelques insuffisances, et sa mise en œuvre.

Au niveau du mécanisme institutionnel qui est certes doté d'une Politique Nationale de Protection de l'Enfant, il a été constaté qu'il souffrait de l'absence d'une politique pénale en matière de justice pour mineurs, ce qui laissait libre cours à une certaine nonchalance dans l'application du Code de l'Enfant et de la loi pénale. Les structures formelles (surtout les ministères sectoriels) et non étatiques de la chaîne de protection de l'enfant, de même que les entités juridictionnelles ou non de la sous-région, ont été passées au peigne fin dans leurs rôles, décisions et recommandations, leurs forces et faiblesses.

Les deux communicateurs ont ensuite indiqué des pistes de solution aux défis observés, au nombre desquels, la mise en place et l'opérationnalisation aux niveaux central et départemental, de toutes les structures juridictionnelles et institutionnelles de prévention, de protection et de prise en charge de l'enfant, l'adoption d'une politique pénale en matière de justice pour mineurs, la capitalisation des bonnes pratiques, surtout celles en cours au sein des ONG dont le rôle primordial n'a pas manqué d'être souligné, ensemble avec les initiatives prises au niveau communautaire.

Les développements suivants ont porté sur les opportunités d'amélioration qui s'offrent, et sur des recommandations adressées à chacun des acteurs qui travaillent à relier les maillons législatif et institutionnel de la chaîne de protection des droits de l'enfant. La conclusion de ce panel se résume en ceci : la volonté politique doit s'affirmer davantage pour pousser à un niveau plus élevé les leviers de la machine de prévention, de sanction et de cadrage stratégique de la protection de l'enfant.

4) **Résumé du panel 3 relatif aux expériences des autres pays en matière de protection des enfants**

Ce panel a été déployé autour de 2 présentations dont l'une était consacrée à la jurisprudence des mécanismes internationaux de protection de l'enfant et l'autre aux mesures et pratiques exemplaires ayant fait leurs preuves en Afrique.

Les propos des animateurs de ce troisième panel ont été organisés en plusieurs points. Dans un premier temps, ils ont dressé un aperçu des mécanismes juridictionnels et non juridictionnels issus de l'ONU, de l'Union Africaine ou des regroupements sous régionaux, avec des détails sur leur diversité et leur pragmatisme, et la présentation de la jurisprudence issue de leurs décisions et observations, dont quelques-unes ont été décortiquées, y compris des cas dont ont connu la Cour Pénale Internationale, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et la Cour de Justice de la CEDEAO. Le Comité des Droits de l'Enfant et le Comité Africain d'Experts pour le Bien-être et les Droits de l'Enfant, ont également été mis en orbite sur ces rubriques. Dans un second temps, les méandres de l'encadrement normatif de la protection de l'enfant déclaré souple s'agissant de l'acquisition de droits garantis ont été mis à découvert avec une part belle réservée à la question cruciale de l'enregistrement des naissances et aux aménagements juridiques et pratiques pouvant le rendre rapide et accessible à tous.

Ceci a été suivi d'un détour sur l'effet dissuasif attribué à la sanction des atteintes aux droits de l'enfant, qui se traduit par le renforcement des peines privatives de liberté et la fixation de peines à caractère pécunier.

Dans une troisième étape, l'accent a été mis sur le caractère pragmatique des mécanismes et pratiques recensées aux niveaux juridictionnel et non juridictionnel aussi bien au sein des communautés à la base que du côté des Organisations de la Société Civile, à travers des exemples pris au Bénin et ailleurs en Afrique. Tout ceci ayant été étayé par des données statistiques et des résultats de bonnes pratiques dont l'efficacité a paru probante.

Pour conclure, il a été convenu que la souveraineté d'un État ne puisse plus servir de couverture pour négliger l'intégration effective des normes internationales et régionales dans le corpus législatif et les pratiques, et que nos Etats se prêtent encore plus volontiers aux dialogues avec les organes de suivi du respect de ces normes, et se conforment à leurs décisions, observations et recommandations.

5) Résumé du 4^{ème} panel relatif à la budgétisation des actions de protection de l'enfant et recommandations pour relever les défis mis en exergue par la radioscopie.

La dernière ligne droite du colloque a été engagée par deux communications touchant à l'évaluation de la part budgétaire allouée à la chaîne de protection des enfants, et à une projection dans les perspectives d'amélioration de l'efficacité de la coordination des actions de protection de l'enfant.

Pour l'aspect lié à l'évaluation du financement de ces actions, la nécessité d'investir dans la protection de l'enfant a été démontrée comme étant une obligation constitutionnelle mise à la charge de l'Etat, en lien direct avec la croissance et la compétitivité de notre nation qui compte 51,3% d'enfants au sein de sa population. Les différents éléments de la chaîne de protection tels que résultant des axes programmatiques de la Politique Nationale de Protection de l'Enfant, les rôles des acteurs étatiques et de leurs alliés, et l'outil principal de mise en œuvre de cette politique que constitue le budget, ont été tour à tour analysés avec bien sûr une priorité réservée aux allocations budgétaires y afférentes, dont le financement bénéficie assez substantiellement de ressources extérieures, même si pour l'année 2019, le financement du secteur de la santé provient à 80 % de ressources nationales.

L'analyse des parts sectorielles allouées aux ministères sur les 5 dernières années fait ressortir un avantage net au profit de l'enseignement (niveau maternel et primaire) et de la santé, au détriment du ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance qui affiche le niveau le plus faible de sa courbe en 2016 et n'aura pas connu de hausse palpable depuis, alors qu'il est le chef de file en la matière, et que ses bras droits armés que constituent les structures de sécurité et de police judiciaire, en particulier l'OCPM, sont tout aussi mal logés.

L'analyse de l'efficacité des dépenses financées révèle des résultats mitigés, notamment au niveau de l'éducation, requérant l'intégration d'alternatives dans la stratégie actuelle à laquelle résistent les abandons et autres causes de déperdition scolaire. Si de légers progrès sont visibles en matière de santé, le secteur de la justice aussi continue de se débattre dans la gestion des enfants en conflit avec la loi aux victimes et des juridictions qui les reçoivent. L'exploitation économique de l'enfant demeure une préoccupation malgré une réduction encourageante, et il en est de même pour les violences physiques et sexuelles.

Dans la recherche de solutions pour obtenir la hausse du budget alloué aux secteurs sociaux, il est proposé une meilleure mobilisation des ressources internes, une bonne gouvernance et une capacité plus grande à consommer les crédits disponibles.

La mise en place d'un fond national de protection de l'enfant a été fortement suggérée, avec la tenue d'une base de données budgétaires actualisée par un ministère sectoriel et rendue disponible.

De même, la décentralisation a été ciblée comme un atout devant faciliter l'application

de solutions de proximité et la participation des élus et acteurs locaux ainsi que des enfants eux-mêmes , d'où la nécessité de repenser les cadres de coordination reliant le niveau central au niveau local, de rendre plus opérationnel les cadres de concertation sur la protection de l'enfant aux niveau départemental et communal ; toutes choses devant résorber les inégalités observées dans les allocations attribuées aux communes sans prendre en compte les indicateurs signalant une prévalence, une résistance, une recrudescence plus grande de la violation des droits des enfants, dans telle région, comparée à telle autre.

Nul doute que l'implication citoyenne depuis la base, y compris celle des enfants, des parents et des éducateurs, des Organisations de la Société Civile sont de nature à accroître l'efficacité des élus locaux, acteurs principaux à la base.

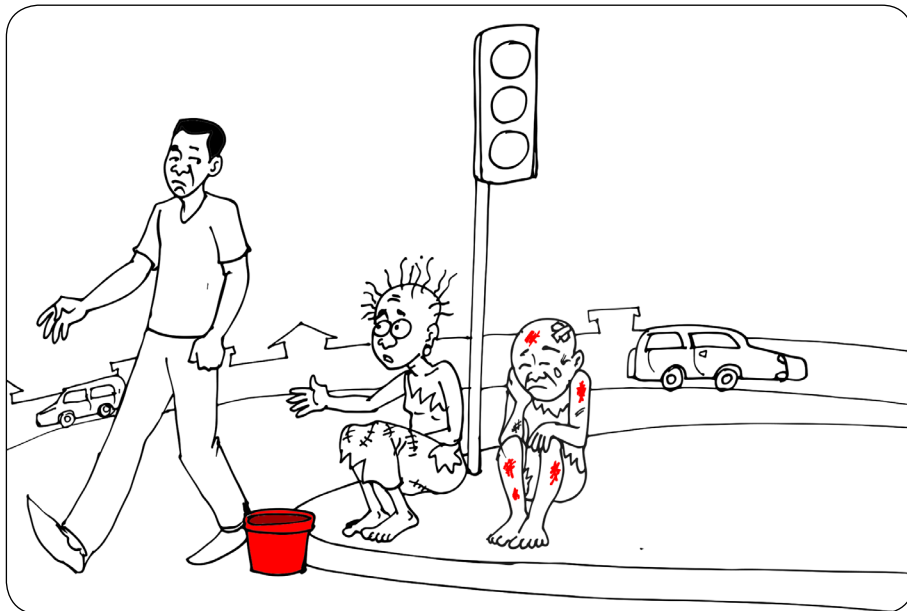
Enfin, sur le plan institutionnel, la structuration cloisonnée des acteurs publics de la protection, le chevauchement des mandats attribués aux outils opérationnels de la protection, la multiplicité et la diversité des politiques, plans, stratégies et programmes et l'absence d'un mécanisme de coordination cohérent et fédérateur appellent un impératif de redevabilité de la part de l'État et de ses acteurs, incluant le suivi, l'évaluation et les ajustements requis.

Quant à la machine d'exécution des politiques, il a été recommandé qu'elle soit changée, et revête la forme d'une Commission Interministérielle de Coordination de la chaîne de protection de l'enfant qui soit inclusive, financièrement autonome, qui soit connectée avec tous les acteurs, et se décline à l'échelle nationale, départementale et communale, avec comme organe principal un secrétariat permanent.

Tel est l'essentiel des sujets discutés autour de cette grande rencontre scientifique.

Communication inaugurale

Présentée par
M. Ralmeg GANDHO,
*Président du Conseil d'Administration
ONG Changement Social Bénin
Juriste, Spécialiste en droits humains*



1. EVOLUTIONS TEMPORELLE ET GEOGRAPHIQUE DU DROIT DE L'ENFANT

La reconnaissance de l'idée de protection de l'enfant est véritablement née au milieu du XIX^e siècle en France par le développement d'un « Droit des mineurs » assurant une protection médicale, sociale et judiciaire à l'enfance. Cette protection s'est véritablement ancrée durant le siècle des Lumières avec la Révolution française marquée par la nuit du 04 Août 1789 ayant conduit à l'abolition de la féodalité puis à l'adoption, le 26 Août 1789, de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. La reconnaissance internationale des droits de l'enfant débutera à partir de 1919 avec la création de la Société Des Nations (SDN). Le premier texte international adopté pour la reconnaissance des droits de l'enfant fut la déclaration de Genève de 1924. Ce texte reconnaît des droits spécifiques à l'enfant et précise les responsabilités des adultes. Mais le tournant décisif des droits des enfants fut la barbarie de la seconde Guerre Mondiale qui mit de milliers d'enfants en détresse. Ainsi, le Fonds des Nations Unies des secours d'urgence à l'enfance fut créé en 1947 et avait pour mission de porter secours aux enfants européens victimes de la guerre. En 1953, il fut revêtu d'un mandat international qui étendit sa mission aux pays en voie de développement. Au fil du temps, plusieurs textes protecteurs des droits des enfants ont suivi la déclaration de Genève. Il est utile de préciser que la date du 12 juin a été retenue pour célébrer la journée mondiale contre le travail des enfants, dont la première célébration remonte au 12 juin 1919, de sorte que ce jour 12 juin 2019 marque le centenaire de cette célébration. A cette occasion, le message phare retenu est : « La seule chose qu'un enfant devrait faire travailler est son imagination ». Au demeurant, pour la circonstance, il est opportun également de rappeler qu'il se tiendra un panel de haut niveau à Genève sur la question demain 13 juin 2019. Le débat thématique se concentrera sur les grandes mutations à l'œuvre dans le monde du travail, qu'elles soient de nature technologique, climatique ou démographique, et sur ce qu'elles signifient pour les plus jeunes d'entre nous au sein de la société. Ce panel sera complété par une discussion sur le thème : « Autonomiser les acteurs pour le changement social ».

1.1. De la Déclaration universelle des droits de l'enfant à la Convention sur les droits de l'enfant

Le 20 novembre 1959, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopta la Déclaration des droits de l'enfant qui consacra dix principes de protection des droits de l'enfant et ouvrit la voie à une reconnaissance universelle des droits de l'enfant. Après que l'année 1979 eut été proclamée « Année internationale de l'enfant », la Pologne proposa la constitution d'un groupe de travail au sein de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU qui soit chargé de rédiger une convention internationale pour la protection des droits de l'enfant, d'où l'adoption le 20 Novembre 1989 de la Convention

Internationale des Droits de l'Enfant et de ses protocoles facultatifs en mai 2000. Ces textes expriment la poussée à la maturité du droit international de l'enfant, en ce qu'ils sont contraignants à l'endroit des Etats les ayant ratifié. Le Bénin a ratifié cette convention le 3 août 1990.

1.2. La Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant

Après l'adoption en juillet 1979 de la Déclaration sur les droits et le bien-être de l'enfant africain, et en s'inspirant de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, l'Union Africaine adopta le 11 juillet 1990 la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, qui prévoit des droits identiques à ceux de la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant et permet une interprétation de ces droits dans le contexte africain. Le Bénin a adhéré à ce texte régional le 17 avril 1997.

2. LA REPUBLIQUE DU BENIN ET L'INTERNALISATION DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS DE L'ENFANT

Dans sa détermination de garantir les droits humains et de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit international relatif aux droits de l'enfant, le Bénin s'est doté d'un cadre législatif important ; c'est ainsi qu'en 1990, le peuple béninois s'est engagé à travers son constituant originaire à adhérer aux principes et valeurs humains consacrés dans plusieurs textes de droit international des droits de l'Homme. Déjà, dans le préambule de notre Constitution, le peuple béninois, s'engage à respecter les droits fondamentaux pour la dignité humaine :

« NOUS, PEUPLE BENINOIS

- Exprimons notre ferme volonté de défendre et de sauvegarder notre dignité aux yeux du monde et de retrouver la place et le rôle de pionnier de la démocratie et de la défense des droits de l'Homme qui furent naguère les nôtres ;
- Affirmons solennellement notre détermination par la présente constitution de créer un Etat de droit de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle ;
- Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la charte des Nations-Unies de 1945 et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, par la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente constitution et du Droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi.»

Par ces dispositions préliminaires le peuple béninois adhère aux principes et valeurs protecteurs de la dignité humaine et les élève au rang supra-législatif. Cet arrimage de notre constitution au droit international des droits de l'Homme avait prédisposé notre pays le Bénin à adhérer aux textes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'enfant.

2.1. Du Code des Personnes et de la Famille au Code de l'enfant

Déjà en 2004, le code des personnes et de la famille posait des principes de base pour la protection de l'enfant, en consacrant des dispositions à l'état civil, au mariage, à la filiation des enfants nés hors mariage, à l'adoption, l'autorité parentale, à la question de la minorité et à celle de l'émancipation. Ces principes élémentaires de protection de l'enfant représentaient les éléments d'un droit encore naissant, qui n'atteindra sa pleine maturité qu'en 2015 soit 11 ans après, à travers le vote de la loi n° 2015-08 du 08 décembre 2015 portant code de l'enfant en République du Bénin. Ce code fournit à l'enfant béninois une protection aussi bien sociale, juridique, que pénale. Plusieurs innovations majeures ont été apportées par ce code : la création des tribunaux pour enfant, l'institution d'un magistrat du parquet chargé des mineurs, la possibilité offerte à l'enfant par l'article 149 de ce code de défendre les éléments constitutifs de son identité, ce qui répond à la logique de l'article 132 du 3ème protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant qui prône la création d'une police spéciale pour la protection de l'enfant, la répression des accusations de sorcellerie contre enfant et les faits de déviances ou les situations difficiles dans lesquelles se trouvent les enfants et qui nécessitent une protection de l'Etat, telles que la mendicité et les pratiques traditionnelles endogènes (mariages forcés, mutilations génitales).

2.2. Les Politiques Nationales de Protection de l'Enfant

Une autre avancée du système béninois de protection de l'enfant est la conception et l'adoption de Politiques Nationales de Protection de l'Enfant (PNPE). En effet, en 2007, le gouvernement du Bénin s'est doté d'une Politique Nationale de Protection de l'Enfant qui permet de définir une stratégie de protection des droits de l'enfant. Cette Politique Nationale de Protection de l'Enfant est restée sans évaluation avant l'adoption de la nouvelle Politique Nationale de Protection de l'Enfant d'octobre 2014 pour répondre aux récurrentes recommandations des institutions internationales et aux exigences des partenaires techniques et financiers visant à l'amélioration du cadre légal et institutionnel de protection de l'enfant.

3. DEFIS INHERENTS A L'EFFECTIVITE DE LA PROTECTION DES ENFANTS AU BENIN

3.1. Résurgence de quelques actes de violation des droits des enfants

Malgré l'existence du cadre légal et institutionnel précité, les violations des droits des enfants persistent au Bénin, parmi lesquels on peut citer les pratiques traditionnelles néfastes sur les enfants tels les mariages précoces et forcés, les mutilations génitales féminines, l'infanticide ainsi que l'exploitation économique des enfants, l'enlèvement d'enfants, la maltraitance, etc.

Ces quelques faits et constats ci-dessous, tirés de divers rapports nationaux témoignent de la résurgence des actes de violation des droits des enfants.

ABUS SEXUELS

Témoignage

« Ici il s'agit de l'enfant à ma grande sœur, ma nièce, elle a exactement 11ans. C'est le centre social qui l'a inscrit en apprentissage, c'est lui qui lui a signé le contrat et lui a acheté toutes les fournitures. Même pour sa libération c'est le centre social qui s'en charge. Un jour elle est allée au champ pour chercher des légumes, il y a un jeune homme de 29 ans qui allait aussi recueillir le vin de palme dans le champ. Donc aussitôt aperçu la fille, il se dirigea vers elle pour lui dire qu'il y a longtemps qu'il la désirait et elle est là à ne rien dire. Mais aujourd'hui « nous allons nous amuser ». La fille répond en disant mais... quel amusement ? Le jeune répond qu'il va tenir un rapport sexuel avec elle. La fille voulant crier, le jeune homme l'a renversé et lui dit si elle crie encore qu'il va la charcuter avec son coupe-coupe. La fille en voulant insister, le garçon met un pagne dans sa bouche et envoie le pénis dans son vagin et c'est le sang qui commence par couler sérieusement par la suite. Ayant appris l'histoire, nous l'avons amené à l'hôpital et après les soins on nous a délivré un certificat médical. J'ai mené toutes les démarches nécessaires pour interpeler le type mais vous savez qu'il a pris la fuite et est parti complètement ! Il a complètement quitté le pays pour aller s'installer au Nigéria et n'est pas encore de retour jusqu'à ce jour ».

EXTRAIT DE CAS D'ABUS SEXUELS A ZA-KPOTA : Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (Premier passage)

MENDICITE

Selon le rapport de 2015 réalisé par OFFE avec l'appui et la coordination de l'UNICEF sur l'état des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou, de façon générale, on estime à 4003 le nombre d'enfants impliqués dans la mendicité dans les trois villes. Le phénomène touche plus Malanville (41% des enfants en situation de mendicité estimés pour les 3 villes contre 35% à Cotonou et 24% à Parakou). Près de la moitié (45%) des enfants en situation de mendicité recensés dans les trois (3) villes sont des talibés.

Conditions de vie des mendiants : Un environnement morbide associé à de longues heures de marche parfois pieds nus sous le soleil et la pluie marquent la vie des enfants en situation de mendicité. Les investigations indiquent que plus de la moitié (52%) de ces enfants ont passé la nuit précédant l'enquête en dehors de leur maison. Les conditions matérielles d'hébergement ne sont pas confortables, ni hygiéniques. 7 enfants sur 10 ne disposaient pas de moustiquaire pour dormir et 9 sur 10 n'avaient ni matelas, ni drap sur le lieu de couchette. Ils dorment entassés sur des nattes, cartons, peaux d'animaux ou carrément à même le sol. La moitié ne disposait pas de savon pour se laver et 2 sur 10 ne disposaient non plus d'eau pour se laver. Leur régime alimentaire est du « fourre-tout ». Ils consomment au moins trois repas par jour, qu'importe leur qualité. Comme tout autre enfant, il arrive aussi que les enfants en situation de mendicité tombent malades. Les maux les plus courants dont ils ont souffert au cours des deux semaines précédant l'enquête sont : la fièvre (46%), la fatigue (44%), les douleurs à l'abdomen (18%) ou au dos (15%), les maladies diarrhéiques (14%), les blessures (14%), etc.

Ancienneté dans la mendicité : Dans l'ensemble des trois (3) villes, les enfants interrogés mendient depuis près de 2 ans et demi en moyenne. L'ancienneté dans la mendicité est plus élevée chez les non-talibés (31 mois contre 25 chez les talibés soit 6 mois de différence). Cette situation laisse augurer que la mendicité chez les non talibés n'a pas un délai/période fixe/clair. Elle pourrait durer autant de temps que ces enfants seront dans la rue alors que la mendicité des talibés coïncide globalement avec leur période d'apprentissage du Coran et que ces derniers pourraient l'abandonner à l'issue de cet apprentissage.

Témoignage :

« Je suis venu à Malanville en 2012. En attendant de m'installer, je suis allé dans un restaurant chez les bonnes dames. On me sert à manger. Soudain, un petit garçon se positionne devant moi, me fixe et sourit. J'interpelle la vendeuse sur ce comportement et elle répond que l'enfant attend que je finisse de manger pour prendre le reste de ma nourriture. Tellement scandalisé, j'ai demandé de lui faire un autre plat à mon compte. Il a mangé goulument une partie de la nourriture et a versé le reste dans le plastique qu'il portait au coup... Une autre fois, je suis allé manger dans un restaurant

et soudain, j'ai reçu un coup de fil et comme la communication n'était pas très clair (problème de réseau), je me suis levé pour mieux échanger avec mon correspondant. Dès la fin de la conversation, je n'ai plus retrouvé mon plat. Un enfant « mendiant » talibé s'en était déjà saisi». Homme, 38 ans, fonctionnaire, 12/14 (Malanville).

Témoignage

« Les femmes exciseuses étaient cachées dans la douche. Et dès que je me suis approchée, elles m'ont attaqué et terrassé : l'une s'est assise sur ma poitrine deux autres ont saisi mes jambes et l'autre a procédé à l'excision. Elles sont au nombre de quatre à opérer » (Mme S. S. B. ancienne fille excisée à Sinendé, 20/07/2017).

ETUDE SUR LA PERSISTANCE DES MUTILATIONS GENITALES FEMININES AU BENIN Réalisée par OFFE décembre 2017

Témoignage

« Après l'excision, précisément quatre mois plus tard, il est organisé une fête au cours de laquelle les fiancés apportent des repas copieux pleins de viande de brousse. Les parents achètent des perles à leur fille pour orner le cou et les hanches. Les parents leur font de nouvelles tenues puis ce jour-là elles se promènent dans le village pour saluer les gens. Ceux-ci donnent de l'argent et formulent des prières à l'endroit des filles qui se sont tirées d'affaire car certaines filles meurent après l'excision à cause de l'hémorragie ou pour n'avoir pas supporté les douleurs. J'ai été quelques fois confrontée à ces genres de situations » (O. D. B. exciseuse reconvertie de Sékégourou, 18/07/2017).

ETUDE SUR LA PERSISTANCE DES MUTILATIONS GENITALES FEMININES AU BENIN Réalisée par l'OFFE décembre 2017

VIOLENCES FAITES AUX ENFANTS

L'enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS) réalisée en 2014 par l'INSAE avec le concours technique de l'UNICEF et l'appui financier de l'UNICEF et du BIT révèle que 91% des enfants de 1 à 14 ans ont subi une agression psychologique ou un châtiment corporel au cours du dernier mois précédant l'enquête. La même étude indique que 8.8% des femmes de 15-49 ans ont été mariées ou en union avant l'âge de 15ans et que 32% des femmes de 20-49 ans ont été mariées ou étaient en union avant l'âge de 18 ans.

Selon le rapport rédigé en mars 2015 par Handicap International et OFFE avec l'appui financier de l'UNICEF sur l'état des lieux de la situation des enfants handicapés dans les communes de gogounou, karimama, malanville, segbana, so-ava et za-kpota« les

albinos continuent d'être considérés comme des hommes «sacrés» ; aussi dans les villages y-a-t-il encore des sourds qui ne vivent que dans les couvents parce qu'ils ont des vertus sacrées ».

EXPLOITATION ET DEBAUCHE SEXUELLES

Témoignage

« Quand j'ai commencé à fréquenter ce milieu, j'ai constaté que c'est un tout. Adultes comme jeunes filles de mon âge s'y retrouvent. Ma copine me dépasse d'un an en âge et moi j'ai 15 ans, mais celle chez qui on dort est plus âgée et doit avoir la trentaine. Les autres filles que j'ai vues là-bas sont presque du même âge que moi. Mais il y a une plus petite parmi nous qui est actuellement renvoyée à Gaya (Niger). Elle a 13 ans et son oncle a envoyé des gens pour la ramener de force ». B, fille 15 ans (Malanville).

Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville réalisée par l'OFFE en juin 2016

Témoignage

« Je préfère les étrangers surtout les « Ibo » (Nigeria). Avec eux, c'est mieux et ils paient bien. Ils ont même mon numéro de téléphone et ils m'appellent au besoin. Or, avec nos frères béninois ça devient comme de l'embêtement et moi je n'aime pas ». Fille, 17ans (Cotonou)

Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville réalisée par l'OFFE en juin 2016

Témoignage

« Le lendemain de notre discussion ma copine m'a amené au niveau de cette buvette en face de laquelle nous sommes actuellement. Je suis restée assise à côté d'un vendeur de thé où ma copine a dit de l'attendre. Après son départ, quelqu'un est venu me voir pour me draguer. Il était là quand ma copine est revenue et elle m'a dit que je peux parler avec lui. Après les causeries, il m'a parlé de sexe et j'ai trouvé ça maladroit ; ma copine est venue me voir pour me dire que l'homme que j'avais en face pouvait nous aider si j'acceptais de coucher avec lui. Comme je ne voulais pas la décevoir j'ai accepté. Et en allant dans la chambre de passage qui est non loin d'ici, j'ai rencontré la dame chez qui on dormait accompagné d'un monsieur. J'ai eu peur de sa réaction mais c'est elle qui m'a appelé pour me dire que de ne pas laisser cet homme me taquiner. Elle a dit de lui prendre au moins 4.000F et cela m'a rassuré. Voilà comment j'ai commencé pour la première fois à exercer cette activité (Prostitution). Comme

j'ai constaté que personne ne faisait de reproches à l'autre je me suis dit qu'ici on se comprend mieux et j'ai continué ». B. fille, 15 ans Nigérienne (Malanville).

Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville réalisée par l'OFFE en juin 2016

Témoignage

Une autre fille de 17 ans orpheline impliquée dans la prostitution de survie.

« Je suis orpheline de mère. Mon père est au Gabon. C'est là-bas que je suis née avant de venir au Bénin. Je fréquentais quand je suis tombée enceinte et j'ai laissé l'école. L'enfant est avec ma sœur à Porto Novo et c'est l'homme qui s'occupe de lui. C'est comme ça que j'ai connu une dame à Porto- Novo et c'est elle qui m'a initié à la prostitution. Je fais ce métier depuis moins de deux ans. Je fais ça parce que je n'ai pas appris et je n'ai rien d'autre à faire et ça me permet de subvenir à mes besoins. Je fais ce métier seul, je n'ai pas d'ami ici. Quand je quitte chez moi je viens directement ici. Je fais le travail avec les clients. Quand je viens ici, je me positionne au bord de la voie et les hommes passent. Comme tu vois ce client qui a garé sa moto et est entrain de m'appeler. Je m'approche d'eux et ils me demandent le prix. Quand je dis le prix, on discute et si c'est bon, je pars avec eux soit dans les auberges, soit dans les hôtels. On fait l'amour, il me donne mon argent et je reviens ici sur le site pour chercher un autre client et ainsi de suite. Je donne aussi mon numéro de téléphone aux clients qui appellent quand ils ont besoin de moi. Je fréquente ici le site de Gbégamey seulement. Il y a tout genre de fille ici. Mais c'est les filles qui manquent de moyens. Il y a aussi les élèves surtout pendant les vacances... En moyenne, on gagne 20.000 F par jour. Mais tu peux venir ici, ne rien gagner et rentrer les poches vides. La passe n'a pas un prix fixe, ça dépend de ce que le client veut. L'argent gagné est utilisé pour s'entretenir, s'habiller, manger payer le loyer, mon enfant aussi et un peu d'économie. Souvent c'est quelqu'un qui est proche à toi qui t'initie surtout dans les périodes de difficulté. Je ne maîtrise pas comment les nouveaux sont accueillis ».

Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville réalisée par l'OFFE en juin 2016

3.2. Quelques recommandations onusiennes pour la protection de l'enfant

En raison de la résurgence des actes de violation des droits de l'enfant évoqués supra, de nombreuses recommandations relativement à la protection de l'enfant ont été réitérées à l'endroit du Bénin lors de l'Examen Périodique Universel (EPU) à la 28ème session du Conseil des Droits de l'Homme en 2017. Parmi elles, nous pouvons évoquer, les suivantes :

- Accélérer la mise en œuvre du Code de l'enfant en vue d'éliminer les pratiques préjudiciables aux enfants, dont les mariages d'enfants, les mariages précoces, les mariages forcés, la vente d'enfants et les meurtres d'enfants dits sorciers comme l'avait recommandé le comité des droits de l'enfant en 2016 afin que les présumés coupables soient poursuivis et punis conformément à la loi ;
- Prendre des mesures pour définir des normes minimales et continuer la lutte contre la violence et l'élimination de la traite des personnes, en particulier des femmes et des filles ;
- Intensifier ses efforts pour faire mieux respecter l'interdiction des mutilations génitales féminines dans toutes les régions du pays et chez tous les groupes de population avec la mise en place de foyers d'accueil pour faire baisser le nombre de cas de mutilations génitales féminines dans le pays ;
- Elaborer un cadre stratégique prévoyant une protection complète des enfants contre la traite et l'exploitation sexuelle et redoubler d'efforts pour lutter contre l'infliction de mauvais traitements et de sévices aux enfants et offrir aux victimes de violences et aux enfants des rues la protection nécessaire ainsi qu'un hébergement, des services médicaux, des possibilités d'éducation et un accès aux services sociaux dont ils ont besoin ;
- Sensibiliser le public à l'interdiction du travail des enfants, compte tenu en particulier de la coutume consistant à placer un enfant, généralement une fillette, dans une famille plus aisée que la sienne qui l'engage comme domestique, contexte propice à la commission d'actes relevant de la traite des personnes ;
- Améliorer le système d'enregistrement des naissances, renforcer les mécanismes de sensibilisation et de surveillance en place puis redoubler d'effort pour prévenir et combattre l'exploitation économique des enfants ;
- Accélérer la mise en œuvre de la politique de gratuité de l'éducation afin que tous les enfants, en particulier ceux issus de famille défavorisée puissent exercer leur droit à l'éducation ;
- Redoubler d'efforts pour lutter contre l'infliction de mauvais traitements et de sévices aux enfants et offrir aux enfants des possibilités d'éducation dont ils ont besoin.

4. PERSPECTIVES POUR UNE MEILLEURE PROTECTION DE L'ENFANT

Le Bénin n'étant pas le seul pays à avoir adhéré aux instruments internationaux de protection des droits de l'enfant, les perspectives actuelles nous invitent à une réflexion ici même en ce lieu de lumière scientifique en vue d'identifier les bonnes mesures juridiques et institutionnelles de protection de l'enfant envisageables dans notre sous-région pour les incorporer dans notre système national, d'évaluer la part budgétaire allouée aux politiques et institutions de protection de l'enfant au Bénin et enfin de définir un plan de plaidoyer stratégique auquel on pourrait arrimer la volonté

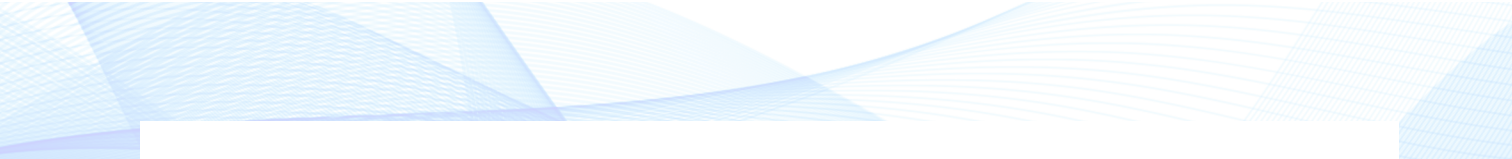
politique en vue du renforcement du cadre légal et institutionnel actuel.

C'est aussi l'occasion de rappeler l'un des engagements phares des dirigeants à travers la Cible 8.7 des Objectifs de Développement Durable : « Prendre des mesures immédiates et efficaces pour supprimer le travail forcé, mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite des êtres humains, interdire et éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, et d'ici à 2025 mettre un terme à toutes les formes de travail des enfants ».

Pour finir, il importe d'adresser nos sincères remerciements à tous les participants ici présents pour avoir répondu à cette invitation à une réflexion sur la situation des droits de l'enfant au Bénin et ensuite, de nous inviter à une participation active aux débats et réflexions scientifiques devant aboutir à une amélioration positive de la situation de l'enfant béninois.



PANEL 1 : RADIOSCOPIE DE LA SECURITE DES ENFANTS AU BENIN



Communication 1

« Pratiques traditionnelles endogènes néfastes à l'intégrité physique des enfants »

Présentée par
M. Prosper SILEMEHOU,
Docteur en Psychologie



Article 18 du Code de l'enfant :
« L'enfant a également droit :
(...) b- à la protection contre toutes formes d'abus, d'exploitation et de violences ;
c- à la protection contre les pratiques traditionnelles néfastes et contraires aux droits énumérés dans la présente loi... »



INTRODUCTION

Chaque année, des millions d'enfants sont victimes de violences portant atteinte à leur intégrité physique et psychologique. Certaines de ces violences représentent des pratiques traditionnelles, certes néfastes pour les enfants, mais «tolérées» par les communautés.

Dans une étude portant sur les pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes et aux enfants, le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (2009) établit un répertoire non exhaustif de ces pratiques comme suit : les mutilations génitales féminines, le gavage des filles, le mariage précoce, les pratiques et tabous pour contrôler la fertilité des filles, les tabous alimentaires, les pratiques obstétricales traditionnelles, l'infanticide, les grossesses précoces suivies de dot. Cette liste peut s'étendre au «repassage des seins» des adolescentes évoqué par Tetchiada (Sylvestre Tetchiada, Non au repassage des seins des adolescentes au Cameroun, Inter Press Service News Agency, 23 juin 2006, reproduit par le périodique suisse « SolidaritéS », n° 90, 5 juillet 2006.2006).

Les droits fondamentaux de l'enfant, en l'occurrence le droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l'éducation et à la protection contre toutes formes de violences sont ainsi bafoués.

En réalisant une analyse de la situation de l'enfant au Bénin, l'UNICEF (SitAn 2017) constate que le mécanisme communautaire le plus fréquemment rencontré est de type traditionnel, ce qui tend à maintenir, et parfois même à favoriser ces pratiques traditionnelles endogènes néfastes qui regroupent un ensemble des comportements découlant des normes morales ou sociales établies depuis des générations et tendant à compromettre la jouissance des droits des enfants.

Elles perpétuent des croyances qui ne cadrent pas avec les engagements contractés par le Bénin à l'international tels que la Convention des Nations Unies relative aux Droits des Enfants (CDE) qui en son article 24 alinéa 3 prescrit expressément aux Etats parties de « prendre toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants ». De même, ces pratiques vont à l'encontre des dispositions légales telles que la loi n° 2015-08 du 23 Janvier 2015 portant code l'enfant en République du Bénin qui protège les enfants contre toute forme de violence.

Plusieurs études se sont intéressées à l'une ou l'autre de ces pratiques. Toutefois, d'après nos recherches, il n'existe pas une étude consacrée globalement aux pratiques traditionnelles néfastes aux enfants au Bénin. Cependant nous nous sommes fixés dans cet exposé comme objectif d'analyser les différentes pratiques traditionnelles néfastes aux enfants en République du Bénin, en dressant dans un premier temps un répertoire des pratiques en cause avec l'indication de leur ampleur et leurs manifestations. Dans un second temps, nous aborderons les déterminants de ces pratiques et dans un troisième temps leurs conséquences sur les enfants victimes.

1. CARTOGRAPHIE, AMPLEUR ET MANIFESTATIONS DES PRATIQUES TRADITIONNELLES ENDOGENES NEFASTES AUX ENFANTS AU BENIN

Plusieurs recherches ont rapporté des résultats montrant différentes pratiques traditionnelles endogènes néfastes à l'intégrité physique et/ ou psychologique des enfants. Il s'agit du mariage des enfants, de l'excision/ mutilation génitale féminine, de l'infanticide, de la mendicité des enfants.

1.1. Mariage d'enfants

Le mariage d'enfants est « toute union légale ou coutumière impliquant un garçon ou une fille de moins de 18 ans et tout mariage conclu sans le libre et plein consentement des deux époux... » (5ICRW, UNICEF, 2015, p20).

Le phénomène du mariage d'enfants est profondément ancré dans certains départements à savoir l'Atacora, l'Alibori, la Donga et le Borgou où il est enregistré respectivement 20,6 %, 22,4 %, 25,6% et 37, 2 % de cas de mariage forcé. Toutefois, dans les départements du Mono et du Couffo, des dizaines de jeunes filles de moins de 18 ans continuent d'être mariées de force à des hommes plus âgés qu'elles (Journal Le matinal du 20/06/2017).

Une étude¹ réalisée conjointement par l'UNICEF, l'OFFE, le Gouvernement du Bénin et l'ABMS révèle que le mariage forcé est un phénomène pratiqué dans les trois communes cibles (Karimama dans l'Alibori, Pèrèrè dans le Borgou et Za-Kpota dans le Zou) et touche les filles de 12 à 18 ans. Selon cette étude, les filles sont données en mariage dès la prépuberté ou promises en mariage depuis la conception, parfois sur l'initiative des parents.

Parfois, elles sont retirées de l'école et sont mariées de force. Selon l'enquête MICS de 2014 précitée (p. 15), le phénomène semble régresser au niveau national. Ainsi, 25,9 % des femmes âgées de 20 à 24 ans ont été mariées avant leurs 18 ans contre 33, 3% pour la tranche d'âge supérieur (25-29 ans). Le phénomène des mariages des filles avant l'âge de 15 ans serait également en régression au niveau national. La plus récente enquête sur le sujet indique un taux de 16 % de femmes âgées de 15-19 ans mariées ou en union. Chez les femmes âgées de 20 à 24 ans mariées ou en union pour la première fois avant l'âge exact de 18 ans, le taux a régressé de 32 % à 26 % entre 2011 et 2014. Trois sur dix (32%) des femmes âgées de 20 à 49 ans se sont mariées avant l'âge de 18 ans.

Toutefois, il existe d'importantes disparités régionales. Ainsi, les départements de l'Alibori et du Borgou présentent les taux les plus élevés de mariage d'enfants, respectivement 22.4% et 37.2%.

¹UNICEF *Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou, (2015)*

En termes de procédés, UNICEF² (2017, p. 80) décrit trois types de mariages d'enfants traditionnellement pratiqués au Bénin : le mariage forcé simple où la future épouse n'est pas du tout consultée pour le choix de son mari ; le mariage par échange où deux familles s'échangent leurs filles sans les consulter (une pratique qui concerne surtout les régions du Nord) et le mariage par rapt où la famille du futur époux, en accord avec certains des parents de la jeune fille, procède à son enlèvement pour la consommation du mariage. Selon l'UNICEF³, la tradition néfaste de l'enlèvement et du viol par l'homme de sa future femme mineure est commune dans les villes de Coby, Materi, Toucountouna, Tanguiéta et Boukombé dans l'Atacora / Donga. En plus de constituer des actes violents par nature, les mariages précoces sont suivis de violence domestique et sexuelle, d'abandon de la famille, de veuvage et de divorce, et perpétuent le cycle de la pauvreté et de la violence basée sur le genre. Généralement, l'enfant est retirée de sa maison, de son école et, parfois, de sa communauté, et commence à vivre sous le contrôle absolu de son mari et de ses beaux-parents. Les mariages précoces sont très répandus dans les zones rurales malgré les efforts de sensibilisation des populations sur les droits des femmes et des enfants déployés par le gouvernement et les ONG.

1.2. Mutilation génitale féminine

Elle se définit selon Camarada (2008) comme toute lésion ou ablation partielle ou totale effectuée sur les organes génitaux féminins externes sans raison médicale⁴. Interdite par la loi n°2003-03 du 3 mars 2003, la pratique des mutilations génitales féminines a certes beaucoup régressé dans les zones du Nord où elle est traditionnellement pratiquée, mais continue de compromettre l'intégrité physique et psychologique des filles dans plusieurs localités du Bénin. En effet, l'enquête MICS précitée de 2014 indique que moins de 1% des filles de 0 à 14 ans ont subi une forme quelconque de mutilations génitales féminines. Ce taux se situait par contre à 10 % chez les femmes âgées de 15-49 ans (UNICEF, 2017)⁵.

Le rapport de l'« Etude sur la persistance des mutilations génitales féminines au Bénin » (OFFE, 2017) montre que les filles continuent de subir l'excision dans les dix communes

²UNICEF, OFFE, ABMS. *Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage), rapport provisoire, (2017)*

³UNICEF OFFE *Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville, (2016)*

⁴Camarada. *Protégeons nos filles de l'excision, STOP MGF, Genève. (2008)*

⁵UNICEF, OFFE, ABMS. *Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage), rapport provisoire, (2017)*

du Nord Bénin où les enquêtes ont été effectuées : Borgou (Kalalé Pèrèrè, Sinendé), de l'Alibori (Gogounou, et Banikoara), de l'Atacora (Natitingou, Tanguiéta, Kérou) et Donga (Copargo). Selon AMAF-Bénin⁶, cette pratique est plus fréquente chez les Peulh (88%), les Bariba (77%) et les Yoa et Lokpa (72%) ; elles sont plus rares chez les Fon (0,3%) et inexistantes chez les femmes du groupe ethnique Adja. Au plan géographique, ce phénomène touche 45 % des filles de la région de l'Atacora-Donga, 57,7 % de la région d'Alibori-Borgou et 10,4% des collines-Zou. Les autres départements sont beaucoup moins touchés puisque, selon cette même source, moins de 2 % des femmes y sont excisées.

D'après les résultats de l'étude réalisée par l'AMAF-Bénin, on note quelques différences dans la pratique des mutilations génitales selon le groupe socioculturel (les Baatonu, Peul, Boo, Waama, Tanéka et Gurmantché). Mais généralement, c'est seulement le clitoris qui est enlevé, soit c'est les petites lèvres, soit c'est les deux parties qui sont amputées. On parle de mutilation génitale de type I.

