

AMNESTY INTERNATIONAL ÉFAI
Index AI : IOR 63/06/98

DOCUMENT PUBLIC
Londres, décembre 1998

ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE
La charte africaine des droits
et du bien-être de l'enfant

ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE

La charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant

« [...] l'enfant, compte tenu des besoins liés à son développement physique et mental, a besoin de soins particuliers pour son développement corporel, physique, mental, moral et social, et [...] a besoin d'une protection légale dans de
s conditions de liberté, de dignité et de sécurité ».

Préambule à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant

Introduction

C'est en 1979 que les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ont approuvé la Déclaration sur les droits et le bien-être de l'enfant africain¹. Onze années plus tard, en juillet 1990, une Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (la Charte africaine des enfants) était adoptée par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA : il s'agissait là du premier traité régional portant sur les droits fondamentaux de l'enfant. La Charte africaine des enfants est la codification par les États membres de l'OUA des responsabilités incombant à l'État, à la communauté et à l'individu en matière de protection et de promotion des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux de l'enfant. Cette Charte s'inspire en grande partie d'autres traités relatifs aux droits humains comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. La Charte africaine des enfants est issue des valeurs sociales et culturelles de l'Afrique, notamment celles ayant trait à la famille, à la communauté et à la société. Les auteurs de ladite Charte prennent en considération « les vertus de leur héritage culturel, leur passé historique et les valeurs de la civilisation africaine qui devraient inspirer et guider leur réflexion en matière de droits et de protection de l'enfant »².

¹. AHG/ST. 4.Rev.1, adoptée par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA lors de sa seizième session ordinaire, qui s'est tenue à Monrovia (Libéria) du 17 au 20 juillet 1979.

². Préambule à la Charte africaine des enfants.

Lorsque la Charte africaine des enfants a été adoptée, l'OUA notait avec inquiétude que « la situation de nombreux enfants africains due aux seuls facteurs socio-économiques, culturels, traditionnels, de catastrophes naturelles, de poids démographiques, de conflits armés, ainsi qu'aux circonstances de développement, d'exploitation, de la faim, de handicaps, [restait] critique »³. Plus de huit ans après l'adoption de ce traité, ces motifs d'inquiétude sont toujours d'actualité. Ils appellent une réponse urgente ainsi que des engagements sur le long terme⁴.

Le traité

Plusieurs aspects importants de cette Charte africaine des enfants s'inspirent du droit international et des normes existant en matière de droits humains – notamment de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant – pour renforcer la protection apportée à l'enfant qui, aux termes de l'article 1, s'entend « de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans »⁵. Les États parties doivent veiller à ce qu'aucun enfant ne participe directement à des hostilités et empêcher notamment tout recrutement d'enfants (article 22). Un traitement spécial doit être prévu pour les femmes enceintes et les mères de nourrissons et de jeunes enfants qui ont été reconnues coupables d'avoir enfreint la loi pénale (article 30). Les États parties sont tenus de décourager toute coutume, tradition,

³. Ibid.

⁴. Dans sa publication intitulée *Overcoming Human Poverty* [Vaincre la pauvreté dans le monde] et datée d'octobre 1998, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) recense 38 pays en Afrique dont les revenus correspondent à la définition de l'extrême pauvreté (c'est-à-dire l'indigence ou la misère, généralement définie comme l'incapacité à subvenir à ses besoins alimentaires les plus élémentaires). On estime que le nombre d'enfants qui, dans la région, sont actuellement obligés d'exercer un travail s'élève approximativement à 80 millions et que, pour ce qui est du niveau d'instruction, plus de 30 % des enfants en Afrique subsaharienne n'atteignent jamais la cinquième année d'école (âge : dix ans). Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) indique que 7,8 millions d'enfants dont la mère ou les deux parents sont morts du sida – soit près de 90 % des enfants devenus orphelins à cause de cette maladie – vivent en Afrique subsaharienne (cf. *Situation des enfants dans le monde, 1999 – Education*). L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime qu'entre 1,5 et 2,7 millions de personnes meurent chaque année de la malaria, que la plupart des victimes sont de jeunes enfants, et que 90 % des décès surviennent en Afrique subsaharienne (cf. le rapport du secrétaire général de l'ONU, *Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration mondiale et du Plan d'action adoptés lors du Sommet mondial pour les enfants, A/53/186, 22 juillet 1998*).

⁵. L'article 1 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant définit ce dernier comme « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

pratique culturelle ou religieuse incompatible avec les dispositions du traité (article 1(3)), et de prendre des mesures pour abolir les pratiques sociales et culturelles négatives, notamment les coutumes et les pratiques préjudiciables à la santé, voire à la vie de l'enfant, ainsi que celles constituant une discrimination à l'égard de l'enfant pour des raisons de sexe ou autres (article 21). Les enfants réfugiés ou déplacés à l'intérieur d'un pays se voient accorder les mêmes droits, notamment une protection appropriée et une assistance humanitaire, afin de pouvoir bénéficier de tous les droits inscrits dans le traité (article 23).

