الأمم المتحدة

A/HRC/25/48/Add.3

الجمعية العامة

Distr.: General
5 March 2014
Arabic
Original: French

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرِّرة الخاصة المعنية بمسألة بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية، السيدة نجاة معلا مجيد

إضافة

البعثة إلى بنن* ** ***

موجز

تبحث المقرِّرة الخاصة في هذا التقرير ظاهرتي بيع الأطفال والاستغلال الجنسي للأطفال في بنن، فضلاً عن نظام حماية الأطفال، في ضوء القواعد الدولية ذات الصلة بحقوق الطفل. وتقدم، بالاستناد إلى المعلومات التي جمَّعتها قبل زيارتها للبلد وأثناءها وبعدها، في الفترة من ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، تحليلاً للوضع وللردود الواردة، وتتقدم بمجموعة من التوصيات الملموسة الرامية إلى القضاء على هاتين الآفتين وحماية الأطفال حمايةً فعّالةً من البيع والاعتداء والاستغلال الجنسيين.

* يُعمم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. أما التقرير نفسه، الوارد في مرفق هذا الموجز، فيعمّم باللغة التي قُدِّم بها وبالإنكليزية فقط.

** تُستنسخ حواشي التقرير كما وردت باللغة الأصلية.

*** تأخر تقديم هذا التقرير.

(A) GE.14-11824 070314 210314

1411824

الرجاء إعادة الاستعمال

Annexe

[Anglais et français seulement]

Rapport sur la mission au Bénin de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants (28 octobre-8 novembre 2013)

Table des matières

		paragraphes	*pages*
I.	Introduction	1-8	3
	A. Déroulement de la visite	1-5	3
	B. Contexte	6-8	4
II.	Analyse de la situation	9-38	4
	A. Ampleur et formes des phénomènes de vente d'enfants, de prostitution des enfants et de pornographie impliquant des enfants	9-28	4
	B. Causes et facteurs de risque	29-38	8
III.	Mesures visant à combattre et à prévenir la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants	39-92	10
	A. Instruments régionaux et internationaux de promotion et protection des droits de l'homme	39-42	10
	B. Cadre juridique national	43-56	10
	C. Cadre institutionnel de protection de l'enfance	57-67	13
	D. Politiques et programmes de détection, de prise en charge et de suivi des enfants	68-78	15
	E. Prévention, formation et renforcement des capacités	79-84	18
	F. Participation des enfants	85-87	19
	G. Collecte de données	88	19
	H. Instances de suivi-évaluation et de veille	89	19
	I. Responsabilité sociale du secteur privé	90	20
	J. Coopération internationale et régionale	91-92	20
IV.	Conclusions et recommandations	93-107	20
	A. Conclusions	93-96	20
	B. Recommandations	97-107	21

I. Introduction

A. Déroulement de la visite

1. La Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants a effectué une visite officielle au Bénin du 28 octobre au 8 novembre 2013. Elle s'est rendue dans les villes de Cotonou, Abomey-Calavi, Porto Novo, Parakou, Comè, Lokossa et Applahoué.

2. La Rapporteuse spéciale remercie le Gouvernement béninois pour l'organisation des réunions avec les diverses autorités et sa coopération avant, pendant et après la visite.

3. La Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec le Ministre des affaires étrangères, de l'intégration africaine, de la francophonie et des Béninois de l'extérieur. Elle a rencontré des représentants des Ministères de la justice, de la législation et des droits de l'homme; de la famille, des affaires sociales, de la solidarité nationale, des handicapés et des personnes de troisième âge; du développement, de l'analyse économique et de la prospective; de la microfinance, de l'emploi des jeunes et des femmes; des enseignements maternel et primaire; de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle, de la reconversion et de l'intégration des jeunes; de la culture, de l'alphabétisation, de l'artisanat et du tourisme; du travail et de la fonction publique, de la réforme administrative et institutionnelle et du dialogue social; et de la santé. La Rapporteuse spéciale s'est réunie avec des représentants de l'Office central de protection des mineurs (OCPM), de l'Office central de répression de la cybercriminalité, de la brigade des mœurs, du Bureau central national d'Interpol et des renseignements généraux. La Rapporteuse spéciale a également rencontré des représentants des Directions départementales de la famille, des préfectures, des mairies, des Centres de promotion sociale (CPS), des Centres de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ainsi que les acteurs du système judiciaire, de la police et de la gendarmerie au niveau local. La Rapporteuse spéciale s'est réunie avec la Cellule nationale de suivi et de coordination pour la protection de l'enfant. Elle a également rencontré la Commission nationale des droits de l'enfant (CNDE).

4. La Rapporteuse a rencontré des représentants du système des Nations Unies au Bénin, notamment la Coordinatrice Résidente par intérim et Représentante du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), la Représentante du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et son équipe, des représentants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

5. Elle a rencontré des membres de la société civile et visité des centres d'accueil pour enfants en situation difficile[1]. Elle s'est entretenue avec des enfants en situation difficile et des enfants victimes. Elle a également rencontré des associations de jeunes menant des activités de prévention.

[1] Centre d'accueil de l'OCPM, Centres d'accueils des Sœurs salésiennes à Cotonou (Maison de l'espérance, Maison du soleil, Foyer Laura Vicuña), SOS Village enfants et Fondation Regard d'amour à Abomey-Calavi, Centre d'accueil et d'écoute du Bénin, Centre Don Bosco et CIPCRE à Porto Novo, Centre Saint-Joseph de Parakou, Centre Notre-Dame-le-Refuge de Komiguéa, Centre d'Accueil PDDHE à Lokossa

B. Contexte

6. Le Bénin, indépendant depuis 1960, a amorcé sa transition démocratique en 1990. Il est divisé en 12 départements, subdivisés en 77 communes, et comptait quelque 10 millions d'habitants en 2013. La population du Bénin est très jeune (46,97 % âgés de moins de 15 ans), à dominance féminine (51,2 %)[2]. Selon l'Enquête démographique et de santé (EDSB-IV) 2011-2012, le taux de fécondité est estimé en moyenne à 4,9 enfants par femme. Ce taux est beaucoup plus élevé en milieu rural (5,4 enfants par femme) qu'en milieu urbain (4,3 enfants, en moyenne)[3].

7. L'environnement macro-économique du Bénin a été affaibli par le ralentissement économique mondial et reste fortement tributaire de l'aide étrangère. Malgré les efforts du Gouvernement pour améliorer les services sociaux, de nombreux indicateurs de développement demeurent en deçà des résultats escomptés. Selon le PNUD, le taux de pauvreté est de 36,2 %[4]. Le pays stagne au bas du tableau de l'indice de développement humain: 166 sur 187[5]. Une étude sur la vulnérabilité au Bénin en 2009 a révélé que 44 % des enfants de moins de 5 ans vivent dans les ménages les plus pauvres[6]. Les nombreuses catastrophes naturelles (inondations, sécheresses etc.) qu'a connues le Bénin ces dernières années ont occasionné des crises humanitaires itératives qui ont contribué à aggraver la précarité des populations vulnérables, notamment les femmes et les enfants.

8. Malgré certaines avancées, l'administration du pays reste peu performante et fortement centralisée malgré un cadre législatif et réglementaire favorable à la décentralisation, mais où la reddition de comptes et l'obligation de résultats font cruellement défaut. Selon une enquête menée en 2008 par l'Observatoire de lutte contre la corruption, la corruption au Bénin affecte considérablement le fonctionnement de l'administration. Ces problèmes de gouvernance ajoutés aux faiblesses des capacités institutionnelles représentent un obstacle majeur à la protection de l'enfance.

II. Analyse de la situation

A. Ampleur et formes des phénomènes de vente d'enfants, de prostitution des enfants et de pornographie impliquant des enfants

9. S'il est impossible de refléter par des chiffres précis l'ampleur réelle de la vente et de l'exploitation sexuelle des enfants au Bénin en raison de la nature clandestine de ces phénomènes, de l'absence de données centralisées et ventilées, et surtout du nombre très faible de signalements, leur existence au Bénin a été reconnue par tous les acteurs rencontrés par la Rapporteuse spéciale.

---

[2] Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) 3e et 4e recensements généraux de la population et de l'habitation, 2002 et 2013, respectivement (www.insae-bj.org/recensement-population.html).

[3] Ministère du développement, de l'analyse économique et de la prospective, INSAE, *Enquête démographique et de santé (EDSB-IV) 2011-2012*, p. 73 (www.insae-bj.org/enquete-demographique.html).

[4] www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/countryinfo/

[5] PNUD, *Rapport sur le développement humain 2013*, p. 158.

[6] Programme alimentaire mondial (PAM), UNICEF et INSAE, *Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition* (AGVSAN), mai 2009, p. 53 (www.unicef.org/wcaro/documents_publications_3241.html).