1.3. Infanticide

Au Bénin, l'infanticide touche les enfants qui présentent à leur naissance diverses formes de malformations morphologiques. Il s'agit donc des enfants qui naissent avec des dents, des enfants qui lors de l'accouchement sortent en premier les pieds, le bras ou le visage, des enfants prématurés, de ceux dont la naissance est suivie du décès de leur mère, de ceux qui naissent le dernier mercredi du mois, de ceux dont les premières dents poussent sur la mâchoire supérieure, des enfants albinos, des enfants vivant avec un handicap psychologique (autisme, trisomie, hyperactivité, bégaiement...), des enfants présentant une maladie peu connue (épilepsie) et dans de rares cas des jumeaux. La plupart de ces enfants sont accusés de sorcellerie par leur famille ou leur entourage⁷.

Même s'il n'existe pas d'évidences objectives sur ce phénomène, selon une étude réalisée par UNICEF en 2010, sur les 7.353 accouchements qui ont eu lieu dans les maternités des communes de Ndali, Djougou, Copargo, Ouaké et Pèrèrè entre 2001 à 2009, près de 10 % avaient été considérés comme culturellement anormaux et à risques d'infanticide. Deux risques sont identifiables : le premier réside dans le fait de confier les enfants à des réparateurs qui les soumettent à la servitude et le second, c'est bien évidemment l'infanticide. Au demeurant, une étude réalisée sur l'infanticide rituel et des enfants dits sorciers entre Décembre 2017 et Novembre 2018 par Franciscains

⁶https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/cedaw_crc_contributions/Association-AMAF-Benin.pdf

⁷UNICEF, OFFE, ABMS. *Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage), rapport provisoire, (2017)*

International Bénin appuyée par l'Ambassade de France près le Bénin et UNICEF Bénin conforte ces statistiques. En effet, selon cette source, l'ampleur du phénomène varie d'une commune à une autre. Ainsi, les communes de Pèrèrè (21,84%), Kérou (18,85%), N'Dali (17,71%), Sinendé (17,42%), Kalalé (15,23%), Bembéréké (13,04%) et de Nikki (12,52%) ont une prévalence supérieure à l'ensemble des communes alors que celles de Ségbana (1,83%), Kandi (2,28%), Gogounou (3,03%) et de Djougou (8,49%) ont une prévalence inférieure à la moyenne.

Cette pratique était beaucoup plus présente dans le nord du Bénin, notamment avec les ethnies Bariba, Boo, Peulh, Yom et Lokpa. Aujourd'hui le phénomène laisse de plus en plus place au renvoi à la persécution, la torture, l'isolement, l'abandon ou au renvoi de l'enfant du domicile par ses parents ou sa communauté⁸.

1.4. Mendicité des enfants

Il n'existe pas de statistiques objectives sur le phénomène de la mendicité au Bénin. Toutefois, en 2015, l'UNICEF a effectué un état des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou qui rapporte que 4.003 enfants sont impliqués dans la mendicité, dont 41% à Malanville, 35% à Cotonou et 24% à Parakou. Cette mendicité se manifeste sous deux formes. La plus en vogue (54% de la population des enfants de la rue) est la mendicité « affichée » qui est une activité quasi permanente chez les enfants qui la pratiquent. Bien qu'ayant atteint l'âge de la scolarisation la plupart de ces enfants ne sont pas scolarisés (un dixième seulement fréquentait une école formelle au moment de l'enquête).

On retrouve dans cette activité des enfants béninois et étrangers dans les lieux publics y compris les mosquées. En effet, les enfants talibés, rattachés à une école coranique, s'adonnent à la mendicité sous le patronage d'adultes (parfois les parents). Venant de l'étranger pour la plupart, ces enfants sont confiés par leurs parents à des tuteurs. La nourriture collectée est équitablement distribuée entre les membres du groupe auquel ils appartiennent et le reste remis au maître coranique qui reçoit aussi chaque jour une somme d'argent qu'il exige des enfants. Ne pas respecter les consignes de ce dernier expose à des sanctions (violence verbale et/ou physique)⁹.

La deuxième forme de mendicité est dite « clandestine ou de circonstance ». Elle regroupe principalement des enfants béninois issus de familles vulnérables pour lesquels la mendicité ne constitue qu'une étape dans un projet de vie. La plupart sont des garçons (90 %) âgés de 5 à 12 ans pratiquant la mendicité pendant une moyenne de deux ans. Seuls 10 % d'entre eux ont connu le chemin de l'école, mais dans des conditions de vie précaires. Environ 52 % de ces enfants dorment à la belle étoile sans aucune protection ni aucun confort (UNICEF, 2017).

⁸UNICEF *Analyse de la situation des enfants au Bénin, (SitAn 2017)*

⁹UNICEF, *op.cit.*

1.5. Phénomène « vidomegon »

Le phénomène de « vidomegon » ou d'enfant placé est une pratique qui affecte surtout les filles. A l'origine, l'enfant était confié aux familles proches, mais plus nanties pour lui garantir de meilleures chances d'éducation et d'insertion professionnelle. Mais avec le temps, la pratique a été déviée et les enfants confiés sont transformés en employés domestiques avec un salaire versé directement à la famille ou à de tierces personnes; ils peuvent même être utilisés pour diverses tâches sans aucune rémunération. Les enfants dits « vidomegons » sont rencontrés dans les marchés comme vendeuses ambulantes, à domicile comme domestiques ou sont sous-traités pour de gros travaux (agriculture, exploitation des mines)¹⁰.

Ce phénomène persiste jusqu'à aujourd'hui et concerne une proportion importante d'enfants, notamment des filles. Mais il n'existe pas de statistiques fiables à ce sujet.

2. DETERMINANTS DES PRATIQUES TRADITIONNELLES ENDOGENES NEFASTES AUX ENFANTS

Les déterminants des pratiques traditionnelles endogènes néfastes aux enfants décrites plus haut se situent sur plusieurs plans d'après la littérature sur la question : socio-culturel, socio-économique, juridique et judiciaire.

2.1. Au plan socio-culturel

Parmi les pratiques néfastes au Bénin, se trouve la mendicité des enfants. A l'origine de cette mendicité, on retrouve le rejet de l'enfant et le placement de l'enfant auprès d'une tierce personne. Sous l'effet de certaines croyances culturelles, des enfants communément appelés «Abiku» (qui selon les représentations que l'on en fait apparaissent, disparaissent presque aussitôt, puis réapparaissent pour enfin disparaître en rejoignant les esprits) sont rejetés par la famille, de même que les enfants «dits sorciers» (enfants nés par le siège, avec un orteil en plus ou en moins ou déformé, ou ayant une anomalie quelconque sur le corps, etc.). Les enfants nés de mères déclarées sorcières ou ceux qui poussent les premières dents par la mâchoire supérieure sont classés dans la même catégorie. Ces enfants ont peu de chance de vivre au sein de leur famille avec une accusation portée sur leur mère. Cette dernière est généralement renvoyée de la famille. N'ayant nulle part où aller, elle se retrouve dans la rue avec l'enfant, contrainte à mendier pour se nourrir. Cet enfant imite sa mère et se livre très tôt à la mendicité¹¹.

Par ailleurs, au nom de la religion, des enfants sont confiés à des «éducateurs

¹⁰UNICEF, *op. cit.*

¹¹UNICEF, *Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou, (2015)*

spécialisés» comme les maîtres coraniques. Par la suite, les parents n'apportent quasiment pas de contrepartie en termes de contribution à la survie de ces enfants, et les éducateurs ou les maîtres coraniques lâchent par moments les enfants dans la nature pour se nourrir eux-mêmes afin de ne pas crever de faim¹².

La mendicité peut parfois être couplée avec la prostitution et la pornographie. Dans pratiquement toutes les cultures au Bénin, le statut d'enfant ou de mineur oblige à l'obéissance, au respect des adultes et à la soumission aux adultes en général au nom des intérêts familiaux. C'est ainsi que par obéissance, des enfants sont soumis à des tâches normalement réservées aux adultes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. De peur d'être l'objet de violences si elles ne parviennent pas à ramener les revenus attendus, les filles se livrent à la prostitution pour combler cette attente¹³.

D'autres enfants ne supportant pas la maltraitance de leurs parents fuient de la maison pour se retrouver dans la rue où ils s'adonnent à la prostitution. On retrouve de même des enfants qui ont été sexuellement abusés dans leur enfance. Il en est de même des filles mariées précocement qui se séparent de leur conjoint faute d'entente. Elles peuvent se retrouver dans la rue du fait du rejet des parents avant d'échouer dans la prostitution (UNICEF, OFFE, 2016)¹⁴.

Ce mariage précoce des enfants est soutenu par le respect primordial de la culture. Dans la plupart des milieux investigués, une femme ne peut pas tomber enceinte tant qu'elle n'est pas mariée. Pour éviter cela, on la marie dès que les caractères sexuels secondaires apparaissent chez elle. Au cas contraire, c'est toute une honte pour la famille et difficile pour cette fille de trouver plus tard un mari dans sa communauté¹⁵.

En outre, pour légitimer la pratique de mariage des enfants, certains mettent en avant le respect des prescriptions religieuses. Ainsi, à travers le rapport provisoire d'une étude réalisée par ABMS-PSI/CRAD-Sarl (2017), une des personnes enquêtées confie ceci : « L'islam a dit : si une fille fait les premières menstrues, les deuxièmes doivent être faites chez son mari », (Femme 45 ans, Non Scolarisée, Musulmane, Pèrèrè.)[Tiré du rapport de l'étude qualitative VFE, ABMS/UNICEF/MFPTAS, Juillet 2016, p.42].

Il ressort donc globalement que le mariage des filles est selon la plupart des communautés un moyen de les protéger des relations sexuelles préconjugales, des grossesses hors mariage, du viol, voire de la prostitution (ABMS-PSI/CRAD-Sarl., 2017).

¹²UNICEF, *op. cit.*

¹³UNICEF OFFE *Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville, (2016)*

¹⁴UNICEF, *op. cit.*

¹⁵UNICEF, OFFE, ABMS. *Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage), rapport provisoire, (2017)*

Dans le même sens, UNICEF¹⁶ énumère quelques déterminants du mariage des enfants à savoir : la volonté de protéger la fille contre les dangers de la violence sexuelle et les confier aux bons soins d'un protecteur de sexe masculin ; éviter que les filles tombent enceintes hors mariage; la manière de conserver la virginité des jeunes filles ; la manière de consolider les liens entre des familles ; la manière de renforcer le pouvoir patriarcal.

Concernant la pratique de l'excision, une étude menée par l'OFFE¹⁷ a permis de recenser ses déterminants. En effet, selon les résultats de ladite étude, l'excision répond aux normes culturelles traditionnelles de certains groupes socioculturels tels que : les Waaba de Natitingou, les Dassaba, Tangamba et surtout chez les baatonu. Elle s'explique aussi par les normes culturelles qui ont une fonction de purification et de délivrance des excisées. Les défenseurs du maintien de la pratique de l'excision évoquent les divinités (fétiches) pour justifier leur position. La raison culturelle se rapporte à l'attachement des adeptes du fétiche à pérenniser les rites traditionnels et ancestraux. Ce qui justifie en grande partie la persistance de l'excision dans certaines localités de l'Atacora.

Il est à noter, d'après la même source, que certaines filles même après le mariage reviennent se faire exciser pour des raisons diverses dont l'infécondité.

L'étude rapporte aussi un déterminant ayant trait aux rôles de l'excision qui serait de mettre fin à l'androgynie des femmes, de leur ôter la puissance masculine que leur confère le clitoris afin de les rendre fidèles à leur mari.

2.2. Au plan socio-économique

La recherche de ressources financières ou son accroissement amène certains adultes à pousser les enfants à la mendicité. C'est notamment le cas des maîtres coraniques qui demandent aux enfants de mendier et de leur ramener les dons en numéraire collectés. De même, il ressort que certaines femmes restauratrices ou vendeuses de nourritures, à la suite de consultations divinatoires, mobilisent autour d'elles des enfants en situation difficile à qui elles offrent des repas en guise de sacrifice (« saara») dans l'intention d'accroître significativement leur chance de faire de bonnes recettes, stimulant ainsi la pratique de mendicité chez ces enfants. Toutefois, il faut mentionner que pour permettre à leurs parents de subvenir à leurs besoins (argent, nourriture,

¹⁶UNICEF. *Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements*, www.unicef.org, Fédération internationale pour la planification familiale et le Forum sur le mariage et les droits des femmes et de filles *En finir avec le mariage d'enfant. Un guide pour les initiatives stratégiques au plan mondial*, septembre 2006, pp. 20-23

¹⁷UNICEF, OFFE, ABMS. *Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage)*, rapport provisoire, (2017)

vêtements, etc.), certains enfants s'adonnent délibérément à la mendicité¹⁸.

Les conditions économiques dans certaines localités constituent l'un des déterminants importants du phénomène du mariage des enfants. Le manque de moyens financiers et le poids des dettes obligent certains parents à pousser leurs filles au mariage de façon précoce. La misère et l'absence d'activités génératrices de revenus notamment chez les femmes les empêchent de résister aux tentations que constituent les biens économiques et quelques propositions de sommes d'argent faites par les hommes ayant un peu de moyens pour prendre leurs filles en mariage. Dans certaines familles pauvres, la fille est considérée comme un fardeau économique. Ainsi, le versement d'une dot par la famille de l'époux constitue une opération économique avantageuse¹⁹.

2.3. Aux plans juridique et judiciaire

L'ignorance des lois et droits relatifs aux enfants dans la communauté est aussi source des pratiques néfastes envers les enfants. Pour certains, les textes ne sont pas appliqués comme cela se doit. Ce qui justifie les phénomènes du mariage des enfants et des abus sexuels. Dans le cas des MGF, malgré l'accroissement des poursuites, les peines appliquées restent en deçà de celles prévues par la loi. Parfois, les poursuites sont abandonnées où les peines considérablement diminuées grâce à l'intervention des politiques.

3. CONSEQUENCES DES PRATIQUES TRADITIONNELLES ENDOGENES NEFASTES AUX ENFANTS

Les conséquences seront abordées aux plans physique et social.

3.1. Au plan physique

Selon l'AMAF-Benin²⁰, les conséquences immédiates et à long terme des mutilations génitales féminines sur la santé varient en fonction du type d'ablation pratiqué. Dans l'immédiat, les filles peuvent entrer en état de choc, souffrir de douleurs atroces, de rétention urinaire, d'ulcères au niveau des parties génitales et de blessures des tissus adjacents. Elles peuvent également subir d'autres complications telles que la

¹⁸UNICEF, *Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou*, (2015)

¹⁹UNICEF. *Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements*, www.unicef.org, Fédération internationale pour la planification familiale et le Forum sur le mariage et les droits des femmes et de filles *En finir avec le mariage d'enfant. Un guide pour les initiatives stratégiques au plan mondial*, septembre 2006, pp. 20-23

²⁰https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/cedaw_crc_contributions/Association-AMAF-Benin.pdf

septicémie (empoisonnement du sang), la stérilité et l'obstruction du vagin lors de l'accouchement. Les hémorragies et les infections sont cause de décès.

L'Institut International des droits de l'enfant dresse une liste des conséquences immédiates et à long terme des mutilations génitales féminines. En effet, à court terme, ces conséquences sont : décès, douleur aigüe, lésions des tissus, hémorragies, infections (hépatite, tétanos, VIH, empoisonnement du sang) pouvant déboucher sur la mort, fracture et luxation lorsque la fillette se débat, brûlures à l'émission de l'urine. A long terme, il s'agit de : fortes douleurs pendant les règles et à l'écoulement de l'urine, infections vulvaires et urinaires qui peuvent évoluer en septicémies et entraîner la stérilité ou provoquer la mort, problèmes sévères d'incontinence, accouchements prolongés et extrêmement pénibles avec un risque accru de mortalité pour la mère et l'enfant, diminution ou disparition de la sensibilité des organes génitaux externes, rapports sexuels très douloureux.

Au plan psychologique, il y a de graves répercussions sur la santé mentale : syndrome de stress post-traumatique, dépression (notamment lors de l'accouchement et de l'allaitement), troubles du sommeil, idées suicidaires, perte de confiance en soi, anxiété, attaques de panique.

Concernant le mariage, UNICEF²¹ affirme que les fillettes n'y sont pas préparées et n'ont aucune compréhension du mariage et de ses conséquences. Elles sont souvent violées lors de leur nuit de noces. Le corps des fillettes n'est généralement pas prêt à accueillir une grossesse précoce ni à subir un accouchement. Un tel accouchement est généralement long et pénible. Les conséquences peuvent aller jusqu'à la mort de la mère et/ou de l'enfant. Beaucoup de femmes souffrent également de fistules obstétricales suite à un accouchement prolongé sans prise en charge médicale appropriée, ce qui provoque souvent un abandon de la femme par le mari et une exclusion sociale.

Ces « enfants-femmes », forcées d'avoir des rapports sexuels trop précoces, sont souvent victimes de violences physiques, sexuelles et/ou psychologiques de la part de leur mari ou de leur belle-famille. Par ailleurs, elles ne peuvent pas se prémunir efficacement contre le VIH en raison de leur manque d'informations et de leur devoir d'obéissance à leur mari.

Dans la même veine, l'AMAF-Benin²² estime que le mariage d'enfants a aussi de graves conséquences, pour les filles qui subissent presque toujours des grossesses et accouchements prématurés et une existence d'asservissement domestique et

²¹UNICEF. *Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements*, www.unicef.org, Fédération internationale pour la planification familiale et le Forum sur le mariage et les droits des femmes et de filles *En finir avec le mariage d'enfant. Un guide pour les initiatives stratégiques au plan mondial*, septembre 2006, pp. 20-23

²²https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/cedaw_crc_contributions/Association-AMAF-Benin.pdf

sexuel sur laquelle elles n'ont nul pouvoir. Ces pratiques exposent en outre les filles à plusieurs risques de santé tels que la fistule obstétricale, et à des changements hormonaux précoces. Par ailleurs, les filles sont plus vulnérables que les femmes aux infections sexuellement transmissibles, y compris le VIH, en raison de leur jeune âge, leur manque d'expérience et leur statut inférieur de jeunes épouses qui ne leur offre aucune occasion de négocier une vie sexuelle moins risquée.

3.2. Au plan social

Les conséquences sociales du mariage d'enfants ont été abordées par UNICEF²³ qui énumère l'abandon scolaire précoce ayant souvent pour corolaire un faible niveau d'éducation, peu de possibilités de revenus propres, et donc la pauvreté. « Dans de nombreux pays, le mariage d'enfant est associé à la pauvreté parce qu'il sévit plus particulièrement chez les couches les plus pauvres de la population, et contribue à renforcer les cycles de pauvreté. Les jeunes épouses ont tendance à avoir un plus grand nombre d'enfants et un nombre plus limité d'options indépendantes de revenus». En effet, les filles victimes de ce phénomène sont destinées à élever les enfants, servir leur mari et s'acquitter des tâches ménagères. Certaines jeunes filles se retrouvent isolées de leur famille, de leurs amis, voire de leur communauté.

D'après l'UNICEF²⁴, le mariage d'enfants est la cause de nombreux cas de grossesses précoces et répétées et d'isolement social. Malheureusement, certaines filles finissent dans la prostitution lorsqu'elles tentent d'échapper à leur mariage²⁵. Ainsi, elles s'exposent aux Infections Sexuellement Transmissibles (IST) et le VIH/SIDA²⁶ et à des grossesses non désirées. Lorsque ces grossesses surviennent, beaucoup tentent des avortements à risques par la consommation de produits manufacturés illicites ou des breuvages ou produits indigènes (quelquefois médicalisés). Ces avortements peuvent constituer un facteur de stérilité pour la jeune fille si elles y survivent²⁷. Une étude réalisée par UNICEF et OFFE²⁸ rapporte que sur le terrain de la prostitution, il se manifeste entre les filles (quelquefois entre jeunes filles et travailleuses du sexe

²³UNICEF. *Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements*, www.unicef.org, Fédération internationale pour la planification familiale et le Forum sur le mariage et les droits des femmes et de filles *En finir avec le mariage d'enfant. Un guide pour les initiatives stratégiques au plan mondial*, septembre 2006, pp. 20-23

²⁴UNICEF, *Analyse de la situation des enfants au Bénin*, (SitAn 2017)

²⁵Gouvernement du Bénin et UNICEF (2016), "Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville", p.40.

²⁶UNICEF, *Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou*, (2015)

²⁷UNICEF OFFE, *Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville*, (2016)

²⁸UNICEF, OFFE, *op. cit.*

adultes) une compétition à distance en termes de beauté physique, de parures, de positionnement, d'accueil de la clientèle et parfois de pratiques occultes. Ces situations observées parfois aussi entre les filles et leurs souteneurs débouchent facilement sur de la violence avec des pratiques mises en œuvre pour anéantir les adversaires.

CONCLUSION

Le Bénin dispose d'un cadre juridique pouvant permettre de lutter efficacement contre les pratiques traditionnelles endogènes néfastes aux enfants. Cependant, très peu de cas sont signalés devant les juridictions. Parmi les quelques rares victimes qui font recours à la justice, il y a des abandons en raison de la lenteur judiciaire, du coût et de la complexité des procédures, la peur de représailles ou l'influence de certains leaders politiques, ce qui rend difficile l'application de la législation et constitue le plus grand défi pour l'élimination de ces pratiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Association des Amis de l'Afrique Francophone AMAF-Benin. *Pratiques néfastes affectant les filles de moins de 18 ans*
- Camarada. Protégeons nos filles de l'excision, STOP MGF, Genève.(2008).
Gouvernement du Bénin, OFFE, UNICEF, ABMS: *Etude sur les perceptions, connaissances, attitudes, pratiques et les déterminants des violences et abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans les communes de Karimama, Za-Kpota et Pèrèrè*, (2016)
- CIAF - *Comité Inter-Africain sur les pratiques traditionnelles ayant effet sur la santé des femmes et des enfants*
- Eya Nchama M. et Cruz M. *Mutilations Génitales Féminines (MGF) en Afrique et dans le monde*, Bureau de l'intégration des étrangers, République et canton de Genève, (2007)
- Gouvernement du Benin et UNICEF (2016), "*Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville*", p.40.
- HCDH. *Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children*, fact sheet no. 23
- Institut-international-droits-enfant. *Pratiques traditionnelles néfastes : Les enfants victimes de pratiques coutumières préjudiciables*
- Mariage forcé des enfants dans le Mono-Couffo : *le gouvernement continue sa bataille*, paru dans le quotidien béninois « LE MATINAL » du 20/06/2017.
- Mihamlé, J.D. *Croisade contre "le repassage des seins"*, BBC Afrique disponible sur www.crin.org, (2006)
- Ndonko, F. Ngo'o, G. *Etude sur le modelage des seins au Cameroun*, Programme Germano-camerounais de Santé/Sida, Yaoundé, (2006)
- *Etude sur la persistance des mutilations génitales féminines au Bénin*, réalisée par l'OFFE (2017)
- Plan International (2008). *Avant qu'elle ne soit prête: 15 endroits où les filles sont mariées à l'âge de 15 ans*. World Vision, Etats-Unis. Federal Way.
- Sylvestre Tetchiada, *Non au repassage des seins des adolescentes au Cameroun*, Inter Press Service News Agency, 23 juin 2006, reproduit par le périodique suisse « Solidarité S », n° 90, 5 juillet 2006.
- UNICEF *Analyse de la situation des enfants au Bénin*, (SitAn 2017)
- UNICEF *Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou*, (2015)
- UNICEF OFFE *Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville*, (2016)
- UNICEF, OFFE, ABMS. *Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage)*, rapport provisoire, (2017)

- UNICEF/INSAE. *L'enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS)* rapport final, (2014)
- UNICEF/INSAE. *Enquête démographique et de la santé (EDSB-IV)*. Global Database: Child Marriage, Bénin, last update, (2016)
- UNICEF. *Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements*, www.unicef.org, Fédération internationale pour la planification familiale et le Forum sur le mariage et les droits des femmes et de filles En finir avec le mariage d'enfant. Un guide pour les initiatives stratégiques au plan mondial, septembre 2006, pp. 20-23

Communication 2

«Formes d'exploitation économique des enfants»

Présentée par

Mme Sophie AGBIDI,

Consultante en droits humains et droits des enfants



Article 210 du Code de l'enfant :

« L'enfant est protégé contre toutes les formes d'exploitation économique ou d'utilisation abusive à des fins économiques. L'abus concerne notamment :

- le poids du travail par rapport à l'âge de l'enfant ;
- le temps et la durée de travail ;
- l'insuffisance ou l'absence de la rémunération ;
- l'entrave du travail par rapport à l'accès à l'éducation, au développement physique, mental, moral, social et spirituel de l'enfant;
- l'emploi de l'enfant, en entreprise, avant l'âge de quatorze (14) ans. »



GENERALITÉS

1. Concepts clés et approches de définition

Le travail des enfants

Le Bureau International du Travail (BIT) distingue plusieurs catégories de travail des enfants. Un enfant économiquement actif²⁹ est impliqué dans une activité marchande, c'est-à-dire dont le produit est destiné au marché mais aussi les biens fabriqués à des fins de consommation personnelle. De même, les enfants exerçant une activité non rémunérée au sein d'une entreprise familiale comme le cas des employés de maison notamment les filles. De ces différentes définitions, se dégagent quatre catégories d'enfants dont trois seront abordés dans la présente analyse : i) ceux ayant le statut de travailleurs, c'est-à-dire qui consacrent tout leur temps au travail ; ii) ceux qui combinent le travail et l'éducation et iii) ceux qui ne sont ni à l'école ni au travail, dont la catégorie pose problème, tels que les apprentis et les enfants de la rue.

Le BIT, en s'appuyant sur la nature dangereuse et intolérable ou non du phénomène, distingue deux principales catégories ; le child work (activité non nuisible au développement physique et mental des enfants) et le child labor (activités considérées comme dangereuses pour leur épanouissement), ce qui l'amène à accorder la priorité à la lutte contre les pires formes du travail des enfants.

Pour l'ONG (Organisation Non Gouvernementale) Save the Children, le travail des enfants inclut toutes les activités exercées par les enfants à leur fin personnelle ou à celle de leur famille.

La Convention des Nations Unies de 1989 sur les droits de l'enfant interdit le travail nuisible au développement physique et moral des enfants.

L'exploitation des enfants

L'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) mentionne que l'enfant a le droit d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques. Le terme exploitation dans cet article signifie profiter de quelqu'un. Un travail accompli par un enfant peut être qualifié d'exploitation lorsque : i) l'enfant doit travailler à plein temps à un âge précoce ; ii) l'enfant doit assumer de trop lourdes responsabilités ; iii) l'enfant n'est pas payé équitablement pour le travail qu'il fait ; iv) le travail vole à l'enfant sa dignité et sa propre estime.

L'association Terre des hommes désigne l'exploitation des enfants par le travail comme tout type de travail qui menace le développement physique, mental, éducatif et social d'un enfant.

²⁹<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2009-2-page-27.htm#>

L'exploitation sexuelle des enfants/ l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales/ la prostitution et la pornographie mettant en scène les enfants

Il s'agit ici d'un regroupement de concepts très liés qui se soutiennent dans la description d'un même fléau différemment abordé par les institutions internationales mais unanimement réprimé par les standards internationaux et la législation nationale. L'exploiteur sexuel est celui qui « profite injustement d'un certain déséquilibre du pouvoir entre lui et une personne âgée de moins de 18 ans en vue de l'exploiter sexuellement dans l'attente soit d'un profit, soit d'un plaisir personnel »³⁰.

A Yokohama, lors du deuxième Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, la définition reprise de l'exploitation sexuelle a permis d'articuler trois axes autour d'elle à savoir : i) l'abus sexuel, la violence sexuelle et l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. Pour cette dernière notion, il s'agit de la soumission d'enfants à des exploitants, des groupes de mafias, etc..., qui les obligent à entretenir des relations sexuelles en échange d'une rémunération. Bien souvent, les enfants ne gagnent pas cet argent qui est destiné à l'exploitant³¹.

L'exploitation des enfants englobe l'activité de la prostitution infantile. C'est le fait d'utiliser un enfant pour des activités sexuelles en échange d'une rémunération ou de toute autre forme de rétribution (cadeaux, nourriture, vêtements etc...).

Selon le Protocole Facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants³², on entend par prostitution d'enfants, le fait d'utiliser un enfant aux fins d'activités sexuelles contre rémunération ou toute autre forme d'avantage (art 2, b) ; et on entend par pornographie mettant en scène les enfants, toute représentation par quelque moyen que ce soit d'un enfant s'adonnant à des activités sexuelles explicites, réelles ou simulées, ou toute représentation des organes sexuels d'un enfant, à des fins principalement sexuelles. (art 2, c).

La traite des enfants

La traite des enfants est communément comprise comme tout processus intégratif qui entoure le déplacement d'un enfant en vue de son exploitation. Le protocole de Palerme (Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants) définit la traite d'enfants comme le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'une personne

³⁰Congrès mondial de Stockholm contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, (1996)

³¹Congrès mondial de Yokohama contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales (2001)

³²Ledit protocole est adopté le 25 mai 2000 et ratifié par le Bénin le 30 mars 2004.

de moins de 18 ans à des fins d'exploitation. Et ce, même dans le cas où la victime a donné son consentement et qu'il n'y a eu aucune menace, utilisation de la violence ou autres formes coercitives...³³

En adaptant cette définition au contexte béninois, la loi 2006-04 du 10 avril 2006 relative à la traite d'enfants définit dans son article 3 la traite d'enfants comme toutes conventions ayant pour objet d'aliéner, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, la liberté ou la personne d'un enfant. La définition précise que la traite d'enfants consiste dans le recrutement, le transport, le transfert, le placement, l'accueil ou l'hébergement d'un enfant aux fins d'exploitation quel que soit le moyen utilisé...

En explicitant la notion d'exploitation, l'article 4 de la même loi cite entre autres les travaux qui par nature et/ou selon les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité, à la moralité de l'enfant ou de le livrer à lui-même...

2. Statistiques : Le travail / l'exploitation économique des enfants en chiffres

La traite des enfants³⁴

2016 : tribunaux : poursuite de 5 trafiquants sans condamnation ; condamnation de 3 auteurs à des fins d'exploitation sexuelle ; condamnation de 6 trafiquants pour traite d'enfants ;

Office Central de Protection des Mineurs (OCPM) : 370 enfants potentiels victimes de traite sont référés à l'OCPM

2017 : tribunaux : poursuite et condamnation de 13 auteurs de traite d'enfants

MASMF³⁵: identification de 800 enfants victimes potentielles de traite

2018 : 212 individus arrêtés et ou poursuivis en justice pour exploitation sexuelle et exploitation au travail³⁶

La mendicité³⁷

Selon le rapport sur l'Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la

³³Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants signé à Palerme en 2000.

³⁴Rapport 2018 sur la traite des personnes au Bénin ; Ambassade des Etats-Unis d'Amérique près le Bénin, page 3

³⁵Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (à l'occasion de quelle étude ou enquête ? en quelle année ? préciser)

³⁶Rapport annuel 2019 sur la traite des personnes au Bénin, Ambassade des Etats-Unis d'Amérique

³⁷Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou réalisé par l'OFFE avec l'appui technique et financier de l'UNICEF

mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou, environ 4000 enfants sont impliqués dans la mendicité. A Cotonou, 10% des enfants mendiants non talibé fréquentent une école formelle.

Tableau n°1 : Travail des enfants

Source : EXTRAIT EDSB 2017-2018

	Exercice d'activités économiques au-dessus du seuil	Exercice d'activités domestiques au-dessus du seuil	Exposition aux Travaux dangereux	Ensemble de travailleurs ³⁹	Effectif d'enfants
Sexe					
Masculin	17, 9	7, 0	23, 7	32,6	3782
Féminin	16, 1	11, 8	22, 5	33,2	3842
Départements					
Alibori	31, 4	22,6	32, 8	54, 9	730
Atacora	21, 6	15, 5	27, 5	42, 2	570
Atlantique	9, 0	3, 0	14, 1	19, 2	1013
Borgou	24, 2	17, 0	32, 6	46, 3	841
Collines	20, 2	5, 2	34, 9	39, 0	538
Couffo	27, 7	10, 0	30, 7	41, 3	448
Donga	14, 2	13, 7	13, 6	32, 8	418
Littoral	4, 0	2, 5	7, 3	20, 9	423
Mono	18, 3	2, 4	24, 5	31, 5	421
Ouémé	6, 5	2, 2	9, 5	11, 7	768
Plateau	14, 2	5, 6	22, 0	29, 4	498
Zou	11, 4	11, 1	24, 8	33, 6	755
Fréquentation scolaire					
Oui	14, 0	7, 5	20, 1	28, 9	5636
Non	15, 0	14, 9	31, 6	44, 4	1986

³⁸Extrait EDSB 2017-2018, pourcentage d'enfants impliqués dans le travail au cours de la semaine précédant l'interview ; les enfants qui travaillent avec le respect du seuil ne sont pas pris en compte dans le tableau ; page 368-370

³⁹Les enfants qui travaillent avec le respect du seuil requis par la loi ne sont pas pris en compte dans le tableau

INTRODUCTION

La République du Bénin est un Etat de droit. En ratifiant la Convention relative aux Droits de l'Enfant en 1990, le Bénin s'est résolument engagé à garantir la promotion et la protection des droits de tous les enfants. Il faut toutefois noter que le contexte national reste marqué par plusieurs violations des droits de l'enfant malgré les nombreux efforts résultant des actions conjuguées du gouvernement, de la société civile et des partenaires techniques et financiers. Selon l'UNICEF⁴⁰, le taux des enfants en situation de travail a nettement progressé au Bénin au cours des deux dernières décennies en passant de 34% en 1996 à 52,2% en 2016 avec environ 40% qui travaillent dans les conditions dangereuses⁴¹. Le département du Couffo est le plus touché avec 82%. L'Enquête Démographique et de Santé du Bénin IV (EDSB)⁴² rapporte que 33% des enfants de 5 à 17 ans ont travaillé à la limite ou au seuil de leur groupe d'âge en participant à des activités économiques, en accomplissant des tâches domestiques ou en travaillant dans des conditions dangereuses⁴³.

Eu égard à ces réalités, il est important que la question des droits de l'enfant et plus spécifiquement celle de leur exploitation économique soit soumise à une radioscopie pour que les défis de la protection des enfants soient relevés. La présente analyse est donc faite conformément aux recommandations faisant suite à l'examen du 3^{ème} rapport du Bénin dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU)⁴⁴ qui a eu lieu le 10 novembre 2017 au Palais des Nations à Genève.

⁴⁰Fonds des Nations Unies pour l'enfance

⁴¹RGPH IV, 2013

⁴²Enquête démographique et de santé Bénin

⁴³EDS V, 2017-2018 ; page 413

⁴⁴Examen Périodique Universel

1. LA TYPOLOGIE DE L'EXPLOITATION ECONOMIQUE DES ENFANTS

1.1. Les formes et manifestations de l'exploitation économique des enfants

Les enfants sont exploités par les tuteurs/tutrices, propriétaires, patrons ou autres mais également par leurs propres géniteurs. Le BIT⁴⁵ et l'UNICEF décrivent les conditions d'interdiction ou de prohibition/abolition de travail aux enfants conformément aux standards internationaux. L'âge de l'enfant⁴⁶, la nature de l'activité, le temps à y consacrer, les conditions de travail déterminent le niveau de dangerosité ou non du travail ainsi que la qualification de pires formes de travail des enfants réglementairement interdits par décret⁴⁷.

Les activités économiques des enfants

Le travail domestique

Le travail domestique constitue un problème pour les enfants qui y sont attelés uniquement au détriment de l'éducation.

- Les corvées du ménage : ce sont les tâches qui s'exercent dans les familles, au sein des ménages. Généralement, ce sont la cuisine, la vaisselle, la lessive, la corvée d'eau et d'hygiène, la garde d'enfants, la vente sur place devant les concessions ou aux abords des rues et les petites courses en dehors des ménages. Les enfants placés notamment les filles et les petites bonnes exercent ce genre d'activités.
- Le «baby sitting» : c'est la garde dans les ménages de nourrissons et de petits enfants confiée spécialement aux filles placées ou petites bonnes, ou encore pour la garde de personnes âgées ou malades.

Les activités commerciales

- La vente postée : elle est également désignée comme la vente sur place de petits articles de toutes sortes, exposés sur des étalages de diverses tailles devant les concessions ou dans les boutiques qui y sont incorporées. Comme l'indique son nom, les petites filles ou adolescentes sont postées devant ces étalages, durant toute la journée malgré les intempéries. L'exploiteur ne reconnaît pas le caractère économique de l'activité de l'enfant qu'il considère comme faisant partie intégrante des

⁴⁵Bureau International de Travail

⁴⁶Loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail en République du Bénin ; article 166

⁴⁷Décret n° 2011-029 du 31 janvier 2011 fixant la liste des travaux dangereux pour les enfants en République du Bénin

tâches domestiques. Mais ce caractère est bien évident dans la plupart des cas où la vente postée s'exerce dans les marchés et également dans les rues, les remises, les boutiques ou les restaurants. Diverses tâches sont exercées par exemple le service des repas, le nettoyage et la vaisselle dans le cas des restaurants

- La vente ambulante ou la cuvette mobile⁴⁸: cette activité s'exerce au marché, dans la rue et sur les places publiques. Filles et garçons sont concernés et exercent soit pour autrui (parents ou tuteurs), soit pour leur propre compte. Toutes sortes d'articles sont proposées ; l'activité comporte d'énormes risques.
- Le service (du colportage, du portefaix) : parmi les différents services proposés par les enfants dans les marchés, les activités de colportage et de portefaix sont très visibles. Dans le premier cas, les enfants, surtout les garçons déchargent et transportent sur la tête ou à l'aide de pousse-pousse diverses marchandises pour le compte des usagers dans les marchés. Dans le second cas, filles et garçons transportent les marchandises pour soulager les acheteurs/acheteuses qu'ils/elles suivent ; ce sont les enfants portefaix.

Les activités agricoles

Les enfants sont impliqués dans toutes sortes d'activités agricoles telles que les travaux champêtres, de pêche, de jardinage, de transformation, d'élevage etc...

- Le champ : L'enfant est impliqué dans toute la chaîne de productivité depuis le débroussaillage jusqu'à la récolte en passant par le sarclage, les semailles et le désherbage... Les garçons sont plus concernés que les filles. Dans les départements du centre et du nord, les déplacements d'enfants s'organisent individuellement ou en groupe pour que ces derniers se livrent aux activités champêtres dans les communes réputées « greniers » ou franchissent certaines frontières. Ces mouvements migratoires sont saisonniers et s'observent par exemple des régions du plateau d'Abomey (Agbangnizoun, Zagnanado, Zakpota) vers les Collines (Savalou, Ouèssè) ou de la commune de Djougou vers le Nigéria.
- La pêche : les enfants sont impliqués très tôt dans les activités de pêche qui se transmettent de père en fils⁴⁹. Il existe deux types de pêche au Bénin ; la pêche continentale qui s'effectue dans les lacs, lagunes et fleuves et la pêche maritime. Les dangers et risques sont présents pour les enfants dans les deux cas.
- Le jardinage, l'élevage et la transformation : ces activités enregistrent la présence d'enfants, filles et garçons à différents niveaux et à différents degrés selon l'activité. Si les activités de jardinage, du petit élevage et transformation des produits agricoles et vivriers sont très répandus sur tout le territoire national, l'élevage des bovins est réservé prioritairement à l'ethnie peulh.

⁴⁸Thème gabonais pour désigner les fillettes béninoises et togolaises victimes de traite, chargées dans les rues de Libreville, de bassines beaucoup plus grandes que leur taille

⁴⁹atlas.statpeche-uemoa.org/atlas_ecpma/DOCS/ben.pdf

Les activités industrielles

- Le secteur industriel utilise la main d'œuvre infantile à travers les industries extractives et les industries manufacturières mais il n'existe pas d'études récentes pour les renseigner.

Les activités des carrières

- Concassage ou extraction : le concassage des pierres/granites et l'extraction de sable /graviers sont spécifiques à certaines localités contrairement aux activités domestiques ou commerciales qui sont répandues sur toute l'étendue du territoire. Les enfants y sont impliqués à tous les niveaux de la chaîne d'extraction /transformation tels que les fouilles, le concassage, l'assemblage, le ramassage, le chargement et le déchargement. L'extraction du sable lagunaire est une nouvelle filière à haut risque dans laquelle les enfants s'impliquent progressivement mais n'ayant pas encore fait l'objet d'une étude spécifique.

Les activités de formation à caractère d'exploitation économique

- Les enfants apprentis sont exploités pendant de très longues années par les patrons au cours de leur formation à divers métiers. La quasi-totalité des branches d'activités est concernée⁵⁰.

Les fléaux sociaux engendrés par l'exploitation économique des enfants

La mendicité des enfants⁵¹

- Elle est définie comme un acte consistant à faire appel à la générosité des passants sans prestation. C'est la sollicitation d'un don sans retour, le fait de demander l'aumône qui constitue un don charitable fait, en règle générale à un misérable ou à un indigent.
- Le lien entre la mendicité et l'exploitation des enfants s'affirme lorsque la mendicité est commanditée par des personnes « tapies dans l'ombre ». Elle devient un fléau lorsqu'elle est organisée pour des groupes spécifiques d'enfants, voire structurée pour assurer leur ancrage socio-culturel.
- La mendicité revêt deux formes au Bénin. La mendicité affichée ou permanente est celle pratiquée par les « enfants talibés » ou « élèves coraniques » encore appelés « Almanziri ». Cette première catégorie regroupe majoritairement les enfants nigériens. La seconde forme est la mendicité clandestine ou de circonstance pratiquée par les enfants béninois qui sont des fagueurs, des apprentis ou des travailleurs.

⁵⁰Décret n° 2003-569 du 29 décembre 2003 portant approbation de la nomenclature des métiers de l'artisanat au Bénin

⁵¹Etat des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou ; OFFE, UNICEF, décembre 2016 ; pages 12 ; 14.

La prostitution / pornographie mettant en scène des enfants⁵²

- La « prostitution / pornographie mettant en scène les enfants » n'est pas un simple abus sexuel mais est comparable à une véritable entreprise organisée à dessein pour engranger des fonds à partir de l'activité sexuelle des enfants.

Selon plusieurs études en voie d'actualisation, la prostitution d'enfants est un phénomène qui se manifeste dans tous les départements du Bénin mais avec beaucoup plus d'ampleur dans certaines zones frontalières et à forte intensité économique telle que Malanville.

- Les victimes du fléau sont des filles béninoises mais aussi ressortissantes d'autres pays dont les voisins immédiats, Togo, Niger, Nigéria. Elles sont de toutes conditions sociales : élèves, étudiantes, déscolarisées, vendeuses etc...

- En général, les exploiters interviennent selon un mode opératoire bien défini. Ils sont composés de souteneurs ou profiteurs en puissance, notamment des intermédiaires anonymes telles que les femmes professionnelles de sexe et les conducteurs de taxi-moto et même des élèves et étudiants. Diverses négociations entreprises par eux aboutissent à la « cession du produit » au profit des clients, consommateurs anonymes ou de luxe dont des personnes insoupçonnables : cadres supérieurs, hommes d'affaires et personnalités de haut rang.