Dès que la Charte africaine des enfants sera entrée en vigueur, un Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (ci-après dénommé le Comité) constitué de 11 membres (articles 32 et 33) se chargera de contrôler le bon respect du traité par les États parties. Tout État partie sera tenu, dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la Charte africaine des enfants dans son pays, de remettre un rapport sur les mesures qu'il a prises pour en assurer la mise en œuvre, puis, par la suite, d'en soumettre un tous les trois ans (article 43)⁶. En outre, le Comité est habilité à recevoir toute plainte déposée par une personne, un groupe ou une organisation non gouvernementale reconnue par l'OUA, concernant tout domaine couvert par le traité (article 44)⁷. Le Comité a également le pouvoir de recourir à toute méthode appropriée pour enquêter sur toute question relevant du traité (article 45).

Quinze ratifications / adhésions sont nécessaires pour que la Charte africaine des enfants puisse entrer en vigueur. Huit ans après son adoption, 27 seulement des 53 États membres de l'OUA ont signé cet important traité régional, et 11 l'ont ratifié. Contraste saisissant, tous les pays africains – à l'exception de la Somalie – ont ratifié la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Si cela est un signe de la volonté des gouvernements africains de respecter les obligations imposées par le droit international en matière de protection et de promotion des droits des enfants, cela ne justifie pas qu'ils renoncent à ratifier cet instrument régional. Comme l'a expliqué à plusieurs reprises le secrétaire général de l'OUA, l'un des objectifs poursuivis dans l'adoption de la Charte africaine des enfants était d'apporter un complément à la Convention de l'ONU relative aux droits

⁶. L'article 44 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant impose aux États parties de soumettre un rapport tous les cinq ans.

⁷. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ne prévoit aucune procédure de communication individuelle.

de l'enfant afin d'inclure les réalités africaines, et non de produire un double de cette Convention⁸.

Les atteintes aux droits des enfants

⁸. Rapport du secrétaire général sur la position commune africaine et sur le plan d'action concernant le travail des enfants en Afrique, soixante-huitième session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, 1-6 juin 1998, Ouagadougou, Burkina Faso, CM/2076 (LXVIII).

Quotidiennement, de nombreux enfants africains sont victimes de violations graves de leurs droits fondamentaux. Les terribles conséquences qui en découlent ont des répercussions bien au-delà de l'enfance et représentent une menace directe pour la paix, la stabilité et le développement en Afrique⁹. En 1996, par exemple, 14 des 53 États membres de l'OUA étaient affectés par un conflit armé¹⁰. Cette année-là, l'OUA adoptait une résolution affirmant que l'utilisation d'enfants dans les conflits armés constituait une atteinte à leurs droits et devait être considérée comme un crime

⁹. En adoptant la déclaration sur la situation politique et socio-économique et sur les évolutions fondamentales en cours au niveau mondial, l'OUA a reconnu qu'il existait un lien entre droits humains, démocratie et développement (vingt-sixième session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, 9-11 juillet 1990, Éthiopie, AHG/Decl/ 1 (XXVI)).

¹⁰. Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, rapport du secrétaire général des Nations unies, A/52/871, 13 avril 1998.

de guerre¹¹. Malgré cela, la participation des enfants aux conflits en tant que soldats – ce que Graça Machel décrit comme « l'une des tendances les plus alarmantes des conflits armés »¹² – ne semble guère diminuer. Fin 1997, des informations faisaient état d'enfants de moins de dix-huit ans recrutés soit par des troupes gouvernementales, soit par des forces d'opposition, quand ce n'était pas les deux, pour prendre part à des conflits armés en cours ou achevés en 1996 ou en 1997 dans les pays africains suivants : l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, le Burundi, le Congo-Brazzaville, l'Éthiopie, le Libéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone, la Somalie et le Soudan¹³. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'au début de l'année 1998, l'Afrique comptait 3 481 700 réfugiés dont 16 % d'enfants de moins de cinq ans, 1 694 000 personnes déplacées ou dans une situation préoccupante, ainsi que 2 149 700 ex-réfugiés revenus dans leur pays et qui en étaient aux premiers

¹¹. Résolution 1659 (LXIV) sur la situation critique des enfants africains dans les conflits armés adoptée en juillet 1996 par le Conseil des ministres de l'OUA à Yaoundé (Cameroun). À la date où sont rédigées ces lignes, 20 États membres de l'OUA ont déjà signé le Statut d'une Cour pénale internationale permanente habilitée à juger toute personne poursuivie pour crimes de guerre, crimes de génocide, agression et crimes contre l'humanité. La liste des crimes de guerre perpétrés dans le cadre de conflits armés internationaux inclut notamment « le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités », et dans le cas de conflits armés internes, « le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou de les faire participer activement à des hostilités ». En outre, les États membres de l'ONU travaillent actuellement à l'élaboration d'un Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant afin de porter de quinze à dix-huit ans l'âge minimum requis aux termes de l'article 38 de ladite Convention pour pouvoir intégrer (de façon volontaire ou obligatoire) des forces armées et participer à des hostilités.