1. Vente d'enfants

10. La vente d'enfants au Bénin n'a pas été présentée comme un problème majeur au cours de la visite, bien qu'il soit parfois difficile de la distinguer du phénomène alarmant de la traite des enfants, reconnu comme un fléau dans le pays. En ce qui concerne la vente à des fins d'adoption internationale, le Ministère de la justice a affirmé que les adoptions internationales ont été suspendues jusqu'à l'adoption de la Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de 1993 et la mise en conformité de la législation nationale avec les standards internationaux à cet égard[7]. Cependant, lors de visites de centres accueillant des enfants en attente d'adoption, la Rapporteuse spéciale a été informée que les adoptions internationales se poursuivaient. Bien que le Code de la famille prévoie un processus d'adoption rigoureux, la Rapporteuse spéciale a souligné l'importance d'établir un mécanisme indépendant de contrôle des adoptions.

11. La Rapporteuse spéciale a noté avec inquiétude la persistance, notamment dans certaines zones rurales, de la pratique du mariage précoce, qui est parfois considérée comme une stratégie de survie de la famille. Selon l'EDSB-IV, 8 % des filles de moins de 15 ans et 34 % des filles de moins de 18 ans sont mariées au Bénin[8]. Selon la Direction départementale de la famille, il y aurait eu à Parakou, en 2012, 54 cas de mariages précoces/forcés et 172 cas entre janvier et septembre 2013.

12. Tous les acteurs rencontrés ont soulevé le problème des enfants vidomégons[9] exploités au marché Danktopa à Cotonou, le plus grand marché ouvert d'Afrique de l'Ouest. Selon une étude de l'UNICEF, 4 677 enfants (dont 3 776 filles) travailleraient au marché Danktopa, 2 149 enfants (dont 1 669 filles) au marché de Ouando (Porto Novo) et 1 056 enfants au marché Arzeke de Parakou (dont 732 filles) :54 % de ces enfants ont moins de 14 ans[10]. Selon Plan International[11], 90 % des vidomégons ne sont pas scolarisés. Ils travaillent sur les marchés, dans la vente ambulante, la manutention, le nettoyage des stands, en plus des tâches domestiques, sans rétribution. Cette tradition alimente aujourd'hui des réseaux de vente et de traite d'enfants: les employeurs ou des intermédiaires vont directement les chercher dans les villages.

13. La Rapporteuse spéciale a également été informée du phénomène croissant de la disparition d'enfants. En effet, selon l'OCPM, 233 cas de disparition d'enfants ont été signalés au premier semestre 2013 et 521 en 2012. L'OCPM avait enregistré 370 cas d'enlèvements de mineurs en 2011 et 375 cas en 2012. Elle n'a pas reçu d'information quant au suivi de ces cas.

2. Prostitution des enfants

14. Le phénomène de l'exploitation sexuelle des enfants au Bénin a été reconnu par tous les acteurs rencontrés par la Rapporteuse spéciale, bien que des données chiffrées ne lui aient pas été fournies. Tous se sont accordés à dire que le phénomène existait mais qu'il était particulièrement caché, voir «déguisé». Dans son Plan d'action national de lutte pour l'élimination des pires formes de travail des enfants 2012-2015, le Ministère du travail a également reconnu l'existence du phénomène de l'exploitation sexuelle des enfants au Bénin.

---

[7] La procédure en vue de l'adhésion du Bénin à la Convention de la Haye de 1993 est en cours. L'examen du projet de loi est inscrit à l'ordre du jour de la 1re session 2014 de l'Assemblée nationale

[8] EDSB-IV (voir *supra* la note 3)

[9] Enfants confiés à des familles, traditionnellement chargées de les prendre en charge, en particulier leur éducation.

[10] Recensement des enfants en situation de travail dans les marchés Danktopa, Ouando et Arzeke, UNICEF, juillet 2013

[11] Analyse de situation, Plan International.

15. Les jeunes filles vidomégons, en plus d'être exploitées économiquement, seraient souvent victimes de prostitution occasionnelle et «informelle». Certaines vendraient leur corps aux gardiens du marché pour avoir un espace où dormir la nuit, d'autres seraient contraintes de se prostituer pour se procurer les gains qu'elles n'ont pas réussi à obtenir pendant la journée et éviter ainsi de subir des violences par leur tuteur.

16. Selon les informations transmises par la Brigade des mœurs, sur 100 cas appréhendés autour de Cotonou en 2012, 2 étaient mineures. La Brigade des mœurs intervient principalement dans les auberges, hôtels et motels à Cotonou et ses alentours. Selon la Brigade des mœurs, le racolage aurait surtout lieu dans les discothèques. Le Commissaire de police de Parakou a mentionné les cas de cinq filles victimes d'exploitation sexuelle autour du marché en 2013. Les exploitants n'ont pas été appréhendés.

17. Selon la Direction du tourisme, le nombre de cas d'enfants victimes de tourisme sexuel est croissant dans les départements du Littoral. Les agents de police rencontrés ont mentionné les cas de jeunes filles exploitées sexuellement dans certaines zones touristiques.

18. Une étude menée par l'organisation non gouvernementale (ONG) Terre des Hommes sur la mobilité des enfants entre Lomé et Cotonou a souligné les risques d'exploitation sexuelle encourus par ces enfants. Selon le rapport, des cas de jeunes filles victimes de prostitution en transit à Vogan auraient été observés. Elles utilisent leur corps notamment pour bénéficier des services des conducteurs de taxi-moto. Selon l'enquête, plus d'une fille sur deux mène des activités dans les bars sur leur trajet, lieux privilégiés de recrutement des filles à des fins d'exploitation sexuelle[12].

19. La Rapporteuse spéciale a souligné l'insuffisance de données officielles ventilées selon le sexe, le profil, l'âge et le statut des victimes, ainsi que sur les auteurs appréhendés et jugés, qui permettraient de chiffrer de manière exacte le phénomène de l'exploitation sexuelle des enfants. Elle estime qu'il est impératif que tous les acteurs concernés mènent une étude nationale pour mieux appréhender ce phénomène et en mesurer l'ampleur. Cette étude pourrait également servir de base au rapport initial relatif au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants que le Bénin n'a pas encore soumis.

3. Pornographie impliquant des enfants

20. La Rapporteuse a obtenu très peu d'informations concernant la diffusion de matériel pornographique impliquant des enfants. Certains acteurs ont cependant exprimé leur inquiétude face au risque croissant d'exploitation sexuelle en ligne au vu de la prolifération des cybercafés dans le pays. Ces cybercafés sont très peu contrôlés en raison de la capacité limitée de l'Office central de répression de la cybercriminalité. Le phénomène des «vidéoclubs» qui projettent des films au contenu inapproprié pour des enfants, et ce pour une somme modique, suscitent également des préoccupations.

21. Par ailleurs, certains fonctionnaires, agents de police et représentants de la société civile ont fait part de plusieurs cas d'enfants qui se photographient nus et s'envoient par téléphone portable ces images qui sont par la suite circulées. Les cas signalés restent sans suite, l'Office central de répression de la cybercriminalité manquant de moyens techniques pour effectuer les enquêtes.

[12] «Étude sur les itinéraires de migration des enfants en situation de mobilité entre Lomé (Togo) et Cotonou (Bénin)», Terre des Hommes, mars 2013

4. Traite des enfants

22. La traite interne des enfants au Bénin et la traite vers les pays voisins constituent un phénomène d'une ampleur alarmante. Selon l'étude menée en 2007[13], 40 317 enfants de 6 à 17 ans ont été identifiés comme victimes de traite, dont 92 % victimes de la traite interne, qui concerne en majorité les filles (86 %).

23. Dans 7 cas sur 10, des proches interviennent dans les procédures d'enrôlement. Ces enfants sont issus de familles pauvres et de ménages de taille élargie, et la majorité d'entre eux n'a jamais été à l'école ou est déscolarisée. On les retrouve dans les travaux domestiques, le commerce, l'agriculture et l'artisanat. Les enfants travaillent tous les jours, de 5 ou 6 heures du matin jusque tard dans la nuit. Dans un cas sur deux, ils dorment sur leur lieu de travail. Ils sont mal nourris et souvent maltraités.

24. La quasi-totalité des communes béninoises, 62 sur 77, alimentent la traite. Les grandes villes, Cotonou et les chefs-lieux, sont à la fois des destinations et des lieux de transit. La traite transnationale suit deux axes: le plus développé, à l'Est, vers le Nigeria puis le Gabon; et à l'Ouest, vers le Togo, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Une nouvelle route apparaît vers le Nord, en direction du Niger, du Mali, du Burkina Faso, et plus loin, du Maghreb et de l'Europe occidentale.

25. Lors du premier semestre 2013, l'OCPM a enregistré 103 cas de traite de mineurs (dont 74 filles et 29 garçons). En 2012, l'OCPM avait enregistré 159 cas de traite de mineurs. Selon la Direction départementale de la famille, il y aurait eu à Parakou 95 cas de traite d'enfants en 2012 et 262 cas entre janvier et septembre 2013.