La traite des enfants

- La traite interne : des enfants sont déplacés de l'intérieur d'une localité vers une autre (village, arrondissement, commune, département) pour être soumis à l'exploitation économique au profit des adultes (Vidomègon, petites bonnes, enfants travailleurs...)

- Trafic gage : des enfants sont remis par leurs parents ou tuteurs à des tiers pour être exploités en paiement de dettes contractées par ceux-ci.

- Trafic vente : des enfants en bas âge sont remis à des tiers en contrepartie d'une forte récompense (monétaire, remise de terres, règlement d'un conflit...) sans espoir d'un retour (possibilité de mariages forcés) et sont exploités jusqu'à l'âge adulte.

- La traite transfrontalière ou transnationale

Le Bénin est un pays d'origine, d'accueil et de transit de la traite transfrontalière qui consiste à déplacer un enfant d'un pays à un autre en vue de son exploitation économique.

- La traite d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle

Les enfants sont déplacés à l'intérieur du pays ou vers l'extérieur dans le but de les soumettre à l'exploitation sexuelle pour des fins économiques.

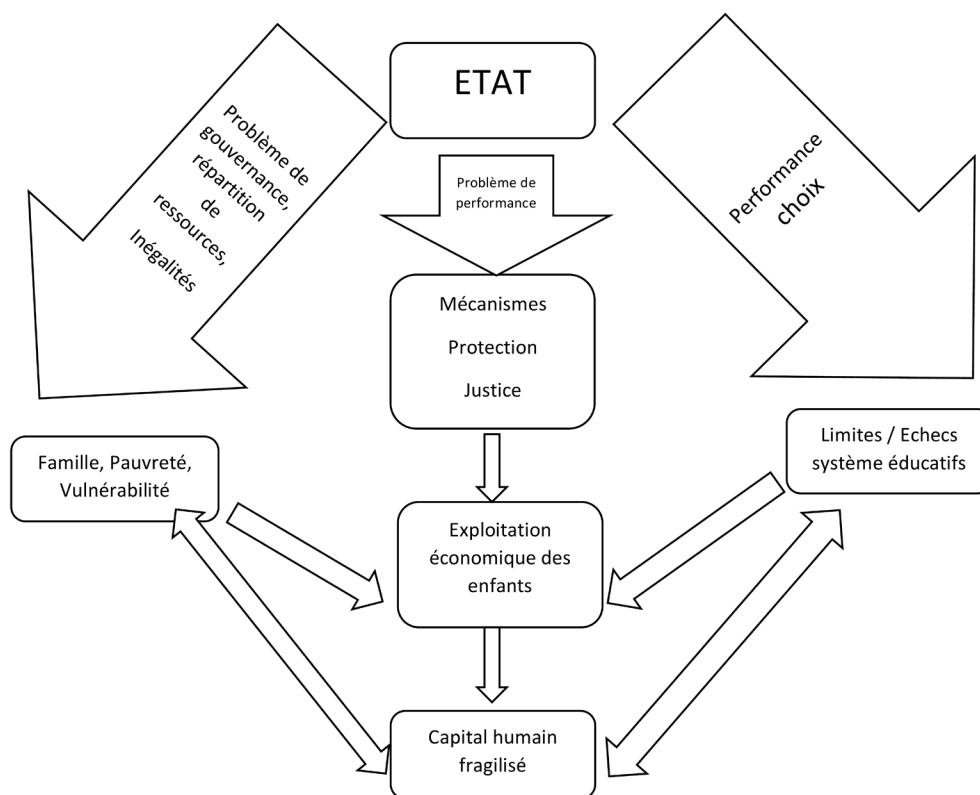
⁵²Enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville, OFFE, UNICEF, juin 2016 ; pages 27-32

Une nouvelle forme d'exploitation

- Pratiques de sorcellerie, une thématique à approfondir sur les ondes notamment les radios privées au Bénin, des témoignages de petits enfants qui s'auto-accusent d'être sorciers ou mangeurs de chair humaine sont de plus en plus utilisés pour accompagner diverses publicités de pseudo exorcistes et guérisseurs. Nul ne saurait appréhender à quel prix et au profit de qui ces enfants sont livrés et engagés dans cette nouvelle filière si des études n'élucident pas cette situation.
- **Les pires formes de travail des enfants ou travaux dangereux** : elles sont transversales aux différentes catégories d'exploitation et sont déterminées par la nature et les conditions de travail. Le décret n° 2011-029 du 31 janvier 2011 en fixe la liste⁵³

1.2. Les causes, facteurs favorables et ou de persistance

Graphique n°1 : les relations causales



⁵³Décret n° 2011-029 du 31 janvier 2011 fixant la liste des travaux dangereux pour les enfants en République du Bénin

Changements climatiques et menaces de la pauvreté⁵⁴

Le niveau et l'importance des privations des enfants sont aussi déterminés par le degré de préparation et de réponse aux chocs et crises, y compris ceux et celles pouvant être induits par les changements climatiques. Le Bénin fait partie des pays les plus vulnérables à plusieurs risques, dont le plus probable est celui du stress hydrique qui peut impacter directement l'agriculture, la santé, l'énergie et les écosystèmes et provoquer ainsi une baisse des rendements agricoles et une insécurité alimentaire.

Responsabilités

Au niveau de l'Etat

- Il convient de souligner la difficulté de renseigner les valeurs de l'indicateur relatif à la part du budget national allouée aux secteurs sociaux prioritaires (santé, éducation, développement social). Cette situation provient principalement de l'absence d'un mécanisme opérationnel de suivi des indicateurs de financement de ces secteurs au niveau du Ministère des finances. L'analyse partielle de l'exécution des budgets alloués aux ministères sectoriels concernés permet d'observer des niveaux de consommation requérant plus d'efforts dans l'exécution budgétaire⁵⁵. Ce constat n'occulte pas l'insuffisance de ressources financières et humaines et également l'utilisation aléatoire des ressources disponibles.

A cela s'ajoutent le manque de suivi-évaluation des différents systèmes mis en place et l'inefficacité de la coordination des actions au niveau gouvernemental y compris décentralisé, l'une des causes étant celle des problèmes de leadership.

- Les limites/défaillances du système scolaire : le faible taux de scolarisation par endroits et les échecs scolaires favorisent les exclusions et abandons scolaires, faisant des enfants des candidats potentiels au travail et à l'exploitation. De plus, l'inadéquation entre la formation et les besoins du marché de l'emploi ayant pour conséquences chômage et sous-emploi permanent crée auprès d'une frange importante de la population une perte progressive de confiance en l'avenir de l'éducation.

- La faiblesse des mécanismes de protection : on note une fragmentation des programmes et interventions ; une efficacité et un nombre limités des mesures de couverture des besoins des couches vulnérables face à l'ampleur de ces besoins.

- La faible opérationnalisation des politiques et programmes : ils demeurent souvent à l'état de déclarations ; de plus la dénonciation des cas d'exploitation économique des enfants ou de leur exploitation sexuelles ainsi que la poursuite de leurs bourreaux en justice sont rares⁵⁶.

Au niveau des enfants

⁵⁴ *Analyse de la Situation de l'Enfant (SitAn 2017), UNICEF ; page 12*

⁵⁵ *Rapport annuel 2017 de l'UNICEF Bénin*

⁵⁶ *Rapport annuel 2019 sur la traite des personnes au Bénin, Ambassade des Etats-Unis près le Bénin*

- Leur implication même de leur propre gré dans le travail ne saurait justifier la tolérance du phénomène de leur exploitation économique.

Au niveau des parents

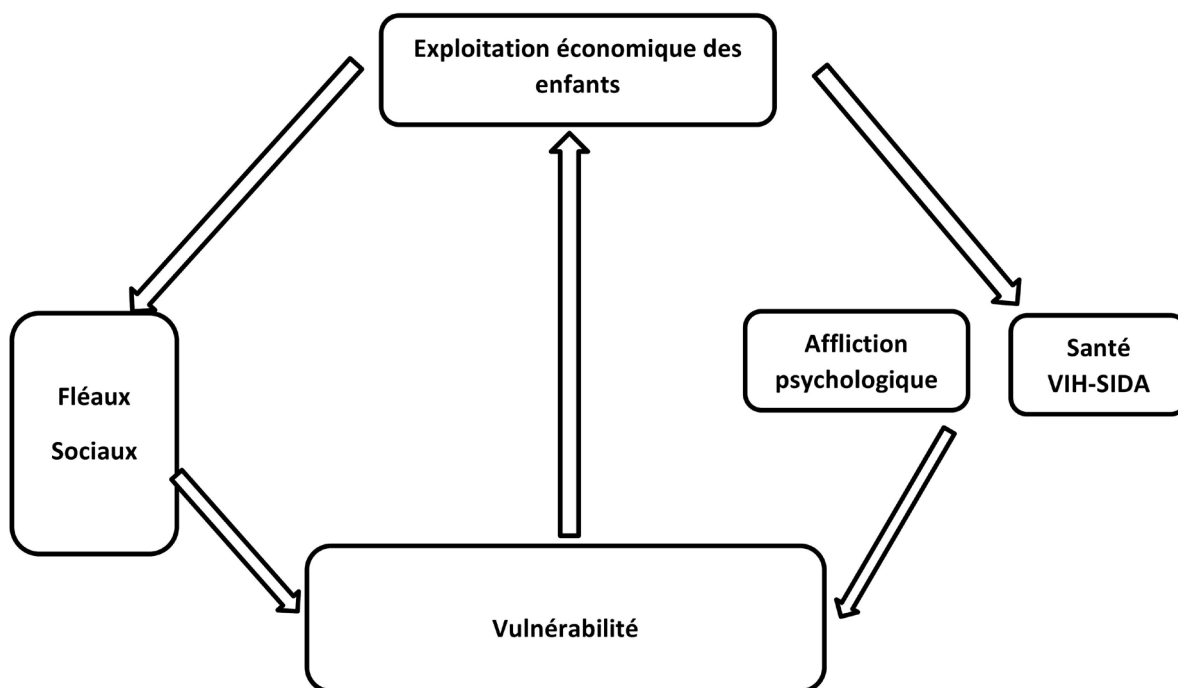
- Les défaillances observées au niveau des systèmes familiaux d'éducation, de protection et de prise en charge des enfants engagent la responsabilité des parents, et sont loin d'être résorbées, en dépit des dispositions de l'article 27 de la CDE⁵⁷.

Au niveau des communautés locales

- Il faut noter l'absence / insuffisance de mécanismes appropriés d'accompagnement des familles et de protection des enfants. Les budgets alloués à la protection de l'enfant dans les plans de développement communal demeurent insuffisants.

1.3. Les conséquences

Graphique n°2 : Conséquences du cercle vicieux de l'exploitation des enfants



- **Au plan humain**
 - psycho-affectif : perte de confiance en soi ; sentiment de rejet, difficultés à s'intégrer
 - sanitaire : VIH-SIDA ; affections broncho-pulmonaires, nanisme ; accidents; décès
- **Au plan social** : Augmentation du nombre d'enfants de la rue ; Absence de formation de ces enfants et chômage subséquent ; Délinquance et recrudescence de la délinquance juvénile ; Echecs scolaires (abandon scolaire surtout par les filles d'où la répétition d'une génération à l'autre d'un cycle vicieux de la pauvreté et de l'exploitation des enfants)
- **Au plan du développement national** : fragilisation du capital humain
- **Au plan de la réputation à l'international** : perte de crédibilité du pays par suite du non-respect de ses engagements internationaux.

2. LES RÉPONSES POUR ENDIGUER LE FLEAU DE L'EXPLOITATION ECONOMIQUE DES ENFANTS

2.1. Au niveau étatique

Face à la situation du travail et de l'exploitation économique des enfants, l'Etat prend des mesures législatives, institutionnelles et programmatiques.

- Au plan législatif : le Bénin a ratifié les conventions internationales relatives aux droits de l'enfant et divers protocoles y afférant et dispose des lois, décrets, arrêtés et circulaires au niveau national. En exemple, le Code de l'enfant et la circulaire n°100 qui interdit les châtiments corporels en milieu scolaire, en lien direct avec le travail de l'enfant. Il est attendu de leur application qu'ils conduisent à la réduction des violences en milieu scolaire qui font partie des causes d'abandon scolaire et par ricochet de la livraison de l'enfant au monde du travail. L'arsenal juridique est riche d'environ une vingtaine de textes.
- Au plan institutionnel : des ministères disposent d'un cadre sectoriel de promotion et de défense des droits de l'enfant ; c'est en ce sens que les ministères en charge du travail, des affaires sociales et de la justice ont spécifiquement pour mission de lutter contre l'exploitation économique des enfants. Au ministère du travail, un Comité Directeur National de lutte contre le travail des enfants (CDN) a été créé en 2008⁵⁸. Des accords de coopération / partenariat sont établis avec le BIT, des ambassades et plusieurs institutions et Ongs nationales et internationales pour appuyer l'Etat dans

⁵⁸Arrêté n° 435 MTFP/DC/SG/DGT/DNT/SPLTE du 07 juillet 2008

le cadre de ladite lutte. Au total, en 2017, on compte au Bénin environ 160 structures nationales et internationales impliquées dans la protection de l'enfance⁵⁹.

- Aux plans programmatique et opérationnel : des politiques et stratégies nationales de protection de l'enfant et de promotion du genre prévoient les cadres de résolution de ces questions. Le projet phare du Programme d'Action du Gouvernement sur « l'Assurance pour le Renforcement du Capital Humain » (ARCH) adopté en 2017 vise l'amélioration des conditions de vie des populations via l'accès aux services sociaux de base. Des plans nationaux de lutte contre le travail des enfants ont été adoptés dont deux relatifs à l'élimination des pires formes de travail ; le plus récent couvre la période 2019-2023. Des projets de lutte contre la traite des enfants soutenus par les partenaires techniques et financiers ont été mis en œuvre avec parfois une envergure sous régionale. 85 Centres de Promotion Sociale installés sur toute l'étendue du territoire national reçoivent des plaintes ou dénonciations de violences et discriminations diverses dont des cas d'exploitation économique des enfants, et contribuent aussi à la mise en œuvre des projets et programmes. Des actions de poursuite judiciaire et de répression sont menées par le ministère en charge de la justice qui régulièrement, organise les activités de renforcement de capacité des acteurs de la chaîne pénale avec l'appui des partenaires⁶⁰.

2.2. Au niveau décentralisé

Les communes prévoient dans leur plan de développement communal (PDC) une ligne budgétaire pour la protection de l'enfant sans spécifiquement cibler la thématique du travail des enfants. Seules les actions des ONG et réseaux sont les plus visibles.

2.3. Au niveau de la société civile

Les organisations de la société civile, en particulier les ONG et réseaux sont présents et dynamiques à plusieurs niveaux. Ils participent à l'élaboration des politiques et programmes nationaux, animent des cadres de coordination et déploient différentes actions sur le terrain. Les activités d'identification, de réhabilitation, de réinsertion et de formation des enfants victimes d'exploitation économique sont développées par ces ONG en appui aux structures déconcentrées et décentralisées. En exemple, le GRADH⁶¹ et Sœurs Salésiennes s'investissent pour la formation des enfants victimes de l'exploitation économique ; ESAM⁶² et CIPCRE⁶³ se consacrent à la protection contre l'exploitation sexuelle tandis que les ONG Terre des hommes et Fee-Développement luttent contre la traite d'enfants.

⁵⁹Analyse de la Situation de l'Enfant (SitAn 2017)

⁶⁰Rapport annuel Bénin 2017 de l'UNICEF, page 5

⁶¹Groupe de Recherche et d'Action pour le Développement Humain

⁶²Enfants Solidaires d'Afrique et du Monde

⁶³Centre International pour la Promotion de la CREation

3. PERSPECTIVES POUR AMELIORER LA LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION ECONOMIQUE DES ENFANTS

3.1 Les stratégies nationales de développement

La plupart des politiques et stratégies en cours constituent pour le gouvernement des perspectives susceptibles d'endiguer le fléau à travers la réduction de la pauvreté. C'est le cas de :

- La Vision Bénin ALAFIA 2025
- Le Plan national de développement 2018-2025
- La mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des ODD⁶⁴: dans le 1^{er} objectif, il est prévu de « mettre en place des systèmes et mesures de protection pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient.

Le Plan d'action du gouvernement 2016-2021 (PAG) retient la lutte contre le travail de l'enfant comme une priorité inscrite dans le 3^{ème} pilier du volet relatif à l'amélioration des conditions de vie des populations⁶⁵.

3.2 Suggestions

- En analysant la situation de l'enfant en 2017, l'UNICEF suggère à l'Etat béninois⁶⁶:
 - d'agir sur les déterminants structurels de la vulnérabilité et de la pauvreté par la réduction de la disparité entre les départements et l'allocation de ressources ;
 - de procéder à la planification stratégique des mécanismes d'intervention ;
 - de donner priorité au partenariat stratégique ;
 - de revoir le système de gestion de la protection de l'enfant.
- En plus, il est nécessaire :
 - de réaliser une étude nationale inclusive d'évaluation qualitative et quantitative de l'exploitation économique des enfants au Bénin avec pour option, une désagrégation des thématiques.
 - d'identifier un système performant d'opérationnalisation des documents de politiques, stratégies et du Code de l'Enfant ;
 - de créer une base de données nationale sur l'exploitation des enfants ;
 - d'instituer l'organisation d'assises sur la protection de l'enfant

⁶⁴ Objectifs de développement durable

⁶⁵ PAG ; axe 6.1 : renforcement de la protection sociale

⁶⁶ SITAN 2017

- de procéder à des réformes structurelles au niveau des Institutions étatiques en charge de la protection des enfants ;
- de parvenir à désigner une structure faîtière unique pour l'orientation et le suivi des mécanismes stratégiques et opérationnels de protection de l'enfant ;
- de mener des réformes éducatives consistant à l'aménagement de programmes scolaires susceptibles de coupler l'enseignement classique et l'apprentissage de métiers de l'artisanat.

CONCLUSION

Le Bénin, pays de droit, partie aux engagements internationaux et doté d'un bon arsenal juridique, soumet assez régulièrement ses rapports nationaux de mise en œuvre des instruments internationaux de protection de l'enfant. Les comités en charge du suivi de l'application de ces instruments lui adressent de façon récurrente des recommandations relativement aux droits de l'enfant. Parmi les droits dont la violation est dénoncée, l'exploitation économique des enfants est citée comme étant préoccupante, dans ses différentes formes de manifestation. L'Etat béninois est le garant des droits humains, et à ce titre il est difficile de ne pas l'interpeller lorsque l'on constate par exemple qu'un seul Centre de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence est effectivement fonctionnel aujourd'hui à savoir celui d'Agblangandan, que celui qui est prévu pour être installé à Aplahoué est toujours en attente et qu'en ce qui concerne celui de Parakou, il ne dispose que d'un bloc administratif.

L'exploitation économique à elle toute seule englobe les thématiques de travail, de travail forcé, de traite, de mendicité, d'exploitation sexuelle etc. L'analyse de la situation n'est alors guère aisée du fait entre autres de la difficulté d'en déterminer l'ampleur réelle. Les différentes études menées concluent que l'exploitation des enfants, quelle que soit la forme dans laquelle elle se pratique, est néfaste pour sa santé et son bien-être, et par conséquent au développement de la nation. Il est donc important de mener une réflexion sur le poids des traditions et mœurs sur les enfants notamment au regard de la continuité des fléaux comme la mendicité, les mariages d'enfants et il faut redoubler la veiller citoyenne pour lutter contre ces phénomènes.

Pour cela, il faut entendre l'acception de l'Etat dans son sens le plus large pour englober les institutions étatiques et non étatiques et tous les citoyens, ainsi que les parents, et sensibiliser les enfants.

Il y a une méconnaissance des normes en matière de déplacement des enfants et des implications de la responsabilité parentale par une bonne frange de la population, et on observe de plus en plus une défaillance de la responsabilité des parents dans l'éducation des enfants.

A l'avenir, il serait intéressant pour l'organisation d'un tel Colloque d'inviter le Ministère des Affaires Sociales, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, le Ministère de la Justice et de la Législation pour recueillir leur état des lieux, leurs défis, les expériences qui ont eu du succès et les ajustements éventuellement envisagés par le gouvernement.

L'Etat s'investit de nos jours dans la désinstitutionalisation de la prise en charge des enfants notamment avec l'approche des familles hôtes qui sont généralement des parents d'un certain âge dont les enfants sont suffisamment grands et vivent à l'étranger. Cela se révèle être un terreau fertile pour l'accueil et la prise en charge d'enfants. Cette approche a été adoptée parce que très peu de Centres de Promotion Sociale répondent aux normes standard d'accueil.


L'application de l'article 133 du Code de l'Enfant qui dispose qu'il faut créer dans chaque département des centres d'accueil et de protection de l'enfant est donc aujourd'hui un besoin urgent. En outre il faudrait veiller à ne pas dans l'approche de désinstitutionalisation de la protection de l'enfant concentrer les solutions uniquement sur le recours aux familles hôtes.

Pour récupérer et assister les enfants exploités, il faut combiner la prise en charge pour une orientation par les Centres de Promotion Sociale dont la mission couvre toute la population, et le cadre plus spécifique qu'offrent les familles hôtes. Les Centres ne sont pas conçus pour tenir lieu de refuge. L'enfant a besoin de l'éducation et de l'affection des parents. Cette affection n'est pas comblée dans les centres, et en particulier, une visite à l'Office Central de Protection des Mineurs permet de se rendre compte de cette réalité.

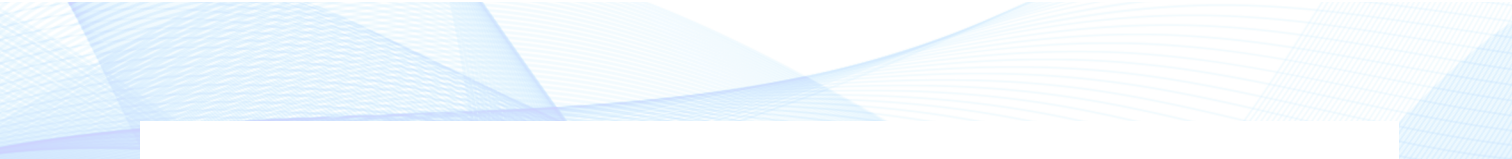
Les questions relatives à l'insuffisance de l'enveloppe des budgets alloués à la protection de l'enfant, à la faible performance des mécanismes d'intervention et à la quasi-inexistence d'un système de suivi –évaluation doivent être revues et des études approfondies doivent être conduites pour appréhender de façon exhaustive tous les contours de la thématique « exploitation économique des enfants » en passant par la revue de la législation jusqu'à l'aboutissement de réformes audacieuses.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Rapport final de l'état des lieux sur la situation des enfants impliqués dans la mendicité dans les villes de Cotonou, Malanville et Parakou* ; UNICEF, janvier 2015 ; pages 12, 14
- *Rapport provisoire de l' Enquête TRaC sur la capacité d'identification, de prévention et de dénonciation des abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans 12 communes du Bénin (1er passage)* OFFE ; février 2017; (EXTRAITS).
- *Rapport final de l'enquête sur la prostitution et la pornographie impliquant les enfants dans les villes de Cotonou et de Malanville* ; OFFE, juin 2016 ; page 27-32
- *Etude qualitative sur les perceptions, connaissances attitudes, pratiques et les déterminants des violences et abus sexuels faits aux enfants y compris le mariage des enfants dans les communes de Karimama, Za-Kpota et Pèrèrè* ;OFFE 2015
- *Plan d'action national d'élimination des pires formes de travail des enfants pour la période 2019-2023*, Ministère du Travail et de la Fonction Publique
- *Vision Bénin ALAFIA 2025*
- *Loi 2015-08 du 23 janvier 2015 portant Code de l'Enfant en République du Bénin*
- *Bénin Révélé 2018-2025*
- *Enquête Démographique et de Santé au Bénin 2017-2018* ; page 368-370
- *Analyse de la Situation de l'Enfant (SitAn 2017)*
- *Rapport annuel 2017, UNICEF Bénin*
- *Rapport 2018 sur la traite des personnes au Bénin* ; page 3, Ambassade des Etats-Unis d'Amérique près le Bénin
- *Rapport 2019 sur la traite des personnes au Bénin* ; page 6, Ambassade des Etats-Unis d'Amérique près le Bénin



PANEL 2 : ETAT DES LIEUX SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES ET LES INSTITUTIONS DE PROTECTION DES ENFANTS



Communication 3

« Législation sur les droits de l'enfant et défis »

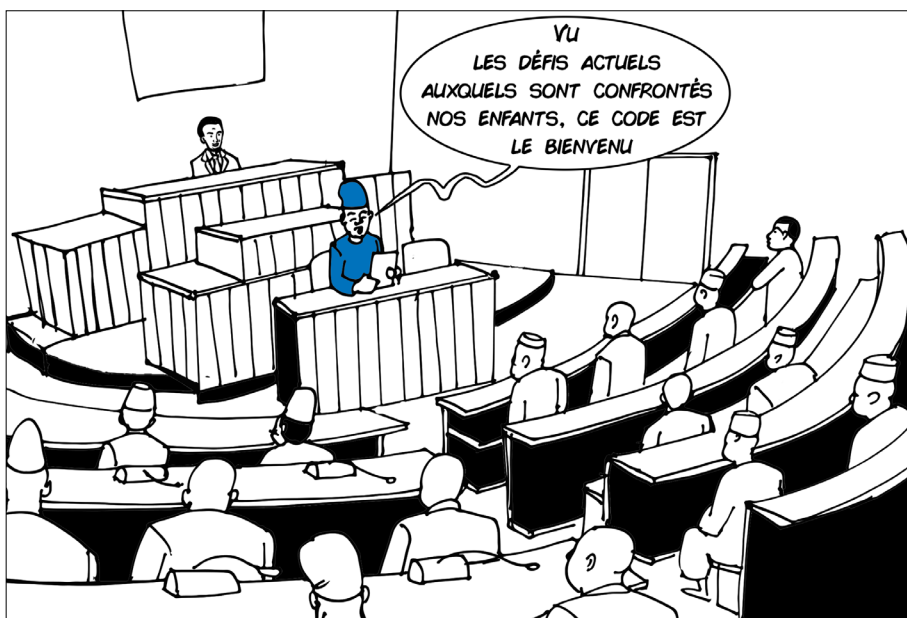
Présentée par

Me Alexandrine SAIZONOU BEDIE,

Avocate à la Cour et Membre de la CBDH &

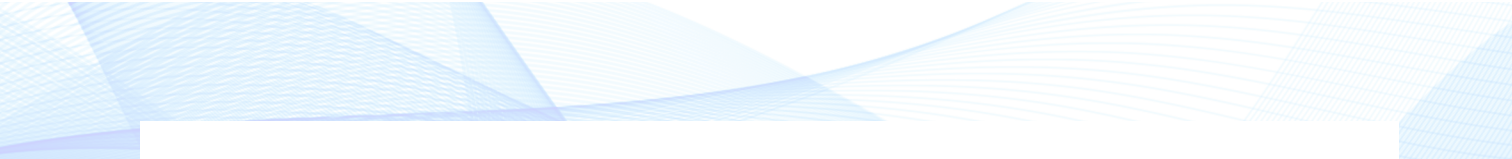
M. Arnaud TOFFOUN,

Magistrat et Juge des Mineurs au TPIPC de Cotonou



Article 1er du Code de l'enfant :

« Le présent code a pour objet la désignation, la protection et les droits de l'enfant. »



INTRODUCTION

Toute personne sans distinction d'âge ou de sexe, issue d'une société, est soumise au respect des lois qui la gouvernent et chaque violation des lois appelle une sanction déterminée suivant la qualité de son auteur et la gravité de l'acte.

La prise en compte de la qualité de l'agent auteur des faits répréhensibles, donc de l'agent pénal, a justifié, en ce qui concerne la cause spécifique des mineurs, non seulement la séparation des justices pénales des mineurs et des majeurs mais aussi la mise en place d'une législation spécifique au profit des mineurs.

Ainsi, depuis la loi française du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée, également applicable au Dahomey, la législation entendue comme : « l'ensemble des lois y compris les règlements d'un Etat ou d'une région ou des lois relatives à une branche du droit [...] » a connu des avancées significatives marquées par l'ordonnance du 02 février 1945 toujours en France et enfin l'ordonnance n° 69-23 du 10 juillet 1969 relative au jugement des infractions commises par les mineurs de moins de 18 ans au Dahomey (aujourd'hui Bénin), qui a eu le mérite de définir les différentes étapes de la procédure suivie contre les mineurs en matière pénale.

Au Bénin, cette ordonnance a survécu pendant plus de trente (30) années et a régi la justice des mineurs qui n'existait qu'en matière pénale ; la matière civile n'étant pas du ressort de la compétence du juge des enfants ou du juge pour enfants ou encore du juge des mineurs.

Il a fallu attendre l'année 2012 et plus précisément le 17 décembre 2012 pour voir voter par l'Assemblée nationale de notre pays, la loi n°2012-15 portant code de procédure Pénale de la République du Bénin. Si cette avancée législative s'est poursuivie avec l'adoption le 08 décembre 2015 de la loi n°2015-08 portant code de l'enfant en République du Bénin, plusieurs autres lois ont été également votées par le parlement béninois en vue de la protection des enfants.

Les présents échanges nous donnent sans nul doute l'heureuse occasion de visiter à nouveau l'arsenal juridique en faveur des enfants dans notre pays, qui se doit d'être complété par d'autres nombreuses lois à portée significative, prises tant en matière civile (nouvelle branche de compétence du juge des mineurs) qu'en matière pénale (domaine traditionnel de compétence).

Même si ces différentes lois prises au plan interne visent déjà la protection des droits des enfants, il est d'une nécessité impérieuse de ne point laisser en suspens les nombreuses conventions qui du fait de leur ratification par notre pays et leur publication, s'imposent et sont même au-dessus des autres lois. A cet effet, la constitution de notre pays dispose en son article 147 : « Les Traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. ».

Au regard donc de cette analyse, il en résulte que la législation relative aux droits de l'enfant en République du Bénin, intègre, à côté de la législation proprement dite, c'est-à-dire l'ensemble des différents lois, ordonnances, décrets et arrêtés, une autre catégorie de normes spécifiques que sont les conventions et leurs différents protocoles facultatifs.

L'examen de ces différents textes internationaux et nationaux ne suffit pas pour espérer voir une situation heureuse au profit des enfants, si les différents acteurs intervenant dans la chaîne de protection des mineurs ne jouent pas convenablement leurs rôles tels que spécifiés dans les lois. La législation n'est donc pas en soi une garantie absolue contre les violations des droits des enfants.

Il convient de relever que la législation béninoise présente parfois des insuffisances notoires auxquelles il sied d'ajouter à raison, la mauvaise application des lois observée par endroits ainsi que d'autres situations analogues, qui constituent également des insuffisances, soit législatives, soit institutionnelles.

La prise en compte de toutes ces insuffisances, appelle de notre part des défis ou perspectives en vue d'une meilleure protection ou d'une protection efficiente des droits des enfants en République du Bénin.

A cet effet, un accent primordial sera mis sur le rôle prépondérant que devra jouer l'Etat en tant que pouvoir de décision et garant de cette protection suivant les articles 7, 8, 9, 10, 12 et 13 de la constitution du 11 décembre 1990.

L'Etat ne peut plus continuer à se cacher derrière l'appui des Partenaires techniques et Financiers qui de par leur appellation, sont des acteurs qui viennent en appui à la politique de l'Etat, qui n'existe aujourd'hui qu'en matière de protection de l'enfant mais pas en matière pénale et civile.

A ces perspectives d'ordre structurel ou institutionnel, l'on est fondé à ajouter celles qui intéressent l'application effective du code de l'enfant, l'harmonisation des pratiques judiciaires et la nécessité de l'élaboration d'un guide pratique en matière de prise en charge des enfants en République du Bénin.

Dans le cadre de ce colloque national que nous considérons comme un important rendez-vous d'échanges de connaissances et de partages d'expériences, nous sommes assurés que les éléments que nous relevons dans le cadre de notre thème intitulé : « Législation sur les droits des enfants et défis. » permettront de nourrir les débats qui suivront sans nul doute et nous donneront de pouvoir aboutir à des plaidoyers assez significatifs au profit de la protection des droits des enfants dans notre pays.

1. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET LA LEGISLATION BENINOISE RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

A côté des instruments internationaux de protection des droits de l'enfant fondamentalement caractérisés par l'existence de la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant (CDE) ensemble avec ses divers protocoles et la Charte Africaine des Droits et Bien-être de l'Enfant (CABDE), nous avons surtout la législation béninoise relative aux droits de l'enfant qui n'est pas moins abondante.

1.1. Les instruments internationaux et régionaux de protection des droits des enfants

Au plan international, outre la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE), les Nations Unies avaient déjà adopté certaines conventions, dont la valeur est assez significative en matière de protection des droits humains en général et en particulier, ceux spécifiques aux mineurs ou enfants.

Il s'agit en effet de la :

- Convention n°105 relative à l'abolition du travail forcé du 25. 06. 1957
Ratifiée par le Bénin le 22 mai 1961, la convention 105 est un texte qui a su réaffirmer le principe de la reconnaissance de la dignité à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux inaliénables tels que reconnus à travers la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.
Elle a également pour but de veiller à ce que le travail forcé et obligatoire ne conduise à de nouvelles formes d'esclavage. Sans être spécifique aux mineurs, elle peut être invoquée au profit des enfants de plus de quinze (15) à dix-huit (18) ans. Jusqu'en mai 2011, la Convention n°105 n'avait pas encore été publiée au journal officiel du Bénin.
- Convention 138 relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi du 26. 06. 1973
Ratifiée par la République du Bénin le 11 juin 2001, la Convention 138 a été publiée au Journal officiel du 27 août 2007. Elle vise essentiellement l'abolition du travail des enfants et vient mettre fin à la pluralité de conventions existant dans le secteur économique comme celles des années 1919, 1920, 1921, 1932, 1937, 1959 et 1967. Elle a eu le mérite d'inviter les Etats membres à s'engager dans le cadre de l'abolition du travail des enfants, à œuvrer pour élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail à un niveau permettant aux adolescents d'atteindre le plus complet développement physique et mental possible.
En réponse à cette convention, notre pays a fixé cet âge à quatorze (14) ans même si en pratique beaucoup d'enfants moins âgés sont utilisés à des fins de travail ou d'exploitation économique.

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18.12.1979

Comme la convention numéro 105 évoquée infra, cette convention vise à réduire les différentes discriminations dont sont victimes les femmes quel que soit leur état matrimonial.

A cet effet, elle vise à promouvoir l'égalité de l'homme et de la femme dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine. Elle a été ratifiée par le Bénin le 12 mars 1992 et a profondément inspirée le législateur béninois dans l'adoption de la loi n°2002-07 portant code des personnes et de la famille.

- Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination du 17. 06. 1999

Elle vient en complément à la convention 138 relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi et se donne comme "priorité majeure" ainsi qu'indiqué dans son intitulé, de mettre fin aux pires formes de travail des enfants qui peinent ainsi que nous le remarquons tous, à prendre fin.

Fruit d'une action concertée entre l'Organisation Internationale du Travail et le Bureau International du Travail, elle a été ratifiée par notre pays le 06 novembre 2005.

A l'interne, elle a inspiré le législateur béninois comme la précédente, à prendre la loi n°2006-04 du 10 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants.

En dehors de ces différentes conventions susmentionnées, la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfants (CDE) reste un instrument fondamental en matière de protection des droits des enfants dans le monde en ce qu'elle définit les grands axes de la protection auxquels les Etats sont appelés à se conformer à travers leur législation. Elle vient donc en complément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. A cette convention, s'ajoutent ses différents protocoles facultatifs.

Adoptée le 20 novembre 1989, la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE) vient compléter la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Elle a été ratifiée par la République du Bénin le 30 juillet 1990 et publiée au journal officiel de notre pays le 05 septembre 2006.

Elle a aussi le mérite de donner une définition claire de l'enfant comme étant : "tout être humain âgé de moins de dix-huit ans".

Sans heurter la souveraineté des Etats membres, elle leur laisse la possibilité d'en disposer autrement et c'est ce qui justifie cette tournure de l'article 1er : « Sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

Elle met plus l'accent sur les droits de l'enfant de façon générale (article 1er à 39) et ceux de l'enfant accusé ou suspecté d'avoir commis une infraction à la loi pénale (article 40).

En ce qui concerne les droits de l'enfant évoqués, on peut les catégoriser en trois

dimensions à savoir :

- Le droit à la vie ;
- Le droit à la survie et au développement ;
- Le droit à l'épanouissement individuel ;
- Le droit à l'éducation et divers autres droits connexes...

Elle n'oublie pas non plus les enfants en danger moral (article 39).

Elle prévoit enfin la mise en place d'un Comité des Droits de l'Enfant (CDE) dont la mission, le mandat et les modes de désignation sont scrupuleusement définis.

Sa structuration se présente comme suit :

- Un (01) préambule à onze (11) paragraphes,
- Trois (03) parties et
- Cinquante-quatre (54) articles au total.

Deux protocoles facultatifs se rapportent à la CDE. Il s'agit :

- Le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés adopté le 22 février 2001 et ratifié par le Bénin le 31 janvier 2005 (JO. 05/09/06). Il comprend treize (13) articles,
- Le protocole facultatif relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, adopté le 25 mai 2000 et ratifié par notre pays le 30 mars 2004. Il comprend dix-sept (17) articles.

Outre les différentes conventions relevées plus haut ainsi que les différents protocoles facultatifs y relatifs, on note au plan régional, la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant (CABDE).

Adoptée quelques mois (en juillet 1990) après la CDE, la CABDE apparaît comme la réponse africaine aux problèmes de la protection de l'enfance. Sans être une copie de la CDE, la CABDE a innové en prévoyant à côté des traditionnels droits de l'enfant, les devoirs de l'enfant, qui ne peuvent donc plus continuer à se cacher derrière leurs droits dans le dessein de se dérober à leurs légitimes devoirs envers la société et leur famille.

Elle comporte comme la CDE un préambule (moins long) et quarante-huit (48) articles non organisés en parties. Chaque article est cependant sous-titré, ce qui rend l'usage de la Charte plus accessible que celui de la CDE.

Elle n'a pas de protocoles facultatifs. Elle a intégré en même temps les différents sujets abordés par les protocoles facultatifs de la CDE avec une extension à des notions prises en compte par les conventions suivantes :

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18.12.1979;
- Convention 138 relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi du 26. 06. 1973;
- Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination du 17. 06. 1999 ;
- Convention n°105 relative à l'abolition du travail forcé du 25. 06. 1957 ;

- Convention des nations unies contre la CTO visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants du 15. 11. 2000 avec son protocole additionnel.

Ces différentes conventions n'ont pas manqué d'inspirer le législateur béninois.

1.2. La législation béninoise relative aux droits des enfants : point législatif et insuffisances

Au titre du point législatif, on peut relever une panoplie de lois qui se présentent essentiellement comme suit :

- Le décret colonial du 30 novembre 1928 modifié, instituant des juridictions spéciales et le régime de la liberté surveillée pour les mineurs dans les territoires relevant du Ministère de la France d'outre-Mer ;
- L'ordonnance n° 69-23 PR/MJL du 10 juillet 1969 relative au jugement des infractions commises par les mineurs de moins de dix-huit (18) ans;
- La loi n°2003-03 du 03 mars 2003 portant répression de la pratique des mutilations génitales féminines en République du Bénin (publiée au JO du 1er août 2004);
- La loi n°2011-26 du 09 janvier 2012 portant prévention et répression des violences faites aux femmes ;
- La loi n°2005-31 du 10 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/SIDA en République du Bénin publiée au JO du 1er septembre 2006 ;
- La loi n°2006-04 du 10 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin ;
- La loi n°2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes en République du Bénin publiée au JO du 1er février 2007 ;
- Le code de procédure pénale ;
- La loi n°2015-08 du 08 décembre 2015 portant code de l'enfant en République du Bénin ;
- La loi n°2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin;
- La loi n°2003-04 du 03 mars 2003 relative à la santé sexuelle et à la reproduction publiée au JO du 15 mars 2004 ;
- La loi n°2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'éducation nationale en République du Bénin publiée au JO du 1er septembre 2004 ;
- La loi n°2002-07 portant code des personnes et de la famille ;

Cet arsenal juridique peut être complété par divers autres décrets et arrêtés dont :

- Le décret N°2009-694 du 31 décembre 2009 portant conditions particulières d'entrée des enfants étrangers sur le territoire de la République du Bénin.
- Le décret N°2009-695 du 31 décembre 2009 portant modalités de délivrance

de l'autorisation administrative de déplacement des enfants à l'intérieur du territoire de la République du Bénin ;

- Le décret N°2009-696 du 31 décembre 2009 portant modalités de délivrance de l'autorisation administrative de sortie des enfants béninois du territoire de la République du Bénin ;
- Le décret N°2012-228 du 13 août 2012 portant création, compositions, attributions et fonctionnement des centres intégrés départementaux de coordination pour la prise en charge des victimes et survivants (es) des violences basées sur le genre ;
- Le décret N°2012-416 du 06 novembre 2012 fixant les normes et standards applicables aux centres d'accueil et de protection d'enfants (CAPE) en République du Bénin.
- L'Arrêté 2015 N°501/MESFTPRIJ/CAB/SGM/DPS/SA du 17 décembre 2015 portant institutionnalisation de la charte de bonnes pratiques pour la protection des élèves contre les abus sexuels et la charte de bonnes pratiques pour la protection des écoliers contre les abus sexuels.
- L'Arrêté N°154/MESFTPRIJ/CAB/SEM/IGM/IGPM/DRH/DET /DAFOP/DESG/DEP/SA du 1er octobre 2003 portant sanctions à infliger aux auteurs de violences sexuelles dans les établissements publics et privés d'enseignements secondaire général technique et professionnel

Certains de ces différents textes de lois présentent des insuffisances notoires qui s'observent autant dans les différentes lois appliquées qu'au niveau des différentes structures ou personnes appelées à les rendre effectives. Comme insuffisances, nous en évoquerons deux : les insuffisances législatives proprement dites et les insuffisances institutionnelles.

En ce qui concerne les insuffisances législatives proprement dites, force est de remarquer que les différents textes essentiellement spécifiques à la justice pour mineurs sont généralement votés sans une prise en charge globale ou holistique de la situation des mineurs et une étude sociologique appropriée.

Par ailleurs, le code de l'enfant regorge de plusieurs contradictions et contient des dispositions non organisées, et éparpillées, rendant ainsi difficiles son assimilation. Il renferme aussi des contradictions avérées.

- Au titre des dispositions éparpées, on peut essentiellement noter à titre illustratif : article 17 paragraphe e/11 et 21, paragraphe i/20, article 18 paragraphe f/157, paragraphe h/124, article 33/175-178, 121-123 et 112-117.
- Au titre des contradictions, on peut relever :
- La Présidence du TPE statuant en matière criminelle (Cf. articles 278 CE et 684 CPP) ;
- La composition du TPE statuant en matière criminelle ;
- La place et le rôle des assesseurs non magistrats ;
- Les fonctions du ministère public (Cf. articles 686 CPP et 279 CE).

- A tout cela, l'on est fondé à ajouter :
- Des décrets d'application non pris pour assurer une application effective du code de l'enfant
- Des dispositions non appliquées et exécutées par l'Etat lui-même. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux obligations sociales de l'Etat prévues à l'article 42 (paragraphe c-g) et 133 du code de l'enfant qui restent encore théoriques.
- Des définitions parfois moins précises que d'anciennes définitions plus protectrices de l'enfant.

On peut souligner à cet effet, la définition du viol telle que donnée aux articles 2 et 189 du code de l'enfant alors même que celle donnée par l'article 3 de la loi n°2011-26 du 09 janvier 2011 portant prévention et répression des violences faites aux femmes en République du Bénin précise que le consentement n'est pas valable chez les femmes mineures de moins de seize (16) ans.

La récente évolution législative enregistrée avec le code pénal n'échappe pas non plus à cette critique surtout en ce qui concerne la définition (Cf. article 553).

Quant aux insuffisances institutionnelles, elles peuvent se rapporter fondamentalement à l'absence d'une politique pénale en matière de justice pour mineurs, l'inapplication des lois, la cohabitation de pratiques judiciaires disparates...

- **L'absence d'une politique pénale en matière de justice pour mineurs**

Il convient de ne pas confondre la politique pénale avec la politique nationale de protection de l'enfant (PNPE).

La PNPE a pour but de doter le gouvernement du Bénin d'un document d'orientations qui énonce clairement la vision nationale de la protection de l'enfant en tant que domaine d'action transversal basé sur les droits, organise et systématisé les efforts nationaux dans un système multisectoriel de protection de l'enfant tout en distribuant les rôles et responsabilités aux différentes parties prenantes de manière à garantir une meilleure efficacité des interventions.

Elle a pour objectif général de réduire nettement l'incidence de toute forme d'abus, violence et exploitation à l'égard des enfants du Bénin.

Elle n'est donc pas une politique nationale pénale (PNP) et ne peut être considérée comme telle surtout que la politique nationale pénale permet de connaître plutôt les grandes orientations d'un Etat en matière de répression d'actes infractionnels commis par les mineurs et commises sur les mineurs.

L'inexistence d'une telle PNP a des conséquences certaines au niveau de l'appareil judiciaire.

- **L'inapplication des lois par des acteurs judiciaires**

Plusieurs exemples peuvent être donnés mais nous nous en tiendrons au refus de certains chefs de juridictions d'appliquer le code de l'enfant qui donne toute compétence aux juges des mineurs pour connaître de toutes les questions civiles, sociales et pénales impliquant un enfant (Cf. article 233 CE).

On note ainsi des tribunaux où des juges des mineurs sont pleinement autorisés par

leur président du tribunal et d'autres où ils ne sont pas du tout autorisés et enfin d'autres où ils sont parfois autorisés. Cette situation ne favorise pas une prise en charge uniforme des enfants et ne garantit pas davantage les droits des enfants. Par exemple, à Cotonou, il n'existe qu'un seul Juge des mineurs compétent en matière pénale, sociale et civile pour trois mille (3 000) dossiers par année.

- **La cohabitation de pratiques judiciaires disparates**

Cette limite n'est en réalité que la conséquence directe des deux premières insuffisances institutionnelles évoquées à savoir l'inexistence d'une PNP et l'inapplication des lois par certains acteurs judiciaires qui conduisent de fait à des pratiques disparates d'un tribunal à un autre.

Pour espérer un réel respect des droits des enfants, il faudra outre les différentes lois qui sont le socle essentiel et préalable, des institutions fortes et une forte implication étatique qui vient délimiter les limites à ne pas franchir sans oublier sa nécessaire implication à tous égards. A tout cela se greffe la nécessité d'une sécurisation professionnelle des Juges des mineurs dans une carrière spécifique pour capitaliser les acquis.

2. LES DEFIS POUR UNE PROTECTION EFFICIENTE DES DROITS DES ENFANTS

Si nous voulons nourrir le rêve de voir changer le visage quelque peu avachi de la justice pour mineurs, nous devons également avoir le courage de pouvoir au regard des problèmes soulevés, indiquer les actions qui permettront d'insuffler un souffle nouveau à cette justice à partir des acquis relevés.

A cet effet, il nous plaît ici de souligner que l'Etat béninois a un rôle prépondérant et indéniable qui ne doit pas continuer à mettre à la charge exclusive d'autres acteurs et même des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). La protection des enfants doit rester une priorité souveraine car de sa réussite dépend la qualité du citoyen de demain appelé à gérer le bien public et la société. A côté de cette nécessaire implication étatique qui se doit d'être plus visible (A), nous évoquerons les autres perspectives, qui mettront en exergue le rôle nouveau que les autres acteurs doivent également jouer (B).

2.1 Une implication étatique plus visible

Par implication étatique, nous voudrions surtout épingler le rôle que doit désormais jouer le pouvoir Exécutif en matière de justice pour mineurs dans notre pays. Ce rôle doit par exemple se révéler à travers :

- L'adoption d'une politique pénale en matière de justice pour mineurs ;
- La création des autres juridictions prévues par la loi d'organisation judiciaire et la mise à leur disposition de moyens d'actions suffisants ;

- Une meilleure gestion des ressources humaines et la capitalisation des expériences ;
- La création d'une prison civile pour mineurs répondant aux standards internationaux dans tous les ressorts des cours d'appel ;
- La création des Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence dans tous les ressorts des cours d'appels et leur autonomisation en vue d'une gestion plus appropriée des problèmes des pensionnaires en termes d'éducation, de soins, de loisirs, de prise en charge sanitaire...:
- La création au niveau départemental et ce conformément aux dispositions du code de l'enfant d'un centre d'accueil et de protection des enfants de la rue, des enfants maltraités, des enfants rejetés ou abandonnés ;
- La création au niveau de toutes juridictions actuelles d'un service social dynamique et fonctionnel (accroître les effectifs afin de permettre une bonne réinsertion sociale, les doter de moyens roulants et financiers d'appui à la réalisation rapide et efficiente des rapports d'enquête sociale...);
- La professionnalisation du corps des assesseurs dans les juridictions en œuvrant pour leur formation régulière ;
- La dotation des cabinets de mineurs de moyens d'appui à la célérité des procédures (téléphones et crédits de fonctionnement, moyens matériels appropriés) ;
- Orienter la création des Tribunaux Amis des Enfants (TAE) vers la mise en place de cadres d'accueils adéquats dans les juridictions ;
- La création de centres spécifiques de prise en charge des mineurs victimes et témoins;
- La création dans les juridictions de postes de pédopsychiatres qui viendraient enappui à la fonction juridictionnelle;
- La régularisation par le biais de la HAAC des émissions télévisuelles et radiophoniques en vue du respect des droits des enfants et de la nécessité de leur éviter des déviances à caractère sexuel par la cryptation des chaînes et émissions à tendance pornographiques ;
- Le contrôle du marché des supports vidéos afin d'éviter aux mineurs la possibilité de se procurer les supports de vidéos pornographiques ;
- La formation régulière des magistrats en charge des questions de mineurs, des OPJ ainsi que de tous les autres acteurs (tant en droit des enfants qu'en langue anglaise) ;

2.2. Les autres perspectives

Elles se rapportent essentiellement à la mise en place des Tribunaux Pour Enfants (TPE) à laquelle peuvent s'ajouter l'application effective du code de l'enfant, l'harmonisation des pratiques judiciaires et l'élaboration d'un guide pratique en matière de justice pour enfants.

La mise en place des Tribunaux Pour Enfants (TPE) présente un fondement légal mais aussi un intérêt certain pour la protection des droits des enfants en conflit avec la loi ou en danger moral.

Les dispositions des articles 672 à 683 CPP relatifs au tribunal pour enfants statuant en matière correctionnelle et celles des articles 684 à 687 CPP afférentes au TPE statuant en matière criminelle constituent le fondement légal. A ces dispositions, l'on pourrait ajouter celles du code de l'enfant à travers les articles 261-271, 278-281.

L'intérêt d'une telle réforme ou de la mise en place des tribunaux pour enfants tient aujourd'hui non seulement à la nécessité de la capitalisation des expériences mais aussi à l'étendue des attributions du juge des mineurs telle qu'érigée par le code de l'enfant à travers les dispositions des articles 231 à 233.

- **La nécessité de la capitalisation des expériences**

La capitalisation est un exercice ou un processus qui vise à tirer les leçons de pratiques liées à un domaine d'activités, afin, non seulement de les perpétuer et de les améliorer, mais aussi d'inspirer et de nourrir d'autres actions.

Elle consiste donc en la description et l'analyse qui intègrent les acteurs et les résultats obtenus sans oublier les procédés par lesquels ils l'ont été, dans le but de la constitution d'un patrimoine institutionnel de connaissances et d'outils (Cf. Rapport Général de synthèse du mini atelier organisé par l'Association des femmes Avocatess du Bénin (AFA-B) le vendredi 04 septembre 2015 au CEDIJ sur le thème: : « l'harmonisation des pratiques en vue de la mise en œuvre d'une politique pénale en matière de jugement des mineurs en République du Bénin. »).

Elle s'impose aujourd'hui comme une nécessité en vue de permettre la pérennité des expériences tout en évitant un éternel recommencement préjudiciable au fonctionnement d'une justice pour mineurs de qualité.

Les différents textes comme le code de procédure pénale et le code de l'enfant prévoient également en matière correctionnelle une chambre des mineurs au niveau des cours d'appels, présidée par le Délégué à la Protection de l'Enfance (DPE).

En principe et dans le cadre de la capitalisation des expériences, le DPE devrait être un ancien juge des mineurs ou toute personne ayant exercé des attributions relatives à la justice des mineurs.

Cela évitera d'envisager à nouveau sa formation ou de courir le risque de le voir agir hors le cadre des standards et normes de la justice pour mineurs. Les autres conseillers devraient également être d'anciens juges des mineurs.

En procédant ainsi, on évitera que les mêmes formations ne soient dispensées tout le temps sans qu'on ne puisse chercher à envisager des formations sur de nouvelles thématiques essentielles au bon fonctionnement de cette justice. La capitalisation des expériences permettra donc de mieux dynamiser la justice pour mineurs en évitant de la confiner dans un cadre étroit.

Le Bénin a donc tout intérêt à s'inscrire dans la même démarche que la Belgique qui fait sienne cette méthode de valorisation des compétences judiciaires au profit des mineurs.

- **L'étendue des attributions du juge des mineurs**

L'article 233 du Code de l'Enfant dispose entre autres en effet : « Sous réserve de certaines règles de procédure, le juge des enfants est compétent pour connaître de toutes questions civiles, sociales et pénales impliquant un enfant. ».

Au regard de cette disposition, les attributions du juge des mineurs, ne se limitent plus à la traditionnelle matière pénale où il devrait instruire les dossiers aux fins de les apprêter pour le jugement.

A cette traditionnelle attribution, s'ajoutent d'autres en matières civiles et sociales.

En matière civile, il pourra désormais connaître des actions de tutelle, d'état civil, de garde et pension alimentaire.

En matière sociale, il pourra connaître de tous les différends individuels impliquant un enfant.

Au regard de toutes ces attributions, il devient impérieux pour ne pas courir le risque de mettre en souffrance la célérité que requiert les affaires des mineurs en général, de ne plus confier toutes ces attributions à un seul juge des mineurs mais à des juges des mineurs organisés au niveau d'un Tribunal Pour Enfants, qui pourrait être animé par plusieurs juges des mineurs.

Quant à l'application effective du code de l'enfant, on relève bien souvent dans plusieurs tribunaux de première instance, que certaines dispositions du code de l'enfant sont toujours mises sous boisseau. Il s'agit notamment de celles qui intéressent les nouvelles attributions évoquées à l'article 233.

Les raisons qui sont parfois évoquées tentent de faire une nuance entre mineurs et enfants alors même que l'article 2 alinéa 2 règle la question en disposant ainsi qu'il suit : « Le terme "mineur" prend le même sens que celui d'enfant. ».

Par contre, il existe des juridictions dont les Présidents n'ont pas hésité à se conformer à la loi en laissant simplement le juge des mineurs connaître de toutes les questions relevant de sa compétence.

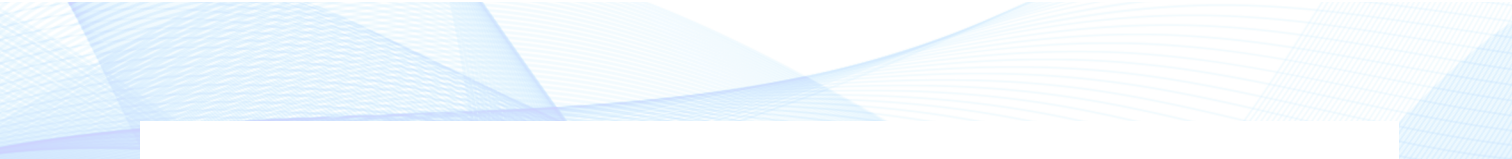
On note ainsi une pratique disparate d'une juridiction à l'autre, ce qui ne constitue ni une garantie de protection pour le mineur qui est ainsi indifféremment protégé d'un point A à un autre point B, ni une garantie d'une bonne application de toute loi relative aux mineurs en République du Bénin.

L'observation de cette pratique disparate invite, pour une protection efficiente des droits des enfants, à l'harmonisation des pratiques judiciaires. Ainsi, que l'on soit à Natitingou ou à Cotonou, l'on ne devrait pas s'attendre à une justice des mineurs différente. Aucune protection des mineurs n'est envisageable dans la pratique d'une justice inégalement rendue ; on gagnerait donc à l'élaboration d'un guide pratique en matière de justice pour mineurs, ce qui serait un acquis important pour la postérité car elle permettra de cesser de parler de la justice des mineurs ou pour mineurs en République du Bénin sans aucune référence de qualité. A cet effet, les contributions

des anciens juges des mineurs associés à l'avant dernière génération de juges des mineurs (Juges des Mineurs de 2010) permettront d'avoir un travail de qualité.

CONCLUSION

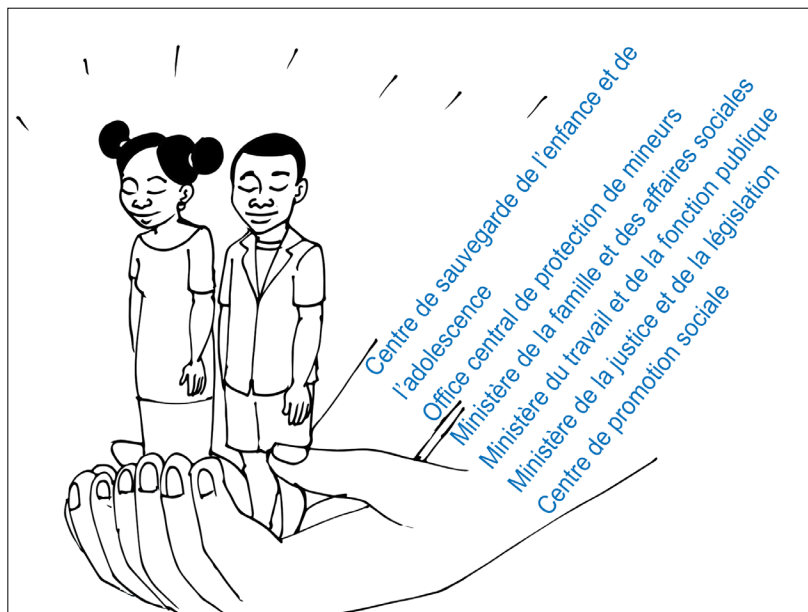
« Une loi n'est efficace que dans la mesure où elle est strictement appliquée. ». C'est par cette citation de Samuel Ferdinand-Lop dans son ouvrage intitulé "Les nouvelles pensées et maximes " publié en 1970 qu'il nous plaît de nous inviter à nous interroger sur l'application de nos lois en faveur des mineurs qui sont violées et mises sous le boisseau au profit des anciennes pratiques peu protectrices des droits des enfants.



Communication 4

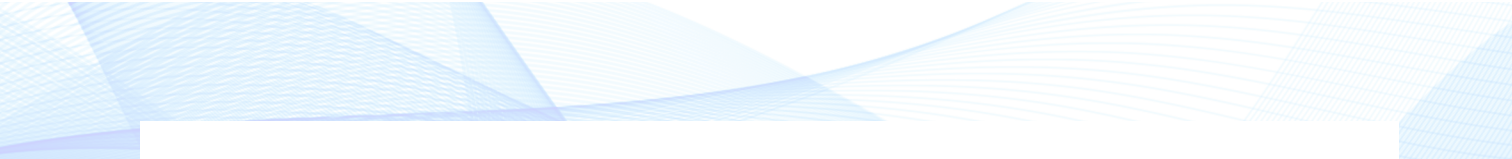
« Chaîne institutionnelle
de protection de l'enfant et
défis opérationnels »

Présentée par
M. Paul Zinsou FAGNON,
Plan International Bénin



Article 8 du Code de l'enfant :

« Dans toutes les décisions qui concernent l'enfant, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des juridictions, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale. Par intérêt supérieur de l'enfant, on entend la primauté à sauvegarder et à privilégier, à tout prix, les droits de l'enfant dans le sens de son épanouissement, de son bien-être, de sa croissance et de sa préparation à la vie active d'adulte mature et responsable. »



INTRODUCTION

Le 20 Novembre 1989, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la Convention relative aux Droits de l'Enfant. Le préambule de cette convention rappelle les principes fondamentaux des Nations Unies et les dispositions précises d'un certain nombre de traités et de textes pertinents. Il réaffirme le fait que les enfants ont besoin d'une protection et d'une attention particulière en raison de leur vulnérabilité, et souligne plus particulièrement la responsabilité fondamentale de la famille pour ce qui est des soins et de la protection. Il réaffirme également la nécessité d'une protection juridique et non juridique de l'enfant, avant et après la naissance, l'importance des valeurs culturelles de la communauté de l'enfant et le rôle vital de la coopération internationale pour faire des droits de l'enfant une réalité.

Le droit à la Protection est défini à l'Article 19 de cette Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cet article stipule que « L'Etat doit protéger l'enfant contre toutes formes de mauvais traitements perpétrés par ses parents ou par toute autre personne à qui il est confié, et établit des programmes sociaux appropriés pour prévenir les mauvais traitements et pour traiter les victimes ».

L'article 19 est complété par plusieurs autres articles qui font référence aux questions de protection spécifiques telles que l'exploitation économique, les abus sexuels, la traite, ainsi que l'observation générale 13 du Comité des Droits de l'Enfant en date 18 avril 2011, qui, en 2011, ajoute à l'article 19: « le droit de l'enfant à la liberté de toutes les formes de violence contre les enfants ».

La protection des enfants est depuis longtemps une préoccupation pour l'Organisation des Nations Unies. C'est pourquoi elle lui a accordé la plus grande attention dans l'Étude des Nations Unies sur la violence contre les enfants qui a été soumise à l'Assemblée Générale en 2006. Pour marquer cette préoccupation et montrer une volonté politique de mieux protéger les enfants, le Secrétaire General de l'ONU a nommé en 2009, la Représentante Spéciale du Secrétaire Général sur la violence à l'encontre des enfants. L'une des recommandations importantes de cette étude est le choix d'une approche systémique pour assurer la protection des enfants, approche adoptée aujourd'hui par beaucoup de pays dont le Bénin.

Le Bénin a signé et ratifié les textes relatifs à la protection des enfants (entre autres, la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant et la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant), il a aussi fait, en Décembre 2011, l'exercice de la cartographie et l'évaluation des systèmes de protection avec l'appui financier et technique de certains partenaires. Cette cartographie a permis de cerner le contour des réalités du système formel et aussi la contribution des mécanismes communautaires au renforcement des systèmes de protection de l'enfant.

Pour assurer une protection effective des enfants, il faut non seulement un cadre législatif avec des textes de lois qui sont bien appliqués, des politiques claires, mais aussi un cadre institutionnel et des Structures adaptées qui fournissent des services (protection Sociale, Education, Santé, Justice, sécurité...) à tous les niveaux (National, Départemental, communal et communautaire). Il s'agit là du système formel de protection de l'enfant.

Selon l'UNICEF, « Les systèmes de protection de l'enfance sont l'ensemble des lois, politiques, règlements et services qui, dans tous les secteurs sociaux, en particulier la protection sociale, l'enseignement, la santé, la sécurité et la justice, permettent de soutenir la prévention et l'action à mener face aux risques posés. Ils font partie de la protection sociale mais dépassent le cadre de celle-ci. Au plan de la prévention, ils visent à soutenir et à renforcer les familles pour réduire l'exclusion sociale et diminuer le risque de séparation, de violence et d'exploitation⁶⁷ ».

Toujours selon l'UNICEF, concernant la protection des enfants, les responsabilités sont souvent réparties entre plusieurs organismes publics, les services étant fournis par les pouvoirs locaux, des agents non étatiques et des associations locales, qui permettent d'assurer la coordination entre les différents secteurs et à différents niveaux, notamment grâce aux systèmes d'orientation, composante cruciale d'un système de protection efficace. Pour renforcer les systèmes de protection, il faut agir sur l'aménagement des politiques, le développement des capacités institutionnelles et les systèmes de planification, de budgétisation, de suivi et d'information...

L'importance des systèmes de protection est telle que la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) en a fait une priorité. En effet, « Le Forum des Premières Dames des pays membres de la CEDEAO salue l'adoption par les ministres de la CEDEAO du Cadre Stratégique de la CEDEAO pour renforcer les Systèmes de Protection de l'Enfant pour répondre et prévenir la violence, l'abus et l'exploitation⁶⁸ »

La présente communication est constituée de deux parties.

La première partie « le cadre institutionnel de la protection des enfants au Bénin », traite de la contribution des différentes Institutions dans la protection des enfants au Bénin. Elle met en évidence le rôle des Institutions Etatiques, les Organisations Non Gouvernementales (Nationales et Internationales), les institutions des Nations Unies et enfin le soutien communautaire à la protection des enfants.

⁶⁷UNICEF (2008), *Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance*, page 5

⁶⁸CEDEAO (2017), *Communiqué final du Forum des Premières Dames des Pays membres de la CEDEAO*,

La deuxième partie porte sur les opportunités et les défis pour une protection efficace des enfants au Bénin: elle décrit les défis liés au cadre institutionnel de la protection des enfants et fait ressortir quelques opportunités de même que des recommandations qui permettront d'améliorer le système en place et vue d'une protection effective et efficace des enfants au Bénin.

PREMIERE PARTIE : LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DES ENFANTS AU BENIN

Il s'agit ici de faire le point des structures et des acteurs qui interviennent dans la protection des enfants. Dans le développement ci-dessous, nous allons développer la contribution des structures formelles et non formelle, y compris les acteurs qui travaillent à tous les niveaux pour la protection des enfants

1. LES STRUCTURES FORMELLES DE LA PROTECTION DES ENFANTS

1.1. Rôles des structures Publiques de protection des enfants au Bénin.

Au cadre institutionnel, au Bénin, plusieurs structures interviennent dans le système national de protection de l'enfance : il s'agit ici du système formel.

1.1.1. Les institutions administratives : Des ministères en charge de la protection de l'enfant, notamment :

1.1.1.1. Le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance

La structure focale de la protection de l'enfant au sein du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance est la Direction de la famille, de l'Enfance et de l'Adolescence (DFEA).

Toutefois, d'autres directions apportent leurs contributions à son mandat de protection de l'enfant.

- Pour ce qui concerne la DFEA son rôle est de coordonner l'opérationnalisation de la Politique Nationale de Protection de l'Enfant ; elle assure le Secrétariat permanent du Comité National de Protection de l'enfant qui est la coordination nationale de protection de l'enfant.
- La Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) est la structure du Ministère chargée de la planification, du suivi et de l'évaluation des projets y compris ceux relatifs à la protection de l'enfant ;
- La Direction de l'Administration et des Finances : elle est chargée de la mobilisation et de la budgétisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre par les structures du Ministère de la Politique Nationale de Protection de l'Enfant (PNPE)
- L'OFFE (Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant) : il est chargé de la conduite des études et recherches relatives au bien-être de la Famille, de la femme et de l'enfant

- La contribution des Centres de Promotion Sociale (CPS), qui sont directement en contact avec les usagers et qui assurent la mission de service public dans toutes les communes du Bénin est très importante.

1.1.1.2. Le Ministère de la Justice et de la Législation

Nous avons les Directions suivantes qui contribuent à la protection des enfants :

La DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective. Elle s'occupe de la statistique judiciaire y compris celle relative aux enfants. C'est la direction chargée également de l'élaboration des politiques et des études.

La DAPPDH : Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection des Droits Humains, actuelle Direction des Droits de l'Homme. Elle assure le secrétariat permanent du Comité National de Suivi de l'Application des Instruments Internationaux en matière des droits de l'Homme. À ce titre, elle est chargée de l'élaboration des rapports pays destinés aux organes de traités ainsi que du suivi de la mise en œuvre des recommandations des rapports sur la mise en œuvre de la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE), la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant (CADBE), et autres textes relatifs à la protection des enfants ratifiés par le Bénin tels que les protocoles additionnels à la CDE.

La DESPSM : Direction de l'Éducation Surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs. C'est la direction du ministère qui est chargée de la protection juridique et judiciaire de l'enfant. Elle assure également le secrétariat permanent de la Commission Nationale des Droits de l'Enfant. À ce titre elle contribue également à l'élaboration des rapports sur la mise en œuvre de la CDE, la CADBE et autres.

Le CSEA : Centre de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence. À part le Centre d'Agblangandan qui est un centre fermé, ceux de Parakou et Aplahoué évoluent en milieu ouvert.

1.1.1.3. Le Ministère du Travail et de la Fonction Publique

Les contributions importantes de ce Ministère sont :

- La conception de la politique nationale en matière de lutte contre le travail des enfants,
- La planification et la coordination de la mise en œuvre du PAN (Programme d'Action National) sur les pires formes de travail des enfants
- Le suivi et l'évaluation des activités menées dans le cadre de la lutte contre le travail des enfants
- La contribution à l'élaboration des rapports périodiques sur les conventions et chartes ratifiées par le Bénin,
- La mobilisation des ressources à travers les budgets de l'État et autres partenaires techniques et financiers
- La responsabilité du secrétariat permanent du Comité Directeur National (CDN) de la lutte contre le travail des enfants

- La veille à la mise en œuvre des textes relatifs au travail des enfants,
- L'organisation de missions d'inspection et de contrôle sur le terrain (sur les lieux d'apprentissage) pour assurer la protection des enfants en apprentissage
- La vulgarisation des conventions, lois et les normes sur le travail des enfants

1.1.1.4. Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique

Nous allons insister ici sur le rôle de l'OCPM (Office Central de Protection des Mineurs). Ce service de la Police Républicaine est compétent pour traiter des cas dont les enfants sont des victimes et aussi auteurs d'abus.

L'OCPM : L'Office Central de Protection des Mineurs, de la Famille et de la Répression de la Traite des Êtres Humains a deux principaux services:

- Le service de Recherche Intervention et Répression (RIR) qui s'occupe des affaires pénales relatives aux familles incluant les enfants et toutes autres affaires civiles liées aux familles et impliquant les mineurs. À ce niveau les parties en conflit sont auditionnées et présentées au Procureur de la République qui décide de la suite à donner au dossier.

Les points focaux sont formés dans le cadre de la protection des Mineurs et sont dans certains départements du pays et au sein des commissariats de Police.

- Le service du Centre d'Accueil et de Transit des Enfants (CATE) qui s'occupe de l'accueil et de l'hébergement des mineurs en situation difficile ou en conflit avec la loi, en attendant la clarification ou le règlement de leurs situations. À ce niveau, des recherches au domicile sont faites, suivies de la réintégration des enfants dans leurs familles (à leurs parents : père ou mère ou oncle ou tante). Il faut noter que toutes les actions au sein de l'OCPM sont faites dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

1.1.1.5. Le Ministère de la santé

C'est la Direction de la Mère et de l'Enfant qui coordonne les actions de protection de l'enfant mises en œuvre à tous les niveaux de la pyramide sanitaire par les structures du Ministère de la santé que sont : l'ANVSSP (Agence Nationale de la Vaccination et des Soins de Santé Primaires); le PNLP (Programme Nationale de Lutte contre le Paludisme) ; le PSLS (Programme Santé de Lutte contre le SIDA). Il s'agit de :

- Diagnostic précoce et prise en charge des anomalies sur grossesse ;
- Prévention de la transmission mère enfant du VIH
- Accouchement par du personnel qualifié
- Déclaration des naissances
- Allaitement maternel exclusif
- Allaitement et nutrition du jeune enfant
- Soins curatifs (prise en charge intégrée des maladies de l'enfant)
- Soins de réadaptation
- Vaccination

- Gratuité de la prise en charge du paludisme chez les enfants de moins de cinq ans
- Gratuité de la césarienne

1.1.1.6. Les Ministères des trois ordres de l'éducation

Nous allons considérer ici le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, et le Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle.

Ces ministères à travers des directions techniques contribuent à la protection des enfants.

Ci-dessous le rôle de quelques directions techniques :

- Coordination des activités de protection de la santé en milieu scolaire à travers des infirmeries et la formation des formateurs en collaboration avec le ministère de la santé
- Elaboration du plan de sécurisation alimentaire dans l'enceinte et aux abords des établissements et coordination des activités de protection avec les autorités locales.

1.1.1.7. Le Ministère de la Décentralisation à travers les Mairies et les Départements.

Au niveau des différentes communes du Bénin, il y a la Cellule de Suivi et de Coordination de la Protection de l'Enfant qui est une coordination au niveau de la commune présidée par le Maire, et regroupant les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux du niveau communal chargés de la mise en œuvre de la Politique Nationale de Protection de l'Enfant.

Cette cellule, est reconnue par arrêté communal pris par le Maire. Elle a pour tâches, entre autres, de:

- Coordonner, suivre et évaluer la mise en œuvre des actions de protection des enfants dans la commune,
- Proposer des approches de solutions aux problèmes auxquels les acteurs de la protection et des adolescents sont confrontés,
- Organiser des séances périodiques avec toutes les structures intervenant dans la protection des enfants au niveau de la commune.

Les membres de la cellule communale se rencontrent une fois par trimestre.

Notons qu'il existe aussi une cellule au niveau départemental : le Comité Départemental de Protection de l'Enfant, présidé par le Préfet et regroupant les directions départementales qui jouent un rôle dans la protection de l'enfant, les juridictions et les représentants de la société civile organisée pour faciliter la collaboration entre les secteurs et faire le suivi de la mise en œuvre des actions. Les membres de ce comité

se rencontrent une fois par semestre. La direction départementale en charge de la protection de l'enfant joue le rôle de Secrétariat exécutif.

Le comité a pour tâches, entre autres :

- L'aplanification des activités au niveau départemental ;
- Le suivi de la mise en œuvre des dites activités ;
- La collecte de données multisectorielles provenant des communes et transmission au niveau central.

Pour le rôle très actif joué par l'actuel Préfet du Département du Couffo, il a été distingué Ambassadeur de Plan International Bénin pour la protection des enfants depuis Novembre 2017.

D'autres Ministères travaillent aussi pour contribuer à la protection des enfants ; on peut citer entre autres :

- Le Ministère des Affaires étrangères à travers la Direction des Affaires Juridiques (DAJ). Cette direction joue un rôle central en matière de coopération internationale du Bénin notamment la ratification des conventions internationales à la suite de laquelle elle permet à l'Etat béninois de répondre de sa redevabilité envers les organisations internationales interétatiques.
- Le Ministère de la Défense à travers le Centre de Santé des Armées qui a en son sein le Service Social Spécialisé qui s'occupe de la mère et de l'enfant.
- Le Ministère du Plan et du Développement à travers la Direction Générale du Plan et du Développement (DGPD), qui assure la coordination des projets et le suivi des ODD.

1.1.2. Les institutions juridictionnelles

Nous avons ensuite des institutions juridictionnelles suivantes qui se chargent de la facilitation de l'accès et de la protection des droits de l'enfant :

- la Police Républicaine (OCPM et ses points focaux, Commissariats de police) ;
- les Juridictions du premier degré (tribunaux de première instance, en l'occurrence le Procureur, le juge des mineurs, le tribunal pour enfants statuant en matière correctionnelle, le tribunal pour enfants statuant en matière criminelle) ;
- la Cour d'Appel,
- la Cour Suprême,
- la Cour constitutionnelle
- la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;
- la Cour de Justice de la CEDEAO

Notons que l'Assemblée Nationale joue un rôle très important dans la protection des enfants en votant les lois et en autorisant la ratification des conventions / chartes qui protègent les enfants au Bénin.

2. LES STRUCTURES NON ÉTATIQUES DE PROTECTION DE L'ENFANT

2.1. Rôle des ONGs au sein des Plateformes

Il existe trois plateformes d'ONGs qui interviennent dans la promotion et la protection des droits de l'enfant

- le Réseau des Structures de protection des Enfants en Situation Difficile (ReSPESD), dont le but est d'agir pour le mieux-être des enfants, pour la promotion et la protection de leurs droits. Il veille à la prise en charge adéquate, à une meilleure insertion sociale, familiale, scolaire et professionnelle des enfants à travers les structures membres.
- le Comité de Liaison des Organisations Sociales de défense des droits de l'Enfant (CLOSE), dont le travail est centré sur l'ensemble des thématiques relatives aux droits humains, en particulier les droits de l'enfant dont la protection. Il dispose à travers sa coordination d'une expertise avérée dans les domaines du plaidoyer, de la rédaction de rapports alternatifs, du suivi de la mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle des Nations Unies, de l'Union Africaine et autres institutions de surveillance pour le respect des droits de l'enfant. Il intervient aussi dans les formations et appuis ou conseils sur les droits et la protection de l'enfant, le plaidoyer pour la réalisation des droits de l'enfant.
- Le Forum des Organisations de Défense des Droits de l'Enfant au Bénin (FODDEB) dont la vision est un Bénin qui offre un cadre favorable où tous les enfants sans distinction aucune jouissent de leurs droits. Il a pour objectif de devenir un réseau professionnel en matière de renforcement des capacités des OSC et de suivi du respect des engagements en faveur de la protection des enfants et de leurs droits.
- Les Centres d'accueil et de protection des enfants qui assurent l'accueil et la prise en charge des enfants en situation difficile. Ils apportent une réponse lorsque des cas d'abus surviennent, assurent l'orientation pour l'accès aux systèmes de santé, d'éducation, et de Justice en cas de besoin. On peut citer entre autres le Carrefour d'Ecoute et d'Orientation (CEO), Terre Rouge, le Foyer Don Bosco....
- Les Organisations de la Société Civile (OSC) qui s'occupent de la protection et de la promotion des droits de l'enfant. Il existe une diversité d'OSC qui exercent au Bénin. Il s'agit entre autres de : la Fondation Regard d'Amour (FRA) ; Enfants Solidaires d'Afrique et du Monde (ESAM) ; l'Institut des Filles Marie Auxiliatrice (IFMA) ; Changement Social Bénin (CSB), l'Association des Femmes Avocates du Bénin,

Franciscains International Bénin, l'Association Nationale des Conseils d'Enfant du Bénin, Educ'Action...

- La Maison de la Société Civile, qui a pour mission : de renforcer les OSC en matière de capacités d'élaboration, d'influence des décisions, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et des politiques de développement du Bénin. Sa vision est de contribuer à instaurer une société à travers laquelle les Organisations de la Société Civile participent à des processus de dialogue avec l'Etat sur la définition la mise en œuvre et le suivi des programmes et politiques de développement.

2.2. Les Organisations Non Gouvernementales Internationales

On peut citer entre autres :

- CARE International ;
- Plan International Bénin ;
- SOS Village d'enfants ;
- Terre des Hommes ;
- CUSO International ;
- Terre Rouge ;
- Don Bosco ;
- Messagers de la Paix ;
- Aide et Action ;
- HELVETAS ;
- EDUCO ;
- PROTOS ;
- We World ;
- World Education ;
- SWISSCONTACT ;
- OXFAM ;
- Humanité Inclusion ;
- CRS.

Chacune des ONG Internationales intervenant au Bénin dans le domaine de la protection de l'enfant adopte une approche qui lui est particulière ; elles travaillent efficacement en étroite collaboration et sont membres d'une plateforme appelée la Plateforme des ONG Internationales du Bénin (PONGIB).

La PONGIB a pour but d'optimiser la participation des ONG Internationales au développement humain équitable et durable du Bénin, en recherchant des synergies nouvelles aptes à renforcer les partenariats entre eux avec les acteurs béninois et les organisations internationales.

Ces ONG interviennent dans les actions de plaidoyer et de sensibilisation pour le respect des droits de l'enfant en général, et du droit à leur protection en particulier. Elles apportent aussi des appuis aux structures gouvernementales au niveau central et à la base (communautaire). Leurs domaines de compétence sont divers :

- L'appui à l'éducation inclusive de qualité, avec l'école comme un environnement protecteur de l'enfant ;
- L'appui à la santé sexuelle de reproduction des adolescent(e)s et des jeunes : (lutte contre le mariage précoce, les grossesses en milieu scolaire, les mutilations génitales féminines, et autres violences faites aux femmes et aux filles) ;
- Le soutien à la protection communautaire des enfants à travers des projets
- L'appui dans le domaine de la nutrition (communautaire) des enfants ;
- La mise en place de cellules d'écoute enfants et familles ;
- Le parrainage d'enfants dans les communautés ;
- Le soutien psychologique des enfants ;
- La prise en charge médicale, et même les transferts sanitaires internationaux
- Les activités pédago-éducatives ;
- L'employabilité des Jeunes : opportunité d'apprentissage et formation professionnelle ;
- Les sensibilisations contre les pratiques traditionnelles néfastes, les IST/SIDA, autres maladies de l'enfant.

2.3. Les Agences de l'Organisation des Nations Unies actives dans la protection des enfants

- Le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) est le principal partenaire technique et financier du système national de protection de l'enfant au Bénin. A travers ses différentes sections, il appuie le gouvernement béninois et les ONGs pour assurer la protection des enfants.

- L'Organisation Internationale des Migrations (OIM). En tant qu'organisation intergouvernementale, l'OIM agit avec ses partenaires de la communauté internationale afin d'aider à résoudre les problèmes opérationnels que pose la migration, de faire mieux comprendre quels en sont les enjeux, d'encourager le développement économique et social grâce à la migration, et de préserver la dignité humaine et le bien-être des migrants, y compris les enfants⁶⁹. Au Bénin, l'OIM collabore avec le Ministère des Affaires Sociales et de la Micro finances à travers le service « Unité d'assistance et de réinsertion des enfants en mobilité et traite ». Elle donne un appui dans le domaine des rapatriements pour cause de traite (billet avion / transport) et des projets de vie pour soutenir l'enfant réinséré et sa famille. Elle aide au retour volontaire

⁶⁹OIM, (2018), *Etat de la migration dans le monde 2018*

et à la réintégration de même qu'au retracement des parents et à l'évaluation des conditions familiales.

- l'Organisation Internationale du Travail (OIT/IPEC) : a appuyé l'élaboration d'une charte au profit des maîtres artisans et au listage des formes dangereuses de travail des enfants. Elle a aussi contribué à élaborer un plan d'action national de lutte contre le travail des enfants au Bénin.
- le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) donne des appuis sur les questions relatives au genre et plus particulièrement sur la violence faite aux femmes et aux filles. Il a mis à la disposition des Centres de Promotion Sociale des auxiliaires de justice pour des conseils juridiques sur des cas de violences faites aux femmes et aux enfants.
- le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) : dans son Cadre de Protection des Enfants, le HCR reconnaît le caractère central de la protection de l'enfant dans son travail...Ce cadre énonce les six objectifs suivants qui viennent structurer l'engagement pris par le HCR de protéger et d'assurer la pleine réalisation des droits des enfants relevant de sa compétence, et d'offrir des orientations pratiques sur la manière de les atteindre :
 - Les filles et les garçons sont en sécurité dans les espaces où ils vivent, étudient et jouent ;
 - La participation et le renforcement des capacités des enfants font partie intégrante de leur protection ;
 - Les filles et les garçons ont accès à des procédures adaptées aux enfants ;
 - Les filles et les garçons obtiennent des documents légaux ;
 - Les filles et les garçons qui ont des besoins spécifiques reçoivent un soutien approprié ;
 - Les filles et les garçons bénéficient d'une solution durable qui est dans leur intérêt supérieur.

2.4. Les Organes de suivi de la mise en œuvre de la Convention relative aux Droits de l'Enfant et de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant.

2.4.1. Le Comité des Droits de l'Enfant

Après l'adoption de la Convention relative aux Droits de l'Enfant, et aux fins d'examiner les progrès accomplis par les pays dans la mise en œuvre des obligations prises par eux-mêmes, il a été institué le « Comité des Droits de l'Enfant, composé de 18 experts de haute moralité et disposant de compétences avérées dans le domaine des droits de l'enfant. Ce comité a pour rôle d'étudier les rapports élaborés et envoyés par les pays dans la mise en œuvre et le suivi des droits de l'enfant, à savoir un rapport

initial produit par le pays 2 ans après la ratification de la convention et les rapports périodiques qui sont soumis tous les 5 ans.

Le comité étudie aussi le rapport dit « alternatif » produit par les Organisations de la Société Civile (OSC) en général et les ONG en particulier, lequel peut commenter le rapport soumis par les pays dont leurs membres sont des ressortissants ou dans lesquels les ONG sont établies, ou apporter des compléments d'information au rapport soumis par l'Etat partie concerné, ou dénoncer aussi des inexactitudes contenues dans ce rapport le cas échéant. A la suite de l'examen des rapports soumis au moyen d'un dialogue constructif mené avec les représentants de haut-niveau de cet Etat partie, le Comité lui transmet ses conclusions et recommandations, lesquelles doivent être mises en œuvre pour le progrès de la réalisation des droits de l'enfant.

2.4.2. Le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant

Pour assurer un bon suivi de la mise en œuvre de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, un « Comité » est créé auprès de l'Union Africaine pour promouvoir et protéger les droits et le bien-être de l'enfant, avec pour mission :

- De promouvoir et protéger les droits consacrés dans la Charte et notamment :
- De suivre l'application des droits consacrés dans la Charte et veiller à leur respect ;
- D'interpréter les dispositions de la Charte à la demande des Etats parties, des institutions de l'Union Africaine ou de toute autre institution reconnue par cette organisation ou par un Etat membre.
- De s'acquitter de toute autre tâche qui pourrait lui être confiée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, par le Secrétaire Général de l'U.A ou par tout autre organe de l'U.A ou des Nations Unies;

Le comité reçoit aussi et étudie les rapports soumis par les Etats-parties et produit des recommandations pour la mise en œuvre effective des droits contenus dans la charte.

2.5. Les partenaires bilatéraux

L'Union Européenne (UE), le gouvernement des États-Unis (par le biais du Millenium Challenge Corporation) et le gouvernement français ont participé au développement de la justice pour les enfants.

Il y a également les Ambassades qui contribuent à travers leurs représentations, au financement de projets sur la protection des enfants et le soutien à l'action sociale en faveur des enfants et des familles;

2.6. L'approche communautaire de la protection des enfants

2.6.1. La contribution des mécanismes communautaires pour la protection des enfants (MCPE)

Pour une meilleure compréhension des MCPE, il faut partir de ses définitions dont nous retiendrons celle de Michael G. Wessells qui a beaucoup travaillé sur la protection communautaire de l'enfant.

2.6.1.1. Définition des mécanismes communautaires pour la protection des enfants

Pour Michael G. Wessells, (2015) : « les Mécanismes Communautaires de Protection de l'Enfant (MCPE) sont des groupes au niveau local ou des pratiques qui répondent aux violations des droits des enfants et qui travaillent pour prévenir les risques pour les enfants. Les MCPE sont des éléments clés des systèmes de protection de l'enfant puisqu'ils fonctionnent à des niveaux de base tels que le village dans les zones rurales et le niveau de quartier dans les zones urbaines, où les enfants et les familles vivent et où les enfants peuvent être exposés à des risques importants sur une base continue. En outre, ils sont riches en ressources potentielles de protection d'enfant comme les parents, les enseignants et les chefs religieux, entre autres⁷⁰ »

Les MCPE constituent donc un élément important du système de protection de l'enfant.

2.6.1.2. Les initiatives communautaires pour la protection des enfants⁷¹

Dans les communautés, il existe plusieurs initiatives pour assurer la protection des enfants. On distingue entre autres :

- L'existence de comité de protections des enfants :

Ce sont des groupes communautaires dont la taille varie le plus souvent entre 5 et 7 personnes avec des représentants de femmes, d'hommes et de jeunes. Par endroits, on y retrouve des chefs de villages qui jouent un rôle très important. Ces comités sont créés soit spontanément dans les communautés, soit par un appui externe (ONG locale ou Internationale comme Plan International Bénin), comme c'est le cas pour la plupart. Ces comités sont initiés dans le cadre de la mise en œuvre de projets relatifs à la protection des enfants. Leurs membres sont élus en Assemblée Générale communautaire sur la base de critères bien précis définis d'un commun accord avec les membres de la communauté notamment être résident dans la communauté, être intègre et disponible pour travailler de façon bénévole pour sa communauté.

- L'existence de cadres de concertation thématique (Exploitation Economiques

⁷⁰Michael G. Wessells, (2015), *Bottom-up approaches to strengthening child protection systems: Placing children, families, and communities at the center*

⁷¹Notes de recherche de terrain Thèse Paul Z. FAGNON

des enfants et les Violences basées sur le Genre):

Cette initiative provient du projet IMPACT-ELLE mis en œuvre par Plan International Bénin dans 11 communes (6 communes dans l'Atlantique –Littoral, et 5 communes dans l'Atacora) et avec le concours de quatre ONG nationales. Ces cadres de concertations qui regroupent des acteurs communautaires de protection des enfants sont aussi élargis à d'autres acteurs du système formel (17 membres). Les membres se rencontrent par trimestre pour traiter des cas de protection de l'enfant dans les communes et évaluer le travail des différents acteurs.

- Les relais communautaires :

Ils sont composés de personnes identifiées par des ONG lors de la mise en œuvre de projets dans les communautés, et dotés d'une grande volonté. Ils contribuent aussi à la protection des enfants en lien avec les Centres de promotion des enfants.

- Les Chefs de Villages (CV) :

Certains chefs de villages sont très actifs et travaillent dans la communauté pour soutenir la protection des enfants. Ils sont souvent en relation avec les Centres de promotion Sociale ou avec les relais communautaires qui se confient à eux pour intervenir dans la gestion de certains cas d'abus/violences faits aux enfants.

- Des individus dans la communauté :

Certains individus collaborent spontanément avec les Centres de promotion Sociale pour contribuer aux actions communautaires de protection des enfants. Lors de nos recherches sur le terrain (Mai 2019, CPS Klouekanmè), il nous a été confié qu'il y a des individus qui se distinguent dans la communauté par leur soutien personnel dans la protection des enfants. Nous avons reçu le même témoignage dans les communes de Lalo, Dogbo et Toviklin.

- Des comités scolaires de protection des enfants :

Dans certaines communes, il y a des initiatives dans des écoles pour participer à la protection des enfants. Des groupes d'enfants formés travaillent pour contribuer à la protection de leurs pair(e)s. Ils sont suivis et encadrés par des enseignants qui sont aussi formés pour ce faire.

- Le soutien de leaders communautaires :

Certains leaders communautaires apportent aussi leurs appuis aux autres membres de la communauté soit pour gérer des cas sociaux (médiation) ou bien pour transférer des cas d'abus aux chefs de village ou aux Responsables de Centre de Promotion Sociale (CPS).

2.6.1.3. Les fonctions des mécanismes communautaires de la protection des enfants⁷²

Selon les informations reçues du terrain auprès des CPS, les acteurs communautaires se consacrent aux tâches suivantes :

- La sensibilisation à travers des réunions communautaires sur la protection de l'enfant ;
- Des rencontres avec des groupes d'enfants afin de comprendre leurs préoccupations et leurs problèmes ;
- La dénonciation et le transfert des cas d'abus aux chefs de Villages ou aux Responsables de CPS ;
- L'identification et l'orientation des enfants victimes d'abus vers les Centres de Promotion Sociale ;
- Le suivi de la situation des enfants dans leur communauté, afin d'identifier les enfants et les familles présentant des risques potentiels ;
- Des visites aux familles en difficulté et l'utilisation de pratiques communautaires reconnues telles que la médiation – pour aider à résoudre les préoccupations de protection de l'enfant de moindre gravité ;
- Le soutien aux services formels dans leur travail auprès des familles ;
- Des rencontres périodiques pour discuter des progrès des actions retenues.

Dans la plupart des cas, les acteurs communautaires sont en lien soit avec les chefs de village, soit avec les responsables des Centre de Promotion Sociale (CPS) pour les dénonciations et le transfert des cas d'abus. Le CPS prend ensuite la relève pour contacter le service compétent (Santé, Police, Tribunal...) pour une protection adéquate.

Au niveau des communes parcourues, il a été reconnu que les CPS constituaient la porte d'entrée des acteurs communautaires (ils reçoivent environ 80% des cas d'abus dénoncés), suivis par les Chefs de villages (15%) et enfin les autres acteurs des services formels.

Il y a aussi des enseignants qui sont parfois informés des cas d'abus et servent d'intermédiaires entre les communautés et d'autres acteurs du service formel.

⁷²Notes de recherche de terrain Thèse Paul Z. FAGNON

DEUXIEME PARTIE : LES OPPORTUNITES, DEFIS ET RECOMMANDATIONS

1. OPPORTUNITÉS POUR UNE AMÉLIORATION DE LA CHAÎNE INSTITUTIONNELLE DE PROTECTION DES ENFANTS

On peut citer :

- L'existence d'une volonté politique de l'Etat : la plupart des CPS disposent désormais de matériels informatiques (un ordinateur portable, une imprimante), même s'il reste encore beaucoup à faire ;
- L'existence d'une législation forte qui définit le cadre juridique de la protection des enfants ;
- L'existence de structures qui travaillent malgré les maigres budgets pour soutenir les enfants ;
- La disponibilité de partenaires techniques et financiers pour accompagner le Gouvernement dans ses responsabilités régaliennes de protection des enfants ;
- L'existence de Plateformes nationales (FODDEB, CLOSE, et ReSPESD) pour soutenir les actions de protection des enfants ;
- L'existence de la PONGIB (plateforme des ONG Internationales intervenant au Bénin) qui appuie le Gouvernement dans ses initiatives de protection des enfants

2. LES DÉFIS

- Les guerres de leadership entre les acteurs institutionnels ;
- Des ressources insuffisantes (au niveau des acteurs de Services de l'Etat) pour une meilleure prise en charge des questions de droits de l'enfant en général, et leur protection en particulier. Au moment où nous collectons les données sur le terrain au Mois de Mai 2019, aucun des CPS parcourus n'a reçu le budget que l'état doit leur affecter pour leurs activités. Il y a aussi les ressources humaines de qualité qu'il faut mettre à la disposition des structures Etatiques ;
- Les cadres de travail de certains acteurs ne sont pas toujours adéquats ;
- La faible coordination entre les services du système formel de protection des enfants malgré l'existence de différentes cellules (Niveau National, Communal et Départemental) ;
- L'absence d'approches durables pour assurer la pérennisation de la plupart des initiatives de protection des enfants au niveau communautaire (surtout les projets menés par des ONG dont la fin marque aussi la cessation des services).
- L'absence d'une base de données fiables permettant le partage d'informations en temps réel entre les OSC et la faible capacité des fora à mobiliser les OSC pour un plaidoyer au niveau national.

- Le manque d'identification et de clarté dans les domaines d'intervention de certaines OSC et une tendance à la personnalisation des ONG locales, avec pour conséquence leur gestion exclusive et parfois sans transparence par leurs leaders. Par ailleurs, certaines OSC n'ont pas une capacité institutionnelle assez forte.
- La faible application des textes de lois pour une protection effective des enfants

3. QUELQUES RECOMMANDATIONS LIÉES AU CADRE INSTITUTIONNEL

3.1. L'Etat

- Il est très important que l'Etat veille à une coordination parfaite entre les différents services qui assurent des prestations pour la protection des enfants ; à cet effet il doit accompagner les différents niveaux de coordinations qui existent (National, Départemental et communal avec des ressources en vue de les rendre efficaces pour mieux répondre aux attentes des populations , et notamment appuyer les communes dans l'élaboration d'un plan commun de protection de l'enfant dans les communes.
- L'Etat doit fournir des ressources (Humaines, financière et Matérielles) aux sous-systèmes de protection des enfants pour qu'ils jouent parfaitement leur rôle (Protection Sociale, Education, Santé, Justice...);
- L'Etat a le devoir, lorsqu'une politique est adoptée, de veiller à son exécution effective dans les délais fixés, et pour cela prendre les mesures d'accompagnement requises et donner les moyens nécessaires.
- L'Etat doit procéder à la revue de la cartographie et de l'analyse des systèmes de protection des enfants en vue de disposer d'informations plus actuelles pour pouvoir agir efficacement. La dernière cartographie date de décembre 2011 ;
- L'Etat doit mettre en place une grille tarifaire fonctionnelle.

3.2. Les Organisations de la Société Civile

Elles doivent :

- Exercer d'une seule voix un plaidoyer au plus haut niveau de l'Etat au moyen d'une rencontre avec le Président de la République et œuvrer à une mobilisation des différentes parties prenantes.
- Mieux s'organiser pour non seulement développer la collaboration entre elles, mais aussi coopérer avec le Gouvernement pour apporter leurs appuis techniques, avec au besoin un appui financier.
- Créer une chaîne avec une coordination les reliant aux organisations de jeunes et d'enfants.
- Ouvrir le dialogue avec la communauté afin d'identifier les pratiques positives

en matière de protection des enfants à renforcer, et discuter des pratiques néfastes que la communauté peut être aidée à réduire ou à transformer ;

- Comprendre les spécificités des perceptions et pratiques traditionnelles communautaires relatives à la Protection de l'Enfant avant de décider de soutenir un groupe dans les communautés. Ceci évite les approches descendantes (top-down) qui sont imposées aux communautés et qui ne sont pas durables ;
- Considérer la contribution des mécanismes mis en place au niveau local pour la protection des enfants, et s'appuyer sur ces mécanismes communautaires (« endogènes ») développés localement pour assurer la protection des enfants ;
- Éviter de promouvoir la mise en place de structures communautaires mises en place par des projets et qui disparaissent faute de moyens à la fin de ces projets
- Construire sur des initiatives qui existent et qui peuvent être efficaces et durables pour une meilleure protection des enfants.

3.3. Au niveau de l'ensemble des acteurs de la chaîne de protection de l'enfant

Une relecture du Code de l'Enfant par les parties prenantes, dans une perspective de l'évaluation objective de son efficacité, est utile après ces quelques années d'application, pour rendre visible l'accomplissement par chaque acteur de sa part de mission.

La réflexion pourrait porter sur les questions suivantes :

Comment l'auteur de la grossesse de la mineure peut prendre en charge la grossesse si la fille mineure n'est pas à ses côtés ? Le Code de l'enfant semble l'avoir autorisé. Relativement à cette question, c'est l'article 180 du Code de l'enfant qui est en cause. La loi est dure mais elle reste la loi. L'article développe une nouvelle forme de criminalité. Mais lorsque la réponse de la justice reste implacable, elle dissuade. Le Code de l'enfant est à revoir. Il faut avoir le courage de reconnaître que le Code de l'enfant comporte des imperfections et il faut le revoir. En cas de grossesse sur mineure de moins de 16 ans, en tant que juge, j'applique strictement la loi. Quand l'auteur sortira de prison, il prendra soin de l'enfant.

Une approche est développée et selon laquelle, le jour de l'audience, en cas de présence des parents de l'auteur de la grossesse de la mineure et au cas où ce dernier n'aurait pas pris en charge les frais inhérents à la grossesse mais ce sont plutôt les parents de la mineure qui l'ont assumé, le juge impose aux parents de l'auteur de la grossesse de rembourser aux parents de la mineure tous les frais que ces derniers ont engagé dans ce sens.

Le juge doit appliquer la loi mais il doit aussi tenir compte de l'intérêt supérieur de

l'enfant. Par exemple, il peut appliquer une peine avec sursis. La justice avant tout, doit être humaine. Il faut mettre l'accent sur la prévention.

Quelle est la différence entre Juge des affaires matrimoniales et juge des mineurs ?

Le juge des affaires matrimoniales s'occupe de tout ce qui a trait au régime matrimonial pendant que le juge des mineurs est en charge des affaires relevant de la tutelle des enfants et de certaines questions relatives à l'enfant. Parfois un seul juge assume les fonctions de ces deux juges.

Existe-t-il une loi spécifique à appliquer en ce qui concerne les cas des enfants victimes?

Dans cette matière, c'est le droit commun qui est applicable.

Considérant que le Code Béninois des Personnes et de la Famille admet la possibilité pour un(e) mineur(e) de se marier sur autorisation parentale et que le Code de l'enfant impose strictement 18 ans comme âge minimum requis pour se marier, lequel de ces deux textes sera appliqué pour le mariage d'une mineure sur autorisation de ses parents ?

Par rapport à cette question, si l'enfant a 16 ans, son consentement est valable. Si le consentement est consommé, il reviendra au juge d'appliquer la loi. Il peut faire des choix pas conformes à la loi mais opportuns. La preuve de ce consentement doit être en bonne et due forme comme le dégage l'article 129 du Code Béninois des Personnes et de la Famille. La Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant impose strictement 18 ans comme âge minimum requis pour se marier, alors pourquoi le Code Béninois des Personnes et de la Famille a-t-il aménagé les conditions ?

CONCLUSION

Le Bénin a tout ce qu'il faut en place pour assurer la protection des enfants. Il faut un peu plus de volonté politique pour y arriver et appliquer avec toute la rigueur requise les lois relatives aux abus sur les enfants et aux mariages d'enfants.

Il ne faut pas oublier la prévention qui a aussi un rôle primordial à jouer dans la protection et la répression des actes attentatoires aux droits de l'enfant, dans les communautés, les écoles, les lieux de formation, et que l'accès des enfants aux sites et chaînes pornographiques est aussi un fléau à combattre pour réduire les cas de viol par imitation de ce qu'ils voient faire.

Quant à la sanction, des efforts remarquables sont déjà observés concernant la sanction des abus sexuels, et par exemple il y a eu des condamnations lors la dernière session du Tribunal de Première Instance de Cotonou statuant en matière criminelle. On peut aussi s'interroger sur la lenteur ou la célérité observée au niveau de la justice

pénale des mineurs au Bénin, et répondre que sauf les cas de flagrance, le juge doit procéder à l'instruction de l'affaire et cela peut prendre du temps puisque ce n'est pas la seule affaire dont il est saisi. La justice doit être rapide mais elle doit prendre son temps aussi, et a besoin de conditions de travail plus adéquates.

A titre d'exemple, si le Ministère de la Justice ne recrute qu'un seul assistant social aux côtés du Juge des mineurs et d'autres chambres des juridictions, pour toute la ville de Cotonou, celui-ci ne saurait opérer de miracles. Il y a donc encore davantage d'efforts à fournir de ce point de vue.

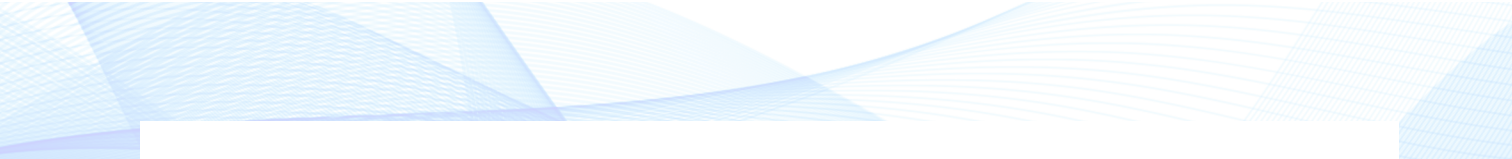
Enfin, au niveau du cadre Institutionnel il a le mérite d'exister, mais son efficacité doit être améliorée et renforcée avec des ressources suffisantes et une synergie globale devrait relier la machine nationale à ses moteurs départementaux et communaux, pour former une logique homogène bénéficiant à tous les enfants sur toute l'étendue du territoire national.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Couldrey, M. , Herson M. (2016) *Communautés locales : fournisseurs de protection de premier et de dernier ressort*, Revue Migrations Forcée, numéro 53.
- FAGNON Paul Zinsou (2019), Thèse en cours de rédaction : *Les mécanismes communautaires dans le renforcement des systèmes de protection de l'enfant*, notes de terrain
- Michael G. Wessells, (2015), *Bottom-up approaches to strengthening child protection systems: Placing children, families, and communities at the center*.
- Michael G. Wessells (2016) *Community-Driven Child Protection and Bottom-Up Child Protection System Strengthening*.
- NATIONS UNIES (2006) *Rapport de l'expert indépendant chargé de l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants*.
- OIM, (2018), *Etat de la migration dans le monde 2018*
- Plan International Benin, Maison de la Société Civile (2018) : *Plan stratégique de FODDEB*
- Plan International Bénin, Maison de la Société civile, (2018), *Rapport final, Projet de renforcement des capacités de la Société Civile pour le suivi des droits de l'enfant au Bénin*
- Plan International (2015): *Global Synthesis report of Plan International's support to Community Based Child protection Mechanisms*
- UNICEF (2008), *Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance*.



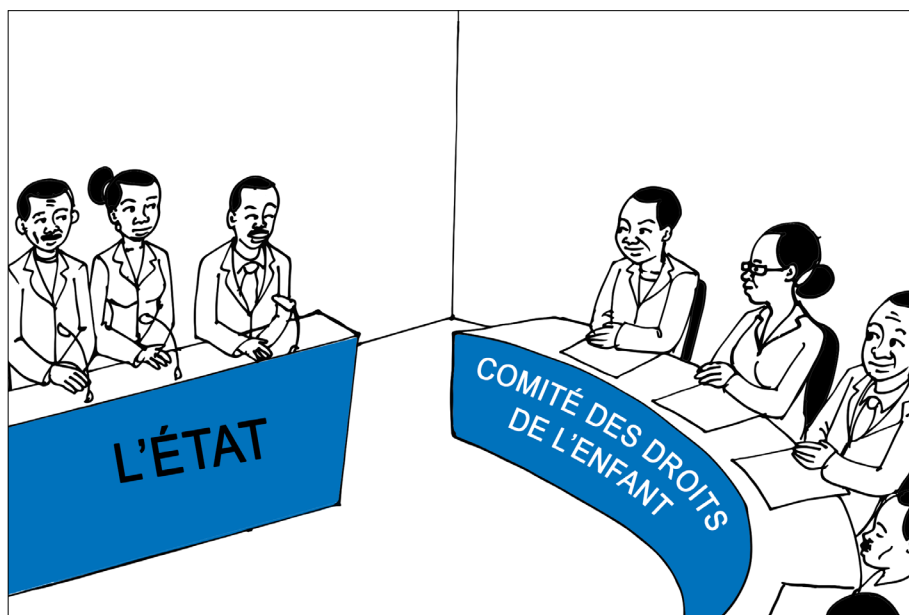
PANEL 3 : EXPERIENCES DES AUTRES PAYS EN MATIERE DE PROTECTION DES ENFANTS



Communication 5

« Point de la jurisprudence des mécanismes internationaux de protection de l'enfant »

Présentée par
M. Thierry Sèjro BIDOUZO,
Docteur en Droit public



Article 229 du Code de l'enfant :

« La protection judiciaire des mineurs est assurée par les structures de la justice pour mineurs que sont :

- le juge d'instruction chargé des mineurs ;
- le tribunal pour enfants présidé par un juge des enfants ;
- le substitut du procureur de la République chargé des mineurs ;
- la chambre des mineurs de la cour d'appel ;
- la cour d'assises des mineurs ;
- les services socio-éducatifs auprès des juridictions. »
- l'emploi de l'enfant, en entreprise, avant l'âge de quatorze (14) ans. »



INTRODUCTION

L'enfant est un être au centre de toutes nos préoccupations. Héritier du passé, il est la jointure entre le présent et l'avenir, l'homme d'aujourd'hui et celui de demain en gestation. Un être qui représente une bonne partie de nos espérances, en qui nous projetons nos propres rêves, ou à travers qui notre propre accomplissement se poursuit ; il alimente nos nostalgies, suscite en nous des craintes, notamment pour son avenir. Car il s'agit d'un être vulnérable et précaire, pas encore complètement accompli, mais pour lequel nous nourrissons déjà tant d'attentes.

L'importance qu'il revêt et le besoin de protection qu'il suscite avaient ainsi amené les membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à déclarer l'année 1979 « Année de l'Enfant ». Une année auparavant, il y avait eu une proposition qui visait à donner une forme écrite aux droits de l'enfant. Il était prévu d'en faire une sorte de contrat que tous les membres des Nations Unies signeraient.

C'est ce document qui s'appelle « Convention relative aux droits de l'enfant ». Cette idée a été acceptée et la convention a été rédigée. Mais il a fallu encore dix ans pour que la rédaction de son texte soit achevée. Le 20 novembre 1989, les travaux avaient abouti et la « Convention relative aux droits de l'enfant » a été adoptée avec pour objectif suprême la participation à la promotion et au respect des droits de la personne et tout particulièrement ceux de l'enfant. Elle a été complétée par deux Protocoles facultatifs: le Protocole facultatif concernant la participation des enfants aux conflits armés et le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

Ces différents instruments ont été ratifiés et ont fait l'objet d'une domestication au Bénin à travers la mise en place d'un appareil législatif protégeant les droits de l'enfant. Il s'agit principalement de la Loi 2003-03 du 3 mars 2003, portant répression de la pratique des Mutilations Génitales Féminines en République du Bénin, de la Loi n° 2006-04 du 5 avril 2006, portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfant en République du Bénin, de la Loi portant autorisation d'adhésion de la République du Bénin à la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale du 25 février 2014, de la Loi portant code de l'enfant en République du Bénin du 25 janvier 2015.

Seulement, de l'installation d'un cadre à sa mise en œuvre, l'écart est grand. En dépit des progrès certains réalisés en matière de protection des droits de l'enfant grâce à ce dispositif normatif, sa mise en œuvre reste encore sujette à d'énormes difficultés et les droits des enfants demeurent plus théoriques que réels. Les problèmes vont du travail et de la traite des enfants, des mariages forcés et précoces aux mutilations génitales féminines, etc. C'est pourquoi, l'office des mécanismes de protection mérite d'être mis en lumière. Il s'agit aussi bien des mécanismes juridictionnels que non juridictionnels.

1. LES DECISIONS DES MECANISMES JURIDICTIONNELS

Il s'agira de la Cour de justice de la CEDEAO, de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et de la Cour Pénale Internationale.

1.1. La Cour de justice de la CEDEAO : l'affaire Aziali Abla et 1 autre C/ République du Bénin

La décision Aziali Abla et 1 autre C/ République du Bénin, ECW/CCJ/AAP/01/15, 2015 est une double requête adressée à la Cour de justice de la CEDEAO pour violation des droits de l'homme par l'Etat béninois. La partie demanderesse a estimé que les autorités administratives et judiciaires n'ont pas été capables de transmettre à la Cour d'appel leurs dossiers avant l'expiration des délais de jugement et que ce faisant l'Etat béninois a échoué à protéger leur droit.

A l'opposé, l'Etat du Bénin, partie défenderesse, a essentiellement fait valoir deux arguments : elle a d'une part, estimé que les requérantes auraient dû au préalable, porter leurs revendications devant les juridictions nationales. Pour cela, il invoque des dispositions de droit national, notamment l'article 114 de la Constitution qui dispose que « la Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle (...) elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques ». En d'autres termes, les requérantes auraient dû d'abord préalablement à toute saisine de la Cour de la CEDEAO poursuivre la revendication de leurs droits devant les juridictions nationales, et devant la Cour constitutionnelle en particulier. D'autre part, l'Etat béninois a fait valoir qu'il avait accompli sur une période récente un effort considérable pour rendre son système judiciaire plus performant et ses procédures plus diligentes, et qu'il réfutait sur cette base, les griefs qui ont été articulés à son encontre.

Statuant publiquement et contradictoirement en premier et dernier ressort, en matière de violation des droits de l'Homme, la Cour en la forme, a rejeté l'exception tirée du non épuisement des voies de recours internes soulevée par la République du Bénin et au fond, dit que la République du Bénin, par le biais de son système et de ses autorités judiciaires, a violé le droit des deux requérantes à accéder à la justice et leur droit à être jugé dans un délai raisonnable. Ainsi, la Cour a constaté que le système judiciaire de l'Etat défendeur a révélé des carences indubitablement pourvoyeuses d'une responsabilité. En conclusion, la Cour admet que les droits des requérantes ont été méconnus, et que c'est à bon droit que les articles 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 3 et 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ont été visés. Aussi, elle considère qu'il est raisonnable qu'en réparation des préjudices subis, chacune des deux requérantes se voie allouer la somme de vingt millions (20.000.000) de francs CFA, à verser par l'Etat béninois.

Au fond, plusieurs droits de l'Homme sont protégés et défendus par la Cour ici. Il s'agit d'une série de droits qui se décomposent en un droit d'accès à la justice, un droit d'être informé de la procédure à laquelle on est partie, et un droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Le droit d'accès au juge doit se manifester tant par l'existence formelle de voies d'accès au juge, de recours ouverts que de façon plus substantielle par la facilitation ou la simplification de cet accès, des solutions aux embûches ou obstacles superflus, qui ne se recommandent pas impérativement d'une bonne administration de la justice. Le droit d'être informé de la procédure, droit des justiciables et de ceux qui les assistent, implique non seulement la signification ou la notification des actes en temps dû, mais le droit d'obtenir une réponse des services judiciaires compétents, lorsqu'ils sont requis pour cela. Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable implique quant à lui l'exclusion des lenteurs et complexités injustifiées avec notamment le souci d'écartier les menaces d'anéantissement des droits des justiciables par le biais de la prescription de leur droit d'agir, point culminant et absurde sans doute atteint en l'espèce.

1.2. La Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

L'analyse d'une décision faisant office d'avis consultatif de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples s'impose préalablement à tout décryptage ultérieur. Il s'agit d'une demande d'avis consultatif introduite par le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant au sujet du statut de ce Comité devant la cour. Il s'agit de l'avis consultatif n°002/2013. Cette décision est un renforcement du mécanisme de protection des droits de l'enfant.

Le Comité fait aussi valoir que des fonctions quasi-judiciaires lui ont été conférées et qu'il est habilité à recevoir des communications et d'enquêter sur toute question inscrite dans la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant. Le Comité soutient en outre que le mandat de la Cour vient compléter celui du Comité et assure ainsi une protection effective des droits et du bien-être de l'enfant en Afrique.

Sur le fond de la demande, le Comité fait encore valoir qu'interprétés judiciairement, les articles 4(1) du Protocole et 68(1) du Règlement intérieur confèrent à la Cour compétence pour donner des avis consultatifs, à la demande de l'Union Africaine ou de l'un de ses organes la représentant dans des domaines spécifiques, à l'instar du Comité.

Pour appuyer tout ceci, le Comité se réfère à l'article 4(1) de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant qui porte sur l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être la considération première de toute action envisagée.

Vu l'importance des arguments avancées par le Comité, la Cour décide à l'unanimité que :

- le Comité est un organe de l'Union Africaine, et a qualité pour demander un avis consultatif à la Cour, en vertu de l'article 4(1) du Protocole.
- le Comité n'est pas une organisation intergouvernementale au sens de l'article 5(1) du Protocole
- que le Comité devrait être habilité à saisir directement la Cour en vertu de l'article 5 (1) du Protocole.

1.3. La Cour Pénale Internationale : ses décisions et observations

A défaut de décisions de la Cour Pénale Internationale impliquant le Bénin en matière de protection des droits de l'enfant, il serait néanmoins opportun d'analyser deux décisions de cette juridiction faisant office de jurisprudence et pouvant être invoquée pour les cas similaires de tout autre Etat.

Ainsi, deux décisions feront l'objet d'une analyse croisée. La protection des enfants pose des problèmes spécifiques dans les contextes difficiles, notamment en cas de conflit armé. Le mineur est bien souvent une victime passive de ce conflit, privé d'un cadre familial ou social stable, exposé à la violence voire à la barbarie. Les deux décisions sont donc en rapport avec cette question spécifique.

Depuis mars 2006, de nombreux chefs de guerre ont été arrêtés parmi lesquels Thomas Lubanga Dyilo, dirigeant d'un groupe armé en République démocratique du Congo, et Charles Taylor, ancien président du Libéria. L'un est le premier prévenu arrêté et remis à la Cour pénale internationale (CPI) depuis l'entrée en vigueur de son statut le 1er juillet 2002. Il n'est poursuivi que pour enrôlement, conscription et participation active d'enfants aux hostilités. L'autre, premier chef d'État africain à comparaître devant une juridiction internationale, a été extradé et remis au Tribunal spécial pour la Sierra Léone (TSSL). De nombreuses charges sont retenues contre lui, dont le recrutement d'enfants soldats.

Ces affaires constituent une avancée considérable dans le domaine de la protection des mineurs en droit international. Elles démontrent, d'une part, l'intérêt que porte la CPI à la protection des mineurs par le droit humanitaire en ouvrant ainsi son premier procès, depuis son entrée en vigueur, sur une affaire d'enrôlement, de conscription et de participation active d'enfants à des conflits armés. En ne retenant que ce chef d'accusation à l'encontre de son premier prévenu, la Cour a entendu envoyer un message fort à la communauté internationale : les violations du droit humanitaire des enfants ne sauraient rester impunies. Elles démontrent, d'autre part, la nécessité d'une collaboration entre juridictions internationales et juridictions mixtes dans l'établissement

d'une nouvelle jurisprudence concernant les violences contre les enfants en temps de conflits armés. Seule une telle collaboration permettrait d'aboutir à la condamnation des chefs de guerre impliqués dans l'enrôlement, le recrutement et la participation active d'enfants à des conflits armés, de supprimer l'impunité qui règne actuellement dans ce domaine et de prévenir de nouveaux recrutements d'enfants-soldats.

L'enrôlement des mineurs est interdit par de nombreux textes internationaux, qu'ils relèvent du droit international humanitaire, du droit des enfants ou des droits de l'homme.

Avant d'évoquer précisément les faits ayant fait l'objet de ces poursuites, il convient de rappeler les circonstances du conflit civil qui s'est déroulé en Sierra Leone dans les années 1990. Dès 1991, le RUF28, dirigé par Foday Sankoh, tente de renverser le gouvernement sierra léonais, présidé par Ahmed Tejan Kabbah. En 1996, les deux dirigeants signent alors un accord de paix, mais un second groupe armé, l'AFRC⁷³, mené par Johnny Paul Koroma prend le pouvoir par coup d'état en mai 1997, avant de s'allier au RUF pour former « la Junte ». Une résistance se met en place sous la direction de Hinga Norman, coordinateur des forces de défense civile, les CDF. En février 1998, la Junte est destituée par les CDF et Kabbah reprend le pouvoir le mois suivant. Dès lors, de nombreux affrontements ont lieu entre les CDF et les deux autres mouvements, bien souvent au détriment de la population civile prise en otage ou pour cible par la Junte. Bien qu'un traité de paix soit signé entre Sankoh et Kabbah en juillet 1999, les affrontements vont perdurer jusqu'au 18 janvier 2002, date à laquelle le conflit armé sierra-léonais est officiellement clos.

Charles Taylor est président du Liberia, État frontalier de la Sierra Leone, de 1997 à 2003. Au cours de son mandat, il finance le RUF, grâce à un important trafic d'armes et de diamants, et soutient son rapprochement avec l'AFRC. Or ces deux groupements ont commis de nombreux kidnappings d'enfants afin de les enrôler de force dans leurs rangs.

Aussi tous les actes d'accusation émis par le TSSL à l'encontre des membres du RUF et de l'AFRC mentionnent-ils l'utilisation d'enfants-soldats. De même, l'acte d'accusation émis contre Charles Taylor le 16 mars 2006 retient, parmi onze charges, l'enrôlement ou la conscription d'enfants de moins de quinze ans dans les forces armées ou leur utilisation pour une participation active aux hostilités.

En effet, entre le 30 novembre 1996 et le 18 janvier 2002, en République de Sierra

⁷³L'Armed Forces Revolutionary Council est responsable du coup d'État contre le gouvernement sierra-léonais du 27 mai 1997.

Leone, des membres du RUF⁷⁴, de l'AFRC⁷⁵, de la Junte AFRC/RUF ou de l'alliance et/ou des combattants libériens, assistés et encouragés par l'accusé, agissant concurremment avec lui, sous sa direction et/ou son contrôle, et/ou subordonnés à lui, ont régulièrement conscrit, enrôlé et/ou utilisé des garçons et des filles de moins de 15 ans pour participer activement aux conflits. Plusieurs de ces enfants ont d'abord été kidnappés, puis entraînés dans les camps de l'AFRC et/ou du RUF à divers endroits du pays, et par la suite utilisés comme combattants.

Suite à cet acte d'accusation, une demande d'extradition est adressée par le Liberia au Nigeria. Après que cette dernière soit acceptée, Charles Taylor est arrêté le 29 mars et remis au tribunal spécial puis transféré à La Haye où le TSSL siège dans cette affaire pour des raisons de sécurité.

De l'autre côté, Thomas Lubanga Dyilo, ancien militaire au sein du RCD, est nommé président de l'Union des patriotes Congolais (UPC), un nouveau groupe armé formé par l'Ouganda le 15 septembre 2000. En septembre 2002, les Forces patriotiques pour la libération du Congo (FPLC)⁷⁶ sont créées, à l'initiative de Lubanga Dyilo et sous son commandement, comme aide militaire de l'UPC⁷⁷. Après enquête, il a été prouvé que les FPLC avaient recruté des enfants pour participer aux conflits en Iturie entre octobre 2002 et juin 2003. À la différence du TSSL, la CPI, dans le mandat d'arrêt émis le 10 février 2006, n'a retenu à l'encontre de Thomas Lubanga Dyilo que les charges relatives à l'enrôlement, la conscription et la participation active aux hostilités de mineurs de moins de quinze ans : « Attendu qu'il y a des motifs raisonnables de croire que de juillet 2002 à décembre 2003, des membres des FPLC ont commis des actes répétés d'enrôlement dans les FPLC d'enfants de moins de quinze ans qui ont été formés dans les camps d'entraînement des FPLC de Bule, Centrale, Mandro, Rwampara, Bogoro, Sota et Irumu ; »

L'accusation impute à Thomas Lubanga Dyilo alors Commandant en chef du FPLC, en vertu des articles 8-2-e-vii et 25-3-a du Statut, les crimes de guerre consistant à procéder à la conscription et à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans un groupe armé (en l'espèce les FPLC, branche militaire de l'UPC depuis septembre 2002), et à les faire participer activement à des hostilités. L'Accusation soutient que « [I] des crimes ont été commis dans le contexte d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international ». L'accusation soutient que Thomas Lubanga Dyilo est

⁷⁴Le Revolutionary United Front est un groupement rebelle impliqué dans la guerre civile sierra-léonaise de novembre 1996 à janvier 2002.

⁷⁵L'Armed Forces Revolutionary Council est responsable du coup d'État contre le gouvernement sierra-léonais du 27 mai 1997.

⁷⁶Forces patriotiques pour la libération du Congo.

⁷⁷Union des patriotes congolais.

pénalement responsable des crimes énumérés dans le document de notification des charges, en tant que coauteur agissant de concert avec d'autres officiers des FPLC et membres et partisans de l'UPC.

Malgré toutes les tentatives de la défense pour rejeter la considération les éléments de preuve de l'accusation, la Cour rejette toutes ces demandes et confirme, au vu des éléments de preuve admis aux fins de l'audience de confirmation des charges, qu'il existe des preuves suffisantes donnant des motifs substantiels de croire que Thomas Lubanga Dyilo est responsable, en qualité de coauteur, des chefs d'enrôlement et de conscription d'enfants de moins de 15 ans dans les FPLC et du fait de les avoir fait participer activement à des hostilités au sens des articles 8-2-e-vii et 25-3-a du Statut, du 2 juin au 13 août 2003.

Ces décisions constituent une avancée considérable dans le domaine de la protection des mineurs en droit international. Elles démontrent, d'une part, l'intérêt que porte la CPI à la protection des mineurs par le droit humanitaire laquelle a ouvert son premier procès, depuis son entrée en vigueur, sur une affaire d'enrôlement, de conscription et de participation active d'enfants à des conflits armés.

2. LES DECISIONS DES MECANISMES NON JURIDICTIONNELS

2.1. Les recommandations de l'Examen Périodique Universel du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU relatives aux droits de l'enfant

Etabli par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 15 mars 2006, l'Examen Périodique Universel (EPU) est un processus qui examine la situation des droits de l'homme dans l'ensemble des Etats membres de l'ONU. Il s'agit d'un mécanisme qui passe en revue les réalisations des Etats dans le domaine des droits de l'homme, en donnant à chaque Etat l'occasion de présenter les mesures qu'il a prises pour prévenir et sanctionner les violations sur son territoire afin de se conformer aux exigences internationales. Mécanisme central du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, l'EPU rappelle aux Etats leur responsabilité dans le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'objectif est d'améliorer l'état des droits de l'homme au sein des Etats membres et d'en traiter les violations.

Le Bénin a présenté en 2017 son troisième rapport national sur l'Examen périodique universel, à l'issue duquel différentes recommandations ont été faites :

- Ratifier le protocole relatif aux droits de l'enfant (Rec. 02) ;

- Adopter des plans nationaux d'amélioration des conditions de vie des couches vulnérables (enfants, femmes, jeunes (Rec. 49, 81). ;
- Protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle (Rec. 86) ;
- Lutter contre les violences à l'égard des enfants, les mariages forcés d'enfants (Rec. 128, 129, 131, 157 à 180, 197, 198). ;
- Mettre en œuvre le code de l'enfant (Rec. 150, 151, 153) ;
- Améliorer le système d'enregistrement des naissances (Rec. 181 à 186).

2.2. Le Comité des Droits de l'Enfant

- Comité des Droits de l'Enfant, Le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments (Art 19, 28 para 2 et 37) (Observation générale, n° 8, 2007) ;
- Comité des Droits de l'Enfant, Les buts de l'éducation (Article 29 de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant), Observation générale n° 1, 2001 ;
- Comité des Droits de l'Enfant, Mesures d'application générales de la Convention relative aux Droits de l'Enfant (art 4, 42 et 44 para 6), Observation générale n°5, 2003;
- Comité des Droits de l'Enfant, Les droits des enfants handicapés, Observation générale n°9, 2007 ;
- Comité des Droits de l'Enfant, Le droit de l'enfant d'être entendu, Observation générale n°12, 2009.

2.3. Le Comité Africain d'Experts pour les Droits et le Bien-être de l'Enfant

L'analyse de deux décisions du Comité s'impose ici.

La première : Dans sa toute première décision 002/2009 IHRDA et OSJI (au nom des enfants d'ascendance nubienne au Kenya) contre Kenya, le Comité africain d'Experts pour le Bien-être et les Droits de l'Enfant a déclaré le Kenya coupable de violation des droits des enfants nubiens à la non-discrimination, la nationalité et la protection contre l'apatridie.

Dans les faits, les enfants nubiens au Kenya sont systématiquement privés de la nationalité kenyane, une pratique qui constitue une discrimination, interdite par l'article 3 de la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant (la Charte) et une violation de leur droit à une nationalité à la naissance tel que garanti par l'article 6 (3). Cela représente également l'incapacité de l'État à remplir son obligation d'éviter l'apatridie des enfants conformément à l'article 6 (4). Cette pratique de refus de la nationalité contrevient également au Children Act du Kenya qui prévoit que « Tout enfant a droit à un nom et à une nationalité. Si un enfant est privé de son identité, le gouvernement doit fournir l'assistance et la protection en vue d'établir son identité ». Le Comité a relevé l'incapacité à reconnaître la nationalité aux Nubiens signifie aussi

que le gouvernement ne leur reconnaît pas de droits de propriété, les traite comme des occupants illégaux sur leurs propres terres et refuse de fournir des services publics, tels que l'eau à Kibera, qui abrite une grande population de Nubiens. Il a relevé aussi son incapacité à fournir un accès égal à l'éducation et la santé, condamnant les enfants nubiens à une vie de pauvreté.

Dans sa décision, le Comité africain d'Experts pour les Droits et le Bien-être a déclaré le Kenya coupable de « violations multiples » des dispositions suivantes de la Charte Africaine sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant (CADBE):

Article 6 (2) « Tout enfant est enregistré immédiatement après sa naissance »

Article 6 (3) « Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité; »

Article 6 (4) « Les Etats parties à la présente Charte s'engagent à veiller à ce que leurs législations reconnaissent le principe selon lequel un enfant a droit d'acquérir la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel il/elle est né(e) si, au moment de sa naissance, il/elle ne peut prétendre à la nationalité d'aucun autre Etat conformément à ses lois. »

Article 3 « Tout enfant a droit de jouir de tous les droits et libertés reconnus et garantis par la présente Charte, sans distinction de race, de groupe ethnique, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'appartenance politique ou autre opinion, d'origine nationale et sociale, de fortune, de naissance ou autre statut, et sans distinction du même ordre pour ses parents ou son tuteur légal. »

Article 14 (2) (b), (c), (g) « Les Etats parties à la présente Charte s'engagent à poursuivre le plein exercice de ce droit, notamment en prenant les mesures aux fins ci-après:

(a) Assurer la fourniture de l'assistance médicale et des soins de santé nécessaires à tous les enfants, en mettant l'accent sur le développement des soins de santé primaires ;

(c) Assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et d'eau potable ;

(g) Intégrer les programmes de services de santé de base dans les plans de développement national ; »

Article 11 (3) « Les Etats parties à la présente Charte prennent toutes les mesures appropriées en vue de parvenir à la pleine réalisation de ce droit et, en particulier, ils s'engagent à :

(a) fournir un enseignement de base gratuit et obligatoire ;

(b) encourager le développement de l'enseignement secondaire sous différentes

formes et le rendre progressivement gratuit et accessible à tous ;
(c) rendre l'enseignement supérieur accessible à tous, compte tenu des capacités et des aptitudes de chacun, par tous les moyens appropriés ;
(d) prendre des mesures pour encourager la fréquentation régulière des établissements scolaires et réduire le taux d'abandons scolaires ;
(e) prendre des mesures spéciales pour veiller à ce que les enfants féminins doués et défavorisés aient un accès égal à l'éducation dans toutes les couches sociales. »

La seconde décision : elle fait suite à une communication présentée par l'Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique et Finders Group Initiative au nom de TFA (une mineure), contre le gouvernement de la République du Cameroun. Il s'agit de Communication No: 006/Com/002/2015 et de la Décision No:001/2018.

Selon les faits, le Secrétariat du Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant (le Comité / CAEDBE) a reçu une Communication datée du 16 novembre 2015 en vertu de l'Article 44 (1) de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant (la Charte / CADBE). La Communication a été introduite par l'Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique et Finders Group Initiative (les plaignants). Dans leur requête les demandeurs rapportent que TFA, âgée de 10 ans, a été violée les 9, 12, 15 et 16 Avril 2012, à Amanda, dans la région du Nord-Ouest du Cameroun. La violation a ensuite été signalée par Mme Tebid Ruthda, la tante de la victime, qui a officiellement déposé plainte auprès de la police locale. Le suspect, M. Angwah Jephther Mbah, une figure importante et influente de la région aurait bénéficié de la couverture de la police et du juge d'instruction, ce qui a conduit à un rejet de la plainte.

Les demandeurs affirment qu' en raison des faits susmentionnés et considérant que l' État défendeur n'a pas enquêté sur le crime de viol commis contre TFA, la République du Cameroun a violé les Articles 4 et 37 de la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant; les Articles 1, 2, 5, 7 et 18 (3) de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples; les Articles 2 (1), 3, 4 (1), 4 (2), 5, 8 et 25 du Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits des Femmes en Afrique; les Articles 2, 3 et 5 (a) de la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'Égard des Femmes, les Articles 2, 12 et 13 de la Convention contre la Torture et les Peines ou Traitements Inhumains ou Dégadants ; et les Articles 2 (1), 2 (3) et 7 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, les Articles 2, 5 et 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Les demandeurs affirment également que l'Article 1 (1) sur les obligations des États, l'Article 3 (non-discrimination) et l'Article 16 (Protection contre l'abus et les mauvais traitements des enfants) de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant ont été violés par la République du Cameroun.

Au cours de l'audience qui s'est déroulée à Khartoum (Soudan) à l'occasion de la 30ème Session ordinaire du Comité, l'État défendeur a fait valoir que certains progrès avaient été enregistrés depuis le dépôt de la plainte et ajouté qu'un plan d'action pour l'élimination des abus sexuels et la traite des personnes, les pratiques traditionnelles néfastes, est désormais en place.

Le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant note et conclut que la Communication introduite par l'auteur remplit toutes les conditions de recevabilité énoncées dans les Directives du Comité sur l'examen des Communications; et elle est donc déclarée recevable.

Le Comité est d'avis que l'impunité renforce l'acte discriminatoire et rend par conséquent l'État défendeur responsable. Par conséquent, puisque la discrimination fondée sur le sexe est interdite en vertu de l'Article 3 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant; puisque, selon les normes internationales, la discrimination fondée sur le sexe inclut la violence fondée sur le sexe; et que l'abus sexuel empêche TFA de jouir de ses droits en vertu de la Charte et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, le Comité conclut que l'État défendeur a violé l'article 3 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant au motif qu'il a manqué de mener une enquête approfondie sur l'acte incriminé, en l'espèce, l'abus sexuel que TFA a subi.

Pour toutes les raisons indiquées ci-dessus, le CAEDBE estime que l'État défendeur a violé ses obligations en vertu de l'Article 1er (obligation des Etats parties), Article 3 (non-discrimination) et 16 (protection contre l'abus et la torture) de la CADBE. Le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant recommande donc au gouvernement de la République du Cameroun de :

- a. S'assurer immédiatement que l'auteur du viol contre TFA est poursuivi et puni pour avoir violé le droit de TFA de ne pas subir de traitement inhumain et dégradant et garantir une réparation effective à TFA ;
- b. Payer une somme de 50 millions de francs CFA à TFA en compensation du dommage moral qu'elle a subi à la suite des violations susmentionnées.

Pour conclure :

Il est utile de remarquer que les divers mécanismes internationaux de promotion et de protection des droits de l'homme bénéficient d'une réception somme toute faible dans l'ordre interne des Etats. Certes, il a les professions de foi qui se traduisent par l'adhésion aux instruments sous régionaux, régionaux et universels. Seulement, les barrières fondées sur la souveraineté des Etats persistent et le silence de ceux-ci génère des violences à l'égard des enfants. Il est donc impérieux que les systèmes nationaux de protection soient renforcés.

Communication 6

« Exposé des mesures et pratiques exemplaires de protection de l'enfant en Afrique »

Présentée par

Mme Ghislaine DOHOU ACLASSATO,

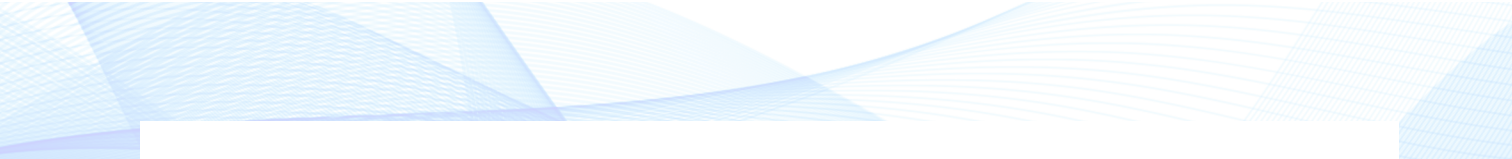
Docteur en Droit privé



Article 17 du Code de l'enfant :

« Tout enfant a le droit :

- a-d'être enregistré sans frais à sa naissance ;
- b-de posséder une identité et une nationalité dès sa naissance ;
- c-de préserver ou de voir préserver les éléments de son identité, notamment son âge, son nom et sa filiation ;
- d-de connaître ses parents et faire inscrire leur véritable nom sur son acte de naissance ;
- e-de ne pas être séparé, contre son gré, de ses parents et de sa famille si ce n'est dans son intérêt supérieur ;
- f-de maintenir des contacts réguliers avec ses parents en cas de séparation et même de détention de ceux-ci ;
- g-de vivre dans un environnement sain et pacifique ;
- h-d'avoir une bonne et suffisante alimentation ;
- i-d'accéder aux soins de santé, notamment à la vaccination et à l'eau potable ;
- j-d'accéder à l'éducation de base obligatoire, à la formation professionnelle. »



DEFINITION

- Pratiques exemplaires : une application du droit, de sa mise en œuvre ou sa réalisation sur la base d'une figure modèle d'une règle
- Protection de l'enfant : Précautions qui consistent à prémunir un enfant contre un risque afin de garantir sa sécurité, son intégrité par des moyens juridiques et matériels

1. UN ENCADREMENT NORMATIF NOVATEUR

Le cadre normatif constitue la base de toute protection. Il permet aux Etats de garantir la jouissance des droits. Au vu de l'objectif visé, le cadre législatif apparaît souple ou sévère.

1.1. Un corpus législatif souple en matière d'acquisition des droits

L'une des principales recommandations faites aux Etats parties aux diverses conventions visant la protection des droits de l'Homme est d'adopter des mesures nécessaires pour assurer l'effectivité des droits reconnus. Dans cette optique, certains Etats ont prévu des modalités favorables à l'acquisition des droits garantis. Il en est ainsi en matière de délais et de gratuité d'enregistrement des naissances.

1.1.1. La prolongation des délais d'enregistrement des naissances

L'enregistrement des naissances consiste à faire enregistrer par les autorités administratives la naissance des enfants. Il constitue l'étape primordiale pour garantir les droits et les besoins pratiques des enfants⁷⁸. En effet, il octroie à l'enfant une identité alors que « l'identité conditionne la jouissance des droits à la nationalité, à l'éducation, à l'accès aux soins, à la justice ... et permet de lutter contre des entreprises criminelles notamment le trafic des enfants, le travail et le mariage forcé, l'enrôlement forcé... »⁷⁹

Aux termes de l'article 7 de la Convention de 1989 relative aux Droits des enfants, l'enregistrement intervient aussitôt après la naissance. Seulement, en Afrique, divers obstacles liés entre autres à la sociologie - l'ignorance des modalités d'enregistrement et la pauvreté des parents, empêchent sa réalisation. Sur la base des recommandations du Comité des Droits de l'Enfant et du Conseil des Droits de l'Homme, plusieurs Etats ont amélioré leur cadre légal en matière d'état civil pour permettre l'effectivité de ce droit fondamental de l'enfant.

La première mesure a été d'améliorer les délais impartis pour la déclaration des naissances. L'objectif visé est d'éviter aux parents une procédure judiciaire, qu'ils abandonnent pour la plupart, en cas de retard d'enregistrement

⁷⁸https://www.unicef.org/french/protection/files/L_enregistrement_des_naissances.pdf, consulté le 7 juin 2019 à 20h

⁷⁹Claudine LAPGE, « L'enregistrement des naissances », rapport de suivi de la vice-présidente de la commission des affaires parlementaires de la Francophonie, juillet 2016, p. 2

Si au Bénin, l'allongement du délai des naissances consacré par la loi 2015-08 du 8 décembre 2015 portant Code de l'enfant en République du Bénin constitue une avancée notable, il reste toujours assez court comparé aux prévisions de certains Etats. A titre illustratif, il peut être cité le Burkina-Faso qui consacre un délai de 2 mois⁸⁰; la Côte d'Ivoire avec un délai de trois mois⁸¹, huit mois en Guinée et douze mois au Ghana⁸² et au Sénégal⁸³. Cette mesure pour son efficience, s'accompagne dans certains cas de mesures de gratuité.

1.1.2. La gratuité des enregistrements des naissances

Les mesures liées à la gratuité des naissances sont perceptibles dans certains Etats aux fins de limiter le caractère dissuasif des frais d'enregistrement. Les cas du Sénégal, du Burkina, de l'Ouganda, prouvent à suffisance la mesure de gratuité. D'autre cas tel que le Ghana, prévoit certaines variabilités. Son cadre légal apparaît comme incitatif à la célérité des enregistrements. Ainsi, la loi prévoit que les enregistrements faits dans les vingt et un jours qui suivent la naissance sont exemptés de taxes.

Cette souplesse affichée par le législateur en ce qui concerne l'acquisition des droits, fait place à une sévérité en matière d'atteinte aux droits.

1.2. Un corpus législatif dissuasif en matière d'atteinte aux droits des enfants

Diverses études ont démontré que les Etats qui ont eu des résultats conséquents dans la lutte contre des faits portant atteintes aux droits des enfants ont tous mis en place des cadres législatifs suffisamment sévère pour décourager les auteurs de ces atteintes. Le Burkina-Faso et plusieurs autres Etats ont expérimenté avec succès cette approche contre les pratiques de mutilations génitales et les traites des humains en renforçant non seulement les peines privatives de liberté mais aussi celles financières.

1.2.1. Le renforcement des peines privatives de liberté

Plusieurs législations africaines ont criminalisé les pratiques dites néfastes aux droits des enfants. Les contrevenants sont punis de peines d'emprisonnement, lesquelles varient de plusieurs mois à plusieurs années. Une étude menée par le FNUAD en 2017 a révélé que certains cadres législatifs sont plus sévères que d'autres en ce qui a trait aux sanctions pénales. Elles varient de 6 mois au minimum à un maximum

⁸⁰Article 106 du code des personnes et de la famille du Burkina-faso

⁸¹Article 41 de la loi n° 64-374 du 7 octobre 1964 modifiée par la loi de 1999

⁸²Loi de 1965, act 301

⁸³Code de la famille du Sénégal

de condamnation de prison à vie. Dans quasiment toutes les législations où cette étude a été menée, les peines privatives de liberté sont renforcées en fonction des cas d'infirmité, de décès de la victime ou lorsque celle-ci est mineure. En Gambie, « lorsque la circoncision féminine entraîne la mort », la sanction correspondante est la prison à perpétuité, au Sénégal, pour le même crime, la peine est celle des travaux forcés à perpétuité. Au Burkina Faso, la peine encourue peut être allongée à hauteur d'un maximum de 10 ans d'emprisonnement et, en Guinée, d'un maximum de 20 ans.

L'implication du corps médical ou paramédical constitue parfois une situation aggravante pouvant conduire au retrait de l'autorisation d'exercer.

Au Kenya, la loi sur l'enfance de 2001 (Children's Act) qui prévoyait des sanctions pénales de 12 mois d'emprisonnement et ou une amende d'un montant maximum de 50 000 shillings (environ 600 \$) n'avait pas été assez dissuasif pour les Kenyans qui étaient très ancrés dans leurs traditions et qui étaient par ailleurs assez fortunés pour payer les amendes. Mais depuis la loi de 2011, les sanctions ont été renforcées et passent à une peine d'emprisonnement de trois à sept ans ou à une amende d'environ 6 000 \$ pour toute personne pratiquant les Mutilations Génitales Féminines, notamment les exciseurs traditionnels, les parents, les médecins et les infirmières (et même la personne qui fournit le couteau ou le local) ainsi que toute personne reconnue coupable d'amener au Kenya une fillette de l'étranger pour la faire exciser, de rétribuer quelqu'un pour exécuter des Mutilations Génitales Féminines, ou qui omet de dénoncer un cas.

L'option de renforcement des sanctions pénales a selon le Fonds des Nations Unies pour la Population permit de faire baisser dans de nombreux Etats les taux de prévalences élevées. Au vu des résultats, cette option a été élargie à d'autres pratiques. Le Burkina Faso a ainsi dès lors prévu une peine d'emprisonnement de deux ans à cinq ans en cas d'exploitation de la mendicité d'autrui et la peine maximale si l'infraction est commise contre un mineur⁸⁴ et une peine de 10 à 20 ans avec possibilité de réclusion à perpétuité en cas de traite de personnes. La même situation est observable pour les sanctions pécuniaires.

1.2.2. Les sanctions pécuniaires

Les sanctions pécuniaires sont pour la plupart du temps combinées aux peines privatives de liberté. Suivant la gravité de l'infraction et le degré d'implication des contrevenants, elles peuvent être complémentaires ou supplétives à la peine d'emprisonnement.

⁸⁴Article 8 et 9 de la loi N° 029-2008/AN portant lutte contre la traite des personnes et les pratiques assimilées

Au Burkina Faso, en Gambie, en Guinée et en Guinée-Bissau, elles peuvent être imposées à toute personne ayant connaissance qu'une procédure est prévue ou en train de se dérouler mais qui manque de le signaler aux autorités compétentes.

L'effet dissuasif des sanctions pécuniaires est lié au fait que les populations ayant une forte prévalence des pratiques néfastes sont sans grand pouvoir d'argent et ressentent une certaine difficulté à payer les dites amendes. C'est en tout cas l'objectif visé par le législateur kényan qui fait passer l'amende de 600 dollars à 6000 dollars après avoir constaté un défaut de résultat après quelques années de sa mise en application. Aussi le projet de code pénal burkinabé prévoit-il de passer d'une amende actuellement comprise entre 150 000 à 900 000 francs CFA à une amende comprise entre 300 000 et 1 500 000 francs CFA⁸⁵.

Si les droits garantis constituent la base indispensable de protection, son efficacité est subordonnée à la mise en œuvre de mécanismes pragmatiques.

2. DES MECANISMES DE PROTECTION PRAGMATIQUES

Les Etats qui sont parvenus à créer un environnement favorable de protection ont pu atteindre leur objectif en mettant en place divers mécanismes assumant la garantie des droits.

2.1. Des mécanismes diversifiés⁸⁶

La diversification observable au niveau des mécanismes tient de deux niveaux. Les niveaux juridictionnel et non juridictionnel correspondent à la mise en œuvre au plan étatique, en sus de la part prise par la société civile.

2.1.1. Aux niveaux juridictionnel et non juridictionnel

- Au plan juridictionnel

L'efficacité de la loi implique son application effective. L'action judiciaire est sur ce point primordial pour inculquer à la population la criminalisation de la pratique et la volonté étatique de s'opposer désormais à de telles pratiques.

Au Bénin bien que le combat pour la protection des droits de l'enfant et les efforts fournis par les acteurs judiciaires et la société civile aux niveaux national et local soit

⁸⁵Ce projet de loi est toujours en étude.

⁸⁶Les mesures exposées dans cette partie sont recensées par le FNUAP dans son rapport 2018 sur « L'analyse des cadres juridiques relatives aux mutilations génitales féminines de pays sélectionnés en Afrique de l'Ouest » et dans le rapport 2015 du Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme portant sur « Prévention et élimination de la mutilation génitale féminine : pratiques exemplaires et principales difficultés.

visible sur le terrain, ils gagneraient à être documentés. Par exemple, des audiences foraines sont tenues, les assistants sociaux des CPS sont de véritables chevilles ouvrières des luttes menées au niveau communal ; les Officiers de Police Judiciaire y compris ceux de l'OCPM participent à la sensibilisation, jusque dans les marchés publics ; tout ceci participe d'une dynamique à vulgariser et pérenniser.

Les Avocats aussi utilisent leurs plaidoiries lors des procès relatifs aux violations des droits de l'enfant comme des opportunités pour exercer des plaidoyers et sensibiliser les parties au procès et leurs accompagnants, ce qui impacte leurs communautés. Dans le cadre de leurs sensibilisations, l'Association des Femmes Avocates du Bénin et WILDAF Bénin sont accompagnés volontiers par des responsables de Centres de Promotion Sociale, et des Officiers de Police Judiciaire.

Certaines décisions de la Cour de Justice de la CEDEAO qui est très dynamique, ou de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ont un fort effet jurisprudentiel et on peut en faire le fondement de rencontres pour mener des analyses et évaluations sur la protection des droits de l'enfant au niveau régional africain.

De même le Bénin vient de ratifier le troisième Protocole facultatif à la Convention sur les Droits de l'Enfant établissant une procédure de requête. On pourrait joindre les décisions déjà rendues par le Comité des Droits de l'Enfant sur le fondement de ce Protocole aux analyses et évaluations proposées.

Ailleurs dans la sous-région et à travers le mécanisme de tribunaux mobiles ou audiences foraines, les acteurs judiciaires burkinabès innovent en associant la sensibilisation à la répression. En effet, les juges se déplacent vers les communautés où ont été pratiquées des Mutilations génitales féminines et où ont eu lieu des arrestations. L'audience sur la détermination de la peine s'y déroule en public avec une participation souvent importante des membres de la communauté. Elles débutent par une discussion sur les Mutilations génitales féminines et les personnes présentes peuvent poser des questions. Le juge explique les conséquences néfastes des Mutilations génitales féminines et les raisons de sa criminalisation de la pratique, en sus des dispositions que prévoit le Code pénal. Ensuite, le procès commence puis le juge proclame le verdict, qui renforce le message selon lequel les Mutilations génitales féminines sont interdites et les contrevenants seront traduits en justice. Les médias sont toujours présents au cours de ces audiences publiques pour documenter l'application de la loi, ce qui en accroît l'impact.

Le rapport 2018 du FNUAP sur « L'analyse des cadres juridiques relatives aux mutilations génitales féminines de pays sélectionnés en Afrique de l'Ouest » et le rapport 2015 du Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme portant sur « Prévention et élimination de la mutilation génitale féminine : pratiques exemplaires et principales

difficultés », révèlent que toutes les personnes interrogées considéraient que cette stratégie constituait une bonne pratique au Burkina Faso, pouvant servir d'inspiration aux Etats voisins. Elles ont également toutes noté le fort impact de ces audiences publiques sur les attitudes et les comportements des membres de la communauté vis-à-vis des Mutilations génitales féminines. En sus, les rapports montrent que l'une de ces personnes qui s'est confié : « ... espère qu'à l'avenir, toutes les affaires pourront être traitées par le système d'audience publique ». Toutefois, l'organisation de ces audiences publiques est coûteuse si bien que leur nombre est limité. Entre 2009 et 2016 seulement treize audiences publiques se sont déroulées au Burkina Faso.

- **Au plan non juridictionnel**

Au Bénin, ce qui manque est l'existence de recueils de bonnes pratiques et la capitalisation de celles-ci. Par exemple, les centres intégrés de prise en charge des victimes de Violences Basées sur le Genre, avaient connu une forte affluence, mais après l'épuisement du financement de l'USAID, il a été difficile pour le Gouvernement de prendre la relève, faute de ressources et d'organisation entre les ministères sectoriels concernés.

Autre bonne pratique, le 31 mars 2016, le Ministre des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle a pris un arrêté mettant en place une Charte des bonnes pratiques pour la protection des élèves contre les abus sexuels dont la mise en œuvre au niveau des écoles a induit des chartes locales avec six parties prenantes et il est mis en place un comité de veille pour sa mise en œuvre.

Cependant il est important de réfléchir aux raisons pour lesquelles ces engagements et mécanismes n'ont pas encore permis de réduire radicalement les taux élevés des grossesses en milieu scolaire et d'apprentissage professionnel.

Ailleurs dans la sous-région, plusieurs provinces ont établi des patrouilles communautaires encore dénommées Equipes de sécurité mobiles. Elles visent à dissuader les populations dans leurs pratiques et à contribuer à l'application effective de la loi. De façon pratique au Burkina Faso, la police et la gendarmerie parcourent les villages pour sensibiliser leurs habitants aux conséquences néfastes des Mutilations génitales féminines et les informer qu'il s'agit d'une pratique criminelle condamnée par la loi. Les principaux objectifs de ces patrouilles communautaires sont de sensibiliser, d'instaurer un climat de confiance au sein des communautés et de dissuader la population de pratiquer les Mutilations génitales féminines. Suivant des témoignages recueillis par le FNUAP, « Il est impressionnant de voir un policier parler de ces pratiques dans un microphone. Ce système est très efficace dans les zones reculées. Rien n'est plus clair que le message du policier ». Cette mesure est combinée avec celle de la dénonciation gratuite par ligne verte.

Au Burkina- Faso, depuis 1990, le Comité national de lutte contre la pratique de l'excision avait mis en place une assistance téléphonique nationale dénommée « SOS Excision » pour encourager la population à signaler les cas de mutilations génitales féminines. Cette ligne verte a permis des dénonciations anonymes de la pratique et l'intervention promptes des forces de l'ordre pour faire cesser la commission de l'infraction ou secourir les victimes en les acheminant dans un laps de temps assez court dans des centres de prise en charge. L'anonymat garanti aux dénonciateurs, est particulièrement important pour faire face aux craintes de stigmatisation des dénonciateurs qui sont pour la plupart des proches parents ou voisins des auteurs. Suivant une étude de 2016 du FNUAD, environ 70 % de toutes les affaires portées devant les tribunaux commencent par un signalement anonyme au moyen de la ligne téléphonique. Le reste des cas est signalé aux postes de police, aux bureaux de douane, par l'entremise de chefs religieux et d'administrateurs locaux.

Le Sénégal a lancé le programme «Tostan », un programme d'éducation participatif mis en œuvre au niveau du village afin d'intégrer l'alphabétisation et l'éducation de base en matière de santé, y compris en ce qui concerne la mutilation génitale féminine, dans l'apprentissage de l'ensemble de la communauté. Il a aussi intégré la prévention de la pratique au programme des établissements d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle. Au Burkina Faso, le Comité national a organisé la formation des enseignants et intégré cette question au programme de sciences naturelles des écoles.

En outre, des actions en faveur de l'enregistrement méritent aussi au vu de leurs résultats d'être évoquées. Au nombre de celles-ci il y a lieu de mentionner le Programme d'automatisation des enregistrements de naissances en Ouganda, au Burkina-Faso et au Sénégal. Au Burkina Faso, la plate- forme « iCivil »⁸⁷ lancé depuis 2015 permet l'enregistrement de l'enfant avant même son départ de la maternité. Avec un téléphone portable, on scanne un code sur un bracelet dès la naissance d'un enfant et on transmet les données par message au serveur de l'état civil.

Il en est de même au Sénégal avec la plate-forme digitale « Rapid Pro » qui prévoit des coins d'état civil dans les structures de santé pour faciliter le recensement de toutes les naissances.

A côté des dispositions étatiques prévues, la société civile aussi prend une part active.

⁸⁷Burkina-Faso : Une plate-forme pour améliorer l'enregistrement des naissances, www.rfi.fr/afrique/20180628-burkina-faso-plateforme

2.1. Au niveau des communautés de base

A ce niveau, au Bénin, on peut aussi considérer comme étant une bonne pratique la prolongation des délais d'enregistrement, qui est conforme aux normes internationales et aux recommandations du Comité des Droits de l'Enfant fixant un délai de trente jours.

Le recours à une procédure d'urgence au niveau des tribunaux pour l'établissement des actes de naissances peut aussi constituer une bonne pratique à introduire dans une réforme législative.

Pour rester sur le sujet de la lutte pour l'enregistrement de toutes les naissances, sa réussite est liée à l'efficacité de la chaîne sanitaire à laquelle appartiennent les services de maternité notamment, et aux compétences des autorités communales. Il faut faire le pont entre ces trois éléments. Par ailleurs l'enregistrement des naissances dépend du pouvoir d'achat des déclarants, de l'éloignement du lieu de l'enregistrement de leurs zones de résidences, ce qui fait revenir la nécessité de la gratuité de l'enregistrement et de l'installation des centres secondaires d'enregistrement des naissances.

Ailleurs dans la sous-région, les organisations et associations de la société civile œuvrent pour l'adhésion populaire seule gage d'un changement définitif des comportements. Les actions communautaires revêtent plusieurs formes qui tiennent compte aussi bien des croyances que des habitudes des communautés cibles.

Préalablement, la connaissance des lois s'avère indispensable. Et pour contourner l'ignorance des textes et permettre leur accessibilité, certains Etats en collaboration avec la société civile les traduisent dans des langues locales. La loi prohibant les Mutilations Génitales Féminines traduite en quatre langues locales du Burkina Faso (Moorée, dioula, gourmantché et fulfuldé) a contribué à une bonne connaissance de la loi par les populations autochtones. La conséquence est qu'au Burkina Faso, le pourcentage d'hommes et de femmes estimant que les Mutilations Génitales Féminines devraient être éradiquées s'élève à 90 % chez les femmes et 87 % chez hommes (contre 9 % et 12 % en faveur de la poursuite de ces pratiques, respectivement).

Certaines actions se traduisent par l'octroi de financement pour l'éducation des filles. C'est le cas en Tanzanie, où l'Organisation pour le Développement des Femmes Massaï octroie des bourses aux jeunes filles pour les maintenir dans le système scolaire afin d'éviter qu'elles ne soient contraintes aux mariages précoces et aux mutilations génitales. Au Kenya, pour atteindre les mêmes objectifs, la Pastoralist child foundation (Fondation pastorale pour les enfants) utilise une stratégie proche qui consiste à parrainer les filles en matière d'éducation.

D'autres actions visent à soutenir les dialogues locaux. Le Programme conjoint FNUAP-UNICEF soutient des dialogues locaux sur l'éducation dans certains pays. Ces dialogues sont souvent animés par un agent de santé de la communauté concernée et consistent à échanger des informations sur les Droits de l'Homme en général, la santé et les normes relatives au genre. Dans le cadre de ce programme, des ateliers sur les effets néfastes de la pratique se sont tenus en Mauritanie.

Les actions les plus en vogue sont axées sur la sensibilisation impliquant les membres de la communauté visée et principalement les leaders d'opinion. En Éthiopie, les responsables religieux de l'Église orthodoxe éthiopienne, l'Église évangélique et le Conseil suprême du culte musulman éthiopien ont déclaré officiellement que les actes de mutilation génitale féminine n'avaient pas de caractère religieux et que ces pratiques avaient des origines antérieures aux religions. Ils se sont également engagés à intégrer les messages nécessaires dans leur enseignement religieux.

En 2013, le Bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme en Guinée-Bissau a appuyé, notamment par son assistance technique, l'organisation, par l'ONG nationale Djinopi, d'une conférence musulmane sur la lutte contre la mutilation génitale féminine, à laquelle ont participé des enseignants du culte musulman venus d'Égypte, du Mali et du Sénégal. À l'issue de la conférence, les imams de Guinée-Bissau ont fait une déclaration en faveur de l'abandon de cette pratique. Pour renforcer les résultats de la conférence et de cette déclaration, Djinopi a publié un « Livre d'or » comportant de brefs extraits de textes musulmans contre la mutilation génitale féminine, qui a été diffusé dans les pays voisins et les pays où le taux de mutilations génitales féminines est élevé.

En Mauritanie, le dialogue avec les dirigeants religieux a conduit à l'élaboration d'un sermon modèle et a permis de rassembler une série d'arguments contre la mutilation génitale féminine, fondés sur des documents religieux ; ce sermon a été publié en février 2013 et distribué à 500 imams.

Toutes ces actions ont impacté positivement l'ensemble du système de protection des États.

2.2. Des résultats probants

Les statistiques obtenues en matière d'opérationnalisation des systèmes de protection sont révélatrices des progrès réalisés. Par ailleurs, certains États ont obtenu une reconnaissance internationale en fonction des originalités constatées.

2.2.1. Des résultats visibles

Des changements sociaux importants ont été observés au Burkina Faso suite à la mise en œuvre et à l'application effective du cadre législatif. Il a été ainsi constaté :

- Sur le plan des pratiques néfastes, une baisse progressive du taux de la prévalence en matières de mutilations génitales 1998 et 2015 (62,4 % en 1998 à 42,3 % en 2015.) Pour la tranche des enfants de 0 à 14 ans, la baisse est plus significative et est passé de 23 % à 11,3%
- En matière d'enregistrement des naissances, une hausse du taux qui est passé de 33% en 2006, 76,9 % en 2010 à 96,5 % en 2018.

Au Sénégal, l'enregistrement des naissances a connu une hausse dans les zones rurales passant de (57% à 63%) en 2018.

2.2.2. Une reconnaissance internationale

Burkina-Faso : lauréat d'argent du prix de la politique d'avenir du World Future Council en 2014 à cause de sa législation dissuasive qui a permis d'empêcher l'excision de 240 000 filles et femmes.

La présente analyse est révélatrice de la prise en compte diversifiée des Conventions internationales en matière de protection des enfants. Les mesures présentées sont à titre illustratifs et peuvent s'adapter à toute politique de protection en tenant compte des spécificités propres à chaque Etat.

Récapitulatif des bonnes pratiques

Au plan législatif	Au plan juridictionnel
<p>Prolongation des délais d'enregistrement des naissances (Burkina-Faso==un délai de 2 mois ; Côte d'Ivoire==un délai de trois mois ; huit mois==Guinée et douze mois==Ghana et au Sénégal)</p>	<p>Instauration du mécanisme de tribunaux mobiles ou audiences foraines au Burkina Faso</p>
<p>La gratuité de l'enregistrement des naissances (Sénégal, Ouganda, Burkina Faso)</p>	
<p>Sévérité dans la sanction des pratiques néfastes (Gambie, « lorsque la circoncision féminine entraîne la mort » == la sanction correspondante est la prison à perpétuité, au Sénégal, pour le même crime==travaux forcés à perpétuité. Au Burkina Faso, la peine encourue peut être allongée à hauteur d'un maximum de 10 ans d'emprisonnement et, en Guinée, d'un maximum de 20 ans. Au Kenya, une peine d'emprisonnement de trois à sept ans ou à une amende d'environ 6 000 \$ pour toute personne pratiquant les Mutilations Génitales Féminines. Au Burkina, une peine d'emprisonnement de deux ans à cinq ans en cas d'exploitation de la mendicité d'autrui et la peine maximale si l'infraction est commise contre un mineur et une peine de 10 à 20 ans avec possibilité de réclusion à perpétuité en cas de traite de personnes).</p>	

CONCLUSION

Au total, il est utile de retenir que :

- La jurisprudence est difficile à trouver au plan interne en matière des droits de l'enfant et l'Association des Femmes Avocatess du Bénin pourrait constituer une source d'information à consulter à cette fin
- La prison n'a pas un effet véritablement dissuasif ; ce qu'il faut, c'est plutôt empêcher la survenance de l'infraction par la prévention, ce qui suggère que la sensibilisation s'intensifie et gagne tous les endroits les plus reculés de notre pays, avec un programme qui y revienne régulièrement pour évaluer l'impact de cette sensibilisation, car il est important de faire une radioscopie de l'insécurité de l'enfant au Bénin, et d'identifier les poches de recrudescence ou d'entretien de cette situation
- D'autres réalités sociales sont également à prendre en compte, telle la question des nombreux cas de refus de paternité non résolus et l'instauration de la gratuité des premiers soins urgents notamment pour les risques de VIH, de stérilité, et prostitution impliquant des enfants.

Références bibliographiques

Dictionnaire

- CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, 11^e édition mise à jour, puf, France 2015

Rapports

- FNUAP, « *L'analyse des cadres juridiques relatives aux mutilations génitales féminines de pays sélectionnés en Afrique de l'Ouest* », rapport 2018
- Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, « *Prévention et élimination de la mutilation génitale féminine : pratiques exemplaires et principales difficultés* », rapport 2015.
- LAPGE C., « *L'enregistrement des naissances* », rapport de suivi de la vice-présidente de la commission des affaires parlementaires de la Francophonie, juillet 2016

Textes juridiques

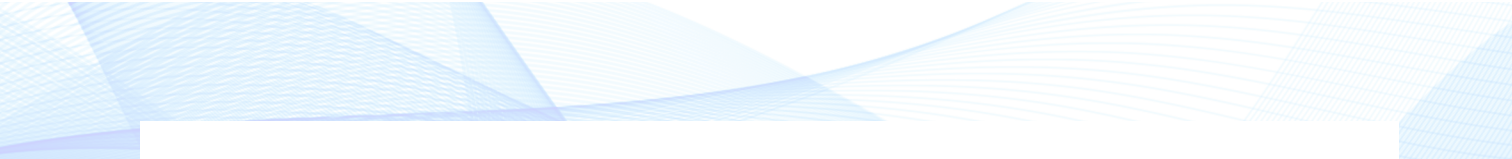
- *Code de la famille du Sénégal*
- *LOI /2008/011/AN portant code de l'enfant en Guinée*
- *Loi ghanéenne de 1965, act 301*
- *Loi N° 029-2008/AN portant lutte contre la traite des personnes et les pratiques assimilées*
- *Loi n° 64-374 du 7 octobre 1964 modifiée par la loi de 1999 portant code de la famille en Côte d'Ivoire*
- *Loi Zatu an VII 13 du 16 novembre 1989 portant institution et application d'un code des personnes et de la famille au Burkina Faso.*

Webographie

- « *L'enregistrement des naissances au Burkina-Faso* », https://www.unicef.org/french/protection/files/L_enregistrement_des_naissances.pdf, consulté le 7 juin 2019 à 20h
- « *Une plate-forme pour améliorer l'enregistrement des naissances* », www.rfi.fr/afrique/20180628-burkina-faso-plateforme consulté ce 10 juin 2019 à 21h



**PANEL 4 : BUDGETISATION DES
ACTIONS DE PROTECTION DE
L'ENFANT ET RECOMMANDATIONS
POUR RELEVER LES DEFIS MIS EN
EXERGUE PAR LA RADIOSCOPIE**



Communication 7

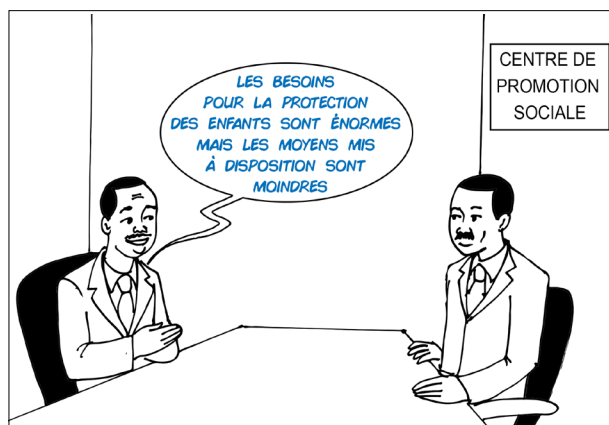
« Evaluation de la part budgétaire allouée par l'Etat à la chaîne de protection de l'enfant »

Présentée par

Mme. Pamela Ariane AGBOZO,

Spécialiste de l'action publique &

Mme. Emmanuela Peggy HEKPAZO,
Andragogue, Gestionnaire de projets



Article 157 du Code de l'enfant :

« Tout enfant a le droit de bénéficier de la sécurité sociale y compris les assurances sociales.

Les prestations sont accordées compte tenu des ressources et, de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien. »



INTRODUCTION

La Convention relative aux droits de l'enfant (1989) consacre le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques, d'être protégé contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle et de ne pas être séparé de sa famille contre son gré. Ces droits sont définis plus précisément dans les deux Protocoles facultatifs, l'un sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et l'autre sur l'implication d'enfants dans les conflits armés. La Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant (CADBE) renforce cette nécessité de protection de l'enfant contre toutes sortes de violence afin de lui assurer une bonne croissance et un plein épanouissement.

L'Etat béninois est partie prenante à ces conventions, protocoles et chartes et a donc pris les mesures idoines à travers le Code de l'Enfant(2015) et la Politique Nationale de Protection de l'Enfant (PNPE) afin d'assurer aux enfants du Bénin protection et bien être, gage d'un capital humain productif.

Plus de deux décennies après la ratification de ces différents textes protégeant les droits de l'enfant, des défis restent à relever pour une meilleure protection, bien que le Bénin ait créé un environnement juridique et institutionnel plus propice au respect des droits des enfants et mis en place des actions visant à réduire les diverses manifestations de violence à leur égard. Ces défis sont de plusieurs ordres mais l'un des plus importants est relatif aux ressources allouées globalement aux droits des enfants et plus spécifiquement à la protection de l'enfant.

1. POURQUOI ET COMMENT INVESTIR POUR LA PROTECTION DES ENFANTS

Les enfants parce qu'ils sont physiquement, mentalement et émotionnellement immatures, sont incapables de se protéger convenablement par eux-mêmes. Plus un enfant est jeune, plus il aura besoin de soins et de protection. Durant les cinq premières années de leur vie, les enfants sont particulièrement vulnérables ; leur survie et leur bien-être dépendent principalement de leurs parents ou d'autres personnes adultes qui en ont la responsabilité. A mesure que les enfants grandissent, leurs capacités physiques, cognitives et socio-émotionnelles évoluent et mûrissent, mais ils ne sont pas encore entièrement capables de se protéger par eux-mêmes. L'état a donc l'obligation de leur assurer une protection afin de favoriser leur pleine et bonne croissance⁸⁸. La protection étant du ressort de l'Etat, seules les ressources mises à disposition par le Bénin sont traitées dans ce sujet.

1.1. La nécessité d'investir pour la protection des enfants

1.1.1. La notion de protection de l'enfant

La protection de l'enfant fait référence à l'engagement des gouvernements et leur capacité à garantir le droit des enfants à être protégés ; à promouvoir l'adoption et l'application de la législation adéquate ; à combattre les mentalités, coutumes et pratiques préjudiciables ; à favoriser, notamment à l'aide des médias et des partenaires de la société civile un libre débat portant sur les questions relatives à la protection de l'enfant ; à renforcer les compétences, les connaissances et la participation des enfants ; à accroître la capacité d'action des familles et des communautés ; à fournir des services essentiels de prévention, de réadaptation et de réinsertion, notamment des soins de santé de base, une éducation et une protection ; et à établir et mettre en œuvre un suivi, un compte-rendu et une surveillance continuel et efficaces⁸⁹.

1.1.2. L'investissement pour la protection de l'enfant

L'exploitation et les mauvais traitements infligés aux enfants, la traite et le travail des enfants et les pratiques traditionnelles préjudiciables, comme les mutilations génitales féminines/ l'excision et le mariage des enfants constituent des violations des droits de l'enfant et des obstacles très importants à sa survie et à son développement.

⁸⁸L'article 4 alinéa 2 du code de l'enfant en République du Bénin (2015) stipule que l'Etat a l'obligation absolue de respecter et de protéger la vie de l'enfant et de lui garantir un plein épanouissement conformément à l'article 8 de la Constitution.

⁸⁹Fiche d'information sur la protection de l'enfant : qu'est-ce que la protection de l'enfant ?, UNICEF, Mai 2006

Les enfants victimes de violence, d'exploitation, de maltraitance, d'absence ou d'insuffisance de soins sanitaires, de prise en charge socio-affectif et éducatif risquent de subir des problèmes de santé physique et mentale, d'avoir des problèmes éducatifs et comportementaux, de mourir précocement, d'être sans-abri ou vagabonds et de ne pouvoir assumer correctement à l'âge adulte leur rôle de citoyen, d'agent de développement économique et social et de parent.

En effet, les enfants constituent une grande partie du capital humain dont dispose un pays pour favoriser son essor économique et social. Ainsi donc, l'action publique doit « investir » pour l'avenir plutôt que « dépenser » dans le présent afin de promouvoir les conditions pour la réussite à l'âge adulte et surtout de casser le cycle intergénérationnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Investir donc sur la petite enfance, c'est transformer la vie d'un enfant, mais c'est aussi agir sur la trajectoire de croissance de toute une nation et sur sa compétitivité future. C'est fort de cela que plusieurs instances des Nations Unies l'ont inscrit comme une priorité politique et financière notamment le Conseil des droits de l'Homme qui durant sa vingt-huitième session, a adopté la résolution 28/19 «Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant⁹⁰»

Au Bénin, les enfants représentent 51,3 %⁹¹ de la population et sont touchés par la pauvreté monétaire à hauteur de 43,3 %⁹². Cet état de fait appelle l'obligation faite à l'Etat d'assurer aux enfants la jouissance de leurs droits et de prendre des mesures de protection à leur égard⁹³.

1.2. La chaîne de protection de l'enfant

1.2.1. Les mesures de protection de l'enfant

Les enfants étant une couche vulnérable et en même temps le capital humain d'un pays, ils doivent être objet d'attention et bénéficier des mesures de protection. Ainsi, l'Etat béninois met en œuvre des mesures de protection pour permettre aux enfants de jouir de leurs droits et de bénéficier de la protection contre toute forme de violence.

Ces mesures de protection sont toutes les actions dont bénéficient directement

⁹⁰Résolution 28/19 Droits de l'enfant : Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant A/HRC/RES/28/19

⁹¹Projection INSAE, 2018

⁹²Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages (EMICOV), 2015

⁹³Article 42 de la Loi n° 2015-08 portant code de l'enfant en République du Bénin.

l'enfant en tant que sujet de droit et citoyen d'un état. Elles regroupent les mesures administratives, judiciaires et sociales qui visent à éviter à l'enfant de se retrouver dans un environnement qui favoriserait sa vulnérabilité en l'exposant à des risques de violence et d'abus.

Selon la Politique Nationale de Protection de l'Enfant, six axes programmatiques d'intervention sont définis à savoir :

- information et formation des enfants,
- mobilisation sociale,
- service de prévention,
- détection et signalement,
- prise en charge,
- répression,

Autour de ces axes d'intervention s'établit la chaîne de protection de l'enfant.

1.2.2. Les acteurs de la chaîne de protection de l'enfant

La chaîne de protection de l'enfant implique des services publics et des acteurs. Ces différents services publics ont des missions spécifiques au regard des obligations de l'Etat en matière de protection. Plusieurs secteurs sont impliqués dans cette chaîne de protection à savoir : l'éducation, la santé, les affaires sociales, la justice, la sécurité et la presse qui interviennent en moyenne chacun sur cinq axes programmatiques. Les actions menées dans chacun de ces axes sont :

- l'information et la formation à travers les actions IEC sur la prévention ;
- la mobilisation sociale à travers la communication de masse et le dialogue de proximité vers les groupes cibles sectoriels, l'interpellation et le plaidoyer auprès des décideurs ;
- le service de prévention à travers leur mise en place en milieu scolaire et hospitalier ;
- la détection et le signalement à travers la détection des cas de violence, l'identification des enfants en danger ;
- la prise en charge à travers, l'orientation vers les services de prise en charge et l'application des mesures de protection, soins, examens et prise en charge spécialisée;
- la répression qui incombe aux secteurs de la sécurité et de la justice qui reçoivent les dénonciations et les signalements des cas survenus.

Selon la politique Nationale de Protection de l'Enfant, le mandat de la protection de l'enfant incombe en premier lieu au département ministériel chargé de la protection de l'enfant au plan administratif, qui exerce les fonctions de chef de file (Ministère en charge des affaires sociales). Son partenaire principal est le secteur en charge de la protection de l'enfant au plan judiciaire (Ministère en charge de la justice). Les

secteurs alliés de la protection de l'enfant sont les secteurs qui jouent des rôles complémentaires et indispensables dans le système, notamment les secteurs de la sécurité (Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique), de la santé (Ministère de la Santé), de l'éducation (Ministères en charge de l'éducation maternelle, primaire, secondaire et de la formation professionnelle), de la communication (Ministère en charge de la communication) et du travail (Ministère du Travail et de la Fonction Publique)⁹⁴.

2. MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION D'ALLOCATION EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANT

Le budget est le principal outil de mise en œuvre des politiques et programmes publics. Il détermine les ressources allouées à chaque secteur. Les différents mécanismes mis en place par l'Etat en faveur de la protection de l'enfant nécessitent des ressources afin d'assurer leur effectivité mais les allocations sont-elles à la hauteur des enjeux de protection de l'enfant ? Intègrent-elles l'équité afin d'offrir les mêmes chances aux enfants ? Facilitent-elles la traçabilité des ressources affectées exclusivement à la protection et la promotion de l'enfant afin d'en faciliter le suivi ?

2.1. Les allocations budgétaires à la chaîne de protection de l'enfant

L'évaluation de l'allocation budgétaire à la chaîne de protection de l'enfant nécessite d'apprécier le niveau d'allocation aux secteurs en charge de la protection de l'enfant au Bénin selon la Politique Nationale de Protection de l'Enfant (PNPE). Cette évaluation est basée sur les cinq dernières années (2015-2019) à travers l'évolution du budget de l'Etat, les prévisions d'allocations ainsi que les réalisations. L'année 2019 étant en cours, les réalisations budgétaires ne sont pas disponibles.

La présentation des documents budgétaires sectoriels ne ressort pas clairement les lignes budgétaires allouées à la protection de l'enfant. Mais au regard des axes programmatiques et des actions figurant dans la PNPE, les lignes budgétaires affectées au fonctionnement et à l'investissement dans la chaîne de protection de l'enfant ont été identifiées au niveau des ministères en charge de l'enseignement primaire, de la santé, de la justice, des affaires sociales et de la sécurité publique. Ces lignes sont présentées pour chaque secteur dans le paragraphe introductif de présentation de l'évolution des allocations.

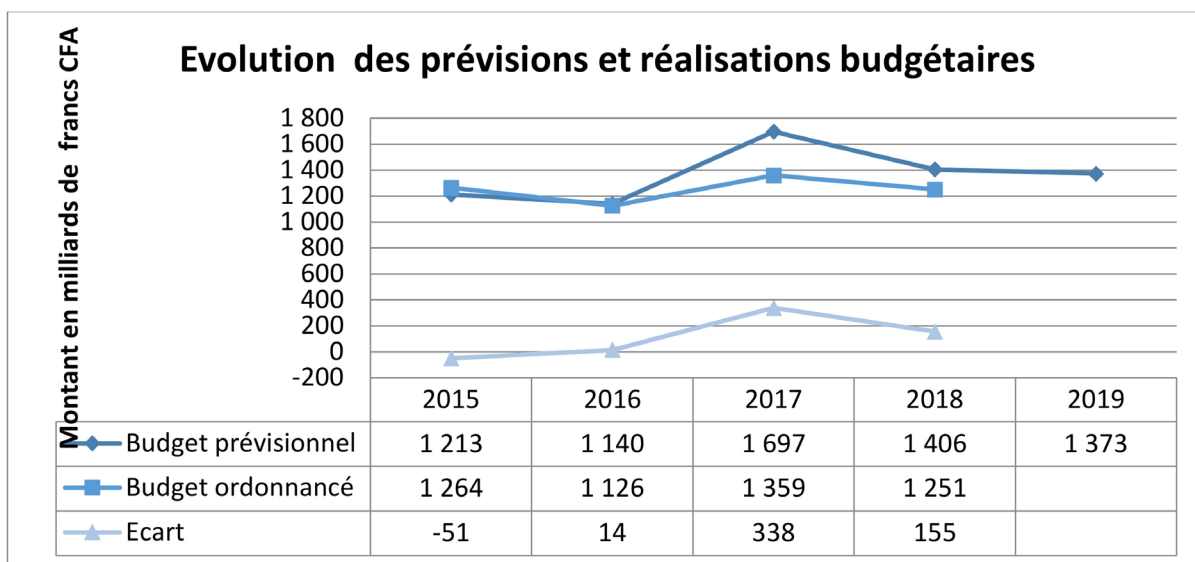
⁹⁴Politique Nationale de Protection de l'Enfant, Page 9

2.1.1. Evolution des allocations à la chaîne de protection de l'enfant⁹⁵

Etant donné la valeur élevée des allocations budgétaires, l'écriture a été simplifiée. Les montants inscrits dans les tableaux doivent être multipliés par la valeur des unités pour avoir la valeur réelle des allocations budgétaires.

- Evolution du budget de l'état et de sa mise en œuvre sur les cinq dernières années (en milliards de F CFA)

L'évolution du budget de l'Etat sur les cinq dernières années est un élément d'appréciation de la disponibilité des ressources et de la capacité de prise en charge des politiques et programmes publics. Il n'est pas sans conséquence sur les allocations sectorielles qui peuvent connaître des baisses ou des hausses en fonction des priorités dans le financement des réalisations budgétaires.



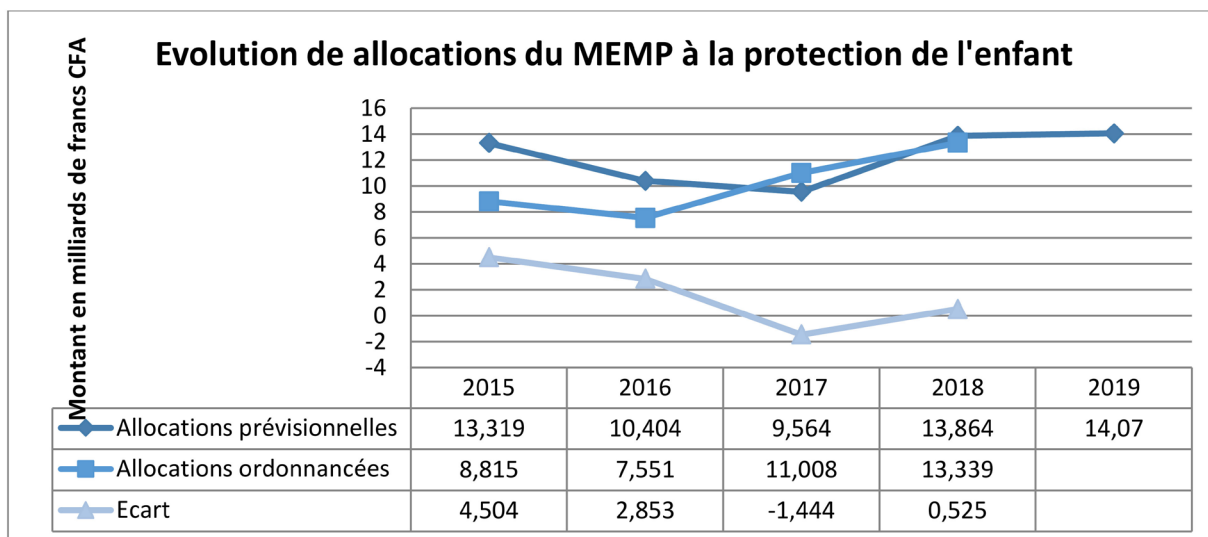
Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019) et des notes d'analyse budgétaire (2018-2019)

- Evolution des allocations à la protection de l'enfant au niveau du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire

Le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) est l'un des ministères enregistrant une forte allocation parmi les secteurs sociaux. Le MEMP joue un rôle

⁹⁵Etant donné la valeur élevée des allocations budgétaires, l'écriture a été simplifiée. Les montants inscrits dans les tableaux doivent être multipliés par la valeur des unités pour avoir la valeur réelle des allocations budgétaires.

important dans la chaîne de protection de l'enfant à travers les mesures de gratuité, de mise à disposition des kits et matériels pédagogiques et de mise en place de cantines scolaires qui sont des mesures visant à améliorer le taux de scolarisation mais aussi le maintien à l'école des enfants les plus pauvres leur évitant ainsi de se retrouver dans des situations d'abus et d'exploitation à cause de leur pauvreté.



Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

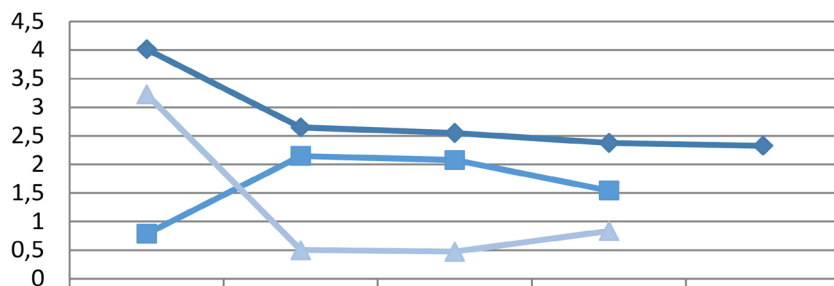
L'exploitation des données montre une baisse des prévisions au cours des trois premières années et une hausse à partir de 2018. Quant aux réalisations, les deux premières années enregistrent des écarts de consommation d'environ 25 % par rapport aux prévisions.

- Evolution des allocations à la protection de l'enfant au niveau du Ministère de la Santé

Le Ministère de la Santé intervient dans la chaîne de protection de l'enfant à travers les mesures de réduction de la mortalité maternelle et infanto-juvénile, la prise en charge du paludisme et de la drépanocytose chez la mère et le nouveau-né.

Montant en milliards de francs CFA

Evolution des allocations du MS à la protection de l'enfant



	2015	2016	2017	2018	2019
◆ Allocations prévisionnelles	4,014	2,649	2,551	2,378	2,328
■ Allocations ordonnancées	0,787	2,149	2,076	1,543	
▲ Ecart	3,227	0,5	0,475	0,835	

Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

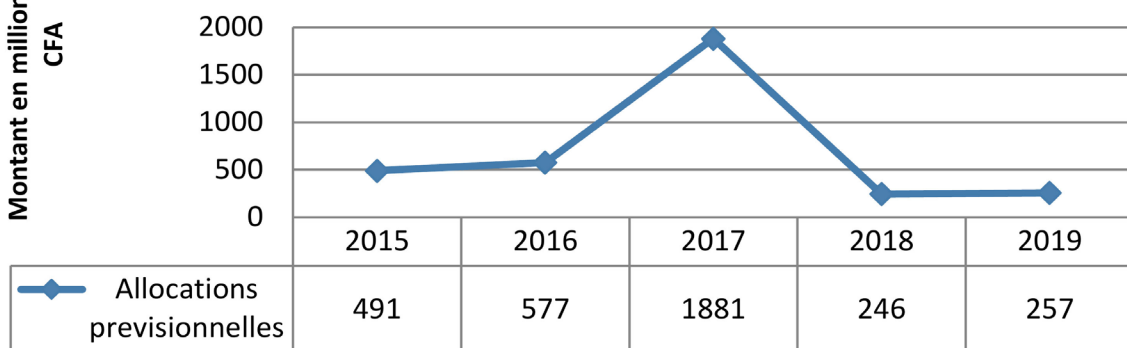
Le budget alloué à la protection de l'enfant au Ministère de la Santé connaît une baisse depuis 2016. L'écart de consommation observé en 2015 est dû au fait que seul l'ordonnancement relatif à la ligne budgétaire sur la prise en charge du Paludisme chez la mère et l'enfant a été pris en compte pour le graphique.

- Evolution des allocations à la protection de l'enfant au Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme

Le Ministère de la Justice intervient dans la chaîne de protection de l'enfant à travers les actions que mènent les structures en charge de la protection de l'enfant et de l'adolescence, de surveillance et de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, de la commission nationale des droits de l'enfant, de même que les projets menés pour le renforcement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et pour la protection de l'enfance et de l'adolescence. Ce graphique s'est limité aux prévisions faute de données liées aux ordonnancements.

Montant en millions de francs CFA

Evolution des allocation du MJLDH à la protection de l'enfant

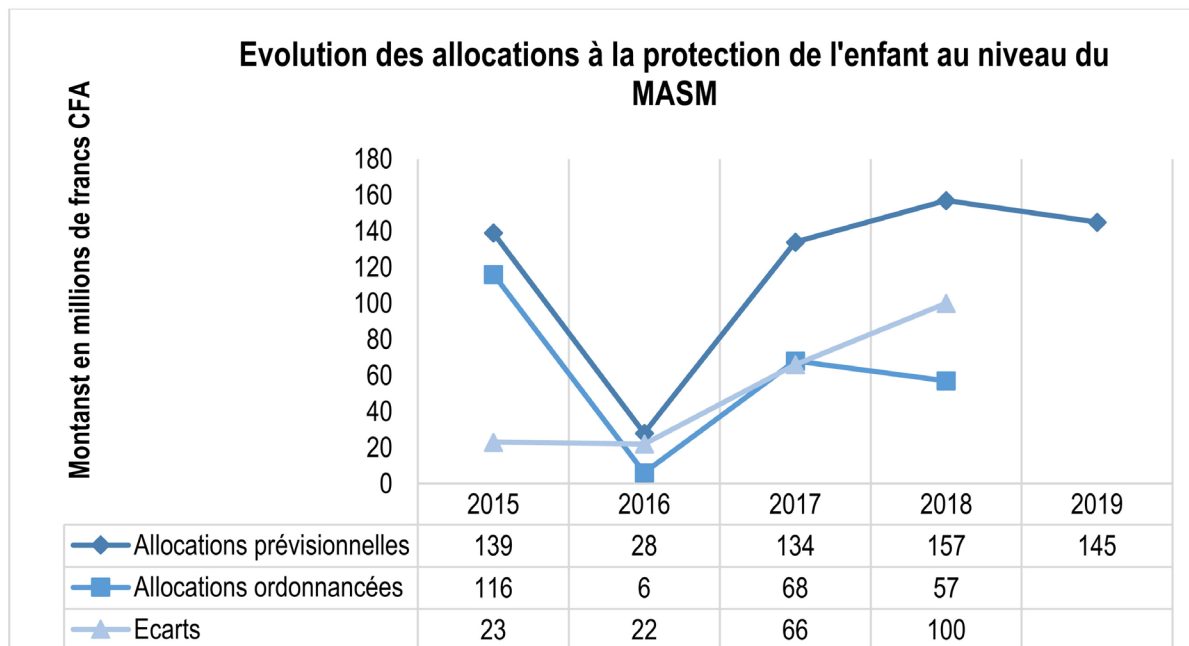


Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

Le financement des actions en faveur de la protection de l'enfance entre 2015 et 2016 a connu une légère augmentation. Un pic est constaté en 2017 avant de connaître une baisse drastique à partir de 2018 dû à la fin des projets qui se menaient en faveur de la protection de l'enfant les trois dernières années.

- Evolution des allocations à la protection de l'enfant au Ministère des Affaires Sociales et de la Micro Finance (MASM)

Le ministère en charge des affaires sociales en tant que chef de file de la protection de l'enfant mène des activités à impact social en faveur des enfants mais produit également des études sur la situation des enfants afin de favoriser de bonne prise de décision. Ces actions vont en faveur de la lutte contre le trafic des enfants et des pires formes de travail des enfants, des orphelinats.



Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

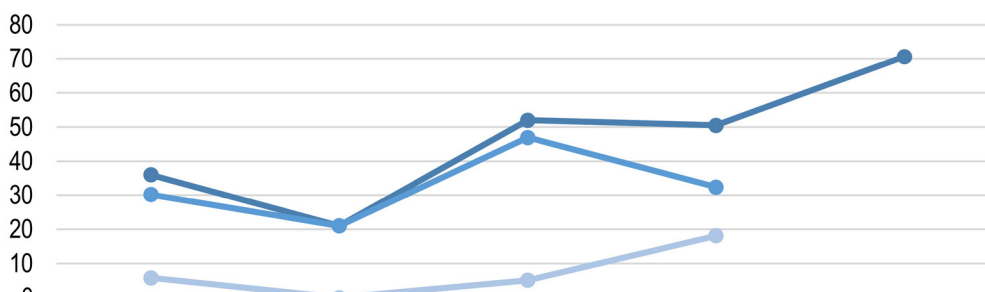
Les allocations au MASM en faveur de la protection de l'enfant ont connu le plus faible niveau en 2016. Elles remontent la courbe à partir de 2017 mais ne connaissent pas toujours un bon niveau de consommation.

- Evolution des allocations à la protection de l'enfant au Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (MISP)

Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique en tant qu'acteur de la chaîne de protection joue un rôle prépondérant dans la lutte et la répression contre les abus et violations de toutes sortes faits aux enfants sur l'ensemble du territoire à travers l'Office Central de Protection des Mineurs (OCPM)

Montant en millions de francs CFA

Evolution des allocations du MISP à la protection de l'enfant



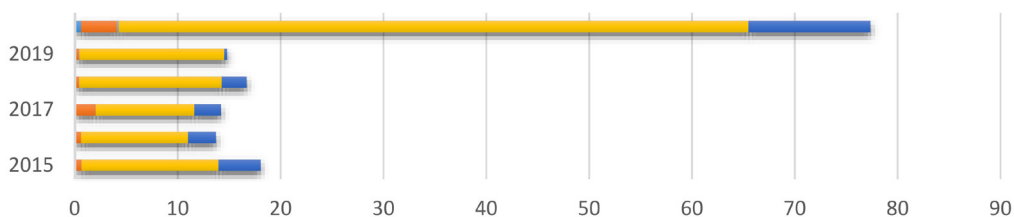
	2015	2016	2017	2018	2019
● Prévision	36	21	52	50,5	70,6
● Réalisation	30,2	21	46,9	32,4	
● Ecart	5,8	0	5,1	18,1	

Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

L'exploitation des données montre une faiblesse des allocations et une bonne capacité de consommation des ressources au niveau de l'OCPM.

2.1.2. Part des prévisions d'allocation sectorielle dans la chaîne de protection de l'enfant

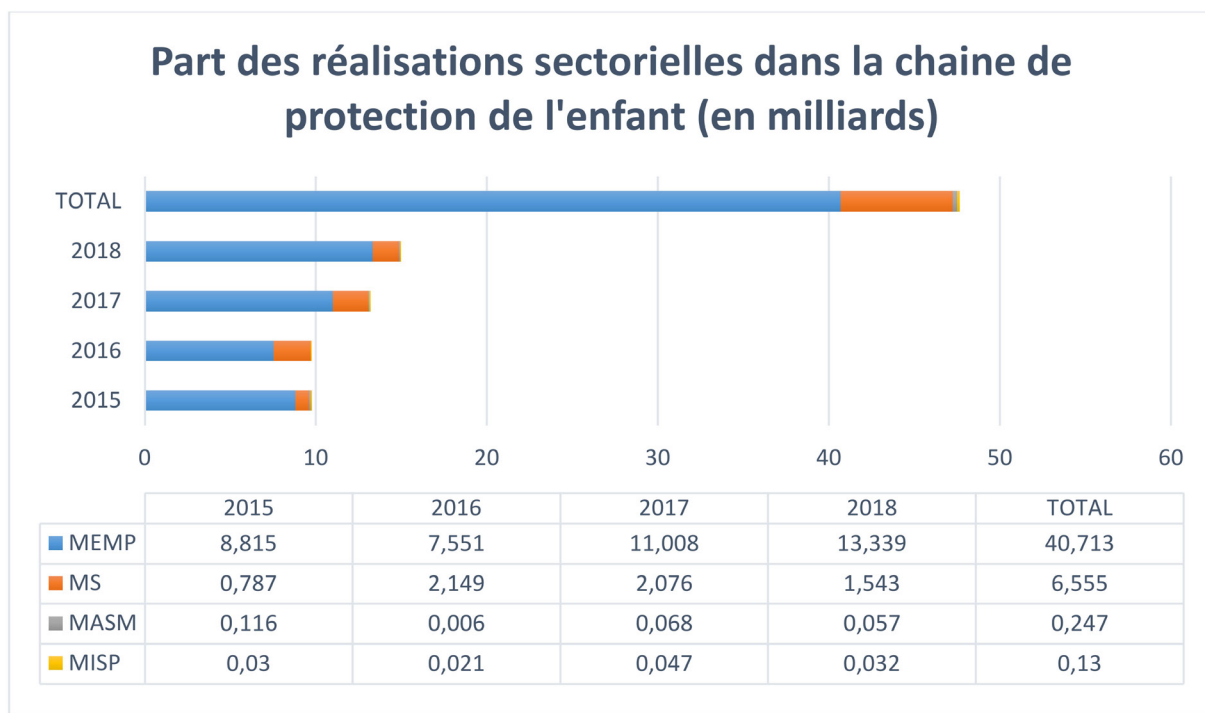
Part des prévisions des allocations sectorielles dans la chaîne de protection de l'enfant (en milliards)



	2015	2016	2017	2018	2019	Total
■ MASM	0,139	0,028	0,134	0,157	0,145	0,603
■ MJLDH	0,491	0,577	1,881	0,246	0,257	3,452
■ MISP	0,036	0,021	0,052	0,05	0,07	0,229
■ MEMP	13,319	10,404	9,564	13,864	14,07	61,221
■ MS	4,041	2,649	2,551	2,378	0,232	11,851

Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

- Part des réalisations sectorielles dans la chaîne de protection de l'enfant



Graphique réalisé par les auteurs sur la base des données extraites des documents budgétaires (2015-2019)

L'analyse des parts sectorielles dans la chaîne de protection de l'enfant montre que le MEMP et le MS sont les deux ministères bénéficiant le plus d'allocations. Ceci est appréciable au regard de l'importance de la santé et de l'éducation dans les premiers mois voire années de vie d'un enfant mais la faiblesse des allocations au MASM qui est chef de file dans un contexte où plus de 40% des enfants vivent dans la pauvreté monétaire interroge sur les priorités de l'Etat dans les actions de la chaîne de protection de l'enfant. Il faut aussi noter l'inconstance institutionnelle de ce ministère qui pose la problématique de la place accordée au social mais plus spécifiquement à la protection de l'enfant qui est un véritable enjeu de développement économique et social pour le Bénin. De même, la faiblesse des allocations au secteur de la sécurité qui a en charge la répression des violations faites aux droits des enfants et la protection des enfants mineurs interroge sur la place accordée aux axes programmatiques y relatifs dans la Politique Nationale de Protection de l'Enfant.

2.1.3. Sources de financement de la chaîne de protection de l'enfant

Le financement des secteurs sociaux bénéficie bien souvent des ressources extérieures, la chaîne de protection de l'enfant n'échapperait donc pas à cette tendance même s'il est difficile de retracer les allocations extrabudgétaires.

Par exemple, de 2015 à 2019, les ressources d'investissement du ministère des enseignements maternel et primaire proviennent du financement intérieur et des dons et prêts de l'Agence Française de Développement (AFD), de la Banque Islamique de Développement (BID) et du Japon. Le financement intérieur représente en moyenne 67,57% des dépenses d'investissement allouées au MEMP entre 2015 et 2019. Sur les cinq ans le ministère a bénéficié de 15.7 milliards FCFA d'aide extérieure dont 10% de dons⁹⁶.

Les Affaires Sociales au Bénin bénéficient de financement aussi bien de l'Etat que des Partenaires Techniques et Financiers. Pour exemple, en 2015, l'UNICEF a financé le programme d'appui à la promotion du genre et à la protection sociale pour un montant de 330 millions de FCFA, soit 5,4% du budget du ministère. Sur les cinq dernières années on note aussi un fort taux de financement des actions de protection de l'enfant à plus de 50% par des ressources allouées par l'UNICEF⁹⁷.

Les documents budgétaires du Ministère de la Santé montrent que le financement du secteur provient prioritairement des ressources nationales (environ 80% en 2019).

⁹⁶Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, Social Watch Bénin, Coopération Allemande, Banque Mondiale (2019) Notes d'analyse budgétaire du secteur de l'éducation

⁹⁷Données collectées auprès de la DPP MASM

Ces ressources sont allouées aux dépenses ordinaires (paiement des salaires et des primes, achat de fournitures et consommables). La part des ressources extérieures est en baisse et s'établit à 8,2% en 2019 contre une moyenne de 18,7% sur la période 2015-2019. Les financements extérieurs, qui connaissent une tendance baissière continue entre 2015 et 2019, prennent en charge les investissements du secteur sous forme de projets. Les ressources extérieures comptabilisées dans le budget du secteur de la santé sont passées de 69,2% à 40,5% des dépenses d'investissement entre 2015 et 2019.

Les difficultés relatives à la traçabilité des ressources à la chaîne de protection de l'enfant et notamment celles relative au financement extérieur ressortent la nécessité d'assurer la traçabilité complète des fonds extrabudgétaires pour améliorer non seulement la mobilisation des ressources en faveur de la chaîne de protection de l'enfant mais aussi et surtout assurer une gestion efficiente des ressources de l'Etat.

2.2. Analyse de l'efficacité des dépenses en faveur de la protection de l'enfant

La population béninoise estimée à 11,53 millions d'habitants en 2018 selon les projections de l'Institut Nationale de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) est composée de 51,3% d'enfants (0-17ans) dont 43,3% vivent dans des ménages pauvres (Emicov 2015).

Sur le plan de l'éducation, on note que seulement 6 enfants sur 10 terminent le cycle primaire du fait des redoublements et des abandons qui engendrent une perte de 35% des dépenses d'éducation. Par ailleurs, la déperdition scolaire a favorisé le phénomène d'enfants hors de l'école. Sur une population de 3 297 553⁹⁸ d'enfants âgés de 5 à 17 ans en 2015, il est estimé 1 013 270, soit 30.7% hors de l'école. Ces enfants hors de l'école sont exposés à toutes formes de vulnérabilité favorisant leur exploitation économique. La nécessité de financement des mesures alternatives pour assurer une éducation se fait ressentir.

S'agissant de la santé des enfants, les progrès accomplis ont permis, entre le MICS⁹⁹ 2014 et l'EDSB 2017-2018, de passer de 37,8‰ à 30‰ pour le taux de mortalité néonatale et 115,2‰ à 96‰ pour le taux de mortalité infanto-juvénile. On constate une légère amélioration des taux en faveur de la survie des enfants mais ils restent toutefois préoccupants et appellent à de meilleures allocations contrairement à ce qui s'observe depuis 2015.

⁹⁸EMICOV, 2015

⁹⁹Enquête par grappes à indicateurs multiples (2014)

En matière de justice, depuis 2014 et l'adoption d'un Programme National de Développement du Secteur de la Justice (PNDSJ), le système de protection judiciaire s'est déjà doté de 2 tribunaux adaptés et sensibles aux enfants sur les 4 prévus. Dans les juridictions où il n'existe pas encore un juge des mineurs, les juges d'instruction des premiers cabinets font office de juge des mineurs et accomplissent toutes les prérogatives liées à cette fonction. Des avancées sont observées comme le développement des alternatives à la détention, le recrutement des assistants sociaux judiciaires pour neuf juridictions et la mise au point d'un guide pour tribunaux adaptés et sensibles aux enfants. Ces améliorations ont facilité l'accès des enfants à des services de justice plus adaptés à leurs conditions. Cependant, elles ont eu lieu dans quelques zones seulement car les investissements n'ont concerné que quelques départements. De même les règles de base qui devraient réguler les processus de jugements des enfants ne sont pas systématiquement appliquées. Lors de leurs jugements les enfants ne sont que rarement accompagnés d'assistants sociaux et soutenus par des avocats et leur participation aux débats n'est que très peu sollicitée¹⁰⁰.

Par ailleurs, le nombre important et croissant des enfants en conflit avec la loi est présenté dans le SitAn 2017 comme conséquence dans un premier lieu, du prolongement du délai moyen de détention provisoire des enfants qui est passé de « 6 mois pour les filles et 4 mois pour les garçons en 2014 à respectivement 29 mois pour les filles et 7 mois pour les garçons en 2015 » et en second lieu, des dysfonctionnements des tribunaux amis des enfants.

En comparant les résultats des enquêtes MICS (2014) et EDSB (2017-2018), on note que malgré une grande avancée, le travail des enfants demeure toujours une préoccupation nationale. En effet, 22% des enfants de 5-11ans sont impliqués dans des activités économiques en 2017 contre 42% en 2014. Pour les enfants de 12-14ans, ils sont 12% à mener ces activités en 2017 contre 34% en 2014 et pour ceux de la tranche d'âge de 15 à 17ans, ils sont 7% impliqués dans des activités économiques en 2017 contre 10% en 2014. Pour les deux premières tranches d'âges, on constate une nette amélioration entre 2014 et 2017 mais la tranche de 15 à 17 ans reste celle qui connaît une timide amélioration et appelle donc à davantage d'efforts et d'actions pour protéger les enfants de l'exploitation économique.

Parlant des violences faites aux enfants, il ressort qu'au Bénin, 91% des enfants de 1-14 ans ont subi des châtiments corporels ou des punitions psychologiques (EDSB, 2017-2018).

¹⁰⁰SitAn 2017 page 91

Une étude en 2016 sur les enfants impliqués dans la prostitution et la pornographie dans les communes de Cotonou et de Malanville a identifié plus de 1,000 sites où des filles âgées entre 12 et 17 ans pratiquaient une prostitution professionnelle, parfois de manière occasionnelle et de moyenne. Cet état de lieu appelle à une action renforcée des structures de protection et de répression qui nécessite que de meilleures ressources soient allouées à l'OCPM et un investissement dans des antennes régionales pour une action de proximité.

Ces statistiques dénotent des avancées en matière de protection de l'enfant mais aussi des efforts qui restent à fournir et qui appellent à une meilleure allocation de même qu'à leur consommation effective et efficiente. En réalité, il faut noter que la faible consommation des ressources n'est pas de nature à favoriser une amélioration du niveau d'allocation.

3. LES DEFIS D'UNE ALLOCATION AMELIOREE A LA CHAINE DE PROTECTION DE L'ENFANT

La faiblesse du système de protection de l'enfant pouvant justifier les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies peut s'expliquer en partie par la faible mobilisation des ressources internes, les contraintes liées au cadrage budgétaire, la mauvaise gestion des ressources allouées mais aussi l'absence de priorisation et d'équité dans l'affectation des ressources.

3.1. Les défis liés à la faiblesse des allocations

L'analyse du budget de l'Etat sur les dernières années montre une faiblesse des allocations aux secteurs sociaux touchant aux enfants et concourant à la chaîne de protection de l'enfant (une moyenne de 25 % du budget de l'Etat a été consacrée au secteur de l'éducation, des affaires sociales, de la santé entre 2015 et 2019). L'analyse des sources de financement montre une forte dépendance de ressources extérieures sous forme de dons. Ce qui dénote de la difficulté de l'Etat à prendre en charge les secteurs sociaux. A côté de cette préoccupation, les contraintes de cadrage budgétaire sont des difficultés auxquelles font face les ministères sectoriels dans l'exécution du budget.

De même, la résolution des Nations Unies relative à l'investissement soulève la problématique de la dette à long terme qui peut avoir un impact sur la capacité des États à mobiliser des ressources pour protéger et réaliser les droits de l'enfant, et soulignant à cet égard l'importance que revêt une gestion efficace de la dette en tant qu'élément permettant d'assurer la viabilité de l'endettement à long terme¹⁰¹. Ceci soulève la nécessité d'une meilleure mobilisation des ressources internes mais

aussi, une bonne gouvernance exempte de corruption et de détournement tant des ressources internes que externes notamment celles provenant des prêts afin de ne pas s'enliser dans la spirale de la dette.

3.2. Les défis liés à l'équité et à la décentralisation

3.2.1. Les défis d'équité dans les allocations en faveur de la protection de l'enfant

Le dernier rapport sur la situation des enfants au Bénin (2017), montre le degré de violations des droits des enfants selon les régions. Ces régions sont donc celles nécessitant une attention particulière en termes de priorisation des besoins mais aussi celles d'une meilleure allocation.

En plus des critères de pauvreté, de superficie et de densité de population appliqués pour les transferts FADeC (Fonds d'Appui au Développement des Communes)¹⁰², une attention particulière doit être accordée aux indicateurs sociaux touchant les enfants dans les communes pour établir une discrimination positive afin d'offrir les mêmes chances aux enfants et rompre avec le cycle intergénérationnel et régional de la pauvreté qui s'observe.

3.2.2. Les défis d'une décentralisation de la chaîne de protection de l'enfant

Le contexte de la décentralisation est également un élément d'appréciation des défis à travers l'opérationnalisation des cadres de concertation de protection de l'enfant aux niveaux départemental et local. Les communes ont à charge la mise en œuvre d'actions et de réalisations dans les secteurs sociaux.

Bien que les structures de prise en charge tels que les CAPE et les CPS soient implantées sur des territoires, elles sont fortement dépendantes dans leurs relations fonctionnelles et hiérarchiques du ministère des affaires sociales, ce qui limite les interventions locales dans leur fonctionnement même quand des solutions de proximité peuvent être trouvées.

¹⁰¹Résolution 28/19 Droits de l'enfant : Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant A/HRC/RES/28/19

¹⁰²Trois types de critères sont appliqués pour le transfert des ressources FADec au nombre du critère de péréquation qui tient compte de la pauvreté non monétaire, de la superficie et de la population d'une commune.

De même, il se ressent la nécessité de former davantage les élus locaux sur la nécessité d'investir financièrement pour les actions de protection de l'enfant qui bien souvent souffrent d'absence de financement. Ce qui implique donc que les acteurs de mise en œuvre de la décentralisation que sont les préfets, les services déconcentrés, les élus locaux et l'administration locale opérationnalisent les différentes mesures de coordination contenues dans la PNPE.

4. LES APPROCHES DE SOLUTION

Pour pallier les insuffisances liées aux allocations à la chaîne de protection de l'enfant au Bénin, des actions doivent être mises en œuvre comme recommandé par la résolution 28/19 tant par l'Etat, les élus que les enfants eux-mêmes.

4.1. Le suivi budgétaire

Les goulots d'étranglement entravant la chaîne des dépenses publiques nécessitent des actions citoyennes de veille et de plaidoyer en vue d'une meilleure budgétisation de la protection de l'enfant. Le suivi budgétaire vise à favoriser la prise en compte des besoins de protection des enfants en amont du processus budgétaire mais aussi la nécessité d'interpeller les autorités en aval face à l'absence de performance ou la performance mitigée en faveur des actions de protection de l'enfant.

Les Organisations de la Société Civile ont un rôle capital à jouer dans le processus budgétaire pour une meilleure allocation à la chaîne de protection des enfants au Bénin. Leur intervention dans ce processus se situe à toutes les étapes de l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du budget.

L'International Budget Partnership (IBP) a montré l'importance du rôle des OSC dans le travail budgétaire en précisant que ces structures «peuvent contribuer à améliorer les politiques budgétaires en fournissant des informations sur les besoins et les priorités du public par le biais de leurs relations avec les citoyens, les communautés et les secteurs»¹⁰³. Il s'agit de l'intervention à l'étape de l'élaboration du budget où les programmes budgétaires devraient émaner des besoins des citoyens par secteur. En effet, se trouvant comme une interface entre les gouvernants et les peuples (citoyens), les OSC, plus aguerries des besoins par secteur (santé ; éducation, affaires sociales, justice etc...) des populations, devraient porter les aspirations des couches vulnérables et notamment des enfants aux gouvernants au cours des phases de planification et d'orientation budgétaire. Elles sont ainsi positionnées comme guides pour orienter les dépenses publiques sur la chaîne de protection de l'enfant.

¹⁰³<https://www.internationalbudget.org/why-budget-work/role-of-civil-society-budget-work/> (consulté le 19 Mai 2019)

Stefan LEIDERER et Peter WOLFF (2007)¹⁰⁴ ont montré que la gestion des finances publiques transparente et participative permet aux citoyens d'influencer et d'adapter les milieux et les institutions politiques afin que ceux-ci servent leurs intérêts, de revendiquer leurs droits et de se faire entendre auprès des élites politiques. Ainsi, au cours de la phase de mise en œuvre des budgets, les citoyens ayant exprimé leurs besoins et étant avertis des ressources affectées par les gouvernants à leur résolution devraient s'intéresser à comment les prévisions budgétaires se réalisent et interpeler au fur et à mesure de l'exécution les autorités pour des réajustements éventuels. Ceci implique l'ouverture de l'exécution budgétaire aux populations (transparence budgétaire) d'une part et la capacité des citoyens à lire et comprendre le budget pour y faire des interventions de qualité d'autre part (participation citoyenne de qualité).

L'ouverture des budgets au public et l'instauration d'un mécanisme dynamique de recueil et de prise en compte des aspirations des populations par secteur en matière de protection de l'enfant dans les budgets sectoriels s'avèrent capitales pour l'amélioration de la budgétisation à la chaîne de protection de l'enfant au Bénin. La résolution 28/19 reconnaît qu'une gouvernance et des processus budgétaires transparents, inclusifs, participatifs et responsables jouent un rôle crucial dans la lutte contre la corruption et dans l'efficacité de la mobilisation, de l'allocation et de l'emploi des ressources pour la protection et la réalisation des droits de l'enfant.

4.2. La participation citoyenne des enfants

Un système de protection de l'enfance (SPE) englobe un ensemble d'éléments mais aussi la participation des enfants pour faire entendre leur voix.

La résolution 28/19 reconnaît qu'un enfant est capable de discernement et devrait se voir garantir le droit d'exprimer librement son opinion, sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, sur toutes les questions qui l'intéressent, l'importance accordée à ses points de vue étant fonction de son âge et de sa maturité. Cette résolution invite les Etats à envisager, la promotion, la facilitation et le financement de la participation effective et la consultation active des enfants s'agissant de toutes les questions qui les intéressent, notamment la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

La participation citoyenne des enfants à la chaîne de protection sociale aux niveaux local et national leur offre un espace d'expression de leurs besoins et d'exercice de la citoyenneté afin de les préparer à être de meilleurs citoyens et dirigeants en faveur de la protection de l'enfant.

¹⁰⁴<https://journals.openedition.org/aspd/142> (consulté le 20 Mai 2019)

Le renforcement des capacités des creusets d'enfants leur permettrait de participer activement au processus budgétaire dans les différents secteurs de la chaîne de protection de l'enfant et un moyen de réduire les disparités en influençant positivement l'exécution du budget national au profit des enfants.

4.3. Le rôle des parlementaires pour une meilleure budgétisation de la chaîne de protection de l'enfant

A travers le vote de la loi portant code de l'enfant en 2015, les parlementaires ont démontré la nécessité de promouvoir et de protéger les droits des enfants. Mais cette avancée est limitée par l'absence ou la faiblesse des allocations devant permettre aux enfants de bénéficier de la jouissance effective de leurs droits. En raison de leurs fonctions législatives, représentatives et de surveillance ainsi que de leur influence sur les décisions des gouvernements, les parlementaires doivent jouer un rôle-clé en défendant la nécessité d'investir pour les enfants et spécifiquement dans la chaîne de protection de l'enfant.

Les parlementaires doivent aider les dirigeants à rendre compte de leurs engagements par le biais des mécanismes de questions orales, écrites, des débats au Parlement et des rapports d'activité officiels. Ils doivent s'assurer que les ressources actuelles allouées aux interventions de la protection de l'enfant sont utilisées de manière appropriée et efficace. La mise en place de comités parlementaires peut également contribuer à rehausser le profil de l'enfance et de sa protection, à discuter des solutions et à hiérarchiser les domaines les plus négligés.

4.4. La mise en place d'un fonds national de protection de l'enfant

La mise en place d'un fonds national de protection de l'enfant permettra d'assurer la traçabilité de toutes les ressources allouées à la protection de l'enfant et leur meilleure évaluation. Il servira d'une part de guichet de centralisation et de sécurisation de toutes les ressources allouées à la protection de l'enfant et d'autre part d'identification aisée des dépenses sociales prioritaires permettant un meilleur ordonnancement des lignes budgétaires allouées à la protection de l'enfant par secteur.

CONCLUSION

L'exercice de l'évaluation de la part budgétaire allouée à la chaîne de protection de l'enfant pourrait s'avérer peu probable parce que le format du budget ne met pas distinctement l'accent sur les actions de protection. Seul un croisement des actions envisagées en faveur de la protection de l'enfant dans le document de politique a permis de ressortir des lignes budgétaires qui font un focus sur les enfants avec le risque d'écarter des lignes qui prennent en compte aussi bien les adultes que les enfants et qui concourent à leur protection.

Ce travail des auteurs ne saurait donc retracer la réalité des allocations à la chaîne de protection de l'enfant par l'Etat au cours des cinq dernières années mais permet tout de même de s'y rapprocher et ressort la nécessité d'un meilleur suivi des dépenses à travers une tenue régulière des données budgétaires par les sectoriels mais aussi par les ministères chef de file. La disponibilité de ces données permettrait aux différentes Organisations de la Société Civile de baser leurs actions de plaidoyer sur des évidences mais aussi aux partenaires techniques et financiers de renforcer leur appui.

En effet, pour améliorer la vulnérabilité des enfants du Bénin et ses déterminants structurels, le rapport de l'analyse de la situation des enfants au Bénin (2017) a recommandé l'augmentation des budgets des secteurs sociaux tout en améliorant en même temps le mécanisme de leur allocation.

« Favoriser le développement de la petite enfance est à la fois moralement juste et économiquement intelligent » (Jim Yong Kim, 2016).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Direction Générale du Budget, *Documents budgétaires sectoriels*, (2015-2019)
- Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, Social Watch Bénin, Coopération allemande, (2018) *Notes d'analyse budgétaire sectorielles*
- Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, Social Watch Bénin, Coopération Allemande, Banque Mondiale (2019) *Notes d'analyse budgétaire sectorielles*
- *Investir dans la petite enfance pour développer le capital humain : des solutions et des outils pratiques pour les parlementaires*, Action Contre la Faim, 2018
- *Le renforcement des systèmes de protection de l'enfance en Afrique Subsaharienne : un appel à l'action*, Déclaration conjointe inter-agences, African Child Policy Forum ; African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect ; Environnement et Développement du Tiers-monde ; Mouvement Africain des Enfants et Jeunes Travailleurs ; Plan International ; Regional Inter-agency Task Team on Children and AIDS ; Regional Psychosocial Support Initiative ; Save the Children ; Social Services International ; SOS Children's Village International ; Terre des hommes ; UNICEF ; et World Vision International, Avril 2013
- *Loi des finances*, 2015-2018
- *Loi n° 2015-08 portant Code de l'Enfant en République du Bénin*
- Medrano T., Tabben-Toussaint A. *Manuel 1 : Notions de base de la protection de l'enfance* ; Boîte à outils de FHI 360 pour la protection de l'enfance. Research Triangle Park, NC : FHI 360 ; 2012
- Ministère du Plan et du Développement, Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (2017) : «*Analyse de la situation des enfants du Bénin* ».
- Ministère du Plan et du Développement, Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (2018) : *Rapport sur le financement de la protection sociale au Bénin*
- Politique Nationale de Protection de l'Enfant
- *Rapport OCPM 2014*
- Résolution 28/19 Droits de l'enfant : *Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant A/HRC/RES/28/19*
- Stefan Leiderer und Peter Wolff, *Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance*, Discussion Paper, n° 10, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2007 (N.D.E.).

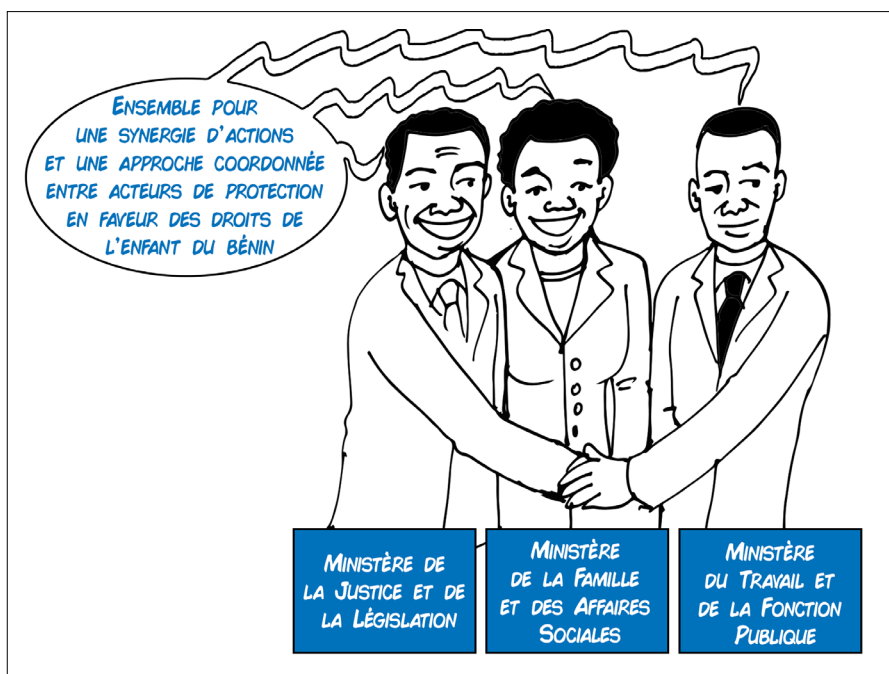
Communication 8

« Perspectives pour une coordination efficace de la protection de l'enfant au Bénin »

Présentée par
M. Mathieu DEHOUMON,

Docteur en Droit privé &

M. Patrice AFFO,
Juriste



Article 406 du Code de l'enfant :
« En attendant la mise en place des structures appropriées de la protection de l'enfant, celle-ci est assurée conformément aux mécanismes en vigueur non contraires à la présente loi.»



INTRODUCTION

• Le Bénin champion des ratifications ?

Le Bénin, pays membre de l'Union Africaine (UA) et de la CEDEAO, a ratifié la convention des Nations Unies (ONU) relative aux droits de l'enfant (CDE) en août 1990, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en 1992, la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant (CADBE) en 1997, ainsi que plusieurs autres documents juridiques internationaux liés aux droits humains.

Très récemment l'Etat béninois a signé le 3^{ème} protocole facultatif de la CDE sur les procédures de communications/réclamations. Par ces actions le Bénin s'est officiellement engagé à la promotion et au respect des droits de l'enfant. Cet engagement inclut l'obligation de reddition de compte en ce qui concerne la mise en application des diverses conventions. Pour ce faire, la production des rapports initiaux et périodiques à soumettre aux comités de surveillance respectifs tels que le Comité pour les droits de l'enfant (CDE) et le Comité d'Experts africain relatif aux droits et au bien-être de l'enfant (CADBE) est obligatoire. En tant que membre de l'ONU, le Bénin s'est également engagé à envoyer des rapports périodiques, sur la réalisation ou la prise de conscience des droits de l'Homme dans le pays, au Conseil des Droits de l'Homme (CDH), dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU).

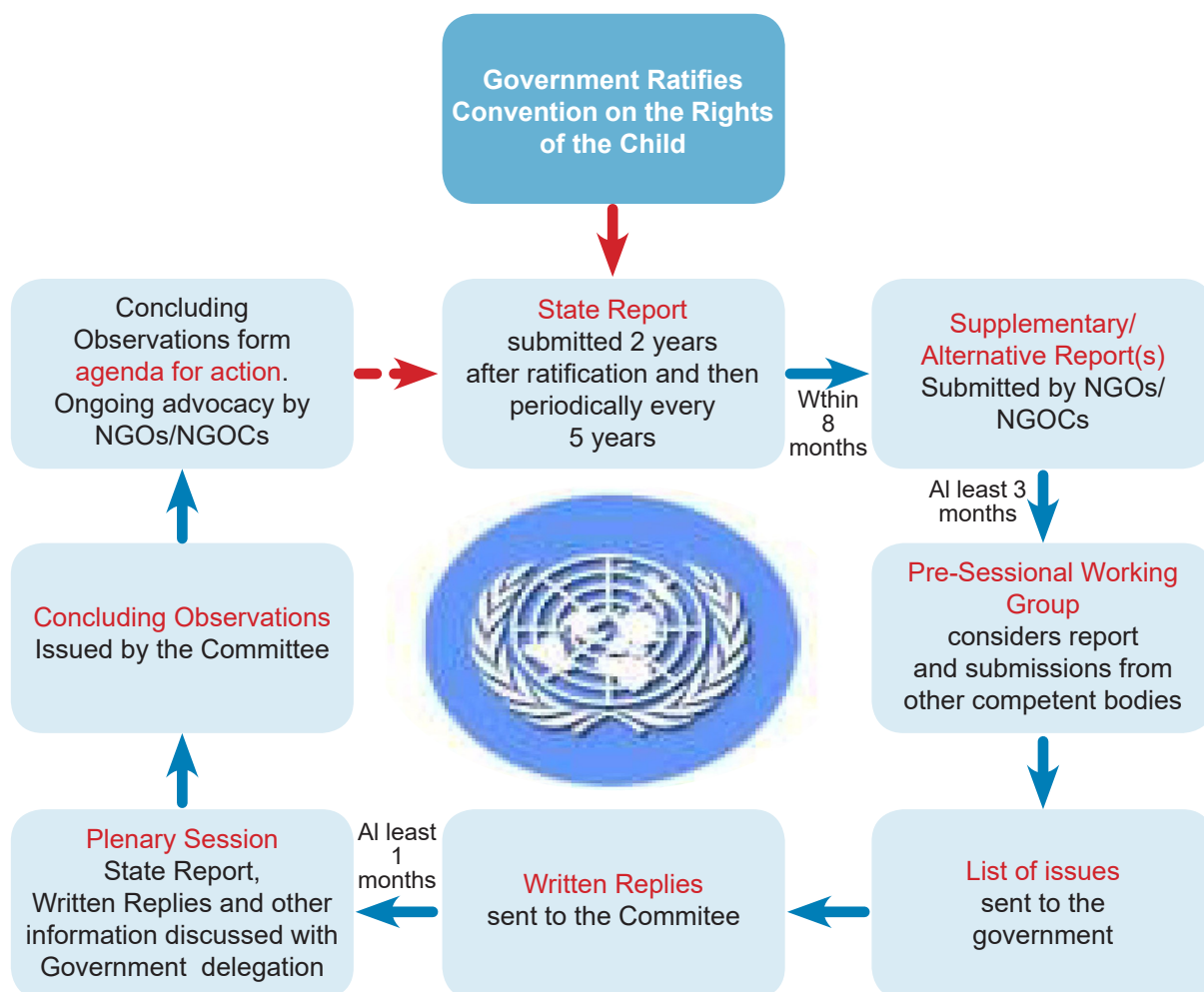
L'engagement de l'Etat béninois est très visible par le nombre de textes de lois pris à travers les canaux officiels qui prouve l'engagement de notre pays, de nos instances dirigeantes et de toutes les parties prenantes pour montrer leur disponibilité à se doter d'instruments juridiques appropriés pour le respect des droits de l'Homme. Le Bénin a ratifié plusieurs conventions du domaine des droits humains.

Le Bénin a reçu de la part du comité des experts des droits de l'enfant des Nations Unies des félicitations par rapport à la ratification ou l'adhésion aux instruments suivants :

- Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif, en 2012
- Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques visant à l'abolition de la peine de mort, en 2012
- Il a exprimé sa satisfaction par rapport entre autres à la loi n ° 2015-08 du 31 Décembre 2015 la loi sur les enfants (Code de l'Enfant)

C'est dire qu'en matière de législation le Bénin peut s'octroyer la mention honorable.

- **Vue du circuit de rapportage : mécanisme international de production des recommandations**



Source: Comité des Droits de l'Enfant

- **Quid du respect des recommandations internationales ?**

Le paradoxe est que malgré toutes les dispositions juridiques, le premier grand défi du pays reste comment parvenir à réaliser effectivement les droits de l'enfant et ce, par rapport aux instruments juridiques. Les défis ici sont nombreux :

- Comment assurer la mise en œuvre correcte de la politique nationale de protection de l'enfant ?
- Comment rendre effective la coordination de la chaîne (Etat, PTF, OSC, les enfants, les institutions, les professionnels...) des acteurs de protection au Bénin ?
- La mobilisation et l'affectation effectives des ressources nécessaires et suffisantes pour couvrir les besoins et la réalisation des droits des enfants dans les

domaines de la survie, du développement de la protection et de la participation des enfants.

Il existe malheureusement beaucoup d'écart entre l'environnement positif et la réalisation concrète des droits : le constat est que le Bénin n'honore pas toujours ses engagements. Cette situation est due en grande partie à l'absence d'une coordination nationale efficace de la chaîne de protection des droits de l'enfant dans le pays. Ceci avait déjà conduit le comité des experts de Genève sur la CDE à faire la recommandation suivante à l'endroit de l'Etat en 2016 : « Le Comité prie instamment l'État partie de créer un organe interministériel de haut niveau, doté d'un mandat clair et investi d'une autorité suffisante pour coordonner l'ensemble des activités liées à la mise en œuvre de la Convention entre les différents secteurs, aux plans national, régional et local. L'État partie devrait veiller à ce que cet organe de coordination soit doté des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à son bon fonctionnement ».

En 2019, quel est l'état des lieux de la question ? Comment en arriver à une efficacité de la chaîne de coordination des droits de l'enfant au Bénin ?

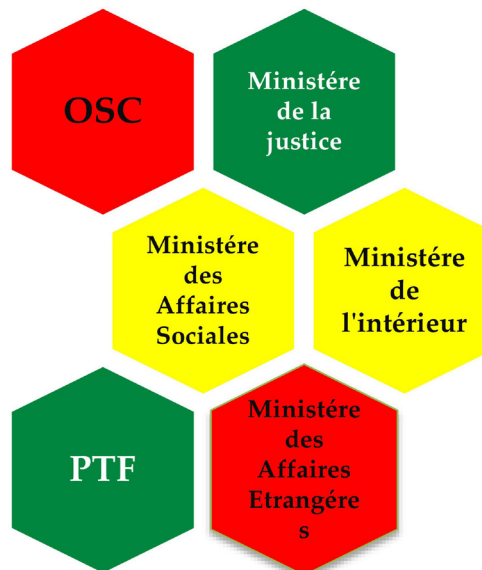
Les mesures institutionnelles actuellement disponibles seront présentées (I) avant d'entrevoir les perspectives pour une coordination efficace (II) de la chaîne de protection des droits de l'enfant au Bénin.

1. ETAT DES LIEUX DE LA CHAINE DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT AU BENIN

Les mesures institutionnelles (i), les politiques nationales et programmes pour l'enfance (ii) actuellement disponibles seront présentées avant d'entrevoir le bilan de la coordination (iii).

1.1. Mesures institutionnelles en faveur de l'Enfant

- Une structuration cloisonnée ?



Au sein de l'Etat béninois les structures suivantes sont chargées de la protection de l'enfant :

- **Le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance**

Il dispose du mandat légal d'élaborer la politique de l'enfance, en même temps de coordonner les interventions en direction des enfants, ainsi que de soutenir et satisfaire les besoins spécifiques des enfants vulnérables notamment les handicapés et les orphelins. Il agit essentiellement à travers la Direction de la Famille de l'Enfant et de l'Adolescent (DFEA) ainsi que par la Direction des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale.

Par ailleurs, il existe dans ce ministère deux autres directions dont les activités concourent à la mise en œuvre des droits de l'enfant au niveau central : la Direction de la réadaptation et de l'intégration des personnes handicapées (DRIPH) et la Direction de la Promotion de la Femme et du Genre. Il existe un Observatoire de la Famille, de

la Femme et de l'Enfant (OFFE), une institution à caractère scientifique qui s'occupe de la collecte, de l'analyse de l'exploitation et de la diffusion des données statistiques. Outre les directions techniques, il est également mis en place dans ce ministère un Fonds d'Appui au Développement Social.

Ces directions précitées sont représentées au niveau départemental par six (6) directions départementales, gérant sous leur supervision quatre-vingt-cinq (85) centres de promotion sociale répartis sur toute l'étendue du Bénin. Cela permet au ministère un maillage complet du pays.

La Cellule Nationale de Suivi et de Coordination pour la Protection de l'Enfance (CNSCPE) est une autre institution présidée par le ministère de la famille, cette cellule multisectorielle coordonne les activités de protection de l'enfance au niveau national et aux niveaux déconcentrés et communautaires à travers ses démembrements aux niveaux départemental et communal.

Le ministère en charge des Affaires Sociales assure la coordination des activités du Conseil Consultatif National des Enfants (CCNE).

D'autres ministères interviennent aussi sur la question :

- **Le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme :**

Ce ministère est la principale entité gouvernementale chargée d'assurer les services de justice aux citoyens et par conséquent aux enfants. Il est chargé de l'administration de la justice pour mineurs. Il dispose à cet effet de structures actives notamment :

- la Direction de la Protection Judiciaire de l'Enfance et de la Jeunesse (DPJJE), chargée de coordonner la politique nationale relative à la justice des enfants d'une part, et d'autre part, de la supervision des Centres de sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (CSEA).

- la Direction de l'Administration Pénitentiaire et de l'Assistance Sociale (DAPAS) responsable de l'administration des prisons, intervenant dans la prise charge carcérale des mineurs et dans les actions au profit des mères emprisonnées avec leurs enfants ;

- la Direction des Affaires Civiles et Pénales (DACP) qui gère le fonctionnement des tribunaux sous la supervision du Secrétaire Général du Ministère

- la Direction des Droits de l'Homme (DDH) chargé de définir, de réaliser et de coordonner la politique nationale en matière de promotion et de protection des droits de l'homme.

- La Commission Nationale des Droits de l'Enfant (CNDE)

Il faut noter que le gouvernement a créé par décret n°99-559 du 22 novembre 1999 la Commission Nationale des Droits de l'Enfant dont le rôle est de promouvoir les Droits de l'Enfant et de veiller à la sauvegarde de ses intérêts en particulier par la mise en œuvre de la CDE. Multisectorielle, cette commission est présidée par le Ministre de la Justice.

Mandats respectifs de la Commission nationale des droits de l'enfant et de la Cellule nationale de suivi et de coordination des activités de protection de l'enfant

La Commission nationale des droits de l'enfant (CNDE) a été créée en 1999 pour être investie de la responsabilité de la coordination, de la protection et de la promotion des droits de l'enfant. Sa mission est définie par l'article no 2 du décret no 99-559 du 22 novembre 1999 portant création d'une Commission nationale des droits de l'enfant.

Cet article dispose que « la Commission Nationale des droits de l'Enfant est chargée de la coordination, de la protection et de la promotion des droits de l'enfant. À ce titre, elle a pour mission :

- De promouvoir les droits de l'enfant et de veiller à la sauvegarde de ses intérêts, en particulier par la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- D'élaborer et de conduire la politique nationale en matière de protection judiciaire de l'enfant et de la jeunesse ;
- De suivre la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- De coordonner et d'harmoniser les activités de toutes les structures nationales ou internationales de ses compétences ».

En ce qui concerne les ressources humaines dont elle dispose, la CNDE est placée sous la présidence du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation, a pour vice-président le Ministre en charge de la famille. Elle est composée en outre des points focaux de tous les ministères sectoriels et des représentants des organisations de la société civile. Elle dispose d'un Secrétariat permanent assuré par la Direction de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse et a des démembrements aux niveaux départemental et communal. La CNDE se réunit en session ordinaire deux fois par an. Elle peut se réunir en session extraordinaire à l'initiative du Bureau ou à la demande conjointe du tiers de ses membres.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses actions, la CNDE bénéficie des apports du Budget national d'un montant de 20 millions et des financements des projets d'appui. Un montant de 4 millions est également mis à sa disposition pour évaluer dans toutes les prisons du Bénin les conditions de détention des mineurs en conflit avec la loi conformément aux normes et standards internationaux.

En ce qui concerne la Cellule nationale de suivi et de coordination des activités de protection de l'enfant (CNSCPE) les informations ne sont pas disponibles.

- **Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes :**

Il est responsable de la sécurité nationale et dispose à ce titre d'un certain nombre de structures ayant en charge la fourniture de services de justice. On peut y distinguer l'Office Central de Protection des Mineurs, de la Famille, de la Répression de la Traite des Êtres Humains (OCPMFRTEH) installé à Cotonou mais disposant d'une compétence nationale ; il dispose aussi d'un centre de transit pour des enfants victimes ou faisant l'objet d'enquêtes. Il s'y ajoute comme autres structures les Commissariats de Police répartis dans l'ensemble du pays et où interviennent les OPJ (Officiers de Police Judiciaire) chargés d'assurer la police judiciaire.

- **Le Ministère de la Santé**

Il est chargé de l'exécution de la politique nationale de la Santé et intervient par sa Direction de la Santé de la Mère et de l'Enfant, relativement aux questions liées à la santé maternelle et néonatale, à la planification familiale, à la nutrition et aux questions de santé des jeunes et des adolescents.

- **Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire**

Il comporte deux ordres d'enseignement à savoir l'enseignement maternel et l'enseignement primaire. L'enseignement maternel vise essentiellement l'éveil et la stimulation des fonctions physiques, psychologiques et mentales de l'enfant. Des écoles maternelles privées mais également des centres communautaires d'éveil sont créés sous sa supervision. Si l'enseignement maternel est facultatif, l'enseignement primaire est obligatoire.

- **Le Ministère de l'Enseignement Secondaire de la Formation Technique et Professionnelle de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes**

Ce ministère a en charge, l'enseignement général et d'autres formes d'enseignement spécifiques qui préparent le jeune à son insertion professionnelle. Il dispose de la direction de la formation et de la qualification professionnelle qui appuie la réinsertion des enfants en situation difficile à travers les offres éducatives. L'Alternative Educative Accélérée y est aussi appliquée, comme un système qui consiste à former en trois ans, les enfants exclus du système formel.

- **Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique :**

Il a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, conformément aux conventions internationales, lois et règlements. Ce ministère intervient dans la

promotion et la protection des Droits de l'Enfant à travers la formation des formateurs Travaillant en étroite collaboration avec le ministère de la famille, Il œuvre pour la mise en place des services sociaux sur les campus universitaires.

- **Le Ministère du Travail, de la Fonction publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle**

Il est chargé de la politique de l'emploi et de la sécurité au travail et par conséquent conduit toutes les actions de protection de l'enfant en lien avec le milieu du travail. Il dispose d'une Direction Générale du Travail, qui à travers sa Direction des Normes du Travail assure le secrétariat du Comité Directeur National de lutte contre le travail de des enfants (CDN)

Le Comité Directeur National, créé par arrêté n° 435 MTFP/DC/SG/DGT/DNT/SPLTE du 07 juillet 2008, est chargé de :

- donner des orientations en matière d'élaboration de politique et programmes de lutte contre le travail des enfants ;
- coordonner et superviser la lutte contre le travail des enfants ;
- approuver tout programme de lutte contre le travail des enfants ;
- assurer le suivi et l'évaluation des activités de lutte contre le travail des enfants

Ce comité Multisectoriel, est présidé par le Ministre du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle, travaillant en étroite collaboration avec l'Organisation Internationale du Travail.

Hormis le Ministère de l'Enseignement Supérieur, les ministères susvisés sont ceux qui disposent concrètement de structures dont les actions ciblent effectivement l'enfance.

Ces principaux ministères sont donc chargés de la politique nationale de protection de l'enfant initiée et mis en œuvre à travers des programmes et projets.

1.2. Politiques nationales et programmes pour l'enfance

Suite à la session extraordinaire de l'ONU sur les enfants en mai 2002 à New York, il a été demandé à chaque Etat partie à la Convention relative aux Droits de l'Enfant, l'élaboration d'un plan national d'action. C'est dans ce cadre que l'Etat béninois a adopté :

- le 09 octobre 2007 le document de Politique et Stratégies Nationales de Protection de l'Enfance, 2008-2012
- la Politique Nationale de Développement du Secteur de la Justice (PNDSJ) adoptée en juin 2014 dont le programme national de mise en œuvre a été adopté.

Divers programmes, projets gouvernementaux ou d'organisations de la société civile et des partenaires au développement furent ainsi définies, mais seront malheureusement exécutés de façon éparse sans une coordination effective.

A la suite de l'évaluation de cette première édition expirée depuis 2012, une nouvelle politique nationale de protection de l'Enfant, a été élaborée et adoptée en octobre 2014.

Cette nouvelle politique a, le mérite de recentrer et de repreciser les différentes problématiques d'enfance vulnérable.

Contrairement à la première édition, la deuxième fait l'objet d'une déclinaison en des plans d'actions spécifiques de protection de l'enfant. Les travaux de cette déclinaison se poursuivent.

A part ces deux documents de politique, il existe d'autres documents de planification pour la protection de l'enfance. Ce sont des plans et programmes qui s'inscrivent dans la même dynamique de protection de l'enfant.

La Politique et stratégie nationale de protection sociale (PSNPS) réalisé de 2004 à 2013 qui visait l'objectif de soutien aux personnes, foyers et communautés vulnérables, avec un axe stratégique destiné à la protection de l'enfance ;

Les programmes découlant de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, qui dans ses volets d'intervention tant de 2007 à 2009, ensuite de 2011 à 2015, a comporté des actions tendant à la promotion de la famille, à la protection et au développement de l'enfant, particulièrement par la facilitation de l'accès aux soins ;

La politique et les stratégies de protection de l'enfant de novembre 2007 : par lesquelles il a été défini des axes stratégiques d'intervention visant à mieux dépister les types de vulnérabilités, par la coordination efficiente des actions et la coopération entre partenaires, en même temps que l'application plus effective des lois, avec le souci de la prévention, et l'amélioration de la participation des enfants.

La politique nationale de la promotion du genre qui a particulièrement visé à favoriser l'égalité entre les sexes à l'école et à réduire aussi l'abandon scolaire d'une part, et d'autre part, rechercher des voies et moyens de lutter contre le mariage précoce ;

La politique de prise en charge psycho sociale des personnes vivant avec le virus d'immunodéficience humaine (PVVIH) et des orphelins et enfants vulnérables (OEV) (juillet 2006) ;

Le plan national de lutte contre la traite des enfants (2008 à 2012) qui a visé à répertorier et évaluer la situation d'exploitation relative à la traite des enfants ; pour ensuite déterminer et renforcer les cadres juridiques institutionnels et organisationnels devant assurer la prévention, réadaptation et réinsertion des enfants victimes de la traite ;

Le plan national d'action sur la famille (2009 à 2016) qui porte l'analyse de la réalité socio-économique de la famille au Bénin, pour ensuite décliner les axes stratégiques de renforcement des capacités économiques des familles, l'amélioration de l'accès aux services sociaux, et la protection des familles ayant des besoins spécifiques

Le Plan d'action national pour l'élimination des pires formes de travail des enfants au Bénin (PAN) 2012-2015 ;

La politique nationale du développement du secteur de la Justice (PNDSJ) 2015-2025.

Cet impressionnant arsenal juridique devrait faciliter une coordination efficace des droits de l'enfant au Bénin.

1.3. Coordination de la mise en œuvre des conventions et traités

La coordination de la mise en œuvre des conventions et traités signés par le Bénin, relatifs aux droits de l'enfant, est attribuée par décrets à plusieurs structures.

- **Quelle structure coordonne ?**



En premier lieu la Commission Nationale des Droits de l'Enfant a été créée en 1999 pour être investie de la responsabilité de la coordination, de la protection et de la promotion des droits de l'enfant. Elle a pour mission entre autres, de veiller à la mise en œuvre de la convention relative aux Droits de l'Enfant (article N° 2 du décret N° 99-559 du 22 novembre 1999).

La DFEA quant à elle est régie par arrêté n°1384/MFASSNHPTA /DC/SGM/DFEA /SA portant Attributions, Organisation et Fonctionnement. A ce titre il est chargé de :

- veiller à la vulgarisation et à l'application effective des textes de loi en faveur de l'enfant.
- contribuer à la préservation de la cohésion familiale
- coordonner et suivre la mise en œuvre des plans d'action de la famille et de l'enfance.
- coordonner les actions des ONG dans le domaine de protection des enfants et de la promotion des valeurs familiales
- assurer le suivi des programmes et projets, des résolutions et recommandations issues des rencontres nationales et internationales relatives a l'enfant et a la famille.
- assurer la surveillance nutritionnelle des enfants de moins de 5 ans

En appui à la DPJEEJ, la coordination de la mise en œuvre des conventions est assurée par la Cellule Nationale de Suivi et Coordination de la Protection de l'Enfant (CNSCPE), creuset de réflexion et d'action composée de structures gouvernementales, d'ONG locales et internationales et de partenaires techniques et financiers au développement.

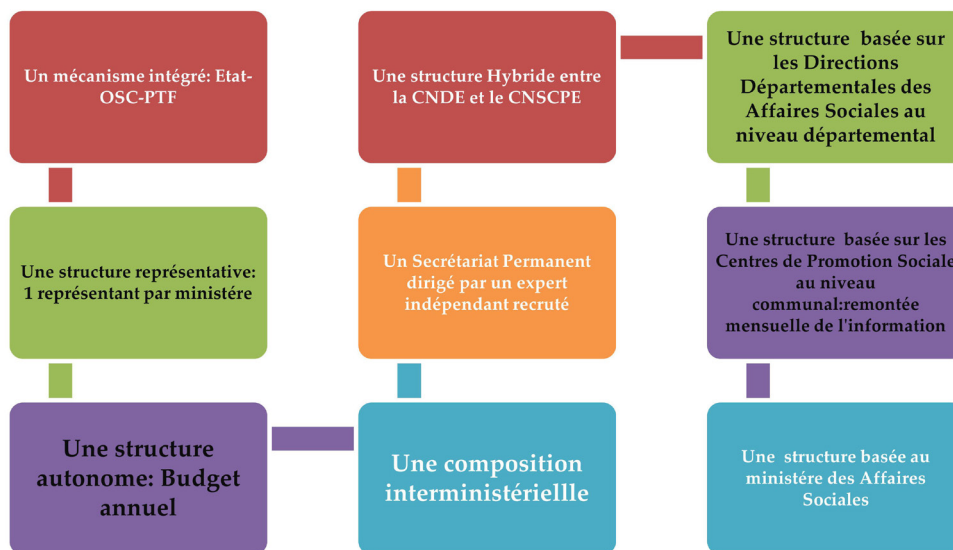
Il ressort de cet exercice qu'il n'est pas aisé d'identifier la structure qui assure la coordination du système de protection des droits de l'Enfant au Bénin. A cela s'ajoute la confusion des rôles. La chaîne de protection des droits de l'enfant au Bénin doit être repensée.

2. ARCHITECTURE POUR UNE CHAÎNE DE PROTECTION EFFICACE DES DROITS DE L'ENFANT AU BENIN

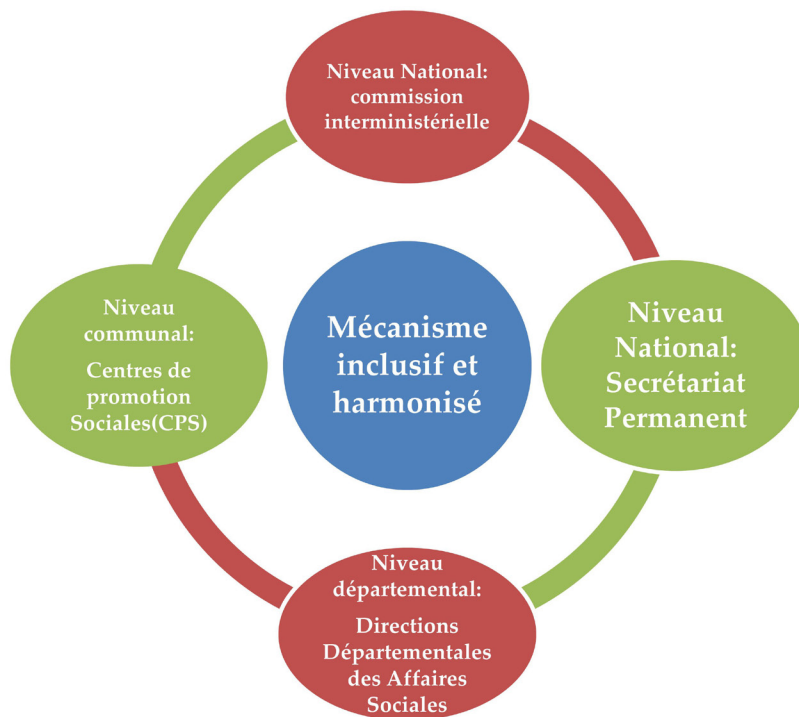
Au Bénin le Ministère chargé de la Justice et des Droits de l'Homme assure la coordination de la mise en œuvre des engagements pris au plan international en matière des droits de l'Homme. Cette responsabilité requiert d'une part la mise en place d'un tableau de bord qui facilite la coordination et, d'autre part, l'institution de groupes de travail ou d'experts locaux qui alimentent par des rapports périodiques, soutenus, réguliers et harmonisés, un continuum d'informations qui seront consolidées pour les rapports pays, l'exposé ci-dessus relevant la faiblesse des dispositions et la fragilité du dispositif. La Direction chargée de la veille ne fonctionne pas de façon adéquate. Il n'y a pas un mécanisme cohérent qui met en réseau les différents acteurs. Le mécanisme en place sans être fondamentalement changé, peut être remodelé selon certains fondamentaux pour être plus inclusif.

2.1. En route vers un mécanisme harmonisé et inclusif de la chaîne de protection des droits de l'enfant au Bénin

- Fondements du modèle**



2.2. Architecture possible du mécanisme inclusif et harmonisé



- **Résumé du fonctionnement**

A la tête du mécanisme proposé se trouve un secrétariat permanent logé au ministère des Affaires Sociales et dirigé par un (e) secrétaire permanent (e). Ce dernier sera un expert indépendant du suivi des droits de l'Enfant recruté par appel à candidatures.

Le secrétariat permanent sera composé d'un expert provenant de chacun des ministères intervenant sur la problématique des droits de l'Enfant. Chaque membre du secrétariat servira de point focal avec son ministère afin de faciliter les interactions et lever les goulots d'étranglements.

Le secrétariat permanent aura un budget annuel.

Les questions stratégiques seront débattues et entérinées par la commission interministérielle composée des ministres intervenant sur la réalisation des droits de l'enfant chaque semestre.

Aux plans départemental et communal, la structuration actuelle de la Cellule nationale de suivi et de coordination des activités de protection de l'enfant (CNSCPE) sera maintenue avec un élargissement aux PTF.

Les rencontres au niveau communal se feront tous les mois sous la supervision et le secrétariat des CPS, alors que celles au niveau départemental, se tiendront tous les trimestres sous la supervision et le secrétariat de la Direction Départementale des Affaires Sociales.

- **Avantages du mécanisme**

- Structuration plus ou moins lourde, bien agencée, sans conflit d'intérêt et maîtrisable ;
- Implication de tous les acteurs pour la prise de décisions
- Toutes les thématiques du secteur sont débattues au cours des assises des organes.
- Composition d'acteurs de terrain, moins politiques et qui se côtoient au quotidien
- Présence des acteurs techniques au niveau du ministère pour le suivi des actions
- Mise en place d'un système de collecte de données, d'information et de suivi évaluation
- Effectif non pléthorique des acteurs
- Autonomie financière du Secrétariat du mécanisme de coordination.

- **Défis à relever**

- La mise à disposition des moyens financiers conséquents pour le fonctionnement
- La définition exacte de la ligne budgétaire pour effectuer les dépenses du fonctionnement du mécanisme

- L'autonomisation du Secrétariat du mécanisme de coordination
- Mobilisation des ressources financières nécessaires
- Estimation financière sommaire du coût de fonctionnement annuel

Conclusion

Quels avantages pour une telle structure ?

Les avantages de la structuration de la CIPE telle que proposée sont nombreux. Entre autres :

- elle allie la protection judiciaire et la protection sociale ;
- elle est inclusive et représentative (OSC, PTF, Etat) ;
- elle est simplifiée
- elle est réaliste (comparativement au projet sur le genre)

Il importe aussi d'ajouter que :

- la responsabilité du fonctionnement courant de la CIPE serait confiée au Ministre des Affaires sociales ;
- le fonctionnement courant serait assuré par le Secrétaire permanent ;
- la CIPE se doterait d'un règlement intérieur pour garantir le fonctionnement du Bureau et de l'assemblée plénière ;
- la CIPE mettrait en place des groupes de travail (ou d'experts) qui prépareront des avis et autres réflexions sur la protection des droits de l'enfant.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Vignon Armand & Drisdelle Rhéal, *Suivre les droits de l'enfant au Bénin: guide des acteurs*, Plan International, 2017, 26 pages
- Vignon Armand & Drisdelle Rhéal, *Suivre les droits de l'enfant au Bénin: guide à l'usage des enfants*, Plan International, 2017, 26 pages
- *Rapport alternatif de la Société Civile du Bénin sur la CADBE*, 2017
- Comité des droits de l'enfant , *Observations finales concernant le rapport du Bénin valant troisième à cinquième rapport périodique*, Février 2016, 18 pages
- *Rapport Initial du BENIN relatif au Protocole de la Convention Internationale des droits de l'Enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés*, Juin 2015, 23 pages
- Coordination des ONG, *Recommandations Internationales faites au Bénin sur l'EPU 2012*
- Banque Mondiale, *la capacité du système juridique et institutionnel Béninois à protéger les droits de l'Enfant*, 2001
- CONADEB, *premier rapport alternatif des ONG sur la CDE*, 1999, 16 pages
- *Rapport initial du gouvernement du Bénin sur la CDE*, 1997

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

PANEL 1 : RADIOSCOPIE DE LA SECURITE DES ENFANTS AU BENIN

- 1) Assurer une assistance effective aux enfants exploités économiquement en leur fournissant un hébergement durable ;
- 2) Mettre fin à l'immixtion du politique dans les procédures judiciaires ;
- 3) Réfléchir sur le poids des traditions et mœurs sur les enfants notamment la continuité des fléaux comme la mendicité, les mariages d'enfants et redoubler la veille citoyenne pour lutter contre ces fléaux ;
- 4) Veiller à une présentation sur les pires formes de travail des enfants ;
- 5) Autonomiser les Centres de Promotion Sociale ;
- 6) Inviter à l'avenir, les Ministères de la Justice et de la Législation, des Affaires Sociales, de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, à animer une communication dans les rencontres similaires ;
- 7) Enseigner aux Béninois leurs responsabilités envers les enfants ;
- 8) Respecter les dispositions du Code de l'Enfant en adoptant cumulativement l'approche des familles hôtes et celle des Centres de Promotion Sociale et en évitant la désinstitutionnalisation de la prise en charge des enfants ;
- 9) Amener les Préfets à adhérer à la mise en place des centres départementaux de protection de l'enfant ;
- 10) Recenser les contraintes des autorités pour définir une approche de plaidoyer collectif et synergique.

PANEL 2 : ETAT DES LIEUX DES INSTRUMENTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONS DE PROTECTION DES ENFANTS

- 1) Faire un plaidoyer de haut niveau à travers une rencontre avec le Président de la République pour attirer son attention sur la situation de la protection de l'enfant ;
- 2) Créer une chaîne au niveau des organisations de jeunes et d'enfants ;
- 3) Elaborer des plans communs de protection de l'enfant dans les communes ;
- 4) Suivre les politiques publiques à travers leur durée prévisionnelle de mise en œuvre et leur effectivité et proposer des mesures nécessaires à leur application ;
- 5) Prendre en compte la situation de l'enfant victime ;
- 6) Relire le Code de l'Enfant ;
- 7) Rendre visible les initiatives à travers une synergie d'actions ;
- 8) Créer une synergie d'actions entre les agents des Ministères au niveau national en tirant leçon de la synergie existante aux niveaux départemental et communal.

PANEL 3 : EXPERIENCES DES AUTRES PAYS EN MATIERE DE PROTECTION DES ENFANTS

- 1) Résumer la jurisprudence béninoise sur la protection de l'enfant ;
- 2) Faire ressortir les pratiques exemplaires en matière de protection de l'enfant au Bénin ;

- 3) Initier une procédure d'urgence au niveau des tribunaux pour l'établissement des actes de naissance et l'insérer dans un texte ;
- 4) Prioriser la prévention des infractions plutôt que la répression ;
- 5) Documenter les pratiques exemplaires existantes au Bénin telles que les audiences foraines, les actions des assistants sociaux et les actions de sensibilisation des Officiers de Police Judiciaire et de l'Office Central de Protection des Mineurs ;
- 6) Faire ressortir les décisions phares de la Cour de Justice de la CEDEAO et de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ainsi que celles du Comité pour les Droits de l'Enfant en vertu du troisième Protocole facultatif à la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant et en faire une analyse axée sur les droits de l'enfant ;
- 7) Faire une radioscopie de l'insécurité de l'enfant au Bénin ;
- 8) Réfléchir sur les causes de l'inefficacité des chartes de bonnes pratiques pour la protection des élèves contre les abus sexuels et travailler à leur efficacité ;
- 9) Valoriser le travail des ONG nationales ;
- 10) Envisager de prendre un arrêté instaurant la gratuité des premiers soins urgents pour les victimes de viol ;
- 11) Elaborer une sorte de recueil de bonnes pratiques de protection de l'enfant au Bénin ;
- 12) Faire le plaidoyer pour l'augmentation du budget du Ministère des Affaires Sociales en faveur de la protection des enfants.

PANEL 4 : BUDGETISATION DES ACTIONS DE PROTECTION DE L'ENFANT ET RECOMMANDATIONS POUR RELEVER LES DEFIS MIS EN EXERGUE PAR LA RADIOSCOPIE

- 1) Créer une structure faîtière des Ministères intervenant en matière de protection de l'enfant et en dégager un chef de file ;
- 2) Faire le plaidoyer pour la mise en place d'un instrument financier permanent dédié à la protection de l'enfant au Bénin en créant un fonds national de protection de l'enfance ;
- 3) Œuvrer à un budget participatif entre les Ministères ;
- 4) Appuyer les professionnels qui accompagnent les enfants victimes ou en conflit avec la loi ;
- 5) Augmenter le budget du Ministère des Affaires Sociales et rendre disponibles à temps les allocations qui lui sont destinées ;
- 6) Veiller à une participation effective de la société civile au budget et définir ce qui doit lui être mis à disposition ;
- 7) Résoudre le problème de la non consommation des crédits ;
- 8) Mettre en place des mécanismes au niveau de la Direction Générale du Budget pour éviter les abus dans la rétention des budgets proposés et veiller à la transparence dans la gestion des fonds ;

- 9) Relever les faiblesses des mécanismes existants pour la mise en place d'un mécanisme plus efficace ;
- 10) Régler les problèmes de coordination, de leadership et instaurer une synergie d'actions entre le Ministère de la Justice et de la Législation et le Ministère des Affaires Sociales ;
- 11) S'inspirer d'un mécanisme qui a fait ses preuves et l'adapter au contexte béninois, en clarifiant les missions de chaque composante de la nouvelle structure de coordination proposé ;
- 12) Commanditer une étude sur la cartographie des pratiques sociales influant sur la protection des enfants au Bénin

REMERCIEMENTS

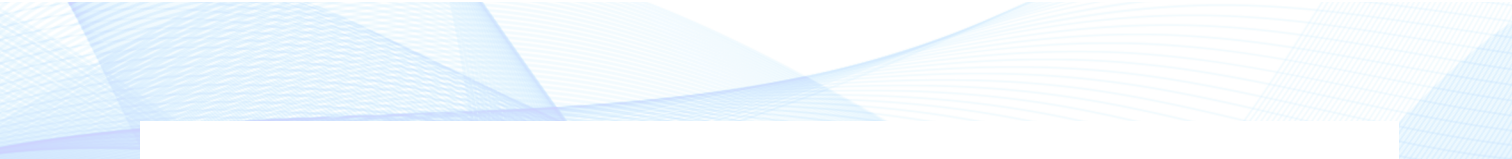
L'ONG Changement Social Bénin, la Maison de la Société Civile et la Chaire UNESCO des Droits de la Personne Humaine et de la Démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi, qui ont organisé le Colloque « Protection de l'enfant au Bénin : des textes aux réalités » tiennent à souligner l'apport de toutes celles et ceux qui ont contribué à l'organisation de ce colloque et à la publication de ces actes.

Le comité scientifique était composé du Pr. Igor GUEDEGBE (Chaire UNESCO des Droits de la Personne Humaine et de la Démocratie), du Pr. Hygin KAKAI, (Faculté de Droit et Science Politique, Université d'Abomey-Calavi), du Dr. Rolande DEGBOE (Université de Parakou, de M. Erick HACHEME (Direction de l'Education Surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs), de M. Florent MAROYA (Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant), de M. Roland DJAGALY (Plan International Bénin), de M. Armand VIGNON (Maison de la Société Civile) et de M. Ralmeg GANDAHO (ONG Changement Social Bénin).

De nombreuses sources documentaires ont été fournies par l'UNICEF, Plan International et l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant. La conception des présents actes a bénéficié du concours de Me Huguette BOKPE GNACADJA (Modération des panels, relecture et synthèse des actes du colloque), M. Montesquieu HOUNHOUI (rédaction), M. Alexandre KOSSOKO (montage graphique)

La préparation et l'organisation du colloque ainsi que la conception et l'édition des ces actes du colloque ont été financées par l'Ambassade de France près le Bénin. Les organisateurs ont pu trouver une oreille particulièrement attentive auprès de M. Jean-Michel KASBARIAN, conseiller de coopération et d'action culturelle, et de M. Bernard KLEIN, attaché de coopération.

Qu'ils en soient tous très chaleureusement remerciés.



Edition
Changement Social Bénin

Dessins et graphiques
Alexandre KOSSOKO

CSB

Email : secretariat@csbenin.org ;

Tél : 00229 97 66 50 33

N° d'enregistrement : 2006/068/PDZ-C/SG-SAG-D2-ASSOC,

J.O N° 21 du 1er novembre 2006 Page 893

N°IFU : 6201300898803 ;

N° Compte Bancaire : 002393280005, BOA





Nous œuvrons pour un Bénin où les conditions sont créées en vue de satisfaire à tous les droits humains sans distinction aucune.