¹². Impact des conflits armés sur les enfants, rapport de Mme Graça Machel, expert auprès du secrétaire général de l'ONU, A/51/306, 26 août 1996. Le 1^{er} septembre 1997, le secrétaire général de l'ONU a nommé Olara Otunnu au poste de représentant spécial chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants.

¹³. Source : Rädä Barnen, Non aux enfants soldats !, document publié en 1998 par la Coalition pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats.

stades de la réintégration¹⁴. Sur le seul territoire du Rwanda, 400 000 enfants, pour beaucoup anciens réfugiés retournés dans leur pays, auraient perdu leurs parents¹⁵. En 1998, Amnesty International a recensé un certain nombre de pays africains, dont l'Algérie, l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tunisie et la Zambie, où des enfants sont victimes d'atteintes à leurs droits – entre autres d'exécutions extrajudiciaires ou arbitraires, de tortures ou de mauvais traitements (de viols notamment), de « disparitions » et d'enlèvements, de prises d'otages, d'expulsions forcées, de recrutement forcé, d'esclavage sexuel, ainsi que de blessures permanentes dues aux mines terrestres antipersonnel. Des enfants ont également été harcelés et soumis à des interrogatoires, le but étant d'exercer des pressions sur leurs parents en raison de leurs opinions politiques. Ces actes de violence ont été perpétrés aussi bien par des gouvernements que par des groupes armés d'opposition.

Un calendrier d'action

¹⁴. Rapport du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés : Assistance aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Afrique, A/53/328, 2 septembre 1998. Cf. également le rapport du Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés : l'assistance aux mineurs réfugiés non accompagnés, A/53/150, 26 août 1998.

¹⁵. Déclaration de Mme Sadako Ogata, Haut Commissaire de l'ONU pour les réfugiés, au troisième comité de l'Assemblée générale des Nations unies, 11 novembre 1998.

L'OUA a entrepris la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives pour tenter de résoudre quelques-uns des graves problèmes que rencontrent les enfants sur l'ensemble du continent africain. En juin 1998, l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA a approuvé la déclaration d'Addis-Abéba sur la violence contre les femmes découlant de pratiques traditionnelles nocives¹⁶. Parmi diverses recommandations, les auteurs de cette déclaration appellent les gouvernements africains à éliminer totalement ou au moins à réduire radicalement d'ici à l'année 2005 la pratique des mutilations génitales féminines (MGF)¹⁷. D'autres stratégies régionales passent notamment par l'application d'une position africaine commune et d'un plan d'action concernant le travail des enfants¹⁸, et par le fait d'accorder une importance accrue aux enfants dans le cadre des stratégies déjà existantes et des engagements pris, comme la Décennie de l'Éducation et les résolutions et déclarations sur le VIH et le sida en Afrique, qui sont des initiatives de l'OUA¹⁹.

Toutefois, face à l'ampleur et à la complexité des problèmes qui se posent, ces initiatives risqueraient de n'être que des solutions ad hoc et temporaires si elles étaient mises en œuvre en dehors du cadre de la Charte africaine des enfants. Cette dernière constitue un élément de base essentiel à toute stratégie régionale visant à promouvoir et à protéger les droits des enfants sur le continent.

¹⁶. Rapport du secrétaire général sur la vingt et unième session ordinaire de la commission du travail et des affaires sociales de l'OUA, juin 1998, CM/Dec (LXVIII).

¹⁷. Vingt-neuf pays africains abriteront des communautés pratiquant les MGF et on estime à quelque 100 millions les femmes et fillettes qui en auraient souffert. Les MGF peuvent être pratiquées durant la petite enfance ou l'enfance, au moment du mariage ou lors de la première grossesse. L'âge le plus courant semble se situer entre quatre et dix ans et deux millions de fillettes risqueraient, chaque année dans le monde, d'en être victimes. Cf. le Rapport du secrétaire général de l'ONU sur les pratiques traditionnelles ou coutumières affectant la santé des femmes et des fillettes, A/53/354, septembre 1998 ; on y trouvera des informations sur les initiatives lancées par l'ONU pour supprimer la pratique des MGF et sur les réformes législatives adoptées dans ce même but par les gouvernements de Côte d'Ivoire, Tanzanie, Togo et Ouganda.

¹⁸. cf. supra. note 8.