5. Abus sexuels

26. Tous les acteurs rencontrés par la Rapporteuse spéciale ont dénoncé le nombre accablant d'enfants victimes d'abus sexuels, en particulier les filles en milieu scolaire, mais également sur les lieux d'apprentissage, dans les familles, autour des marchés, les chantiers, les couvents vaudou[14] et autres lieux de culte, les clubs de projections vidéos et dans la rue. L'OCPM a recensé, en 2011, 61 cas de viols sur mineures (dont 3 suivis de grossesses), en 2012, 89 cas (dont 25 suivis de grossesse) et, au premier semestre 2013, 52 cas (dont 19 suivis de grossesse). La Direction départementale de Parakou a recensé, pour 2012, 31 cas de harcèlement et 50 cas de viols sur mineurs et, entre janvier et septembre 2013, il y aurait eu 62 cas de harcèlement sexuel et 57 cas de viols. Selon la Direction départementale de la famille du Mono-Couffo, en 2012, 620 filles en milieu scolaire avaient eu une première grossesse.

27. L'étude sur les violences contre les enfants en milieu scolaire au Bénin[15] a consacré une large part aux violences sexuelles. En milieu scolaire, 9,3 % des enfants se disent victimes de violences sexuelles. En effet, la Rapporteuse spéciale a été informée que, dans les milieux scolaires, le harcèlement et les abus sexuels par les enseignants mais aussi par les autres élèves, sont fréquents. Certains professeurs promettraient de bonnes notes en

[13] «Étude nationale sur la traite des enfants», Ministère de la famille et de la solidarité nationale-UNICEF, novembre 2007.

[14] Le couvent vaudou est une structure close où se déroule la formation des adeptes de la religion vaudou. Les initiés n'ont pas le droit de révéler ce qu'ils ont vécu ou vu au couvent.

[15] Sodjinou, E., Houeto-Tomety, A., Tomety, S., *Étude sur les violences contre les enfants en milieu scolaire au Bénin*, Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP), UNICEF, Laboratoire d'ingénierie de formation et d'assistance en développement local, Cotonou, Benin, octobre 2009.

échange de rapports sexuels. Le phénomène a pris une telle ampleur qu'il a fait l'objet de divers arrêtés interministériels[16].

28. La Rapporteuse spéciale s'est indignée que de tels abus aient lieu au sein des établissements scolaires qui devraient offrir un environnement protecteur. En plus des dommages physiques et psychologiques irréversibles, ces abus entraînent un nombre alarmant de grossesses précoces (avec des complications parfois fatales) entraînant ainsi la déscolarisation des filles. Les différents acteurs impliqués dans la protection de l'enfance au Bénin se sont souvent référés à des «épidémies de grossesses» dans le milieu scolaire. Selon la Direction départementale de la famille à Parakou, par exemple, en 2012, sur 8 733 élèves inscrites au cycle secondaire, 529 grossesses ont été enregistrées, à Bembèrèke, sur 2 852 inscrites, il y a eu 303 grossesses et à Niki sur 3 240 inscrites, 686 cas de grossesses précoces.

B. Causes et facteurs de risque

29. Les facteurs sous-tendant la vente et l'exploitation sexuelle des enfants sont multiples et corrélés: des facteurs de poussée (familles en grande difficulté, pauvreté, absence d'opportunités économiques, difficultés d'accès aux services sociaux de base, décrochage scolaire, accès non sécurisé à Internet, certaines normes sociales); et des facteurs liés à la demande (accroissement de la demande de services sexuels impliquant des enfants, réseaux d'exploitants de plus en plus structurés, évolution rapide et fréquente des destinations de tourisme sexuel impliquant des enfants).

30. Certaines catégories d'enfants sont plus vulnérables, à savoir: les enfants sans acte de naissance, les enfants vivant ou errant dans la rue, les enfants migrants, les enfants travailleurs, les vidomégons, les enfants abandonnés ou orphelins, les enfants placés en institution, les enfants victimes d'abus sexuels intrafamiliaux.

31. La Rapporteuse spéciale a noté que l'enregistrement des naissances restait un problème majeur au Bénin, malgré les progrès considérables réalisés ces dernières années. Selon l'EDSB IV, le taux moyen national est passé de 60 % en 2006 à 80,2 % en 2011. Cependant, on observe des disparités selon les départements et le niveau de revenu. Ainsi dans l'Alibori, seuls 37 % des enfants disposent d'actes de naissance.

32. La Rapporteuse spéciale a noté avec inquiétude l'ampleur du phénomène des enfants abandonnés ou rejetés à la naissance. Certains enfants considérés «sorciers[17]» sont même tués par crainte qu'ils ne portent malheur. Au cours du premier semestre de l'année 2013, l'OCPM a enregistré 161 cas d'abandon d'enfants, 537 cas en 2012, et 484 cas en 2011.

33. La qualité de l'enseignement est très insuffisante et aggravée par l'absentéisme des enseignants et des grèves (trois mois en 2012). Selon une évaluation des apprentissages[18], seulement 30 % des enfants des enfants ont appris à lire et à écrire correctement à la fin de l'école primaire. Malgré la gratuité de l'enseignement primaire, certains frais d'éducation persistent. Par ailleurs, le système éducatif ne semble pas adapté, tant du point de vue du

[16] Arrêtés interministériels n° 16/MEPS/METFP/CAB/DC/SGM/SA du 1 octobre 2003, et n° 259/MESFTPRIJ/CAB/DC/SGM/DES/SA 25 mai 2012 portant sanctions à infliger aux auteurs de violences sexuelles dans les écoles et établissements d'enseignements secondaires général, technique et professionnel, publics et privés.

[17] Si le bébé est prématuré, albinos ou né par le siège, ou si ce sont les dents du haut qui poussent en premier.

[18] Rapport de présentation des résultats de l'évaluation sur les acquis des élèves du CP et du CM1 dans les écoles primaires publiques et privées du Bénin (Évaluation Garnier et Benou), novembre 2011, révision février 2012.

curriculum que des horaires. Certains enfants doivent parcourir des kilomètres pour se rendre à l'école. Il existe également des disparités notables entre régions.

34. L'enquête nationale sur le travail des enfants (ENTE)[19] a montré qu'environ un enfant sur trois (34 %) est occupé économiquement au Bénin. Ce résultat cache des disparités selon le département. Les départements de la Donga et des Collines sont ceux dans lesquels les proportions d'enfants occupés sont les plus élevés: 76,1 % et 70,2 %, respectivement, contre 9,8 % et 10,2 % respectivement dans le Littoral et l'Atlantique. Le travail des enfants est un phénomène essentiellement rural. La majorité de ces enfants travaille dans le secteur agricole (64,5 %) et dans les services (28,7 %). Le travail des enfants n'interfère pas seulement avec leur scolarisation, il est également préjudiciable à leur santé et leur bon développement, et ce de manière irréversible. Ces enfants travaillent en moyenne 23,6 heures par semaine. Parmi eux, 90,1 % sont astreints à des travaux à abolir et 69,3 % effectuent des travaux dangereux[20].

35. La Rapporteuse spéciale a également exprimé son inquiétude quant à la persistance de certaines pratiques préjudiciables aux enfants, comme les infanticides, les rites d'initiation et les séquestrations dans les couvents vaudou, les châtiments corporels, l'excision, le traitement réservé aux enfants sorciers, les mariages précoces et forcés, le traitement des enfants talibés.

36. L'enquête menée par l'UNICEF en 2011 a identifié, sur 157 couvents vaudou dans le département de l'Atlantique, 372 enfants en initiation, dont 66 % de filles. La durée de l'initiation pourrait atteindre, voire excéder, trois années soit la moitié du cycle de l'éducation primaire. L'enquête a révélé que l'initiation coûte de plus en plus cher et pourrait atteindre un million de francs CFA[21]. De sérieux soupçons ont été émis quant aux possibles violences sexuelles qui seraient perpétrées dans ces couvents.

37. Le document de politique et stratégies nationales pour la protection de l'enfance de 2007 a révélé que le phénomène des enfants des rues, talibés ou non, est fortement présent dans les villes[22]. Selon le *Tableau de bord social* édité en septembre 2010 par le Ministère de la famille, les enfants enregistrés dans le cadre de cette enquête se retrouvant dans la rue sont en majorité des garçons (71 %). Ce phénomène se remarque plus dans le département du Littoral (25 %) et de l'Ouémé (33 %). La Rapporteuse spéciale a regretté que très peu de programmes soient destinés aux enfants des rues[23].

38. Comme l'a démontré l'enquête de 2009[24], la violence contre les enfants continue à être répandue dans toutes les écoles privées et publiques. Plus de 89 % des enfants en milieu scolaire sont victimes d'une forme de violence, et 55 % des élèves sont victimes de punitions corporelles tandis que, hors du milieu scolaire, 30 % des enfants sont battus, giflés ou frappés.

---

[19] BIT, INSAE, *Enquête nationale sur le travail des enfants au Bénin – 2008 : rapport final*, Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), Organisation internationale du Travail, INSAE, Cotonou, OIT, 2009, p. xv.

[20] Ibid.

[21] UNICEF, ANDRCT, *Étude exploratoire des conditions d'admission et d'initiation des enfants adeptes du vodun dans les couvents traditionnels de l'Atlantique: cas des communes d'Allada, Tori, Kpomassè, Toffo, et Zè dans le département de l'Atlantique*, septembre 2011, p. 18 à 20, p. 31 à 33, et 37 à 39.

[22] www.offebenin.org/documents/politique/DraftStrategieprotectionenfant.pdf.

[23] Soumission pour l'examen périodique universel de Plan International, Terre des Hommes, Close et ReSPED, octobre 2012 (http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session14/BJ/JS3_UPR_BEN_S14_2012_JointSubmission3_E.pdf).

[24] Voir *supra* la note 15.

III. Mesures visant à combattre et à prévenir la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants

A. Instruments régionaux et internationaux de promotion et protection des droits de l'homme

39. Le Bénin a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1990 et ses deux protocoles facultatifs en 2005, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

40. Le Bénin a ratifié en 2001 la Convention de l'Organisation internationale du Travail n° 138 (1973) sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et en 2001 la Convention n° 182 (1999) sur les pires formes de travail des enfants. Il a également ratifié en 2004 le 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 (Protocole de Palerme). La Rapporteuse spéciale encourage vivement le Bénin à ratifier la Convention de La Haye de 1993.

41. Le Bénin est partie à la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mais n'a pas encore ratifié: la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (signée en 2007).

42. Le Bénin est membre de l'Union africaine et a ratifié plusieurs traités, chartes, conventions et protocoles de l'organisation, notamment la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant en 1997, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et l'Acte constitutif de l'Union africaine en 1986.

B. Cadre juridique national

1. Cadre juridique général de protection de l'enfance

43. Le Bénin a connu des avancées notables dans le renforcement de son cadre juridique relatif à la protection de l'enfance. La Constitution de 1990 prévoit dans son article 26 que l'État protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Le Code des personnes et de la famille adopté en 2004 dispose de nombreux articles visant l'intérêt supérieur de l'enfant et abroge toute législation contradictoire existante, spécialement le droit coutumier (circulaire A.P. 120 du 19 mars 1931 dénommée «Coutumier du Dahomey») jusque-là utilisé pour guider les jugements sur le mariage, la filiation, l'autorité parentale, le divorce et la garde des enfants, l'héritage etc. S'appuyant sur le principe d'égalité, cette nouvelle législation améliore la situation légale des femmes et des enfants sur plusieurs aspects, notamment les modalités à suivre pour la déclaration et l'enregistrement des naissances, et les conditions et modalités d'adoption. Le Bénin a également adopté de nombreuses lois visant à renforcer la protection de l'enfant, notamment la loi 98-004 portant Code du travail (protégeant l'enfant contre l'exploitation dans ses articles 166 à 168), la loi n°2003-17 portant orientation de l'éducation nationale qui intègre le principe de l'éducation pour tous et confirme le système d'apprentissage dual, la loi 2003-03 portant répression des mutilations génitales féminines, la loi 2006-19 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes au Bénin, la loi 2011-26 portant prévention et répression des violences faites aux femmes.

44. Malgré ces progrès, des vides juridiques subsistent. Un projet de loi de mars 2013 portant code de l'enfant[25] a été élaboré mais est toujours en instance d'adoption à l'Assemblée nationale. Une fois adopté, ce texte fournirait un cadre légal complet de protection de l'enfance. La Rapporteuse spéciale a cependant exprimé son étonnement quant au chapitre III faisant référence aux devoirs de l'enfant qu'elle trouve peu approprié.

45. La Rapporteuse spéciale a par ailleurs noté une faible connaissance des textes relatifs aux droits des enfants par certains acteurs chargés de la protection de l'enfance et un déficit d'application des textes par les structures et les acteurs compétents: les magistrats, les travailleurs sociaux, les officiers de police judiciaire et les inspecteurs du travail.

2. Pénalisation de la vente et de l'exploitation sexuelle des d'enfants

46. Le Code pénal en vigueur au Bénin est formé par un *Recueil annoté de textes de droit pénal applicables en Afrique occidentale française* résultant du décret du 6 mai 1877 («Code Bouvenet»)[26]. Ce texte est aujourd'hui globalement obsolète. Le Gouvernement béninois a entrepris depuis 1996 la rédaction d'un projet de code pénal. Selon le Ministère de la justice, la dernière version datant d'août 2013 devrait être examinée par l'Assemblée nationale au début de l'année 2014. La Rapporteuse spéciale a noté que ce texte et le futur code de l'enfant devraient être harmonisés. En attendant l'adoption de ces deux textes, la législation béninoise ne confère pas aux enfants une protection adéquate contre les différentes formes de vente et d'exploitation sexuelle.

Vente d'enfants

47. Les textes actuellement en vigueur au Bénin ne contiennent aucune disposition relative à la vente d'enfants. Le projet de loi portant code de l'enfant prévoit dans ses articles 333 et 334 de lourdes peines pour ce crime, allant de 5 à 10 ans d'emprisonnement et une amende de 500 000 à 5 millions de francs CFA. La Rapporteuse spéciale a cependant noté que la vente d'enfants à des fins d'adoption illégale n'est pas clairement définie et pénalisée dans le futur code qui ne prévoit pas non plus la création d'une institution indépendante chargée de contrôler les processus d'adoption.

Traite d'enfants

48. La loi n° 2006-04 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin définit la traite d'enfants conformément au Protocole de Palerme et prohibe la traite d'enfants à des fins de prostitution et/ou de production d'œuvres ou de spectacles pornographiques. Elle couvre la dimension tant interne que transnationale de la traite d'enfants. Cette loi prévoit aussi des condamnations à des peines sévères, jusqu'à 20 ans de prison pour les auteurs d'infractions relatives à la traite d'enfants, ainsi que leurs complices ou quiconque aura aidé les trafiquants. Les peines prévues par la loi vont de six mois de prison à la prison à perpétuité et de 10 000 à 5 millions de francs CFA d'amende.

La prostitution des enfants et le tourisme sexuel impliquant des enfants

49. La loi sur les violences faites aux femmes prévoit à l'article 34 que la prostitution forcée est punie d'un an à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende 1 à 10 millions, et si la victime est mineure de 16 ans, la peine est portée à au moins 10 ans. Le Code Bouvenet en son article 334 prévoit contre les auteurs d'exploitation sexuelle de mineurs de 21 ans un emprisonnement de six mois à cinq ans et une amende de 4 000 à 10 millions de francs CFA. Les définitions et les sanctions relatives à la prostitution des enfants sont

[25] La première version avait été soumise au Parlement en décembre 2011

[26] Bouvenet, G.-J., *Recueil annoté des textes de droit pénal (code pénal, lois, décrets, arrêtés généraux) applicables en Afrique occidentale française*, Paris, Éditions de l'Union française, 1955.

cependant inappropriées. Le projet de code de l'enfant prévoit, dans son article 315, 5 à 10 ans d'emprisonnement et une amende de deux à cinq millions de francs CFA pour quiconque offre, obtient ou utilise un enfant à des fins sexuelles contre rémunération ou toutes autres formes d'avantages. L'article 316 prévoit le principe d'extraterritorialité.

La pornographie impliquant des enfants

50. La seule loi faisant référence à la pornographie mettant en scène les enfants est la loi sur la traite de 2006 qui interdit le trafic à des fins de production d'œuvres pornographiques ou de spectacles pornographiques. Le projet de code de l'enfant dans son article 318 prévoit de punir de deux à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de deux millions à cinq millions de francs CFA le fait de produire, distribuer, diffuser, importer, exporter, offrir, vendre, ou posséder tout matériel représentant par quelque moyen que ce soit un enfant s'adonnant à des activités sexuelles explicites, réelles ou simulées, ou représentant des organes sexuels d'un enfant.

3. Poursuite et sanction des contrevenants

51. La Rapporteuse spéciale a exprimé sa grande préoccupation qu'aucun des services de justice rencontrés n'ait pu faire état d'une seule inculpation en matière d'exploitation sexuelle des enfants, alors que le phénomène est reconnu, et de très peu d'inculpations pour viol sur des enfants.

52. La Rapporteuse spéciale s'est alarmée du grand nombre de cas d'abus sexuels qui n'aboutissent pas à une condamnation, du fait d'un manque d'application des lois par les autorités judiciaires mais également d'arrangements à l'amiable. Le poids de la crainte et les menaces jouent un rôle non négligeable. La plupart des Béninois vivent dans la peur des «pouvoirs mystiques» et n'osent pas dénoncer les cas d'abus ou d'exploitation. La Rapporteuse spéciale a été informée de nombreuses représailles en cas de dénonciation, même au niveau du personnel des CPS (des agents auraient été mutés suite au signalement de cas de violences sexuelles).

53. Dans de nombreux cas, même lorsque des plaintes sont déposées, elles sont souvent retirées et les autorités compétentes ne remplissent pas leur devoir en poursuivant la procédure. Des magistrats ont expliqué à la Rapporteuse spéciale qu'il était préférable dans certains cas d'abus sexuels qu'ils soient réglés au sein de la famille.

54. Selon les informations transmises par le Tribunal de Cotonou, par exemple, de janvier à octobre 2013, seulement trois cas de viols sur mineurs ont été traités, alors que, tel qu'il a été indiqué plus haut, l'OCPM a reçu 52 plaintes au cours du premier semestre. En ce qui concerne les 159 cas de traites reçus par l'OCPM en 2012, seulement 13 ont débouché sur une procédure. Les féticheurs sont très souvent non dénoncés ou impunis, par crainte d'envoutement. Selon des informations reçues, deux féticheurs de Lokossa ont été déférés au parquet pour séquestration d'enfants dans les couvents, mais il n'y a pas eu de suite.

55. En ce qui concerne les violences sexuelles au sein des établissements scolaires dénoncées par tous les acteurs rencontrés comme un réel fléau, la Rapporteuse spéciale s'est alarmée d'apprendre qu'en 2013, seulement deux enseignants ont été condamnés à une peine de prison, un pour avortement sur mineure ayant entraîné la mort et l'autre pour viol sur mineure et grossesse. Entre 2011 et 2013, six enseignants ont été référés pour abus sexuels et grossesse ou harcèlement sexuel sur des élèves mais n'ont été sanctionnés que par des exclusions temporaires et parfois des suspensions de salaire[27], alors que, dans ses articles 331 à 333, le Code Bouvenet prévoit des sanctions allant de la réclusion aux

[27] Informations fournies par le Ministère de l'enseignement secondaire

travaux forcés à perpétuité. La Rapporteuse spéciale considère que l'arrêté de mai 2012 prévoyant les sanctions à infliger aux auteurs de violences sexuelles dans les établissements scolaires est absolument inapproprié étant donné qu'il ne prévoit que temporairement la révocation de fonctions et la suspension de salaires en cas d'abus sexuels sur des élèves.

56. La Rapporteuse spéciale est très préoccupée par l'impunité et la corruption, entravant fortement l'application des lois. Certains agents de l'État ont admis qu'ils subissaient parfois des pressions de la part de décideurs politiques ou de leaders communautaires.

C. Cadre institutionnel de protection de l'enfance

57. Le Ministère de la famille, des affaires sociales, de la solidarité nationale, des handicapés et des personnes de troisième âge est composé de plusieurs directions techniques, notamment un Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant (OFFE), chargé des études et de la documentation des questions relatives à la famille, la femme et l'enfant et de la Direction de la famille, de l'enfance et de l'adolescence (DFEA), chargée d'élaborer et de mettre en œuvre le programme de soutien et de réinsertion sociale des enfants en situation difficile. La DFEA a mis en place une Cellule nationale de coordination et de suivi pour la protection de l'enfant en 2006 et en assure le secrétariat permanent. Cette Cellule est responsable de la coordination et du suivi des actions de promotion des droits de l'enfant à l'échelle nationale, tandis que les branches locales assurent la surveillance des droits de l'enfant à leur niveau. La Rapporteuse spéciale a noté que la Cellule nationale souffre d'un manque d'engagement des autres Ministères, qui estiment qu'elle est du seul ressort du Ministère de la famille, alors que la protection de l'enfance concerne de nombreux ministères, ce qui affecte la mise en œuvre efficace des politiques et stratégies adoptées. En outre, les membres qui participent aux réunions n'ont pas de pouvoir décisionnel ce qui représente un obstacle majeur à la mise en œuvre des décisions.

58. La Cellule nationale de coordination est représentée localement par des cellules départementales et communales de coordination et de suivi pour la protection de l'enfant. Toutefois la politique de protection de l'enfance est difficilement mise en œuvre au niveau local car les départements et les mairies n'ont souvent pas de ligne budgétaire à cet effet. Lors de ses visites dans diverses communes, la Rapporteuse spéciale a constaté le désintéressement de certains maires pour la question de la protection de l'enfance.

59. Les CPS, dépendant du Ministère de la famille, devraient jouer un rôle clef dans la protection de l'enfance mais ils ne disposent pas des moyens nécessaires. Leur personnel travaille souvent dans des conditions très précaires et les CPS ne sont pas à même de recevoir un enfant victime. Beaucoup ont également regretté le manque de continuité dû au changement constant de personnel. La Rapporteuse spéciale a noté la présence dans certains CPS d'assistants juridiques en charge d'assurer le suivi judiciaire des cas d'abus ou d'exploitation, pratique qu'elle encourage fortement.

60. Le Ministère de la justice et des droits de l'homme, à travers sa Direction des droits de l'homme, est chargé de la promotion et de la vulgarisation des textes et de l'élaboration des rapports périodiques d'application des instruments internationaux ratifiés par le Bénin. La Direction de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse (DPJEJ) est chargée de traiter les questions d'ordre juridique et institutionnel relatives à la protection de l'enfance et de la jeunesse en conflit avec la loi ou en danger moral. Les Centres de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, sous la houlette de la DPJEJ, sont chargés d'accueillir les enfants en conflit avec la loi ayant bénéficié d'une décision judiciaire de placement. Ces centres, comme celui d'Applahoué par exemple, ne sont pas toujours opérationnels. Selon les informations reçues, il existe seulement 10 juges pour mineurs au

total au Bénin, dont 2 à Cotonou. Les juges pour mineurs traitent uniquement de cas d'enfants en conflit avec la loi, mais pas de cas d'enfants victimes qui sont de la compétence du Président du tribunal[28]. Le code de l'enfant prévoit un changement à cet égard. La Rapporteuse spéciale a noté que les assistants sociaux détachés dans les tribunaux est une bonne pratique à développer.

61. La Commission nationale des droits de l'enfant (CNDE), créée en 1999, est placée sous l'autorité du Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme. Elle est chargée de la coordination, de la protection et de la promotion des droits de l'enfant. Présidée par le Ministre de la justice et vice-présidée par le Ministre de la famille, la CNDE est composée de membres de nombreux autres Ministères et de représentants de la société civile, nommés par arrêté du Ministre de la justice. Les Comités départementaux des droits de l'enfant (CDDE), placés sous la présidence des préfets des départements, sont composés des Directeurs des services décentralisés des structures membres de la CNDE. La CNDE tient généralement deux sessions par an (parfois une seule). Néanmoins, la Rapporteuse spéciale a souligné que la CNDE n'est pas une institution indépendante, conforme aux Principes de Paris[29] et aux observations générales 2 et 5 du Comité des droits de l'enfant[30]. Elle encourage à cet égard le processus de réforme en cours[31].

62. Le Ministère de l'intérieur, de la sécurité publique et des cultes (MISPC), au travers de l'OCPM et des brigades de police et de gendarmerie, assure la protection de l'enfance menacée (victime et en conflit avec la loi) et maintient une ligne verte (n°116 et 117). L'OCPM est uniquement présent à Cotonou. Le Gouvernement envisage de créer des antennes dans tous les départements où les brigades de police ou de gendarmerie locales prennent le relais pour l'instant. Les services de police et de gendarmerie doivent travailler avec des moyens extrêmement limités. Ils ne disposent souvent même pas de véhicules ni de carburant pour se déplacer, même si l'auteur d'abus a été identifié.

63. Le Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP) et le Ministère de l'enseignement secondaire (MES) comptent parmi leurs missions d'initier, de préparer et de proposer les politiques, stratégies et plans d'actions en matière d'éducation et de veiller à leur application. Le MEMP coordonne diverses actions en faveur de la promotion de la scolarisation des filles. Le MES a établi des cellules d'écoute et de suivi pour les enfants victimes de violences, mais elles ne sont pas systématisées dans tous les établissements.

64. Le Ministère de la santé a pour mission de mettre en œuvre les politiques définies par le Gouvernement en matière de santé. Parmi ses directions spécialisées, il existe une Direction de la santé de la mère et de l'enfant qui coordonne les activités liées à la santé maternelle et infantile et à la planification familiale.

65. Le Comité directeur national de lutte contre le travail des enfants, créée en juillet 2008 au sein du Ministère du travail et de la fonction publique, est chargé d'orienter l'élaboration de politiques et d'approuver des programmes de lutte contre le travail des

[28] Sauf dans les cas où le Président délègue ces cas au juge pour mineurs (par exemple à Cotonou, à Calavi et à Abomey)

[29] Résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993.

[30] Respectivement sur «Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant» (CRC/GC/2002/2) et sur les «Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)» [CRC/GC/2003/5].

[31] La Rapporteuse Spéciale a été informée que, suite à sa visite, le texte instituant la CNDE a été revu pour le rendre conforme aux principes de Paris. À l'issue des travaux, un nouveau projet de décret a été élaboré et soumis à l'approbation du Conseil des Ministres. Elle espère que cela ne donnera pas lieu à des doublons avec les futures sous-commissions de la Commission béninoise des droits de l'homme (Loi n°2012-36 du 15 février 2013)

enfants, de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi et l'évaluation des activités à cet égard. Le Comité, regroupant 15 ministères, comprend des commissions techniques dont une sur les enfants travailleurs victimes de l'exploitation sexuelle. La Rapporteuse spéciale a cependant été informée que les décisions prises lors des réunions de ce comité ne sont pas toujours suivies d'effet.

66. Le réseau associatif joue un rôle important dans la protection de l'enfance en assurant quasiment toutes les activités d'assistance en milieu ouvert, d'accueil et d'hébergement, de prise en charge et de réinsertion des enfants, vu la faiblesse des capacités institutionnelles étatiques. La Rapporteuse spéciale a noté la quantité innombrable d'associations œuvrant dans la protection de l'enfance, avec beaucoup de bonne volonté, mais souvent des moyens limités et un manque de coordination, de complémentarité et de synergie.

Coordination interministérielle

67. La Rapporteuse a noté que la démultiplication des instances impliquées dans la protection de l'enfance a gravement affecté la mise en œuvre effective des politiques, plan d'actions et programme établis[32]. La Rapporteuse spéciale a relevé les doublons qui existent par exemple entre la Cellule nationale de coordination, la CNDE et le Comité Directeur de lutte contre le travail des enfants, entre autres. La Rapporteuse spéciale encourage la clarification des mandats des instances afin de rationaliser et optimiser les ressources.

D. Politiques et programmes de détection, de prise en charge et de suivi des enfants

1. Politiques, plans d'actions et programmes

68. En 2007, avec l'appui technique d'UNICEF, le Bénin a adopté sa Politique et stratégies de protection de l'enfance et un Plan d'action pour le quinquennat 2008-2012. La Rapporteuse spéciale a cependant noté que de nombreux objectifs visés par cette politique n'ont pu être atteints, à savoir, entre autres, la mise en place d'un système d'information centralisé; l'établissement d'un système de suivi-évaluation de la situation des droits de l'enfant; le renforcement effectif de capacités des structures étatiques en charge de la protection de l'enfance, l'harmonisation, l'adoption et l'effectivité des lois; et la disponibilité et l'accessibilité des services sociaux de base et des services de protection. Pour que la politique de l'enfance soit efficace, il est nécessaire que les politiques de décentralisation soient effectives et dotées de lignes budgétaires appropriées. Le Ministère de la famille a procédé en novembre 2013 au lancement de l'élaboration de la politique intégrée de protection de l'enfant en République du Bénin.

69. Le Bénin s'est doté de nombreuses autres politiques et programmes relatifs à la protection de l'enfance, notamment: la Politique nationale de développement intégré du jeune enfant au Bénin (2011), le Plan d'action national pour l'élimination des pires formes de travail des enfants au Bénin (2012-2015), la Politique et stratégies nationales de protection sociale (2004-2013), le Plan national d'action de lutte contre la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail (2007), mais aussi la Politique nationale de promotion de la femme, document de stratégies politiques de la famille, notamment le Plan d'action national sur la famille, le Programme national de réadaptation à base communautaire, le Programme de renforcement de la protection sociale et de la promotion

[32] Le Ministère du travail a par exemple reconnu dans son Plan d'action national que le manque de coordination entre les institutions actives dans la protection de l'enfant était un obstacle majeur (Plan d'action national pour l'élimination des pires formes de travail des enfants, 2012-2015, p.22).

de la solidarité nationale et le Programme de promotion de la famille, de l'égalité et de l'équité entre homme et femme. L'absence de système d'information fiable et de suivi-évaluation ne permet pas de mesurer l'impact de ces divers politiques et programmes.

2. Détection, prise en charge et réhabilitation des enfants

70. Une prise en charge et une protection effective des enfants victimes de vente, de traite, d'abus ou d'exploitation sexuelle est un processus complexe qui requiert une approche interdisciplinaire et holistique permettant d'assurer une assistance, une prise en charge médico-psycho-socio-judiciaire, une réhabilitation/réintégration et un suivi appropriés des enfants.

a) Identification, mécanismes de signalement et de plainte

71. Les principales structures étatiques qui reçoivent les plaintes d'enfants victimes de violences, d'abus, d'exploitation ou de traite sont les CPS, l'OCPM, les brigades de police et de gendarmerie et, dans de rares cas, les centres de santé. Selon de nombreux acteurs rencontrés, l'obligation de signalement n'est pas toujours respectée. La levée du secret médical ne serait pas systématique non plus. Les CPS ont en effet des services d'écoute, tout comme l'OCPM, mais les procédures ne sont pas conformes aux normes: les salles d'audition ne sont pas adaptées à l'enfant victime et un psychologue ou un assistant social n'est pas toujours présent. La Rapporteuse spéciale a également été informée que la participation de l'enfant au processus judiciaire n'est pas conforme aux normes internationales non plus, les jugements n'ayant pas lieu à huis clos.

72. L'OCPM dispose d'un numéro vert (116 ou 117) mais la Rapporteuse spéciale a pu constater qu'il n'était pas fonctionnel. Aucun registre n'est tenu et les statistiques d'appels n'ont pu être fournies. Selon les informations reçues, ces numéros ne sont pas connus par les enfants victimes.

73. Les ONG jouent un rôle important dans l'identification des victimes. Plan International a mis en place un système de signalement par sms «Ushaidi» avec un numéro vert (+229 96008484). Selon des associations d'enfants, le système Ushaidi serait fonctionnel. La Rapporteuse spéciale a cependant regretté que, faute de moyens, le relais ne soit pas toujours assuré par les brigades de police ou de gendarmerie contactées par Plan International. Des «Baraque SOS vidomégons» ont été établies au marché Danktopa par les Sœurs salésiennes. Deux animateurs sillonnent le marché, encouragent et reçoivent le signalement de cas d'abus et d'exploitation. Les Sœurs salésiennes disposent aussi d'un numéro vert (7344) et travaillent avec un pool d'avocats et psychologues.

74. La Rapporteuse spéciale déplore les sérieuses limites des mécanismes de signalement mis à disposition des enfants et très souvent le manque de suivi des plaintes reçues. Les lois et même le protocole de signalement sont souvent méconnus des agents impliqués dans la protection de l'enfance. Souvent, outre les réticences au signalement dues aux résistances culturelles et à la crainte de représailles, la complexité des procédures décourage également la dénonciation.

b) Prise en charge, réhabilitation

75. La Rapporteuse spéciale a constaté tout au long de sa visite les nombreuses failles de la chaîne de prise en charge de l'enfant victime, en commençant par la prise en charge médicale qui n'est pas systématiquement assurée gratuitement. Même lorsque l'enfant est accompagné par un assistant social dans un centre de santé, les frais doivent être couverts par la victime, y compris le certificat médical. Selon de nombreux acteurs rencontrés, le fonds sanitaire des indigents dysfonctionne: les structures de santé refusent de coopérer car l'État ne les rembourse pas. Certaines associations ont pris le relais et fournissent des soins aux enfants victimes.

76. Tous les acteurs rencontrés ont dénoncé le manque criant de structures publiques de prise en charge, en particulier des structures d'accueil d'urgence ou de transit pour les enfants victimes. La seule structure d'accueil étatique est le Centre d'accueil et de transit de l'OCPM. En 2012, il a accueilli 777 enfants (dont 483 filles et 294 garçons). Les officiers de police, en particulier dans les départements et zones reculés, disposent rarement de lieux où placer l'enfant victime qui est contraint de rester – parfois plusieurs jours – au poste de police, aux frais des agents eux-mêmes. En l'absence de structures étatiques, de nombreuses associations locales ou internationales prennent le relais et assurent la prise en charge complète d'enfants en situation difficile, assurant aussi parfois la formation, la réinsertion scolaire et professionnelle et la réintégration familiale. Des associations ont développé des systèmes de familles d'accueil. Dans certains cas, la réintégration est très difficile lorsque les familles rejettent l'enfant[33].

77. Ces associations ont en général une faible capacité d'accueil et des ressources très limitées, au plan matériel, financier ou humain. Très peu d'ONG disposent d'équipes pluridisciplinaires permanentes (assistants sociaux, éducateurs, psychologues, agents de santé, para-juristes) avec des formations adéquates. Les associations, souvent tributaires des donateurs, ne peuvent assurer la pérennité des programmes. Elles rencontrent également de nombreuses difficultés lors de la prise en charge des enfants. Selon les informations recueillies, les ordonnances de placement délivrées par les tribunaux sont payantes (de 5 000 à 10 000 francs CFA par enfant).

78. La Rapporteuse spéciale a constaté que la prise en charge des enfants victimes est fragmentée et qu'il existe une déperdition notable des ressources du fait de nombreux doublons et des lacunes dans la chaîne de protection. Elle a souligné un manque d'harmonisation des pratiques et de respect des normes de prise en charge des enfants victimes. Des protocoles d'intervention[34] devraient être mis en place détaillant les rôles de chacun. Malgré l'adoption du décret n°2012-416 fixant les normes et standards applicables aux Centres d'accueil et de protection d'enfants au Bénin, de nombreux centres ne respectent ces normes et les contrôles sont rares. La Rapporteuse spéciale regrette qu'aucun suivi des enfants ne soit assuré, ni par les services sociaux, ni par les tribunaux.

E. Prévention, formation et renforcement des capacités

Mesures préventives

79. De très nombreuses activités de prévention ont été mises en œuvre au cours des dernières années par le Gouvernement, les associations, les organisations internationales et les pays donateurs. Ces activités comprennent la diffusion et la vulgarisation des textes de loi spécifiques à la protection de l'enfant, des activités de plaidoyer (pour l'enregistrement des naissances, la lutte contre les violences, les abus, l'exploitation, la traite, la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, la scolarisation, etc.), des accords de partenariat avec les radios communautaires pour des émissions relatives à la traite d'enfants en langues locales, l'organisation de journées liées à la question de l'enfant. L'UNICEF a notamment engagé un travail de sensibilisation auprès des chefs de couvent et formé des journalistes aux droits de l'enfant.

[33] L'enfant constituant dans certains cas la principale source de revenus ou ayant été vendu/placé par ses parents.

[34] La Rapporteuse spéciale a été informée après sa visite que la DPJEJ a inscrit dans son Plan de travail annuel pour 2014, l'élaboration et l'adoption de mécanismes de référencement des enfants victimes et témoins d'abus ou de violences et l'élaboration du plan de mise en œuvre avec l'appui technique et financier de l'UNICEF.

80. La Rapporteuse spéciale regrette cependant l'absence de cours dédiés à l'éducation sexuelle dans les programmes scolaires. Ils sont effectivement inclus dans les programmes de Sciences de la vie et de la Terre, mais seulement à partir de la 3ème, alors qu'à cet âge-là de nombreuses jeunes filles ont déjà eu leur première grossesse. Malgré les efforts du Ministère de la santé et du FNUAP à cet égard, les programmes de planification familiale sont limités.

81. Il est cependant regrettable de constater que certaines formes de violence et d'exploitation dues à certaines pratiques socioculturelles persistent. La prévention contre toute forme d'exploitation des enfants est un travail de longue haleine allant au-delà de simples campagnes de sensibilisation. Une prévention effective doit s'attaquer aux problèmes à la racine, notamment les facteurs de vulnérabilité, les facteurs de poussée et les facteurs de demande.

Formation et renforcement des capacités

82. Depuis de nombreuses années, d'innombrables ateliers de formation relatifs à la protection des droits de l'enfant sont régulièrement organisés pour les officiers de police, les gendarmes, les magistrats, les travailleurs sociaux et les instituteurs par différents ministères, souvent avec le soutien des partenaires techniques et financiers ou par les associations actives dans les droits de l'enfant. Malgré tous ces efforts, de nombreux acteurs rencontrés par la Rapporteuse spéciale ont regretté le manque de compétences de beaucoup d'intervenants dans la protection de l'enfance. Beaucoup ont souligné l'impact négatif des changements fréquents de personnel, notamment au sein des CPS, ce qui nuit à la continuité et à la capitalisation des acquis.

83. La Rapporteuse spéciale a souligné l'importance de mettre en place un système d'évaluation des pratiques et des acquis à l'issue des formations, et des mesures d'évaluation des impacts des programmes de prévention.

84. En l'absence d'un engagement concret et durable au plus haut niveau de l'État dans la protection de l'enfance, toutes les mesures de prévention et de renforcement des capacités engagées n'auront qu'un impact très limité.

F. Participation des enfants

85. La Rapporteuse spéciale s'est félicitée des nombreuses initiatives pour la participation des enfants qui ont été mises en œuvre ces dernières années au Bénin, comme par exemple les Conseils consultatifs des enfants, les Comités villageois d'enfants pour le développement, les Enfants reporters. Des enfants animent également des émissions consacrées à leurs droits sur les radios nationales et les radios de proximité.

86. La Rapporteuse spéciale regrette que le Parlement des enfants qui avait été mis en place en 2003 ait cessé ses activités. Elle a été informée que le Parlement béninois a émis la proposition de mettre en place un Parlement des jeunes (18-25 ans) mais a exprimé certaines réserves quant à cette initiative qui pourrait instrumentaliser les jeunes à des fins politiques.

87. La Rapporteuse spéciale a constaté que malgré certaines initiatives ponctuelles, la participation réelle des enfants aux processus décisionnels les concernant reste limitée et leur voix très peu prise compte. Elle a pourtant relevé lors de ses rencontres avec des organisations d'enfants et de jeunes que certains étaient des acteurs de changement, influençant positivement les leaders communautaires, les chefs traditionnels et les responsables religieux. La participation des enfants dans l'identification progressive et la promotion de pratiques sociales et de comportements respectueux des droits des enfants devraient être encouragée.

G. Collecte de données

88. Un système d'information standardisé et centralisé est un outil clef pour prévenir et lutter contre toute forme de violence, d'abus et d'exploitation des enfants. La Rapporteuse spéciale se félicite de la création en 2007 d'une base de données sur les enfants nécessitant des mesures spéciales de protection gérée par l'OFFE. Elle regrette cependant l'inadéquation des outils de collecte sur le terrain et l'absence dans la base de données de certains types de situations. Elle a surtout relevé que les informations ne provenaient que des structures dépendant du Ministère de la famille mais qu'il n'y avait pas de système d'information centralisé recoupant toutes les données relatives à l'enfance dont disposeraient les différents acteurs étatiques (justice, police et Ministère de la famille, santé, éducation etc.) et associatifs concernés. Elle encourage le processus actuel de révision de la base de données CHILDPRO.

H. Instances de suivi-évaluation et de veille

89. La Rapporteuse spéciale a constaté au cours de sa visite qu'il n'existait aucune institution nationale indépendante de surveillance des droits de l'enfant. Tel qu'il a été noté précédemment, la CNDE, dépendant directement du Ministère de la justice, n'est pas une institution indépendante. La Commission béninoise des droits de l'homme, établie en 1989 a connu depuis sa création de nombreux dysfonctionnements, notamment concernant l'absence de dispositions légales assurant un financement spécifique de l'État. Depuis 2004 elle a complètement cessé ses activités. Le Bénin a adopté une loi en décembre 2012 afin d'établir une nouvelle institution nationale des droits de l'homme, signée par le Président de la République en février 2013. Le processus de nomination de ses membres n'a pas débuté car le décret d'application nécessaire n'a pas encore été signé par le Président.

I. Responsabilité sociale du secteur privé

90. La Rapporteuse spéciale n'a été informée d'aucune initiative engagée par le secteur privé dans la protection de l'enfance, mis à part une coopération ponctuelle de la Direction du tourisme avec des opérateurs touristiques privés. Elle a insisté au cours de sa visite sur l'importance de développer des partenariats avec le secteur privé, notamment avec les opérateurs touristiques, les fournisseurs d'accès Internet et les compagnies de télécommunications qui pourraient, par exemple, financer durablement des lignes de signalement d'urgence destinées aux enfants victimes de toute forme de violence, abus ou exploitation.

J. Coopération régionale et internationale

91. De nombreux accords bilatéraux et multilatéraux ont été conclus entre le Bénin et les pays de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, en particulier en matière de lutte contre la traite des enfants en Afrique de l'Ouest.

92. Depuis des années, les partenaires techniques et financiers et les grandes ONG internationales soutiennent de nombreux projets de développement, de promotion et de protection des droits de l'enfant, des activités de prévention, de sensibilisation, des formations au sein de la plupart des institutions étatiques. Bien que des succès ponctuels aient été enregistrés, la Rapporteuse spéciale a noté un certain mécontentement quant aux résultats limités de tous ces investissements. Elle encourage à cet égard la création d'un système de conditionnalité, d'indicateurs de performance et d'impact. Elle a relevé un manque de coordination entre les différents acteurs impliqués dans le développement du

pays. Bien qu'un processus de programmation conjointe ait été initié au sein de l'équipe pays de l'ONU au Bénin, le travail reste axé sur une logique de «projet» alors qu'un cadre stratégique de programmation conjointe permettrait aux équipe pays de mieux répondre aux priorités nationales, d'accroître l'impact des interventions et éviter les doublons.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

93. **La Rapporteuse spéciale a constaté que la protection des enfants ne figurait pas au rang des priorités dans l'agenda politique du Bénin. Elle a par ailleurs exprimé sa grande préoccupation face à la relative tolérance sociale de la violence et de l'exploitation des enfants et à l'impunité dont jouissent les auteurs de ces crimes. De nombreux enfants sont aujourd'hui victimes de vente ou de traite, d'exploitation économique et/ou sexuelle. L'ampleur réelle de ces phénomènes reste toutefois difficile à déterminer du fait de la faiblesse des signalements et du recours au règlement à l'amiable. Le nombre de cas de violences et d'exploitation économique et/ou sexuelle dont sont victimes particulièrement les filles est alarmant. La Rapporteuse spéciale a manifesté sa grande préoccupation quant aux violences sexuelles subies par les filles au sein des écoles et au nombre croissant de grossesses précoces. Elle considère inacceptable que, dans l'école, censée être un environnement éducatif et protecteur, des filles soient abusées impunément.**

94. **Par ailleurs, si le Bénin dispose de nombreuses lois relatives à la protection de l'enfance, leur mise en œuvre souffre d'un manque d'effectivité du fait, entre autre, des difficultés d'accès des enfants à des mécanismes de recours garantissant leur protection et leur sécurité, de la corruption et de l'impunité.**

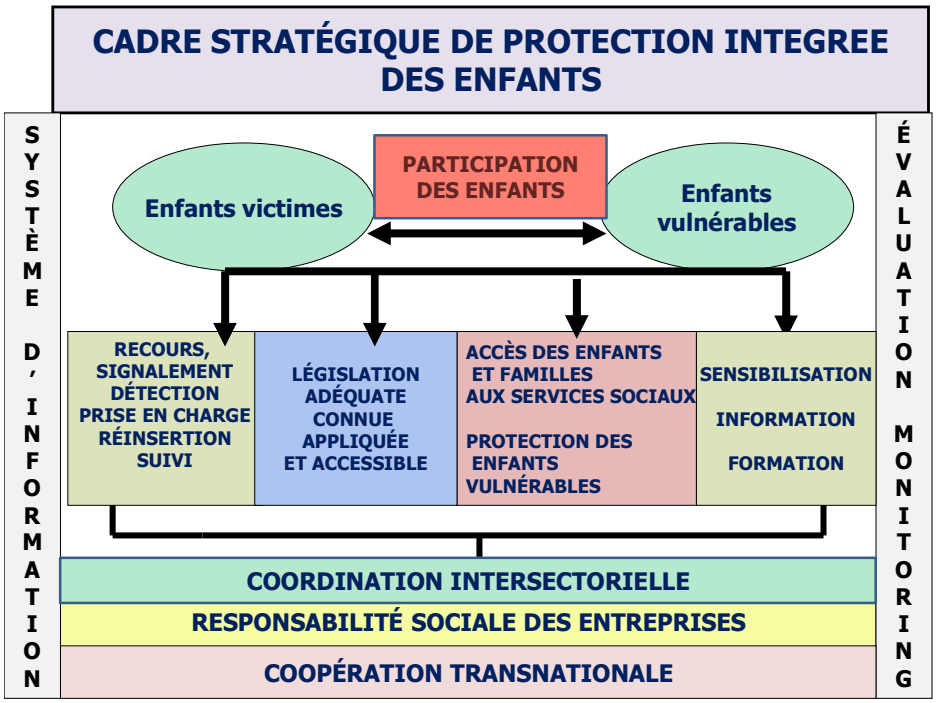
95. **De très nombreux mécanismes et actions de protection de l'enfance ont été mis en place au niveau central et local, mais la plupart sont dysfonctionnels ou insuffisants, notamment en raison du manque de ressources. Malgré l'engagement de certains acteurs, les actions entreprises dans le domaine de la protection de l'enfance restent éparses, non coordonnées et non pérennes car tributaires des partenaires.**

96. **La Rapporteuse spéciale a souligné la nécessité de passer d'une logique de projet à une réelle stratégie intégrée de protection de l'enfance, déclinée en dispositifs locaux de protection aisément accessibles à tous les enfants, et dotée des ressources humaines et financières appropriées.**

B. Recommandations

97. **Dans un esprit de dialogue et de coopération, la Rapporteuse spéciale souhaiterait formuler les recommandations ci-après.**

98. **Afin d'assurer une protection effective et durable de tous les enfants contre toutes les formes de violence, d'abus et d'exploitation, la Rapporteuse spéciale encourage vivement le Gouvernement à adopter une approche transversale centrée sur les droits des enfants, visant à mettre en place un cadre stratégique fédérateur de protection intégrée de l'enfance.**



99. **Pour ce faire, la Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement de veiller à l'application effective des lois en:**

a) Accélérant le processus de réformes en cours visant à harmoniser le cadre juridique national avec les normes internationales et à pallier les lacunes de certains textes relatifs à la protection de l'enfance, notamment à travers de l'adoption du Code de l'enfant;

b) Luttant activement contre la corruption et l'impunité et en s'assurant de la pleine application des lois en vigueur qui prévoient de lourdes peines pour les auteurs d'exploitation sexuelle des enfants;

c) Accélérant les procédures judiciaires;

d) Veillant lors de la participation des enfants au processus judicaire à garantir la protection, la sécurité et la confidentialité et éviter la revictimisation des enfants victimes;

e) Mettant en place des mécanismes de suivi régulier de l'application des lois.

100. **Elle lui recommande également de renforcer les capacités et la gouvernance des instances centrales et locales en:**

a) Clarifiant les mandats des instances intervenant dans la protection de l'enfance et établissant des mécanismes de coordination intersectorielle afin d'éviter les chevauchements et d'optimiser les ressources;

b) Instaurant des mécanismes de bonne gouvernance aux niveaux central et local avec l'établissement de mécanismes de reddition de comptes et de suivi-évaluation;

c) Établissant des conventions de partenariat entre pouvoirs publics et ONG, clarifiant les rôles, les engagements des parties prenantes, les moyens, l'échéancier et les modalités de suivi.

101. **Elle lui recommande en outre de mettre en place des dispositifs intégrés de protection accessibles à tous les enfants, sans discrimination aucune, en:**

a) Encourageant le signalement par la diffusion et la simplification des mécanismes et des fiches de signalement et par la mise en place de mécanismes de recours aisément accessibles aux enfants, garantissant leur protection et sécurité;

b) Mettant en place un système de référencement des enfants, connu et appliqué par tous;

c) Renforçant les Centres de promotion sociale en les dotant des capacités et ressources nécessaires pour assurer leur pleine efficacité;

d) Assurant la gratuité des ordonnances de placement;

e) Renforçant les dispositifs d'accueil d'urgence des enfants;

f) Renforçant les capacités des institutions de protection des enfants;

g) S'assurant de l'application des normes relatives aux centres d'accueil et les dispositifs de familles d'accueil;

h) Systématisant les formations continues et interdisciplinaires dispensées aux professionnels en contact avec les enfants victimes ou qui risquent de l'être;

i) Mettant en place des alternatives de réinsertion durables pour les enfants des rues, au travail et exploités dans la prostitution;

j) Assurant le suivi régulier des enfants.

102. **Elle recommande au Gouvernement de mettre en place des mesures préventives effectives et durables en initiant ou en renforçant:**

a) Les plans de développement local intégré visant à améliorer les conditions et niveaux de vie des populations vulnérables, et à assurer un accès équitable aux services sociaux et de protection aux enfants et familles vulnérables;

b) Les stratégies de protection sociale et d'appui aux familles en difficulté à travers l'aide, l'assistance administrative et juridique, et la guidance parentale;

c) Les stratégies de promotion de normes sociales protectrices des enfants en impliquant les familles, les communautés et leurs leaders;

d) Les programmes de sensibilisation impliquant fortement les médias/réseaux sociaux, les associations, le secteur privé et surtout les organisations d'enfants ou de jeunes;

e) Le repérage des enfants en danger dans les rues ainsi que les contrôles sur les marchés, dans les bars, les restaurants et les discothèques et les cybercafés;

f) L'éducation sexuelle appropriée et ce dès l'école primaire;

g) Les programmes de protection des enfants en ligne en partenariat avec le secteur privé.

103. **Il conviendrait aussi d'encourager et de systématiser la participation des enfants en:**

a) Assurant un accès des enfants à une information aisément compréhensible;

b) Veillant à la prise en compte des opinions des enfants dans les décisions les concernant;

c) Apportant un soutien aux actions et organisations d'enfants et de jeunes, afin de mieux les outiller pour assurer leur protection et celle de leurs pairs.

104. **Il conviendrait en outre que les autorités disposent d'une bonne connaissance de l'ampleur et des tendances évolutives de ces phénomènes en:**

a) Établissant un système centralisé, normalisé et fiable de collecte et de traitement des données, ventilées par âge, sexe, profil, statut, libellé clair de la nature du crime commis à l'encontre de l'enfant;

b) Réalisant des études/recherche-actions pour mieux cerner l'ampleur, les tendances évolutives, les causes, la demande, les facteurs de risque et de vulnérabilité des enfants.

105. **La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement d'assurer la mise en place et le bon fonctionnement d'une instance de recours et de monitoring des droits de l'enfant, conformes aux standards internationaux garantissant:**

a) Une accessibilité aisée à tous les enfants sans discrimination;

b) Une évaluation des programmes et stratégies, et de leur impact sur la situation des enfants et de leurs droits;

c) La promotion et le suivi de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, de son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et pornographie mettant en scène des enfants, et des autres instruments internationaux et régionaux pertinents.

106. **Il serait utile de renforcer la responsabilité sociale du secteur privé, en:**

a) Développant des partenariats publics/privé, en particulier avec le secteur du tourisme et du voyage, les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), les entreprises de télécommunications, les syndicats du secteur du transport et les médias;

b) Encourageant les établissements touristiques, opérateurs et transporteurs à signer le Code de conduite dans le but de combattre le tourisme sexuel impliquant des enfants;

c) Encourageant les FAI et les télécommunications à faciliter les lignes vertes et à développer des programmes de protection des enfants en ligne.

107. **Enfin, afin de renforcer la coopération régionale et internationale, pour combattre efficacement ces phénomènes qui transcendent les frontières :**

a) le Gouvernement devrait renforcer les efforts entrepris en termes de partage d'informations et de coopération policière et judiciaire afin: i) d'identifier un plus grand nombre d'enfants victimes et de contribuer à alimenter la banque de données d'Interpol ; ii) d'appréhender les auteurs de ces crimes; et iii) de démanteler les réseaux de vente et de traite d'enfants;

b) les institutions de l'ONU et les partenaires techniques et financiers devraient mettre en place un cadre de coordination, afin d'inscrire les différentes actions menées dans la synergie, la cohérence et la complémentarité.