¹⁹. Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la résolution AHG/RES.251 (XXXIII) sur la Décennie de l'éducation en Afrique (1997-2006 : Programme d'action de la Décennie, section 5, paragraphe 11, soixante-huitième session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, 1^{er}-6 juin 1998, document CM/2077 (LXVIII). Cf. également le Rapport du secrétaire général sur le suivi des résolutions et déclarations de l'OUA concernant le VIH et le sida en Afrique, soixante-huitième session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, 1^{er}-6 juin 1998, document CM/2079 (LXVIII).

Au niveau national, ce traité représente un outil législatif important pour l'élaboration et la mise en pratique de grandes orientations en ce domaine. Le processus de mise en œuvre exigera des gouvernements qu'ils adoptent des mesures audacieuses afin que tous les droits figurant dans la Charte africaine des enfants deviennent progressivement réalité. Les gouvernements devront s'assurer que les réformes législatives s'accompagnent de changements véritables dans les conditions de vie des enfants. Cela impliquera notamment la révision de leur politique sociale et économique et l'attribution de fonds supplémentaires aux projets et aux initiatives destinés à améliorer concrètement le respect des droits fondamentaux des enfants, notamment des fillettes²⁰. Malgré la gravité de la crise de l'endettement que connaissent plusieurs États africains, il est possible de réaliser certains progrès pour autant qu'il y ait volonté et prévoyance politiques²¹.

Vers l'horizon 2001

²⁰. L'UNICEF a calculé à combien cela reviendrait de combler la différence entre les actuelles dépenses d'éducation et celles qu'il conviendrait d'engager pour parvenir à l'objectif de l'instruction primaire pour tous avant 2010. Il en coûterait globalement quelque 7 milliards de dollars US supplémentaires par an, c'est-à-dire moins que le budget consacré chaque année par les Américains pour des cosmétiques ou par les Européens pour manger des glaces. Cf. *Situation des enfants dans le monde, 1999 – Education*, publié en 1998 par l'UNICEF.

²¹. Ibid. Le Mozambique, par exemple, se voit contraint de consacrer près de la moitié de son budget au remboursement de la dette, soit plus qu'il n'affecte aux programmes conjugués de santé et d'enseignement primaire. La Tanzanie, quant à elle, n'est pas un cas atypique, pour qui le remboursement de la dette représente six fois les dépenses affectées à l'éducation. Cf. le rapport du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, A/53/41, 7 juillet 1998, pour toute information concernant les initiatives saluées par le Comité dans le domaine de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Au nombre de ces initiatives figurent celles prises par le gouvernement zimbabwéen en vue d'améliorer les conditions de vie et lutter contre la pauvreté, et qui se fondent notamment sur les possibilités pour les personnes vivant en zone rurale d'augmenter leurs revenus (CRC/C/3/Add.35) ; celles adoptées par le gouvernement mauricien en vue d'appliquer le programme national d'action pour la survie, le développement et la protection des enfants (CRC/C/3/Add.36) ; celles, aussi, mises en œuvre par le gouvernement éthiopien dans le domaine de l'information sur le VIH et le sida et des campagnes d'information sur les pratiques traditionnelles préjudiciables aux enfants (CRC/C/8/Add.27).

Dans trois ans, les gouvernements du monde entier doivent se réunir à l'ONU pour examiner dans quelle mesure ont été atteints les buts et les objectifs fixés en 1990 lors du Sommet mondial pour les enfants (le Sommet), et qui devaient être réalisés au plan mondial pour l'an 2000. Si certaines avancées ont été observées en Afrique dans cette direction, la situation des droits fondamentaux des enfants n'en demeure pas moins critique sur ce continent²². En ratifiant la Charte africaine des enfants, les gouvernements montreront qu'ils soutiennent les efforts entrepris au niveau mondial pour promouvoir le développement, la protection et la survie des enfants. Cela constituerait un geste important dans la perspective de la procédure de révision qui doit avoir lieu en 2001.

À échéance plus brève, l'OUA doit convoquer en janvier 1999 une Conférence ministérielle pour célébrer le cinquantenaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Amnesty International estime qu'il s'agit là d'une occasion unique, pour les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait, de ratifier en 1999 la Charte africaine des enfants afin que le traité entre en vigueur avant l'an 2000. Ce faisant, ces gouvernements s'engageront ainsi à promouvoir et protéger les droits des enfants, mais plus encore : ils réaliseront un investissement substantiel et de longue durée pour l'avenir de leur peuple et de leur région.

²². Rapport du secrétaire général sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration mondiale et du Plan d'action adoptés lors du Sommet mondial pour les enfants, A/53/186, 22 juillet 1998.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre Organization of African Unity: the African Charter on the Rights and Welfare of the Child. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - janvier 1999.

Vous pouvez également consulter le site ÉFAI sur internet : <http://efai.i-france.com>

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :