

Cap sur l'enfance : intégration régionale et respect des droits de l'enfant en Afrique de l'Ouest

Guillaume Lebrun-Petel

Cet article fait état des conséquences que le processus d'intégration régionale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a sur les droits de l'enfant ouest-africain. Il débute par un survol historique des 45 premières années de la CEDEAO et présente ses visées actuelles et passées. Il traite ensuite du cadre international régissant les droits de l'enfant, puis indique comment ces obligations se traduisent dans les politiques de

développement de la CEDEAO. Pour illustrer les conséquences de ce processus d'intégration économique sur les droits de l'enfant, une étude de cas de deux de ces droits – le droit à l'intégrité et le droit à la participation – est ensuite menée. En fin de compte, cet article cherche à rappeler que le développement véritable de l'Afrique de l'Ouest est conditionnel à une prise en considération sérieuse des droits et de la situation des enfants qui y vivent.

This article discusses the consequences that the regional integration of the Economic Community of West African States (ECOWAS) has on the rights of the child in West Africa. This piece begins with a historical overview of the first 45 years of ECOWAS and presents the organization's current and past objectives. It then discusses the international framework governing the rights of the child, and how

these obligations are translated into ECOWAS development policies. To illustrate the impact of this economic integration process on the rights of the child, a case study of two of these rights – the right to integrity and the right to participation – is then conducted. In its conclusion, this article argues that the true development of West Africa is conditional on a serious consideration of the rights and situation of the children in the area.

English Title: *Setting the course for childhood: Regional integration and respect for the rights of the child in West Africa*

* BCL/JD (McGill). L'auteur remercie la Professeure Nandini Ramanujam pour ses conseils et sa supervision lors de la rédaction de cet article. Il remercie également Jean-Pierre Petel et les quatre évaluateurs anonymes pour leurs précieux (et nombreux !) commentaires.

1. INTRODUCTION	160
2. BILAN DE LA CEDEAO À L'AUBE DE SON 45E ANNIVERSAIRE	163
2.1. UN ACCORD D'INTÉGRATION STRICTEMENT ÉCONOMIQUE (1975-1993)	163
2.2. UN ACCORD D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE, POLITIQUE, ET SOCIALE (1990- ...)	167
3. ÉVALUATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE LA CEDEAO ET DE LEUR RESPECT DES DROITS DE L'ENFANT	169
3.1. LES PRINCIPALES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DES ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO À L'ÉGARD DES DROITS DE L'ENFANT	169
3.1.1. <i>LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (CADHP)</i>	169
3.1.2. <i>LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT (CRDE)</i>	170
3.1.3. <i>LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS ET DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT (CADBE)</i>	171
3.2. L'ÉTAT DES LIEUX : LES POLITIQUES POST-RÉFORME DE LA CEDEAO ET LA PRISE EN COMPTE DES DROITS DE L'ENFANT	173
3.2.1. <i>LE DROIT DE L'ENFANT À L'INTÉGRITÉ</i>	177
3.2.2. <i>LE DROIT DE L'ENFANT À LA PARTICIPATION</i>	181
4. PISTES DE SOLUTION ET CONDITIONS NÉCESSAIRES À L'INCLUSION D'UN CADRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA CEDEAO	184
4.1. LA DÉCENTRALISATION DANS L'IMPLANTATION DES PROGRAMMES DE LA CEDEAO	184
4.2. UNE NOUVELLE FAÇON DE CONCEVOIR LE STATUT D'ENFANT EN AFRIQUE DE L'OUEST	187
5. CONCLUSION	189

1. INTRODUCTION

C'est le 30 mai 2019 qu'est entré en vigueur l'*Accord de zone de libre-échange continentale africaine* (ZLECAF). Cet accord vise à stimuler la productivité, l'indépendance et le dynamisme des marchés intra-africains pour faire du continent « la plus grande zone de libre-échange au monde »¹. Le processus d'intégration continental africain atteint ici un point culminant dans son élaboration, une élaboration qui a cours depuis plus d'un demi-siècle². La ZLECAF est ancrée dans les principes du « régionalisme coopératif » : c'est par l'existence et la coopération de différents sous-groupes d'intégration régionale que le continent africain pourra se sortir de l'impasse socio-économique dans laquelle il se trouve³.

L'intégration continentale de l'Afrique est donc possible en raison de l'existence de huit processus d'intégration régionale⁴ qui forment sa « composante de base »⁵. Toutefois, ces huit processus régionaux ne jouissent pas tous du même degré de succès ni de la même étendue d'objectifs. Un processus qui émerge naturellement du lot est celui de la *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO). Il s'agit du processus d'intégration

¹ Voir Banque africaine de développement, *Revue annuelle sur l'efficacité du développement*, 9^e éd, Abidjan, Groupe de la Banque africaine de développement, 2019 à la p 15.

² Voir Richard Gibb, « Regional Integration and Africa's Development Trajectory: Metatheories, Expectations and Reality » (2009) 30:4 *Third World Q* 701 à la p 704 [Gibb].

³ Voir CEA, Commission sur l'Union africaine et Banque africaine de développement, *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the continental free trade area about*, 8^e éd, Addis Ababa, 2017 à la p 11.

⁴ Ces huit accords régionaux se déclinent comme suit : l'Union du Maghreb arabe, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté d'Afrique de l'Est, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, la Communauté de développement de l'Afrique australe, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, et la Communauté des États sahélo-sahariens. Voir Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique, « Les Communautés économiques régionales (CER) de l'Union africaine » (3 août 2019), en ligne : [Nations Unies <un.org/fr/africa/osaa/peace/recs.shtml>](https://nations.unies.org/fr/africa/osaa/peace/recs.shtml).

⁵ Voir Olufemi Fajana, *Accelerating the Implementation of the ECOWAS Trade Liberalization Scheme*, Lagos, 2018 à la p 2 [Fajana].

régionale le plus ancien d'Afrique, en plus d'avoir l'un des mandats les plus englobants⁶. La population de la CEDEAO totalise plus de 350 millions d'individus répartis au sein de 15 pays⁷. Les institutions de la CEDEAO veillent depuis 1975 au développement économique de ses pays membres, un objectif auquel s'est ajouté, depuis la réforme de son traité fondateur en 1993, un mandat de développement politique et social⁸.

Les ajouts de 1993 au Traité de la CEDEAO engagent ses pays membres au respect des droits de la personne et au bien-être socio-économique de leur population. Ils soulignent le caractère particulier de la CEDEAO, en illustrant que ses objectifs débordent du champ purement économique auquel les autres processus régionaux africains – et la ZLECAF à l'échelle continentale – restent confinés. Ainsi, la CEDEAO est l'un des seuls processus d'intégration africains à voir ses efforts de développement économique directement confrontés à l'obligation d'assurer le respect des droits de la personne. En raison de cette particularité, la CEDEAO semble offrir un cadre de choix à l'Afrique de l'Ouest pour répondre aux enjeux socio-économiques auxquels elle fait face, notamment ceux engendrés par sa croissance démographique exponentielle.

En effet, il est probable que la population de l'Afrique de l'Ouest double d'ici 2045, ce qui entraînera de nombreux défis⁹. Par exemple, il est présentement estimé que la population de la région est constituée de près de 50% d'individus de moins de 15 ans¹⁰. C'est ainsi dire que plus de la moitié de la population de la région est considérée comme étant des « enfants » selon les standards internationaux du droit de la personne qui établissent à 18 ans l'âge de la majorité¹¹. Une population constituée de près de 50% d'enfants représente une situation exceptionnelle aujourd'hui¹². Cette croissance de la population jeune de la région, créée en

⁶ Voir *ibid* aux pp 2–6.

⁷ Le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Gambie, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo et le Ghana. Pour un survol des données démographiques de la région, voir OCDE, Centre de Développement, *Regional integration in Africa*, Séminaires du Centre de Développement, Paris, OCDE, 2002 [*Regional integration in Africa*].

⁸ Voir *Traité révisé*, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), 24 juillet 1993, (entrée en vigueur: 24 juillet 1993, adopté par la Commission de la CEDEAO) [*Traité révisé*].

⁹ Voir Amanda Bisong, « Youth unemployment, trade, and migration in West Africa: Lessons and opportunities » (27 novembre 2018), en ligne (blogue) : *International Centre for Trade and Sustainable Development* <ictsd.iisd.org/opinion/youth-unemployment-trade-and-migration-in-west-africa-lessons-and-opportunities>.

¹⁰ Voir USGS, « West Africa: Land Use and Land Cover Dynamics » (3 août 2019), en ligne : USGS Science for a changing world <eros.usgs.gov/westafrica/node/156> [West Africa: Land Use].

¹¹ Voir *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, art 1, (entrée en vigueur : 2 septembre 1990, adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989)

¹² Voir par ex OCDE, Centre de Développement, *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies du développement, Paris, OCDE, 2016 à la p 31; voir aussi Ambassade de France au Nigéria, *Situation démographique de l'Afrique de l'Ouest anglophone en 2017*, Abudja, Service économique régional d'Abudja, septembre 2017; certains pays Ouest-africains ont les taux de fertilité les plus élevés au monde : Niger (7.2), Mali (6.1), Nigéria (5.5), Gambie (5.4), voir The World Bank, « Fertility rate, total (births per woman) » (2020), en ligne: *The World Bank Group* <data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?year_high_desc=true>.

partie par une hausse des naissances et par une baisse de la mortalité infantile¹³, met au défi les filets de sécurité sociale des pays membres de la CEDEAO. Ces filets auront de plus en plus de difficulté à, d'abord, répondre immédiatement à la demande accrue de services et à, ensuite, affronter les problèmes futurs résultant de cette démographie nouvelle¹⁴. En fait, il est déjà observé que cette croissance se fait en phase avec une « érosion contemporaine des droits de l'enfant » en Afrique de l'Ouest¹⁵.

Il est d'ailleurs troublant de constater que la CEDEAO, malgré sa nature régionale et l'ampleur de ses objectifs socio-économiques sur papier, n'a toujours pas mis en place une politique régionale efficace pour trouver réponse à la question du bien-être de l'enfant ouest-africain. En effet, dans la région, les politiques se penchant sur cette question demeurent limitées aux législations nationales des États membres de la CEDEAO. Or, les enjeux de développement économique, politique, et social créés par cette hausse démographique ne peuvent être dissociés du mandat adopté par la CEDEAO en 1993 lors de la réforme de son Traité. Il semble dangereux de croire que le processus d'intégration régionale n'a pas de conséquences sur les droits de l'enfant et qu'ils ne doivent donc pas être considérés dans l'orientation de ses politiques de développement.

Dans ce texte, nous soutenons que le processus d'intégration de la CEDEAO menace le bien-être de l'enfant ouest-africain, principalement parce que ce dernier ne peut compter sur l'existence d'un cadre juridique capable d'assurer la réalisation de ses droits et de contenir les externalités négatives de l'intégration régionale. Notre objectif est de souligner qu'il est impératif que ceux-ci soient pris en compte dans l'élaboration des politiques de développement de l'organisation. Notre texte se divise en trois parties.

Premièrement, nous ferons un bilan des avancées de la CEDEAO depuis ses débuts il y a près de 45 ans. Il sera question des objectifs purement économiques établis par l'organisation à ses débuts, puis de sa réorientation dans les années 1990 qui a vu élargir sa raison d'être par l'inclusion, notamment, d'impératifs liés aux droits de la personne dans son mandat.

Deuxièmement, nous ferons une évaluation des failles dans l'application des politiques de développement de la CEDEAO en nous concentrant sur l'impact de celles-ci sur les droits de l'enfant. Nous étudierons ainsi comment deux des droits de l'enfant prescrits par les conventions internationales sur le sujet – soit le droit à l'intégrité et le droit à la participation – sont mis à mal par le processus de la CEDEAO.

Troisièmement, nous identifierons des pistes de solutions qui permettraient de mieux implanter un cadre de protection des droits de l'enfant au sein de la CEDEAO. Nous proposons deux avenues – l'une structurelle, l'autre conceptuelle – qui amenuiseraient les conséquences du processus d'intégration régionale sur les enfants.

¹³ Voir Jack A Goldstone, « Africa 2050: Demographic Truth and Consequences » (14 janvier 2019), en ligne: *Hoover Institute*, 2019 <www.hoover.org/research/africa-2050-demographic-truth-and-consequences>.

¹⁴ Voir Dieudonné Ouedraogo, « Atlas on Regional Integration in West Africa » (2007) à la p 15, en ligne (pdf) : *Organisation for Economic Co-operation and Development* <www.oecd.org/swac/publications/39802965.pdf>.

¹⁵ Voir Lere Amusan, « Child rights in ECOWAS: A continuation of the United Nations and African Union's positions on Child Rights? » (2018) 7:1 *J Afr Union Stud* 49 à la p 49 [notre traduction].

Avant de poursuivre, il convient de mentionner que cet article ne vise pas à critiquer le choix initial des pays ouest-africains de se lancer dans un processus d'intégration. Comme nous l'avons mentionné plus haut en traitant de la ZLECAf, la CEDEAO s'ancre dans un processus de développement continental large qui devrait ouvrir de nombreuses portes aux pays africains. De plus, si l'intégration est vue par plusieurs comme étant essentielle pour l'ensemble du continent¹⁶, nous constatons qu'elle l'est tout autant pour le développement de l'Afrique de l'Ouest. Nous cherchons plutôt à critiquer la façon avec laquelle la CEDEAO remplit ses obligations de réaliser les droits de la personne dans l'exécution de son mandat renouvelé de 1993, précisément à l'égard des droits de l'enfant. En fin de compte, cet article rappelle que tout effort de développement qui se veut efficace se doit de faire de la protection des droits de la personne un enjeu de première importance.

2. BILAN DE LA CEDEAO À L'AUBE DE SON 45E ANNIVERSAIRE

Dans cette section, il sera question de l'évolution de la structure et de la mission de la CEDEAO au cours des décennies. Nous ferons d'abord un survol des raisons qui ont poussé les États ouest-africains à s'intégrer. Pour ce faire, nous étudierons les piliers idéologiques de la CEDEAO dès 1975, puis les institutions et outils conçus pour réaliser le processus d'intégration. Ensuite, nous nous pencherons sur la réforme de 1993; une réforme ayant fait de la CEDEAO un processus d'intégration politique plus que strictement économique.

2.1. UN ACCORD D'INTÉGRATION STRICTEMENT ÉCONOMIQUE (1975–1993)

L'Afrique de l'Ouest était déjà intégrée de manière informelle avant l'époque coloniale. En effet, les populations locales circulaient librement d'un secteur à l'autre de la région pour y mener des activités économiques et culturelles¹⁷. Pendant la colonisation, c'est précisément la création « d'États » qui est venue contraindre le fonctionnement de cette intégration informelle¹⁸. Lors de la vague d'indépendances qui a déferlé sur l'Afrique de l'Ouest dans les années 1950-1960¹⁹, les discours prônant la renaissance d'une intégration régionale émergent. L'intégration est alors vue comme permettant de « mitiger les effets disruptifs de la formation arbitraire de frontières » par les puissances coloniales²⁰.

¹⁶ Voir Gordon McLord, Jeffrey D Sachs et Wing Thy Woo, « Understanding African Poverty: Beyond the Washington Consensus to the Millenium Development Goals Approach », *Africa in the World Economy: External Constraints, Regional Integration, and the Role of the State in Development and Finance*, présentée à la Banque de réserve sud-africaine, 13 et 14 juin 2005 à la p 32; voir Gibb, *supra* note 2 à la p 703.

¹⁷ Voir NU Commission économique pour l'Afrique, Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest, *An Assessment of progress towards regional integration in the Economic Community of West African State since its Inception*, mai 2015 à la p 14 [UN Integration].

¹⁸ Voir *ibid.*

¹⁹ Voir Alistair Boddy-Evans, « Chronological List of African Independence » (dernière modification le 25 janvier 2020), en ligne : [ThoughtCo. <thoughtco.com/chronological-list-of-african-independence-4070467>](http://ThoughtCo.com/chronological-list-of-african-independence-4070467).

²⁰ Voir Samuel Kehinde Okunade et Olusola Ogunnubi, « A “Schengen” agreement in Africa? African Agency and the ECOWAS Protocol on Free Movement » (2018) *J Borderland Stud* à la p 2 [notre traduction].

Après la décennie de tergiversations qui a suivi cette vague d'indépendances, 16 États ouest-africains décident de fonder la CEDEAO en 1975²¹. Sur une structure qui s'inspire de celle de la *Communauté économique européenne*²², la CEDEAO est alors constituée d'une *Conférence des chefs d'État*, d'un *Conseil des ministres* et d'un *Secrétariat exécutif*²³. Ces organes doivent s'assurer que l'organisation respecte les limites édictées par le Traité fondateur de la CEDEAO, et veiller à l'atteinte de ses objectifs tels qu'inscrits à son article 2(1) :

Le but de la Communauté est de promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité économique, particulièrement dans les domaines de l'industrie, des transports, des télécommunications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, du commerce, des questions monétaires et financières et dans le domaine des affaires sociales et culturelles avec pour objectif d'élever le niveau de vie de ses peuples, d'accroître et de maintenir la stabilité économique, de renforcer les relations entre ses membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain.

On y reconnaît majoritairement des objectifs clairs d'intégration économique qui ne diffèrent pas d'un simple accord commercial²⁴. Cependant, les termes « affaires sociales et culturelles » font penser que le Traité de la CEDEAO de 1975 lui confère un mandat qui englobe les enjeux socio-économiques. Or, l'article 2(2) dudit Traité, celui qui liste les étapes que la communauté devra suivre pour réaliser son mandat, nous en dit plus sur les visées véritables de la CEDEAO. En effet, les six étapes inscrites à cet article sont strictement d'ordre économique. Ce sont elles qui constitueront la matrice des politiques de développement de la CEDEAO pendant ses 18 premières années d'existence²⁵.

Ces étapes cherchent à rendre effectif le *Programme de libéralisation du commerce* de la CEDEAO²⁶. Ce programme constitue l'épine dorsale des politiques de développement de l'organisation à l'époque. Il vise à stimuler l'économie de la région en abolissant les tarifs douaniers, les taxes, et les restrictions quantitatives et administratives sur les marchandises²⁷. Le programme prévoit aussi établir une zone de libre-circulation pour les individus à partir de 1979²⁸. Ainsi, suivant ces étapes, le développement de l'Afrique de l'Ouest n'est pas compris

²¹ En 1975, les membres de la communauté sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Gambie, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, le Sierra Leone, le Togo, le Ghana, et la Mauritanie. La Mauritanie n'est plus membre de la CEDEAO depuis 2002, ce qui porte le nombre de membres à 15 pays. Voir Enyinna S Nwauche, « Regional economic communities and human rights in West Africa and the African Arabic Countries », dans Anton Bösl et Joseph Diescho, dir, *Human Rights in Africa: Legal Perspectives in their Protection and Promotion*, Windhoek, Macmillan Education Namibia, 2009, 319 à la p 320 [Nwauche].

²² Voir *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, RTNU 4300, cinquième partie à la p 119 (entrée en vigueur: 1er janvier 1958).

²³ Voir *Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, 28 mai 1975, RTNU 14843 art 4 [*Traité de la CEDEAO*].

²⁴ Voir Nneoma Nwogu, « Regional integration as an instrument of human Rights: Reconceptualizing ECOWAS » (2007) 6:3 J Human Rights 345 à la p 348 [Nwogu].

²⁵ Voir *Traité de la CEDEAO*, supra note 23; voir aussi Nwogu, *ibid*.

²⁶ *Ibid* arts 2(a)–(f).

²⁷ Voir *ibid*.

²⁸ Voir *ibid* art 2(d).

comme devant se faire dans un contexte de protection des droits de la personne. Au contraire, il est pensé que c'est par la force du marché seule que ce développement se réalisera²⁹.

Toutefois, les efforts de libéralisation de l'espace CEDEAO se heurtent rapidement à de nombreux obstacles. Une fois l'organisation créée, les discours cherchant à réduire l'influence « de la formation arbitraire de frontières » coloniales se font moins audibles. Au contraire, les États membres se montrent très réticents à l'idée d'abandonner certains de leurs pouvoirs au profit d'une organisation régionale³⁰. Ceci s'illustre par un défaut des États à ratifier les protocoles permettant d'opérationnaliser les six étapes du processus d'intégration dont il a été question ci-haut³¹. L'une des raisons identifiées pour expliquer ce manque d'engagement envers la CEDEAO est le niveau de développement grandement inégal entre ses différents États membres³². Il s'ensuit que les moteurs économiques de la région, comme le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire, s'investissent par à-coups dans le développement de l'organisation de crainte d'en subir les contrecoups³³.

Outre le manque d'engagement des États membres, le climat international particulièrement difficile dans lequel se déroulent les premières années d'intégration fait naître des contraintes additionnelles. Dans les années 1980, en raison du développement décevant de l'Afrique de l'Ouest et du désordre économique mondial, l'ensemble des pays membres de la CEDEAO a eu recours au système de prêts du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale³⁴. Des politiques d'ajustement structurel leur furent ensuite imposées pour tenter d'accélérer, entre autres, la formalisation de leurs économies³⁵. Il était alors perçu que l'échec du *Programme de libéralisation commerciale* de la CEDEAO était en partie attribuable à l'existence d'« activités commerciales parallèles » nuisant au développement économique de la région³⁶. Or, cette ingérence internationale vint radicaliser la libéralisation des marchés dans l'espace CEDEAO, sans que cette libéralisation ne soit pensée dans le cadre régional qui lui avait été initialement attribué. Ceci a eu comme conséquence de rendre des « aspects clés de l'intégration régionale [...] plus difficiles à concevoir et à maintenir »³⁷. Les données viennent d'ailleurs soutenir que ces politiques d'ajustement structurel ont eu des effets limités sur le développement économique de la région. Par exemple, de 1980 à 1993, le taux de croissance moyen pour l'Afrique de l'Ouest

²⁹ Voir *Nwogu*, *supra* note 24 à la p 349.

³⁰ Voir Ibrahim A Gambari, *Political and comparative dimensions of regional integration: The Case of ECOWAS*, (NJ: Humanities Press International, 1991) à la p 43–44 [*Gambari*].

³¹ Voir *ibid* à la p 44, voir par exemple les analyses faites sur le Niger et le Nigéria, ou celles sur le Mali et la Côte d'Ivoire.

³² Voir *ibid*, à la p 43.

³³ Voir *ibid* aux pp 43–44.

³⁴ Voir Kofi Oteng Kufuor, *The Institutional Transformation of the Economic Community of West African States*, London, Routledge, 2006 à la p 42 [Kufuor]. Voir aussi David Hulme, « The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise » (2010) BWPI Working Paper No 100 à la p 8 [Hulme].

³⁵ Voir Kate Meagher, « A Back Door to Globalisation? Structural Adjustment, Globalisation & Transborder Trade in West Africa » (2003) 30:95 *R African Pol Econ* 57 à la p 57.

³⁶ Voir *ibid*. Bien que le mot « parallèle » ait été privilégié dans cette source, ces activités ont toutes les caractéristiques de ce qu'on pourrait appeler des « activités commerciales informelles ».

³⁷ Voir *Gambari*, *supra* note 30 à la p 60 [notre traduction].

n'a été que de 1%, alors que son revenu par habitant a diminué de moitié³⁸. Il s'agit ici d'une différence remarquable avec le taux de croissance élevé dont jouissaient certains pays ouest-africains avant la création de la CEDEAO, notamment les anciennes colonies françaises³⁹.

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), dans son rapport annuel de 1987, a noté que les politiques d'ajustement structurel « ont eu un effet important sur le bien-être de l'enfant » en Afrique, principalement en augmentant le nombre de familles vivant dans la pauvreté et en torpillant le financement gouvernemental aux services sociaux de base⁴⁰. Par exemple, il est estimé que le Nigéria a subi une chute de près de 20% du taux de scolarisation des enfants d'âge primaire à la suite de l'adoption de telles politiques⁴¹.

À l'aube des années 1990, il est alors clair que la croissance économique durable de l'Afrique de l'Ouest ne pourra dépendre ni de l'application de politiques d'ajustement structurel ni de la simple force de son marché commun libéralisé⁴². Au contraire, il devient clair que c'est le manque de considération portée au rôle important de la pauvreté des populations qui permet d'expliquer l'achoppement des processus de développement précédemment privilégiés. Utiliser la pauvreté comme donnée de base pour concevoir les politiques de développement permettrait d'assurer que ces dernières « poursuivent des fins (l'amélioration des conditions de vie) plutôt que des moyens (la croissance économique) »⁴³. Dans le cas du bien-être de l'enfant, se concentrer sur la pauvreté nous permet de mieux comprendre ce que celle-ci représente pour les tout-petits : la pauvreté est la source de nombre de violations de leurs droits fondamentaux⁴⁴.

Bref, les premières années de fonctionnement de la CEDEAO ont été turbulentes et sont caractérisées par un échec des objectifs de développement économique que cherchait l'organisation à ses débuts. Ces années sont aussi marquées par une détérioration des conditions de vie des plus vulnérables dans la région. Cependant, en parallèle, il s'opère une transition

³⁸ Voir Uka Ezenwe, « Regional Dimensions of Structural Adjustment in West Africa » (1997) 32:3 *Intereconomics* 134 à la p 136.

³⁹ Les cas du Sénégal et de la Côte d'Ivoire sont particulièrement intéressants en raison des différences de croissance marquée depuis l'entrée en vigueur de la CEDEAO et l'intervention du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Voir International Labor Rights Fund, The World Bank and IMF Policies in Cote d'Ivoire: Impact on Child Labor in the Cocoa Industry, Washington DC, 2005. Voir aussi Gareth Austin, « African Economic Development and Colonial Legacies », (2010) 1 R Intl Politique Développement 11 aux pp 20–32.

⁴⁰ Voir UNICEF, *Annual Report 1987*, New York, UNICEF, 1987 à la p 6 [notre traduction].

⁴¹ Voir Joel B Babalola, Geoffrey Lungwangwa et Augustus A Adeyinka, « Education Under Structural Adjustment in Nigeria and Zambia », (1999) 34:1 *McGill J Education* 79 à la p 89. Voir aussi UNICEF, *Adjustment with a human face*, vol 1, UNICEF, 1987 à la p 34.

⁴² Voir *ibid* à la p 50. Voir aussi Kato Gogo Kingston, « The Impacts of the World Bank and IMF structural Adjustment Programmes on Africa: The Case Study of Cote d'Ivoire, Senegal, Uganda, and Zimbabwe » (2011) 1:2 *Sacha J Pol'y Strategic Stud* 110.

⁴³ Voir Hulme, *supra* note 34 à la p 8 [notre traduction]. Voir aussi UNDP, *Human Development Report 1990*, 1ère édition, New York, Oxford University Press, 1990. Il s'agit du premier *Rapport sur le développement humain* publié par le Programme des Nations unies pour le développement, une publication qui est maintenant sous presse annuellement. La réorientation des efforts vers les « fins » du développement dont nous avons fait mention dans le texte y est abondamment traitée.

⁴⁴ Voir Uché Ewelukwa Ofodile, « The Universal Declaration of Human Rights and the African Child Today: Progress or Problem? » (2009) 25:37 *Am U Intl L Rev* 37 à la p 62 [Ofodile].

sur la scène internationale dans la façon dont les politiques de développement doivent être poursuivies.

2.2. UN ACCORD D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE, POLITIQUE, ET SOCIALE (1990– ...)

Paradoxalement, bien que la décennie des années 1980 ait été difficile pour la CEDEAO, la crise économique et le délitement des conditions de vie dans la région ont fait ressortir de « nouvelles possibilités de poursuivre plus vigoureusement l'intégration régionale »⁴⁵. En effet, les efforts de coopération reprirent les devants dans les discours des décideurs politiques avec l'ambition de développer des programmes de redressement de l'économie à l'échelle régionale⁴⁶.

Ainsi, la CEDEAO voit sa raison d'être repensée : plus qu'un accord d'intégration économique, elle ambitionne maintenant l'intégration politique et sociale de ses États membres. Cette réflexion culmine en 1993 avec l'adoption du Traité révisé de la CEDEAO. Si la seconde mouture du Traité reprend mot pour mot les six étapes visant à mener au *Programme de libéralisation du commerce* déjà inscrites au Traité de 1975⁴⁷, les dispositions de son article 4 – « principes fondamentaux » – y apportent une addition toute particulière. De fait, cet article prévoit que l'intégration économique dans la région doit se faire en respect des droits tels qu'édictés par la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*⁴⁸ (CADHP). L'intégration doit aussi veiller à la réalisation de la « justice économique et sociale et [de la] participation populaire au développement »⁴⁹. Il s'agit alors de faire de la CEDEAO un « processus d'intégration régionale *people-centred* »⁵⁰, qui conçoit enfin que le développement de la région ne sera possible que s'il y a conscience que l'atteinte d'objectifs économiques entraîne des conséquences éminemment politiques à considérer⁵¹.

Cette réorientation de la mission de la CEDEAO s'accompagne aussi d'une refonte de ses institutions, rendant dès lors la gouvernance des droits de la personne davantage possible. Cette refonte s'ancre dans le courant institutionnaliste de l'époque, qui conçoit qu'une corrélation directe existe entre la qualité des institutions gouvernant une région et le potentiel de développement de celle-ci⁵².

L'article 13 du Traité révisé crée un *Parlement de la Communauté renforcé*, ayant la compétence de faire des recommandations par rapport – outre les enjeux économiques – à l'intégration sociale, aux droits de la personne, et aux domaines afférents à la jeunesse comme

⁴⁵ Voir *Gambari*, *supra* note 30 à la p 61.

⁴⁶ Voir Peter Robson, *Integration, Development and Equity: Economic integration in West Africa*, 2ème édition, London, Routledge, 1987 à la p 1287.

⁴⁷ Voir *Traité révisé*, *supra* note 8, art 3.

⁴⁸ Voir *ibid*, art 4(g).

⁴⁹ Voir *ibid*, art 4(h).

⁵⁰ Voir *Regional integration in Africa*, *supra* note 7 à la p 16; voir ECOWAS Commission, *Regional Strategic Plan 2011-2015*, Abuja, 2010 à la p 3.

⁵¹ Voir Nwauche, *supra* note 21 à la p 320.

⁵² Voir Wouter Vandenhoe, « Children's rights and sustainable development from a "Law and Development" Perspective » dans Claire Fenton-Glynn, dir, *Children's Rights in Sustainable Development: Implementing the UNCRC for Future Generations*, New York, Cambridge University Press, 2019, p 13.

l'éducation, la santé publique et le sport⁵³. Bien que le *Parlement* ne jouisse que d'un pouvoir de recommandation, un pouvoir de contrainte est désormais conféré à la nouvelle *Conférence des chefs d'État et de gouvernement*, qui agit comme tête dirigeante de la CEDEAO et à qui incombe la réalisation des objectifs inscrits au *Traité révisé*⁵⁴. Ce pouvoir de supranationalité permet de contourner les volontés individuelles des États sur les enjeux afférents à la raison d'être de la CEDEAO. Il a été ajouté au *Traité* pour solutionner les problèmes de politiques publiques débordant des juridictions individuelles de ses États membres, comme les risques économiques systémiques⁵⁵. De plus, le *Traité révisé* prévoit la création d'un *Conseil économique et social* ayant un pouvoir de conseil sur l'orientation des politiques publiques⁵⁶. Finalement, et de manière très importante, il prévoit aussi la création d'une *Cour de Justice de la Communauté* complètement indépendante⁵⁷. Cette cour détient un pouvoir contraignant tant sur la Communauté que sur ses États membres et les individus y résidant⁵⁸. Elle peut donc se prononcer sur des cas de violation du *Traité* de la CEDEAO et de ses protocoles, notamment sur les questions de droits de la personne prévues par le *CADHP*⁵⁹. Pour juger de ces violations et de la portée de son mandat, la *Cour* a aussi la possibilité de s'appuyer sur la jurisprudence d'autres cours de justice, comme celle de la *Cour internationale de justice*⁶⁰.

Il faut toutefois se garder d'interpréter cette réforme institutionnelle comme étant un abandon des visées d'intégration économique de la CEDEAO. En effet, le pouvoir de supranationalité attribué à la *Conférence* a été pensé pour réduire le coût transactionnel lié à l'implantation de la zone de libre-échange⁶¹. La CEDEAO serait ainsi mieux équipée pour faciliter la coopération de ses membres et constituerait alors un « mécanisme d'action collective à faible coût » sur tous les niveaux⁶².

En bref, la révision du *Traité* fondateur de la CEDEAO rend possible la prise en compte d'impératifs de droits de la personne au sein du processus d'intégration régionale. En théorie, il s'ensuivrait que les tumultes économiques traversés par la CEDEAO dans les années 1980 ne se reproduisent pas, et que l'intégration des économies ouest-africaines se fasse avec une amélioration des conditions de vie des plus vulnérables. Malheureusement, nous verrons que ce n'en fut pas le cas.

⁵³ Voir *Traité révisé*, *supra* note 8, art 13. Voir aussi Nwauche, *supra* note 21 à la p 329.

⁵⁴ *Ibid*, arts 7, 9(4); voir aussi Jerry Ukaigwe, *ECOWAS Law*, London, Springer, 2016 à la p 210.

⁵⁵ Voir Kufuor, *supra* note 34 à la p 55.

⁵⁶ Voir *Traité révisé*, *supra* note 8, art 14(1)(2).

⁵⁷ Voir *ibid*, art 15.

⁵⁸ Voir *ibid*.

⁵⁹ Voir *Protocole additionnel portant amendement du préambule, des articles 1er, 2, 9, 22 et 30 du protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté ainsi que de l'article 4 paragraphe 1 de la version anglaise dudit protocole*, 19 janvier 2005, Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, art 9(4). Voir aussi Nwauche, *supra* note 21 à la p 331.

⁶⁰ Voir *Protocole A/P.1/7/91 Relatif à la Cour de justice de la Communauté*, 6 juillet 1991, Journal Officiel de la CEDEAO, art 19(1).

⁶¹ Voir Kufuor *supra* note 34 à la p 4.

⁶² *Ibid* [notre traduction].

3. ÉVALUATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE LA CEDEAO ET DE LEUR RESPECT DES DROITS DE L'ENFANT

Dans cette section, nous constatons que la transition de la CEDEAO d'un processus d'intégration économique à un processus d'intégration politique est en partie un échec. Cet échec est d'autant plus visible quand on étudie le peu de progrès accomplis à l'égard des droits de l'enfant. D'abord, nous verrons la portée des obligations qui incombent aux États membres de la CEDEAO en vertu des standards internationaux et continentaux sur les droits de l'enfant. Ensuite, il sera question de la façon dont ces obligations sont aujourd'hui mises en œuvre au sein des politiques de développement de l'organisation. Pour conclure cette section, nous évaluerons les conséquences concrètes qu'a le processus d'intégration sur deux droits de l'enfant, soit son droit à l'intégrité, et son droit à la participation.

3.1. LES PRINCIPALES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DES ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO À L'ÉGARD DES DROITS DE L'ENFANT

La mention de la *CADHP* à l'article 4(g) du Traité révisé crée une porte d'entrée à l'inclusion des standards additionnels de protection des droits de l'enfant au sein du cadre établi par la CEDEAO. De plus, en parallèle avec la révision du Traité dans les années 1990, une multitude de documents veillant à protéger les droits de l'enfant émergèrent sur la scène internationale. Les objectifs de la CEDEAO et de ses États membres devraient théoriquement y être agencés.

3.1.1. LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (*CADHP*)

La *CADHP* a été pensée et développée pour répondre spécifiquement aux besoins de l'Afrique, des besoins qui ne trouvaient pas de réponse adéquate au sein des autres conventions internationales sur les droits de la personne⁶³. Adoptée par l'ancêtre de l'Union africaine, elle est entrée en vigueur en 1986 pendant les tumultes économiques frappant le continent. Elle est considérée comme étant un outil continental de droits de la personne englobant et avant-gardiste⁶⁴. En effet, au contraire de nombre d'accords continentaux et internationaux de ce type, la *CADHP* conçoit que les droits économiques, sociaux et culturels (ESC) doivent être placés sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques⁶⁵. Elle exprime d'ailleurs, dans son préambule, que dans un contexte de développement démocratique, l'accomplissement des droits ESC est un préalable à la garantie de la « jouissance des droits civils et politiques »⁶⁶.

La prise en considération des droits ESC par la *CADHP* n'est pas un élément à négliger ici. De fait, il est désormais largement reconnu que toute politique cherchant à réduire la pauvreté doit se faire dans un cadre de protection des droits de la personne permettant la garantie des

⁶³ Voir Dejo Olowu, « The Regional System of Protection of Human Rights in Africa » dans Julia Sloth-Nielsen, dir, *Children's Rights in Africa: A Legal Perspective*, London, Routledge, 2016, 13 à la p 15.

⁶⁴ Voir *ibid.*

⁶⁵ Voir Sisule Fredrick Musungu, « Economic Integration and Human Rights in Africa: A Comment on Conceptual Linkages » (2003) 3:1 African Hum Rights LJ 88 à la p 90.

⁶⁶ Voir *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*, 27 juin 1981, OAU Doc CAD/LEG/67/3 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986) aux para 7-8 du préambule.

droits ESC⁶⁷. De plus, les enfants sont aujourd'hui « surreprésentés parmi les populations pauvres » d'Afrique et donc particulièrement concernés par la réalisation des droits ESC⁶⁸.

Nous notons ici l'existence du droit à l'éducation⁶⁹, de droits familiaux⁷⁰ et de droits collectifs dans la *CADHP*⁷¹, tous d'intérêt aux fins du présent article. Cette charte prescrit aussi, à l'article 18(3), que l'obligation de protéger les droits de l'enfant, comme prescrite par les autres conventions internationales sur ce sujet, incombe à chaque État africain⁷². Ceci implique donc que tout adhérent au cadre continental de la *CADHP* s'engage à reconnaître une panoplie d'autres d'outils internationaux à l'égard des enfants, sans toutefois qu'il soit mentionné si cette obligation comprend les outils développés après la date d'entrée en vigueur de la *CADHP*, soit en 1986.

Les droits de la personne et des enfants prennent dès lors une dimension extrêmement large pour la CEDEAO et ses États membres qui, ayant tous ratifié la *CADHP* individuellement⁷³, se voient dans l'obligation d'assurer leur protection. De plus, outre l'article 4 du Traité révisé voulant que les droits prescrits par la *CADHP* soient respectés, l'article 56 du Traité révisé indique que la réalisation de la *CADHP* doit dicter comment se fait la coopération à l'intérieur du cadre établi par la CEDEAO⁷⁴. La protection des droits ESC, notamment ceux des enfants, doit donc être au cœur du processus de développement de l'Afrique de l'Ouest⁷⁵.

3.1.2. LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT (CRDE)

Adoptée par les Nations Unies puis entrée en vigueur en 1990, la *CRDE* est aujourd'hui l'un des traités internationaux de droits de la personne les plus reconnus et acceptés⁷⁶. Elle partage avec la *CADHP* une vision extrêmement étendue des droits de la personne qui inclut, elle aussi, les droits ESC⁷⁷. En plus d'être intégrés dans le cadre de protection des droits de la personne de la CEDEAO par l'entremise de l'article 18(4) de la *CADHP*, les États membres de la CEDEAO ont tous respectivement ratifié cette convention⁷⁸. Fait important à noter, la

⁶⁷ Voir Danwood M Chirwa, « Combating child poverty: The role of economic, social and cultural rights » dans Julia Sloth-Nielsen, dir, *Children's Rights in Africa: A Legal Perspective*, London, Routledge, 2016 à la p 92.

⁶⁸ Voir *ibid* à la p 91 [notre traduction].

⁶⁹ Voir *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*, *supra* note 65, art 17(1).

⁷⁰ Voir *ibid*, art 18.

⁷¹ Voir par ex *ibid*, arts 19–24.

⁷² Voir *ibid*, art 18(3).

⁷³ Voir Musungu, *supra* note 65 à la p 90.

⁷⁴ Voir *Traité révisé*, *supra* note 8, art 56.

⁷⁵ Voir Musungu, *supra* note 65 à la p 90.

⁷⁶ Voir Chirwa, *supra* note 67 à la p 95 n 10.

⁷⁷ Voir Save the Children, « UN Convention on the Rights of the Child (UNCRC): An International Agreement for Child Rights » en ligne : [Save the Children <savethechildren.org.uk/what-we-do/childrens-rights/united-nations-convention-of-the-rights-of-the-child>](http://savethechildren.org.uk/what-we-do/childrens-rights/united-nations-convention-of-the-rights-of-the-child).

⁷⁸ Voir Humanium, « Signatory States and Parties to the Convention on the Rights of the Child », en ligne : [Humanium <humanium.org/en/convention/signatory-states/>](http://humanium.org/en/convention/signatory-states/).

CRDE prescrit à l'article 2(1) que l'obligation de respecter les droits de l'enfant se limite à tout enfant « relevant de leur juridiction »⁷⁹.

La *CRDE* a aussi fondamentalement changé la façon dont sont perçus les enfants dans l'imaginaire collectif⁸⁰. En effet, elle a permis aux États de prendre conscience des conséquences que peuvent avoir leurs politiques sur les droits de l'enfant, notamment en le considérant à présent comme détenteur de droits⁸¹; comme étant un « sujet de droit »⁸². Cette considération de l'enfant entraîne la reconnaissance de ses droits, pour lesquels toute contravention devrait entraîner punition. Peu importe le contexte dans lequel elle est vécue, l'enfance devient dès lors un moment unique de la vie humaine qui nécessite une attention particulière pour assurer la complétude de ses besoins⁸³.

Une manifestation de ce changement de conception radical est l'un des principes fondamentaux de la *CRDE*, soit celui de la « participation » de l'enfant à la prise de décisions qui l'affectent⁸⁴. Ainsi, la *CRDE* ne conçoit pas que l'agentivité d'un adulte est l'élément essentiel permettant la réalisation des droits ESC de l'enfant. Au contraire, c'est l'agentivité de ce dernier que l'on doit mettre de l'avant⁸⁵. Il en résulte une intrusion importante au sein de la relation parent-enfant, une relation qui avait jadis été reléguée à la sphère de la vie privée. Ce n'est plus le parent qui est le plus grand responsable de la réalisation des droits de l'enfant-sujet-de-droit, mais l'État⁸⁶. Nous reviendrons sur le droit à la participation de l'enfant.

3.1.3. LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS ET DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT (CADBE)

Adoptée en 1990 et entrée en vigueur en 1999, la *CADBE* s'ancre dans la lignée de la *CADHP* et de la *CRDE* à l'égard de la protection des droits ESC. Elle a d'ailleurs été identifiée comme étant l'accord régional de droits de la personne le plus progressiste en raison de l'étendue de la garantie qu'elle offre à ces droits⁸⁷. Considérée comme étant une convention phare de l'Union africaine, la simple ratification de la *CADHP* par un État lui impose automatiquement

⁷⁹ Voir *Convention internationale des droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, art 2(1), (entrée en vigueur : 2 septembre 1990) [*CRDE*].

⁸⁰ Voir Julie M Davis, « Reimagining Children's Rights through the Prism of Sustainable Development Implications for Educating Children and Young People », dans Claire Fenton-Glynn, dir, *Children's Rights in Sustainable Development: Implementing the UNCRC for Future Generations*, New York, Cambridge University Press, 2019, 33 à la p 39.

⁸¹ Voir *ibid.*

⁸² Voir Chirwa, *supra* note 67 à la p 95 n 10.

⁸³ Voir Priscilla Alderson, « Children's Rights : A new approach to studying childhood », dans Helen Penn, dir, *Understanding Early Childhood : Issues and Controversies*, 2 éd, R-U, McGraw-Hill Education, 2014 139 à la p 139.

⁸⁴ Voir Geraldine Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*, (1995), Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, aux pp 294–295.

⁸⁵ Voir Chirwa, *supra* note 67 à la p 93.

⁸⁶ Voir *ibid* aux pp 93–94.

⁸⁷ Voir Amanda Lloyd, « The African Regional System for the Protection of Children's Rights », dans Julia Sloth-Nielsen, dir, *Children's Rights in Africa: A Legal Perspective*, London, Routledge, 2016 à la p 33.

toutes les obligations découlant de la *CADBE*⁸⁸. Tous les membres de la CEDEAO, incluant les États qui n'ont pas ratifié cette charte comme le Libéria et la Guinée-Bissau, y sont donc automatiquement assujettis.

La *CADBE* n'est pas qu'un simple retraitement de la *CRDE*, elle amplifie au contraire les droits conférés par cette dernière en les particularisant à la situation des enfants d'Afrique. Par exemple, elle met en place un cadre juridique permettant d'encadrer certains des problèmes endémiques du continent, comme le mariage des enfants, le travail et le trafic d'enfants, et la situation des enfants soldats⁸⁹.

L'une des différences les plus notables entre la *CRDE* et la *CADBE* est l'ampleur du fardeau qu'impose la première sur l'État sur la question des droits de l'enfant. Trois éléments de la *CADBE* illustrent cette idée avec force.

Premièrement, cette charte considère que les droits de l'enfant sont « indivisibles » et « interdépendants », ce qui veut dire qu'un État ne saurait déroger à l'un d'eux sans violer la nature sacrée des autres⁹⁰. En pratique, ces deux éléments s'illustrent par l'absence de clause de dérogation au sein de la *CADBE*, une caractéristique qui la différencie des autres instruments internationaux des droits de la personne⁹¹.

Deuxièmement, la *CADBE* et la *CRDE* ont des définitions différentes du « principe de l'intérêt supérieur de l'enfant » – le principe voulant que toutes les décisions de l'État prises au nom de l'enfant, en tant que sujet de droits, soient dans son plus grand intérêt. En effet, la *CADBE* prescrit à l'article 4(1) que ce principe est « *la* considération primordiale »⁹² au respect des droits de l'enfant, alors que la *CRDE*, à l'article 3(1), le perçoit comme n'étant « *[qu']une* considération primordiale »⁹³ parmi d'autres. Cette distinction implique que l'enfant africain, en théorie, ne peut voir les décisions le concernant mitigées par des intérêts lui étant contraires, ce qui devrait amplifier le nombre de décisions judiciaires et de politiques publiques lui étant favorables⁹⁴. L'Union africaine a ainsi décidé de ne pas suivre l'approche pragmatique des Nations Unies, qui concevait que des contraintes budgétaires ou encore la protection des droits des personnes adultes pouvaient primer sur l'intérêt des enfants dans certaines situations⁹⁵.

Troisièmement, la *CADBE* impose une obligation de respecter les droits de *tous* les enfants, qui qu'ils soient et où qu'ils soient. En effet, si l'article 2(1) de la *CRDE* limite l'obligation des États aux enfants « relevant de leur juridiction », la *CADBE* se garde de circonscrire la portée

⁸⁸ Voir *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, 11 juillet 1990, CAD/LEG/153/REV 2 5, au préambule para 2.

⁸⁹ Voir *ibid*, arts 15, 21, 22.

⁹⁰ Voir Olowu, *supra* note 63 à la p 17.

⁹¹ Voir *ibid*; voir aussi *Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v Nigeria* (1998), African Comm on Human and Peoples' Rights, No 105/93, *12th Activity Report of the ACHPR*.

⁹² Voir *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, *supra* note 88, art 4(1) [les italiques ont été ajoutés].

⁹³ Voir *CRDE*, *supra* note 79, art 3(1) [les italiques ont été ajoutés].

⁹⁴ Voir Nigel Cantwell, « Are Children's rights still Human? », dans Antonella Invernizzi, dir, *The Human Rights of Children*, New York, Routledge, 2011, aux pp 64–65.

⁹⁵ Voir *ibid* aux pp 49–52.

des obligations qu'elle impose⁹⁶. Cette troisième manifestation de l'important fardeau que la *CADBE* place sur les États africains est d'autant plus pertinente dans les contextes d'intégration régionale. En effet, bien qu'un argument similaire ne semble pas avoir été formulé dans la littérature existante, il est possible de soutenir que cette obligation sans limites de l'État envers la réalisation des droits de l'enfant interagirait en Afrique de l'Ouest avec le pouvoir de supranationalité qui incombe aujourd'hui à la CEDEAO. Une fois les droits des enfants compris comme faisant partie intégrante du mandat social de la CEDEAO, ce serait à partir du pouvoir de supranationalité qu'émergerait véritablement la légitimité de la CEDEAO à agir sur ces enjeux.

En bref, nous retenons de cet exposé que l'engagement de la CEDEAO envers la *CADHP*, suite à la révision de son Traité fondateur, offre théoriquement une vaste couverture de leurs droits aux enfants se trouvant sur ce territoire. Cette couverture met l'accent sur la réalisation et la judiciarisation des droits ESC, et devrait ainsi influencer la CEDEAO dans la réorientation de ses politiques d'intégration. De plus, l'organisation paraît posséder les outils nécessaires à la coordination des efforts d'implantation des mesures de protection des droits de l'enfant. Mais qu'en est-il dans les faits ?

3.2. L'ÉTAT DES LIEUX : LES POLITIQUES POST-RÉFORME DE LA CEDEAO ET LA PRISE EN COMPTE DES DROITS DE L'ENFANT

Dans cette section, nous mettrons en lumière le décalage persistant entre la réorientation du mandat de la CEDEAO – à la suite, comme vu ci-haut, de la réforme de son traité et de la prise de ses obligations envers les droits de l'enfant à l'international – et l'implantation de ses politiques de développement. Nous traiterons d'abord des politiques actuelles de développement de l'organisation, puis nous nous concentrerons sur l'impact qu'ont celles-ci sur deux droits de l'enfant, à savoir le droit à l'intégrité et le droit à la participation. Ces deux droits ont été privilégiés parce qu'ils incarnent respectivement des archétypes devant guider l'intégration en Afrique de l'Ouest : la croissance à visage humain, et la participation citoyenne au développement de la région.

D'abord, les institutions réformées de la CEDEAO ont bel et bien tenté de développer des politiques respectant les obligations internationales et continentales qui leur incombent par rapport au bien-être de l'enfant. De fait, la Conférence de la CEDEAO a décidé, par déclaration, que les années 2000-2010 seraient la *Décennie pour une culture des droits de l'enfant en Afrique de l'Ouest*⁹⁷. D'entrée de jeu, cette déclaration reconnaît et réaffirme que c'est la CEDEAO, entre autres, qui porte la lourde responsabilité d'implanter les standards internationaux de protection des droits de l'enfant⁹⁸. Il y est aussi mentionné que faillir à cette implantation compromettrait le présent et le futur de la région⁹⁹. D'après le texte de la déclaration, les politiques d'implantation des standards doivent être résolument progressistes

⁹⁶ Voir *CRDE*, *supra* note 79, art 2(1); Lloyd, *supra* note 87 aux pp 37–38.

⁹⁷ Voir *Declaration on the Decade of a Culture of the Rights of the Child in West Africa (2001-2010)*, ECOWAS Twenty-First Session of the Authority of Heads of State and Government, A/DCL1/12/01, 20 et 21 décembre 2001.

⁹⁸ Voir *ibid* au para 8.

⁹⁹ Voir *ibid* aux paras 13–14.

en s'éloignant au maximum des programmes d'ajustement structurel appliqués par le passé¹⁰⁰, et en priorisant donc le bien-être de l'enfant dans l'attribution des ressources publiques.

Deux politiques de l'enfance à l'échelle régionale ont suivi cette déclaration, soit le *Programme de révision par les pairs de 2002*, et la *Politique de l'enfant de 2009*. Le *Programme de révision par les pairs* visait à ce que les États membres de la CEDEAO procèdent à la contre-vérification de leurs politiques de l'enfance respectives de façon à assurer la standardisation des pratiques les plus efficaces dans la région¹⁰¹. Malheureusement, le programme n'a jamais été mis en application suite à son élaboration¹⁰².

La *Politique de l'enfant de 2009*, elle, a identifié les 15 priorités sur lesquelles la CEDEAO devait se pencher pour réaliser les droits de l'enfant¹⁰³. La politique semble très englobante et paraît identifier habilement les stratégies, les indicateurs de contrôle et les modes d'évaluation des politiques à mettre en place pour atteindre ses objectifs¹⁰⁴. Aussi, prévoit-elle que chaque État membre doit implanter dans sa juridiction un ensemble exhaustif de législations donnant vie aux droits de l'enfant comme prescrits par les standards internationaux, et permettant des sanctions en cas de violation¹⁰⁵. La politique a d'ailleurs servi de socle pour approfondir certaines des démarches de la CEDEAO au niveau international, notamment celles entreprises au sein de l'Organisation mondiale du travail avec qui un plan d'action stratégique pour l'élimination du travail des enfants a été développé¹⁰⁶. Toutefois, si la *Politique de l'enfant* semble avoir mené à l'adoption de nouveaux cadres législatifs sur l'enfance dans nombre de

¹⁰⁰ Voir *ibid* aux paras 14–15.

¹⁰¹ Voir Child Rights International Network, « Economic Community of West African States », en ligne : [CRIN <archive.crin.org/en/guides/un-international-system/regional-mechanisms/economic-community-west-african-states.html>](http://archive.crin.org/en/guides/un-international-system/regional-mechanisms/economic-community-west-african-states.html).

¹⁰² Voir *ibid*; Save the Children Sweden, « Evaluation of the child Rights Governance Regional Programme West Africa: 2009-2014 » (2016) à la p 22, en ligne (pdf) : [Save the Children <resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/rb_crg_w_afrika_eng_2017_no3.pdf>](http://savethechildren.net/sites/default/files/documents/rb_crg_w_afrika_eng_2017_no3.pdf). Il mérite de mentionner que certains processus de révision par les pairs existent bel et bien dans la région. Toutefois, ces processus sont souvent limités à un enjeu particulier de bien-être de l'enfant et ne sont pas mis en application dans l'ensemble de l'espace CEDEAO, mais uniquement dans des régions identifiées (voir par ex Committee on the Rights of the Child, « Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention », 2014, en ligne : [OHCHR <ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15987&LangID=E>](http://ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15987&LangID=E)).

¹⁰³ Voir Commission de la CEDEAO, « The Strategic Plan of Action for the Draft ECOWAS Child Policy: 2007-2011 » (2007), en ligne (pdf) : [UNHCR <unhcr.org/protection/migration/49e47c9111/5525-ecowas-child-policy-draft-regional-conference-refugee-protection-international.html>](http://unhcr.org/protection/migration/49e47c9111/5525-ecowas-child-policy-draft-regional-conference-refugee-protection-international.html). Les 15 priorités se déclinent comme suit : Le survivance des enfants, la protection du droit au développement, la protection des enfants handicapés, le travail des enfants, le trafic des enfants, la protection contre les mauvais soins parentaux, la protection contre l'exploitation sexuelle, la protection contre l'exposition et l'utilisation des drogues, la protection contre le VIH/Sida, la protection contre la violence, la protection des enfants en cas de conflit avec la loi, la participation des enfants, la création d'environnements adaptés et sains pour les enfants, la création d'un cadre juridique répondant à leurs besoins, la mobilisation de ressources durables pour les enfants [notre traduction].

¹⁰⁴ Voir *ibid*.

¹⁰⁵ Voir International Labour Organization, *Building the Capacity of Relevant ECOWAS Units for the Elimination of Child Labour in West Africa*, Genève, International Labour Organization, 2012 aux pp 29–32.

¹⁰⁶ Voir *ibid*.

ses pays membres – notamment en Côte d’Ivoire¹⁰⁷, au Libéria¹⁰⁸ et au Mali¹⁰⁹ – elle a peu fait pour coordonner l’opérationnalisation de ceux-ci. Ainsi, on reproche à cette politique de manquer de pragmatisme et de faire fi des disparités régionales sur la question du bien-être de l’enfant, notamment par l’imposition de dates butoirs dérisoires pour accomplir ses objectifs considérant l’ampleur des obstacles à surmonter¹¹⁰. De plus, la politique ne fait pas mention du fait que l’intégration de la région, notamment par son *Programme de libéralisation du commerce*, peut exacerber les menaces aux droits de l’enfant qu’elle a identifiées¹¹¹. En raison de ses nombreuses failles, des discussions ont lieu depuis 2016 pour tenter de réviser cette politique de la CEDEAO et le plan d’action qui y est associé¹¹².

Plus largement, il semble y avoir consensus que la réorientation de la CEDEAO, d’une intégration strictement économique à un processus d’intégration politique, est un échec. En effet, la CEDEAO demeure, en pratique, « encore au stade d’une zone de libre-échange »¹¹³. Ceci veut dire que l’intégration de ses États membres sur les enjeux de politiques publiques débordant du cadre strictement économique – comme la protection des droits de la personne – est très faible¹¹⁴. Les avancées socio-économiques découlant directement des programmes de la CEDEAO existent sur des enjeux circonscrits, mais perdurent rarement¹¹⁵. Autrement, les avancées sont souvent les effets collatéraux des politiques de libéralisation commerciale efficaces¹¹⁶, de politiques nationales adoptées respectivement par les États¹¹⁷, ou encore de l’intervention d’acteurs autres que la CEDEAO, ce qui néglige *ipso facto* la dimension régionale de la protection des droits de la personne.

¹⁰⁷ Voir Bureau of International Labour Affairs, « 2017 Findings on the Worst Forms of Child Labour: Côte d’Ivoire », (2018) en ligne (pdf) : *US Department of Labor* <dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2017/CotedIvoire.pdf>.

¹⁰⁸ Voir Miraj Pradhan, « President Sirleaf launches Children’s Law of Liberia », (2012) en ligne : *UNICEF* <unicef.org/media/media_61579.html>.

¹⁰⁹ Voir Bureau of International Labour Affairs, « Child Labour and Forces Labour Reports: Mali », (2018) en ligne : *US Department of Labor* <dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/mali>.

¹¹⁰ Voir International Labour Organization « The Twin Challenge of Child Labour and Educational Marginalisation in the ECOWAS Region » (2014) à la p 8, en ligne (pdf) : *International Labour Organization* <www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_25517/lang--en/index.htm>.

¹¹¹ Voir généralement Commission de la CEDEAO, « The Strategic Plan of Action for the Draft ECOWAS Child Policy: 2007-2011 », *supra* note 103.

¹¹² Voir ECOWAS, « ECOWAS reviews child Policy, Plan of action and Road map towards the Prevention of Child marriage » (2019), en ligne : *ECOWAS* <ecowas.int/ecowas-reviews-child-policy-plan-of-action-and-road-map-towards-the-prevention-of-child-marriage/>; UNICEF United Nations Children’s Fund, « Consultant International Development of an Updated Regional Child Policy for ECOWAS, Dakar, Regional Office » (2018), en ligne : *UNICEF International Careers Development Network* <openigo.com/vacancies/consultant-international-development-of-an-updated-regional-child-policy-for-ecowas-dakar-regional-office-2/>.

¹¹³ Voir *UN integration*, *supra* note 17 à la p 19 [notre traduction]; voir aussi Nwauche, *supra* note 21 à la p 346.

¹¹⁴ *Ibid* à la p 346.

¹¹⁵ Voir *Regional integration in Africa*, *supra* note 7 à la p 24.

¹¹⁶ Voir *ibid*.

¹¹⁷ Voir *UN Integration*, *supra* note 17 à la p 123.

La réalisation des droits de la personne en Afrique de l'Ouest s'impose pourtant toujours avec la même évidence que lors de la création de la CEDEAO. Exception faite du Cap-Vert, tous les pays membres de l'organisation se trouvent au plus bas de l'échelle de l'index de développement humain¹¹⁸, et 60% de sa population vit avec moins d'un dollar par jour¹¹⁹. S'il est vrai que les pays de la région jouissent d'une accélération fulgurante de la croissance de leurs économies par rapport aux chiffres des années 1990¹²⁰, il est clair que cette croissance tarde à se transposer en politiques favorables aux enfants à l'échelle régionale. L'achoppement des visées de la *Politique de l'enfance de 2009* en est un exemple. On constate par ailleurs que cette croissance est due à la multiplication de ce que des auteurs ont appelé des « *market-friendly human rights* », qui contribuent au développement économique des États membres qu'en apparence ou à court terme¹²¹. Toutefois, ces politiques minent leur capacité à mettre en place des programmes de justice distributive efficaces, ou encore à réaliser le mandat d'intégration politique et sociale confié à la CEDEAO en 1993¹²².

L'une des raisons expliquant la persistance d'une telle approche au développement en Afrique de l'Ouest pourrait être l'apparition, au tournant du millénaire, d'un nouvel acteur sur le continent – le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*. Adopté en 2001 avec l'ambition d'éradiquer la pauvreté du continent, le *NEPAD* est plus qu'un simple accord international : il est doté d'une branche opérative très forte ayant une grande influence sur le développement des politiques étatiques africaines¹²³. En Afrique de l'Ouest, le *NEPAD* est l'un des partenaires privilégiés de la CEDEAO et son programme a été entièrement intégré à celui de l'organisation régionale¹²⁴. Or, des auteurs ont remarqué que le *NEPAD* « manque dangereusement de sensibilité à l'égard des enfants »¹²⁵. En effet, aucun de ses objectifs d'éradication de la pauvreté ne fait mention explicite de politiques ou de programmes taillés pour répondre aux besoins des enfants¹²⁶. Il convient de rappeler qu'ils forment pourtant

¹¹⁸ Voir *ibid.*

¹¹⁹ Voir Jean Bossuyt, *Political Economy of Regional integration in Africa: The Economic Community of West African States*, Maastricht, European Center for Development Policy Management, 2016 à la p iv.

¹²⁰ Voir par ex ECOWAS Commission, *Deepening Regional Integration in Response to the Global Economic Crisis: 2009 Annual Report*, (2009).

¹²¹ Voir Musungu, *supra* note 65 à la p 89. Pour en apprendre davantage sur ces « *market-friendly human rights* », voir généralement Upendra Baxi, *The Future of Human Rights*, 3e éd, Oxford, Oxford University Press, 2008 ch 8.

¹²² Voir généralement *ibid.* Voir aussi Mamadou Konate, Lamine Diakite et Souhad Toure, « Étude sur les conséquences des politiques migratoires européennes en Afrique de l'Ouest : les défis des migrants expulsés à Bamako » (2018), en ligne (pdf) : *Institut de Vienne pour le Dialogue et la Coopération internationale* <[www.fatt.at/Portals/0/BlogItems/PDF/Etue%20AME%20finale.pdf](http://www.fatt.at/Portals/0/BlogItems/PDF/Etude%20AME%20finale.pdf)> (« il devient de plus en plus beaucoup plus facile pour les biens de circuler librement dans l'espace CEDEAO que les personnes » à la p 17).

¹²³ Voir Chirwa, *supra* note 67 aux pp 99–100.

¹²⁴ Voir Dr Mohamed Ibn Chambas, « The Role of the Economic Community of West African States in Achieving the Economic Integration of West Africa », présentée au Woodrow Wilson International Center for Scholars, 19 octobre 2007 [non publiée] à la p 8, en ligne (pdf) : *Wilson Centre* <www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/DrChambas%2527remarks1.pdf>.

¹²⁵ Voir Chirwa, *supra* note 67 à la p 100 [notre traduction].

¹²⁶ Voir *ibid.*

le cœur des populations pauvres de l'Afrique de l'Ouest¹²⁷. Il a aussi été démontré que les engagements du *NEPAD* envers les droits de la personne se font toujours dans le contexte « de la création de conditions propices au commerce international »¹²⁸, faisant donc précéder les intérêts économiques de la région devant l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui contrevient aux obligations internationales des pays ouest-africains.

Par exemple, des nombreux projets sur lesquels la CEDEAO et le *NEPAD* collaborent, un seul semble se pencher directement sur les problèmes menaçant le bien-être de l'enfant – le projet sur l'autonomisation des femmes¹²⁹. Autrement, ce partenariat se concentre plutôt sur d'autres enjeux d'intégration régionale, comme la création d'oléoducs, d'autoroutes et d'aéroports de sorte à rendre possible la mise en place des six étapes du *Programme de libéralisation du commerce*¹³⁰.

Bref, depuis 1993, nous assistons à une intensification de l'intégration de l'espace CEDEAO sans qu'un cadre opérant de protection des droits de la personne ne soit présent. Si les déclarations et autres documents de travail de la CEDEAO se multiplient, les efforts d'implantation effective de ceux-ci stagnent¹³¹. Dans la prochaine sous-section, nous étudierons deux droits de l'enfant mis à mal par ce décalage constant entre les obligations et les actions véritables de la CEDEAO.

3.2.1. LE DROIT DE L'ENFANT À L'INTÉGRITÉ

Tant la *CRDE*¹³² que la *CADBE*¹³³ prévoient de manière explicite un droit à l'intégrité de l'enfant et à sa protection contre les violences physiques, mentales et sexuelles. Puisque notre article porte sur l'impact qu'a le processus d'intégration sur les enfants en Afrique de l'Ouest, nous allons nous concentrer sur les protections envisagées à l'article 32 de la *CRDE* et à l'article 15 de la *CADBE*¹³⁴. Ces deux articles lient directement le droit à l'intégrité des enfants au

¹²⁷ Voir *ibid* à la p 91.

¹²⁸ Voir *ibid* aux pp 100–101 [notre traduction].

¹²⁹ Voir « Rural Women in West Africa get a boost from a NEPAD-ECOWAS Spanish Fund » (28 décembre 2012), en ligne : *African Union Development Agency (AUDA-NEPAD)* <nepad.org/news/rural-women-west-africa-get-boost-nepad-ecowas-spanish-fund>.

¹³⁰ Voir par ex African Development Group, communiqué, « NEPAD-IPPF and ECOWAS PPDU discuss collaboration to strengthen infrastructure project preparation in West Africa » (22 mars 2017), en ligne : *African Development Bank* <www.afdb.org/en/news-and-events/nepad-ippf-and-ecowas-ppdu-discuss-collaboration-to-strengthen-infrastructure-project-preparation-in-west-africa-16837>; « Regional Integration Strategy Paper for West Africa 2011-2015 » (mars 2011), en ligne (pdf) : *African Development Bank* <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/RISP%20for%20West%20Africa%20-%20REV%202.pdf>.

¹³¹ Voir ECOWAS Commission, « ECOWAS Common Approach on Migration, 33rd ordinary session of the Heads of State and Government » (18 janvier 2008), en ligne (pdf) : *United Nations High Commissioner for Refugees* <www.unhcr.org/49e47c8f11.pdf>; Aderenti Adepoju, « Operationalizing the ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons: Prospects for Sub-Regional Trade and Development » dans Marion Panizzon, Gottfried Zürcher et Elisa Fornalé, dir, *The Palgrave Handbook of International Labour Migration*, London, Palgrave Macmillan, 2015, 441 à la p 443.

¹³² Voir *CRDE*, *supra* note 79, arts 19, 32.

¹³³ Voir *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, *supra* note 88, arts 15, 16.

¹³⁴ Voir *ibid*; *CRDE*, *supra* note 79.

besoin de les protéger contre l'exploitation économique, une menace qui continue de s'aggraver avec l'intégration économique toujours plus grande de la CEDEAO. Ici, nous soutenons que l'intégration de la région sans considération réelle de son impact sur les droits de l'enfant crée une situation propice à l'augmentation du nombre d'enfants en situation d'exploitation. Cette augmentation a surtout lieu dans les domaines considérés par l'OIT comme créant « les pires formes » de travail¹³⁵, telles que le travail agricole et la mendicité.

Le travail des enfants est extrêmement répandu en Afrique de l'Ouest, bien que sa présence varie de pays en pays¹³⁶. En général, 25% des enfants ouest-africains de moins de 14 ans sont en situation de travail¹³⁷. Comme nous y avons fait allusion en traitant plus haut de l'absence de politique globale de la CEDEAO sur l'enfance, très peu est fait à l'échelle régionale pour endiguer le problème du travail des enfants spécifiquement. En effet, les efforts s'articulent principalement autour de programmes locaux, circonscrits et mis en place par des acteurs communautaires, ce qui crée un déficit d'uniformité et d'efficacité¹³⁸.

Il a été souligné dans la littérature que l'intégration d'une région en développement, et notamment de ses marchés commerciaux, peut créer une plus forte demande de main-d'œuvre en plus de découpler les possibilités de revenus des enfants¹³⁹. Ceci a pour conséquence d'accroître le travail des enfants si des mesures rédemptrices ne sont pas mises en place à temps¹⁴⁰. Dans l'espace CEDEAO, cet accroissement serait dû à une hausse de la demande tant régionale que mondiale de denrées exportables comme le cacao, le coton et l'arachide; l'agriculture étant le secteur stratégique sur lequel l'organisation mise le plus pour son développement¹⁴¹. Malheureusement, l'agriculture est un secteur particulièrement propice à l'exploitation des enfants. De fait, le deux tiers des enfants en situation d'exploitation dans la région travaillent dans le secteur agricole¹⁴². Il faut d'ailleurs souligner que le travail des enfants est une composante fondamentale de la production agricole de nombreux pays de l'espace

¹³⁵ Voir Organisation internationale du travail, « Les pires formes de travail des enfants » (dernière consultation le 11 octobre 2020), en ligne : *Organisation internationale du travail* <ilo.org/ipecl/Campaignadvocacy/Youthinaction/C182-Youth-orientated/worstforms/lang--fr/index.htm>.

¹³⁶ Par exemple, le Sénégal a un taux de travail des enfants de moins de 14 ans assez bas se situant à 12%, alors que ceux de la Guinée et du Togo se situent à 40% (voir International Labour Organization, *The Twin Challenge of Child Labour and Educational Marginalisation in the ECOWAS Region*, *supra* note 110 à la p 16).

¹³⁷ Voir *ibid* à la p 8.

¹³⁸ Voir CEDEAO, « Procédure de prise en charge et standard de la CEDEAO pour la protection et réintégration des enfants vulnérables concernés par la Mobilité et des jeunes migrants » (juin 2016) aux pp 4–5, en ligne (pdf) : *Service social international – Suisse* <www.ssi-suisse.org/sites/default/files/2017-06/04001_ecowas_content_FR_03_7_0.pdf>.

¹³⁹ Pour l'une des rares études portant sur la relation entre intégration régionale et travail des enfants en Afrique de l'Ouest, voir Leendert de Bell, Karel van Hoestenbergh et Hein Roelfsema, « Trade Liberalization, Regionalism and Child Labor, with an application to West Africa », 2007 [non publié, Utrecht : Pays-Bas].

¹⁴⁰ Voir *ibid*.

¹⁴¹ Voir Lassana Cissokho, Abdoulaye Seck et Jonathan Haughton, « Why is Agricultural Trade within ECOWAS so High? » (2012) 22:1 *J African Econ* 22 à la p 26.

¹⁴² Voir International Labour Organization, *The Twin Challenge of Child Labour and Educational Marginalisation in the ECOWAS Region*, *supra* note 110 à la p 23.

CEDEAO, tels que le Burkina Faso, la Guinée, le Niger et le Togo, où les enfants forment une part substantielle de la masse totale des travailleurs œuvrant dans l'industrie agricole¹⁴³.

Compte tenu de ce qui précède, il est paradoxal que le processus d'intégration de la CEDEAO ait aussi créé une vague migratoire vers des régions non agricoles, comme les villes¹⁴⁴. Cette ruée vers les villes, dynamisée entre autres par le droit à la libre-circulation dans l'espace CEDEAO et par la diversification des opportunités économiques créées par l'intégration, ferait aujourd'hui de l'Afrique de l'Ouest la région « ayant le plus de mouvement intra régional » sur le continent africain¹⁴⁵. Ceci ne protège pourtant pas les enfants contre l'exploitation économique qui, elle, mute pour s'adapter à ces nouvelles circonstances. En effet, nous avons identifié ci-dessous deux phénomènes qui sont accentués par ces déplacements et qui menacent le bien-être des enfants ouest-africains.

D'abord, le phénomène de la migration des jeunes filles vers les villes pour y devenir des travailleuses domestiques pose des menaces certaines à leurs droits¹⁴⁶. Bien qu'il soit difficile d'estimer avec exactitude le nombre de jeunes filles qui se trouvent dans cette situation, il s'agirait d'un phénomène en constante augmentation depuis des décennies¹⁴⁷. Ces jeunes filles se retrouvent souvent dans des situations propices à l'exploitation, soit parce que la migration elle-même est risquée, ou parce le labeur qu'elles effectuent dans les foyers se fait dans des conditions inadéquates et qu'il risque de ne pas être reconnu à sa juste valeur¹⁴⁸. Plus généralement, ces activités posent un risque pour le développement de ces jeunes filles, car elles se retrouvent souvent à quitter l'école et à s'isoler de leurs proches¹⁴⁹.

Ensuite, l'Afrique de l'Ouest francophone a récemment vu s'accroître le phénomène des garçons talibés; des jeunes enfants qui migrent vers les centres urbains pour y recevoir une éducation coranique¹⁵⁰. Ces migrations se font presque toujours à partir de régions éloignées et sont fréquemment transfrontalières¹⁵¹. La situation des enfants talibés a été identifiée par la

¹⁴³ Voir *ibid* aux pp 29–30.

¹⁴⁴ Voir Mariama Awunbilla, « Drivers of Migration and Urbanization in Africa: Key Trends and Issues » (septembre 2017), en ligne (pdf) : *United Nations* <www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/presentations/III/presentation-Awunbilla-final.pdf>.

¹⁴⁵ Voir *ibid* aux pp 1–2 [notre traduction].

¹⁴⁶ Voir Mike Dottridge, « Trafficking in Children in West and Central Africa » (2002) 10:1 *Gender & Dev* 38 à la p 39.

¹⁴⁷ Voir Dr Dorte Thorsen, « Child Domestic Workers: Evidence from West and Central Africa » (avril 2012) aux pp 5, 11, en ligne (pdf) : *University of Sussex* <sro.sussex.ac.uk/id/eprint/43303/1/Briefing_paper_No_1_-_child_domestic_workers.pdf>; Boulaye Keita, *Migrations internationales, investissements immobiliers et recomposition territoriale en Afrique de l'Ouest : le cas de Bamako*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris Diderot.

¹⁴⁸ Voir Thorsen, *supra* note 147 aux pp 8–10.

¹⁴⁹ Voir *ibid*.

¹⁵⁰ Voir Human Rights Watch, « Il y a une souffrance énorme : Graves abus contre des enfants talibés au Sénégal, 2017-2018 » (juin 2019), en ligne : *Human Rights Watch* <hrw.org/report/2019/06/11/there-enormous-suffering/serious-abuses-against-talibe-children-senegal-2017-2018>.

¹⁵¹ Voir Save the Children, « Young on the Move in West Africa » (2018) à la p 17, en ligne (pdf) : *Mixed Migration Centre* <www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2018/09/055_young-and-on-the-move.pdf>.

CEDEAO comme étant l'une des tendances migratoires infantiles les plus importantes dans la région¹⁵². Malheureusement, peu de ces jeunes garçons finissent par recevoir une éducation de qualité leur permettant de développer leur potentiel¹⁵³. Dans les pires situations, ils se trouvent empêtrés dans des réseaux d'exploitation où violences physique et mentale sont utilisées pour les forcer à mendier dans la rue, le tout au bénéfice économique de leurs tortionnaires¹⁵⁴. Pour la seule ville de Dakar, au Sénégal, il est rapporté que plus de 30 000 garçons sont dans cette situation de mendicité, bien qu'il soit probable que le nombre soit plus élevé en réalité¹⁵⁵.

De plus, les réseaux de trafic de personnes jouent un rôle de premier plan dans la situation tant des enfants travailleurs agricoles que dans celle des jeunes travailleuses domestiques et des garçons talibés. Il est maintenant avéré que le processus d'intégration de la région a facilité l'expansion de ces réseaux, notamment par l'abolition des frontières territoriales entre les pays membres et par le développement d'infrastructures facilitant les déplacements sur le territoire¹⁵⁶. De plus, il est envisageable que l'absence de politique régionale veillant au bien-être des enfants et de leurs droits ESC ait elle aussi contribué à leur expansion. Si ces réseaux d'exploitation bénéficient de la pauvreté des populations, c'est cette même pauvreté qui est la raison déterminante de la présence d'un enfant sur le marché du travail¹⁵⁷. Ainsi, la nécessité pour la CEDEAO d'assurer la dispensation de services sociaux par ses États membres, de sorte à prévenir les comportements néfastes au droit à l'intégrité de l'enfant, apparaît dans toute sa clarté.

La migration des enfants travailleurs est un enjeu clé pour lequel une plus grande coopération régionale permettrait de mieux protéger le droit à l'intégrité des enfants comme prescrit à l'article 32 de la *CRDE* et à l'article 15 de la *CADBE*. Or, bien que la CEDEAO ait démontré un intérêt pour ces situations¹⁵⁸, peu de ses efforts pour mettre terme aux migrations ont porté fruit¹⁵⁹. Les causes de ces échecs seraient le manque de coordination multilatérale entre les pays ouest-africains sur ces enjeux, le manque de fonds alloués¹⁶⁰, ainsi que le rejet par les populations locales des programmes développés pour freiner la migration d'enfants¹⁶¹. Au

¹⁵² Voir ECOWAS, « FMM West Africa Support Free Movement of Persons & Migration in West Africa : Counter Trafficking : ECOWAS Plans of Action » (2009) à la p 11, en ligne (pdf) : <fmmwestafrica.org/wp-content/uploads/2017/08/Report-on-the-ECOWAS-TIP-Action-Plan-Impact-Assessment.pdf>.

¹⁵³ Voir Human Rights Watch, *supra* note 150 à la p 10.

¹⁵⁴ Voir *ibid.*

¹⁵⁵ Voir *ibid* à la p 12.

¹⁵⁶ Voir Dottridge, *supra* note 146.

¹⁵⁷ Voir Jenny Driscoll, « Present Needs and Future Prospects: Exploring the Policy Conundrum of Working Children in Developing Nations », dans Claire Fenton-Glynn, dir, *Children's Rights in Sustainable Development: Implementing the UNCRC for Future Generations*, New York, Cambridge University Press, 2019, 283 à la p 288; voir Dottridge, *supra* note 146 à la p 38.

¹⁵⁸ Voir ECOWAS, *supra* note 152.

¹⁵⁹ Voir Thorsen, *supra* note 147 à la p 12.

¹⁶⁰ Voir Ndioro Ndiaye, « Chapter 6: Labor migration, human trafficking and multinational corporations within the ECOWAS region Challenges and opportunities » dans Ato Quayson et Antonela Arhin, dir, *Labour Migration, Human Trafficking and Multinational Corporations* (2012).

¹⁶¹ Voir Thorsen, *supra* note 147 à la p 12; J Gugler, « The Son of the Hawk does not Remain Abroad: The Urban-Rural Connection in Africa » (2002) 45:1 African Stud R 21.

final, ceci illustre la difficulté qu'éprouve la CEDEAO à développer des politiques effectives ralliant tant les États membres que les communautés locales. Ces dernières sont pourtant des acteurs clés de la protection des droits de l'enfant dans la région.

Bref, le développement de l'espace CEDEAO, fait en l'absence de structures adéquates permettant de contenir les externalités négatives tant sociales qu'économiques du processus d'intégration, est néfaste à la protection du droit à l'intégrité des enfants ouest-africains. Cette réalité se manifeste entre autres par l'augmentation du nombre d'enfants en situation d'exploitation économique, qui est le résultat de leur migration, leur trafic et leur isolement. Nous croyons d'ailleurs que ce nombre devrait augmenter dans les prochaines années, notamment en raison des contraintes actuelles et futures entraînées par les changements climatiques sur la migration économique dans la région¹⁶².

3.2.2. LE DROIT DE L'ENFANT À LA PARTICIPATION

Comme brièvement mentionné dans la deuxième partie de ce texte, le droit à la participation des enfants est prévu par la *CRDE*, dont il constitue l'un des quatre piliers fondamentaux¹⁶³. Il est aussi prévu à l'article 6 de la *CADBE*¹⁶⁴. Ce droit vise à protéger un ensemble de principes voulant que l'enfant soit un être capable d'expression, de discernement, d'opinion, de réflexion, de conscience et d'association¹⁶⁵. Ces principes, eux, veillent à ce qu'on perçoive l'enfant dès sa naissance comme un être humain à part entière, capable de contribuer dans toutes les sphères de la vie familiale ou civique¹⁶⁶. L'accès à des services publics de qualité, capables de favoriser le développement de l'ensemble des capacités actuelles et futures de l'enfant, paraît donc indissociable de la réalisation concrète de ce droit, notamment quand vient temps d'envisager la pleine participation civique de celui-ci. À cette enseigne, nous entendons par « droit à la participation civique » que l'enfant doit pouvoir jouir d'un accès à des services publics de qualité et à une évaluation représentative de ses besoins dans le développement des politiques publiques dans la région de sorte qu'il puisse se développer pleinement comme individu sans égard à la juridiction dans laquelle il se trouve. Le droit à la participation civique des enfants est une manifestation concrète de justice sociale; c'est par les pratiques effectives de l'État notamment en éducation et en santé – et par les différentes définitions que celui-ci donne aux concepts de « justice » et de « développement »¹⁶⁷ –, que l'enfant se construit et qu'il pourra jouir du plein bénéfice de ses droits tant ESC que civils et politiques¹⁶⁸. L'exercice de

¹⁶² Voir par ex Ahmadou Aly Mbaye, « Africa's Climate Crisis, Conflict, and Migration Challenges » (20 septembre 2019), en ligne : *Brookings* <www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/09/20/africas-climate-crisis-conflict-and-migration-challenges/>; François Ruf, Götz Schroth et Kone Doffangui, « Climate Change, Cocoa Migrations and deforestation in West Africa: What does the Past tell us About the Future? » (2015) 10:1 *Sust Sci* 101.

¹⁶³ Voir généralement UNCRC, Committee on the Rights of the Child, *General Comment No 12: The Right of the Child to be Heard*, 51^e sess, CRC/C/GC/12 Juillet 2009.

¹⁶⁴ Voir *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, *supra* note 88, art 6.

¹⁶⁵ Voir *CRDE*, *supra* note 79, arts 12–15.

¹⁶⁶ Voir Davis, *supra* note 80 à la p 40 [notre traduction].

¹⁶⁷ Voir Louise Ehlers et Cheryl Frank, « Child participation in Africa », dans Julia Sloth-Nielsen, dir, *Children's Rights in Africa: A Legal Perspective*, London, Routledge, 2016, 111 à la p 125.

¹⁶⁸ Voir Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, « Living Rights, social Justice, Translations » dans Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, dir, *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living*

ces différents types de droits nous apparaît comme conditionnel à une participation civique effective de l'enfant maintenant considéré comme citoyen à part entière de la juridiction qu'il habite.

En Afrique de l'Ouest, le droit à la participation civique prend une dimension particulière. En effet, si les enfants sont vulnérables aux turbulences entraînées par le développement de la région, ils en composent aussi près de 50% de sa population totale¹⁶⁹. Leur participation est cruciale pour l'élaboration d'une entité régionale efficace et attentive aux besoins de ses habitants. Rappelons aussi que le droit à la participation est de première importance pour la CEDEAO, car l'article 4 de son Traité révisé soutient que l'intégration doit faciliter la « participation populaire au développement »¹⁷⁰. De plus, la protection du droit à la participation rend propice la réalisation du principe juridique reconnu de l'intérêt supérieur de l'enfant, en plus de posséder une dimension démocratique indubitable et d'ouvrir la porte à une foule d'informations et de perspectives nouvelles pouvant influencer les politiques publiques¹⁷¹. Sur ce dernier point, le droit à la participation se fonde sur le présupposé voulant que les enfants possèdent une lucidité qui échappe aux adultes¹⁷².

D'abord, si le processus d'intégration régionale se base en partie sur un droit à la libre-circulation de la population sur le territoire¹⁷³, de nombreuses entraves continuent de miner le droit de participation de l'enfant dans la société, notamment parce qu'elles freinent sa capacité à accéder à des services publics ou encore à être reconnu comme un individu à part entière¹⁷⁴. Bien qu'il y ait un manque de données sur le sujet, il est possible d'anticiper que l'intégration entraînera une hausse du nombre d'enfants apatrides ou à la citoyenneté non reconnue – tant *de jure* que *de facto* – dans la région, en raison du décalage existant entre le droit à la libre-circulation et les politiques distinctes de chaque État membre de la CEDEAO.

D'un point de vue *de jure*, certains États continuent de fonder l'accès aux services sociaux sur un prérequis de citoyenneté¹⁷⁵. Ceci implique qu'un enfant migrant vers un autre pays membre – qu'il voyage seul ou qu'il accompagne un parent à la recherche d'un emploi dans

Rights, Social Justice, Translations (New York, Cambridge University Press, 2013) à la p 11. Pour une explication du rôle que le droit des enfants à la participation peut jouer dans le développement des politiques publiques, voir par ex Holly Doel-Mackaway, « The Right to Participate in Domestic Law and Policy Development », dans Claire Fenton-Glynn, dir, *Children's Rights in Sustainable Development: Implementing the UNCRC for Future Generations*, New York, Cambridge University Press, 2019, 52 à la p 52.

¹⁶⁹ Voir *West Africa: Land Use*, *supra* note 10.

¹⁷⁰ Voir *Traité révisé*, *supra* note 8, art 4.

¹⁷¹ Voir *supra* note 167 à la p 13.

¹⁷² Voir Davis, *supra* note 80 à la p 40.

¹⁷³ Voir *Traité de la CEDEAO*, *supra* note 23, art 2(d).

¹⁷⁴ Sur l'importance du droit de l'enfant d'avoir une identité et de l'importance de cette dernière dans la pleine reconnaissance de l'enfant au sein de la société, voir « Droit à l'identité : Comprendre le droit à l'identité des enfants », en ligne : *Humanium* <www.humanium.org/fr/comprendre-droits-enfant/droit-a-l-identite/>.

¹⁷⁵ Voir Zoë Clark et Holger Ziegler, « The UN Children's Rights Convention and the Capabilities Approach: Family Duties and Children's Rights in Tension », dans D Stoecklin et J-M Bonvin, dir, *Children's Rights and the Capability Approach*, Dordrecht, Springer, 2014, 213 à la p 224.

l'espace CEDEAO – peut se voir refuser l'accès à l'éducation publique, entre autres¹⁷⁶. D'autres restrictions réglementaires nationales sont à noter par rapport à l'accès aux services publics, comme l'existence d'un certificat de naissance ou l'obligation pour un enfant d'être accompagné d'un adulte¹⁷⁷. De plus, le *Protocole sur la libre-circulation* de la CEDEAO ne prévoit pas de protection générale pour les membres de la famille d'un travailleur migrant¹⁷⁸. Ces règles sont en contravention des droits prévus par la *CRDE* et la *CADBE*, qui ne prescrivent pas de telles conditions à la protection des enfants¹⁷⁹. Le *Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant*, chapeauté par l'Union africaine, a d'ailleurs souligné que le fait de ne pas être perçu comme un ressortissant de son pays d'accueil mine considérablement la capacité d'un enfant à être reconnu comme étant un « participant à part entière de la vie politique et sociale du pays »¹⁸⁰. Il en résulte une marginalisation de l'enfant qui l'empêche de croître comme citoyen véritable de son pays d'accueil.

D'un point de vue *de facto*, c'est un truisme de dire que l'absence de services sociaux efficaces dans l'espace CEDEAO est délétère pour les enfants, et plus particulièrement pour les enfants migrants¹⁸¹. Lorsque ces services sont en effet dispensés par les États membres, ils sont rarement adaptés aux réalités des enfants en situation de mobilité¹⁸². De plus, ces services peuvent se révéler peu efficaces en raison de l'incertitude du nombre d'individus pouvant en bénéficier. Par exemple, le Sénégal, pourtant l'un des pays les plus développés de la région, évalue que près du quart des enfants sur son territoire ne sont pas enregistrés à son État civil¹⁸³. Ceci a inévitablement des conséquences sur la capacité de ces enfants à accéder aux services publics, et donc de bénéficier des pleins droits fondamentaux qui leur sont octroyés par les différents outils internationaux¹⁸⁴.

¹⁷⁶ *Ibid*; voir Projet régional commun d'étude sur les mobilités des enfants et des jeunes en Afrique de l'Ouest et du Centre, « Quelle protection pour les enfants concernés par la mobilité en Afrique de l'Ouest et du centre : nos positions et nos recommandations » (2011) aux pp 30–32, en ligne (pdf) : [UNICEF <unicef.org/wcaro/french/Rapport_FR-web.pdf>](http://unicef.org/wcaro/french/Rapport_FR-web.pdf).

¹⁷⁷ Voir International Labour Organization, *The Twin Challenge of Child Labour and Educational Marginalisation in the ECOWAS Region*, *supra* note 110 à la p 37.

¹⁷⁸ Voir Commission de la CEDEAO, « Protocole sur la libre circulation des personnes » (1979) art 10, en ligne (pdf) : www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/HTML/legal_review/Annexes_fr/Annexes%20VII_fr/Annexe%20VII-26_fr.pdf.

¹⁷⁹ Voir *CRDE*, *supra* note 78, art 13; voir *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, *supra* note 88.

¹⁸⁰ Voir Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant, « General Comment on Article 6 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child » (2013), aux pp 32–33, en ligne (pdf) : resourcecentre.savethechildren.net/node/8614/pdf/545b4e384.pdf [notre traduction].

¹⁸¹ Voir Save the Children, *supra* note 151 à la p 38.

¹⁸² Voir Projet régional commun d'étude sur les mobilités des enfants et des jeunes en Afrique de l'Ouest et du Centre, *supra* note 176 aux pp 37–40.

¹⁸³ Voir République du Sénégal, « L'enregistrement des faits d'état civils au Sénégal : mariages, naissances et décès », (2015) à la p 4, en ligne (pdf) : [Ministère de l'économie, des finances et du plan <www.ansd.sn/ressources/publications/RAPPORT%20ETAT%20CIVIL%20DEC%202015-BECPD.pdf>](http://www.ansd.sn/ressources/publications/RAPPORT%20ETAT%20CIVIL%20DEC%202015-BECPD.pdf). Pour un exemple de politique freinée par ce manque de données, voir République du Sénégal, « Programme national de lutte contre le paludisme », (2015) à la p 12, en ligne (pdf) : [Ministère de la santé et de l'action sociale <www.pnlp.sn/wp-content/uploads/2016/08/PNLP_PSN_VFF_03-02-2016.pdf>](http://www.pnlp.sn/wp-content/uploads/2016/08/PNLP_PSN_VFF_03-02-2016.pdf).

¹⁸⁴ Voir Olivier Soret, « L'enregistrement à la naissance au Sénégal : un droit de l'enfant souvent méconnu » (5 juillet 2017), en ligne : [Humanium <humanium.org/fr/>](http://humanium.org/fr/)

Le CEDEAO devrait exercer une influence cruciale sur les deux perspectives présentées plus haut. D'abord, de par l'établissement d'une zone de libre-circulation des personnes, elle devrait assurer l'uniformité des prérequis d'accès aux services publics sur son territoire. Par exemple, il serait faux de prétendre qu'un travailleur ouest-africain a un réel droit d'établissement dans tout l'espace CEDEAO s'il ne peut s'assurer que ses enfants auront accès à la même reconnaissance légale que dans leur pays d'origine. Ensuite, il incombe à la CEDEAO d'assurer la convergence des politiques socio-économiques de ses membres pour assurer une offre de services équivalente partout dans la région. Sa nature régionale lui permet, de plus, de veiller à une gouvernance plus efficace des enjeux qui débordent des capacités respectives de ses États membres. Par exemple, on peut imaginer que la création d'un État civil régional permettrait de mieux tenir compte des variations de population infantile causées par les mouvements migratoires.

Bref, en raison de l'absence d'un cadre fort de protection des droits de la personne, la CEDEAO accentue un nombre de menaces au droit à la participation civique des enfants. Ces menaces freinent la capacité de la CEDEAO d'être un véritable processus d'intégration efficace et démocratique menant au développement durable de la région.

4. PISTES DE SOLUTION ET CONDITIONS NÉCESSAIRES À L'INCLUSION D'UN CADRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA CEDEAO

Nous avons mis en lumière, dans les deux premières parties de ce texte, qu'il est difficile de qualifier le processus d'intégration de la CEDEAO de « succès » lorsqu'on constate le peu d'avancées faites à l'égard des droits de l'enfant. Même à la suite des réformes de 1993 et du développement d'un cadre international veillant à la protection de l'enfant, l'intégration économique et politique de la région continue de lui être inhospitalière. Ainsi, nous croyons que la CEDEAO a besoin d'idées neuves. Dans cette section, nous identifions les avenues à privilégier pour faciliter la protection des droits de l'enfant – plus particulièrement ceux concernant son intégrité et sa participation civique – en parallèle du processus d'intégration de la CEDEAO. Nous proposons une avenue structurelle, ainsi qu'une avenue conceptuelle. Nous traitons ici de la 1) décentralisation de l'implantation des programmes de la CEDEAO, et 2) de l'adoption d'une nouvelle conception de la place qu'occupent le statut de l'enfant et ses droits dans le développement de l'Afrique de l'Ouest.

4.1. LA DÉCENTRALISATION DANS L'IMPLANTATION DES PROGRAMMES DE LA CEDEAO

De prime abord, il peut paraître contre-intuitif de parler de décentralisation lorsqu'il est question d'un processus d'intégration et surtout lorsque les politiques de l'entité régionale semblent elles-mêmes manquer d'influence normative sur ses États membres. Or, nous pensons que la décentralisation pourrait être un moyen efficace, à court terme, pour freiner le délitement des conditions de vie des enfants dans la région. En effet, la décentralisation dans l'implantation de programmes « [vise] à construire des niveaux d'action publique et politiques plus efficaces, plus démocratiques, à partir d'un changement d'échelle et de l'implication d'une pluralité d'acteurs », notamment extra étatiques¹⁸⁵. En espèce, la décentralisation vise plutôt

lenregistrement-a-la-naissance-au-senegal-un-droit-de-lenfant-souvent-meconnu/>.

¹⁸⁵ Voir Alain Piveteau, « Décentralisation et développement local au Sénégal : Chronique d'un couple hypothétique » (2005) 181 R Tiers Monde 71 à la p 72.

à donner de l'influence à un acteur clé à la réalisation du bien-être de l'enfant en Afrique de l'Ouest : sa communauté. Les communautés ont un rôle certain pour pallier le manque de capacité ou de volonté des États à intervenir dans le domaine social¹⁸⁶. De plus, privilégier la décentralisation dans l'implantation des programmes d'aide à l'enfance de la CEDEAO permettrait d'ailleurs de bâtir sur les processus de décentralisation ayant déjà cours dans certains de ses pays membres, comme le Sénégal¹⁸⁷, le Mali¹⁸⁸, et le Nigéria¹⁸⁹.

D'abord, privilégier la décentralisation dans les programmes de la CEDEAO favoriserait le développement social des communautés. On retrouve ici les visées d'intégration « *people-centred* » qui devaient théoriquement guider les efforts de la CEDEAO post-réformée¹⁹⁰. En l'absence de services publics de qualité fournis par l'État, il peut être préférable de privilégier l'implantation de programmes de consolidation des capacités des communautés¹⁹¹. Ainsi, l'État se trouverait à mettre en place un filet de sécurité de première ligne de sorte à éviter que certaines menaces au bien-être de l'enfant ne surgissent¹⁹². Dans le cas des migrations infantiles pour raisons économiques, il pourrait y avoir un travail de terrain pour sensibiliser les parents aux dangers de telles pratiques, notamment parce que plusieurs parents y sont à priori favorables¹⁹³. Il s'agirait ici de modifier la démarche plutôt curative que préventive adoptée par la CEDEAO à l'égard des enfants en situation de mobilité, une démarche qui est d'ailleurs critiquée¹⁹⁴. Favoriser une telle approche rendrait plus façonnables les programmes aux réalités culturelles des communautés, rendant ainsi le développement de standards à l'égard des droits de l'enfant plus réaliste et mesurable¹⁹⁵. Corollairement, cette démarche permettrait une meilleure inclusion des femmes dans les programmes de développement de la région de par leur statut de mère et de cheffe de famille, une frange de la population qui a elle aussi été marginalisée dans la création de la CEDEAO¹⁹⁶.

Ensuite, la décentralisation permettrait de favoriser le développement économique de la région de façon et le rendre plus efficace et équitable. En effet, des efforts de développement

¹⁸⁶ Voir Samuel Paul, « Community Participation in Development Projects » (1987), en ligne (pdf) : *World Bank* <www.ircwash.org/sites/default/files/Paul-1987-Community.pdf>.

¹⁸⁷ Voir par ex République du Sénégal, « Plan Sénégal Émergent » (2014) à la p 65, en ligne (pdf) : *République du Sénégal* <www.sec.gouv.sn/sites/default/files/Plan%20Senegal%20Emergent_0.pdf>.

¹⁸⁸ Voir par ex Simon Godin-Bilodeau, *La décentralisation au Mali : Mutation politiques locales et changements sociaux*, mémoire de maîtrise en science politique, UQAM, 2010 [non publiée].

¹⁸⁹ Dr Michael Egboşuba, « Decentralization of Federal Power in Nigeria » (2011), en ligne (blogue) : *All Things Nigeria* <allthingsnigeria.com/2011/decentralization-of-federal-power-in-nigeria-2/>.

¹⁹⁰ Voir OCDE, *Regional integration in Africa*, *supra* note 7 à la p 16.

¹⁹¹ Voir généralement Jérôme Marie et Eric Idelman, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? » (2010) 13 *EchoGéo* 1.

¹⁹² Voir *supra* note 185 à la p 79.

¹⁹³ Voir généralement Projet régional commun d'étude sur les mobilités des enfants et des jeunes en Afrique de l'Ouest et du Centre, *supra* note 176.

¹⁹⁴ Voir *ibid* à la p 15.

¹⁹⁵ Voir Vandenhole, *supra* note 52 aux pp 24–25.

¹⁹⁶ Voir ECOWAS Commission, « ECOWAS Plan of Action on Gender and Trade 2015-2020 » (2015) aux pp 2–3, en ligne (pdf) : *ECOWAS Commission* <www.ccdg.ecowas.int/wp-content/uploads/Plan-of-Action_Gender-and-Trade.pdf>.

économique local, comme des programmes stimulant l'entrepreneuriat, ou encore un meilleur accès à l'éducation en région rurale, permettent de créer des opportunités économiques au sein des communautés¹⁹⁷. Ces programmes doivent encourager la gestion des ressources locales par des acteurs eux aussi locaux et par l'élaboration de programmes adaptés aux réalités économiques d'une communauté¹⁹⁸. Cette caractéristique est particulièrement importante dans le cas du bien-être de l'enfant, car certaines menaces à ses droits, comme l'exploitation économique, sont souvent rattachées à un secteur économique propre à une région¹⁹⁹ – pensons à l'agriculture, au secteur minier, à celui de la pêche, ou encore du travail domestique. En raison de cette grande diversité de situations, une approche décentralisée au développement économique ouest-africain permettrait d'identifier plus facilement les forces et les faiblesses d'une communauté et de s'en servir comme base pour construire²⁰⁰. Ainsi, une approche intégrée, plutôt que plurielle, pour répondre à cette situation s'avérerait inefficace. De plus, il est reconnu que les programmes de développement économique local facilitent la création d'emploi « durable » et « de qualité »²⁰¹, ce qui permettrait de s'attaquer directement à la racine des maux des enfants ouest-africains : la pauvreté²⁰².

Plus généralement, mettre l'accent sur le rôle que peuvent jouer les communautés dans la protection des droits de l'enfant permettrait aussi de contourner le trop d'importance accordée aux États dans l'intégration de l'Afrique de l'Ouest²⁰³. En effet, cette « primauté » des États membres est souvent identifiée comme étant l'une des causes de l'atteinte en dents de scie des objectifs de la CEDEAO²⁰⁴. Le pouvoir de supranationalité conféré à la *Conférence des chefs d'État et de gouvernement* demeure limité à l'atteinte des objectifs économiques de l'organisation, comme la création de la zone de libre-échange commercial. La CEDEAO n'est donc pas capable d'œuvrer à la coordination véritable des politiques sociales de ses pays membres²⁰⁵. Un immense gouffre persiste ainsi entre ce que la CEDEAO devrait être en théorie et ce qu'elle est en pratique. Comme nous l'avons illustré plus haut, ceci résulte à une grande variation²⁰⁶, au sein de l'espace CEDEAO, dans la façon dont les droits de l'enfant sont protégés, malgré une adoption uniforme des standards internationaux sur cette question.

¹⁹⁷ Voir Andrés Rodriguez-Pose et Sylvia Tijmstra, « Local Economic Development as an Alternative Approach to Economic Development in Sub-Saharan Africa » (2005) à la p 3, en ligne (pdf) : *World Bank-Netherlands Partnership Program Evaluating and Disseminating Experiences in Local Economic Development* <knowledge.uclga.org/IMG/pdf/ledn_sub-saharan_africa.pdf>.

¹⁹⁸ Voir *ibid* à la p 3.

¹⁹⁹ Voir International Labour Organization, *The Twin Challenge of Child Labour and Educational Marginalisation in the ECOWAS Region*, *supra* note 110 aux pp 21–26.

²⁰⁰ Voir *supra* note 197 à la p 4.

²⁰¹ Voir *ibid*.

²⁰² Voir Ofodile, *supra* note 44 à la p 62.

²⁰³ Voir *Traité révisé*, *supra* note 8, arts 4, 7.

²⁰⁴ Voir Simon-Pierre Zogo Nkada, « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO » (2011) 25 RIDE 113 aux paras 61, 66.

²⁰⁵ Voir *ibid*; David J Francis, *The Politics of Economic Regionalism: Sierra Leone in ECOWAS*, London, Routledge, 2001 à la p 7.

²⁰⁶ Voir Bossuyt, *supra* note 119 à la p vii.

Au final, la plus grande participation des communautés dans le processus d'intégration de la CEDEAO ne devrait pas être conçue comme étant une finalité en soi. Au contraire, il s'agirait d'une mesure transitoire permettant d'endiguer l'aggravation de la condition des enfants dans la région, tout en espérant que les États membres prennent les mesures nécessaires pour renforcer leur capacité d'agir dans le futur.

4.2. UNE NOUVELLE FAÇON DE CONCEVOIR LE STATUT D'ENFANT EN AFRIQUE DE L'OUEST

Tout au long de notre article, nous avons traité de standards et de programmes mis en pratique dont les objectifs n'ont pas encore été pleinement réalisés. Dans cette sous-section, nous soutenons que la non-réalisation de ces objectifs est due à l'importance qu'accorde la CEDEAO depuis 1993 aux « structures » dans le développement de ses politiques publiques, et ceci au détriment d'une prise en compte suffisante de l'agentivité des acteurs sociaux²⁰⁷. Par « structure », nous voulons dire que la CEDEAO semble s'être trop concentrée sur le langage et la vision projetés par les standards internationaux de droits de l'enfant dans ses efforts de développement. Cette approche est aujourd'hui vertement critiquée dans la littérature, puisqu'elle dénote une conception trop abstraite des droits de la personne qui ne peut qu'avoir une influence limitée, en pratique, sur le bien-être de l'enfant²⁰⁸. Ainsi, une nouvelle façon de concevoir l'enfant en Afrique de l'Ouest doit être mise en place. Cette nouvelle conception doit se bâtir sur l'approche décentralisatrice que nous venons de développer. De fait, elle cherche, elle aussi, à donner une plus grande place au « quotidien » dans l'élaboration des politiques de la CEDEAO.

La définition de l'enfant donnée par ces standards internationaux, compris comme étant un être fragile à qui l'État doit donner assistance, ne lui donne pas de réelle protection. En d'autres mots, la protection véritable des droits de l'enfant requiert que celui-ci cesse d'être une « abstraction métaphysique de normes morales ainsi que l'incarnation de droits naturels universels »²⁰⁹. La CEDEAO doit dès lors, tel que mentionné dans le paragraphe précédent, accorder une plus grande place au « quotidien » dans l'élaboration de ses politiques de l'enfance. Ceci permettrait de réparer le schisme entre la réalité vécue par l'enfant ouest-africain et les abstractions faites à son sujet par les cadres internationaux veillant à la protection de ses droits.

Une façon de combler ce schisme serait pour la CEDEAO d'adopter la conception des « *living rights* ». Il s'agit de concevoir que les droits de l'enfant sont constamment remodelés par leurs luttes quotidiennes et les contingences du monde²¹⁰. De la même façon que la *CRDE* a fondamentalement changé la façon dont l'enfant était perçu en le rendant sujet de droit²¹¹, l'enfant serait maintenant perçu comme étant créateur de droit(s). Les pratiques sociales de l'enfant, comme le travail ou la migration, se doivent donc de devenir les points de références des

²⁰⁷ Voir Neil Stammers, « Children's rights and social movements: reflections from a cognate field » dans Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, dir, *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*, New York, Cambridge University Press, 2013, 275 à la p 275.

²⁰⁸ Voir *ibid.*

²⁰⁹ Voir Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, *supra* note 168 à la p 10 [notre traduction].

²¹⁰ Voir *ibid* aux pp 5–6.

²¹¹ Voir Davis, *supra* note 80 à la p 39.

décideurs politiques dans l'élaboration de leurs stratégies à l'égard de l'enfant²¹². Par exemple, nombre de pays membres de la CEDEAO tentent de mettre fin au travail des enfants – et pas uniquement les pires formes du travail des enfants – par l'adoption de sanctions pénales et criminelles applicables tant contre les enfants que contre leurs « employeurs »²¹³. En parallèle, il a été noté dans la littérature l'émergence d'un mouvement d'enfants travailleurs en Afrique de l'Ouest demandant le « droit de travailler »²¹⁴. Le travail – hormis les situations d'exploitation et en l'absence de services scolaires accessibles et de qualité – est ainsi vu par certains comme permettant « d'élargir le spectre décisionnel des enfants et de renforcer leur rôle social comme sujets d'action »²¹⁵. Ces deux perspectives semblent difficilement conciliables. D'un côté, le travail des enfants est traditionnellement perçu dans les interprétations faites de la *CRDE* et d'autres conventions de l'OIT comme une activité faisant obstacle à la réalisation de leurs droits²¹⁶. De l'autre, le travail est présenté comme étant l'expansion naturelle du droit à la participation des enfants; un droit lui aussi protégé par la *CRDE* et la *CADBE*.

Les revendications pour le droit de travailler peuvent se comprendre par l'absence d'alternatives plus acceptables pour la protection du bien-être de l'enfant. La *Politique de l'enfant de 2009* a fait grand cas de la situation du travail des enfants dans l'espace CEDEAO. Toutefois, outre un acte de reconnaissance, elle a peu mis l'accent sur l'importante de développer un système préscolaire et scolaire efficace pour s'attaquer à ce problème²¹⁷. Le travail des enfants et l'existence d'un système d'éducation sont pourtant des variables dépendantes l'une de l'autre²¹⁸. Ainsi, certaines formes de travail des enfants sont une construction, par les enfants travailleurs, pour pallier les déficits des politiques mises en place sans compréhension réelle de leur situation²¹⁹. Le droit de travailler, compris selon la perspective des « *living rights* », semble être une façon d'assurer le droit à l'intégrité et le droit à la participation des enfants à un processus de développement qui ne les prend pas suffisamment en compte aujourd'hui.

Bref, la protection des droits de l'enfant dans la CEDEAO doit passer par un changement de perspective quant à la place que celui-ci et ses droits occupent dans le processus de développement. Plus qu'un sujet de droit, l'enfant en est désormais le créateur. Il s'agit de reconnaître que ses combats quotidiens sont plus à même de dicter l'orientation des politiques publiques que ne le sont les standards internationaux des droits de l'enfant.

²¹² Voir Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, *supra* note 168 aux pp 10–11.

²¹³ Voir Bureau of International Labour Affairs, « 2017 Findings on the Worst Forms of Child Labour: Cote d'Ivoire », *supra* note 107 à la p 5.

²¹⁴ Voir Manfred Liebel, « Do Children have a Right to Work?: Working Children's movements in the Struggle for Social Justice », dans Karl Hanson et Olga Nieuwenhuys, dir, *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*, New York, Cambridge University Press, 2013, 225 à la p 226.

²¹⁵ Voir *ibid* [notre traduction].

²¹⁶ Voir *ibid* à la p 225.

²¹⁷ Voir International Labour Organization, *The Twin Challenge of Child Labour and Educational Marginalisation in the ECOWAS Region*, *supra* note 110 à la p 8.

²¹⁸ Voir *ibid*.

²¹⁹ Voir *supra* note 214 à la p 231.

5. CONCLUSION

Au fil de ce texte, nous avons étudié comment la CEDEAO, pourtant la charpente institutionnelle sur laquelle devait reposer le développement de l'Afrique de l'Ouest, semble difficilement capable de traiter avec sérieux de la condition des enfants ouest-africains, qui représentent pourtant près de 50% de la population de la région aujourd'hui.

Nous avons commencé notre recherche en effectuant un survol historique de l'organisation et en identifiant les événements qui ont pu la pousser à revoir son mandat pour y inclure des visées de protection des droits de la personne. Ce survol de l'histoire de la CEDEAO est important parce qu'il fait état, du même coup, de l'évolution de la théorie et de la pratique du développement international à l'époque.

Nous avons ensuite tenté d'identifier les nouvelles obligations découlant de ce mandat renouvelé, et nous avons constaté qu'elles se révélaient être d'une ampleur importante. Au moment de cette réforme, il y avait donc raisons de jeter un regard optimiste sur la situation future de l'enfant ouest-africain. Or, nous avons aussi fait la lumière sur l'échec de l'opérationnalisation de ces obligations au travers des politiques de la CEDEAO. Nous avons ensuite constaté que les droits à l'intégrité et à la participation des enfants – deux droits que nous croyons essentiels au développement durable de l'Afrique de l'Ouest – se retrouvent au contraire mis à mal par ce processus d'intégration.

Cet article se conclut par le développement court de deux avenues pouvant prétendre à améliorer le bien-être de l'enfant ouest-africain, soit la décentralisation des programmes de la CEDEAO vers les communautés, et la reconceptualisation de la place que l'enfant doit avoir dans le futur de l'Afrique de l'Ouest.

À ce stade-ci de l'analyse, nous ne pouvons pas dresser un constat optimiste de l'enfance en Afrique de l'Ouest. Demain, lorsque le nombre fatidique de 50% sera dépassé et que la région comptera moins d'adultes que d'enfants, la population ne pourra toujours pas compter sur un cadre opérationnel de droits de la personne. De plus, les États membres de la CEDEAO ne seront probablement pas encore parvenus à offrir des services sociaux de qualité et à encadrer un marché du travail où tous peuvent croître. Cette prédiction risque de devenir réalité si une tentative de refonte des efforts de développement de l'Afrique de l'Ouest n'est pas effectuée et que la condition de l'enfant n'y jouit pas d'une place de choix.

Il reste à voir comment la ZLECAf, le processus d'intégration continentale dont il a été question en introduction, pourra avoir un effet positif sur la réalisation des droits ESC en Afrique, et plus particulièrement sur ceux de l'enfant. Il s'agit déjà d'un processus hautement critiqué auquel on reproche de faire fi des réalités économiques réelles de l'Afrique. Pourquoi avoir privilégié l'intégration continentale sans avoir au préalable assuré la consolidation des 8 espaces régionaux distincts – dont la CEDEAO – sur lesquels la ZLECAf bâtit pourtant ? Conséquemment, quel est l'avenir de ces espaces régionaux ? La ZLECAf ne serait-elle que la conséquence malheureuse d'un débalancement de pouvoirs entre ses États membres duquel les grandes puissances africaines sortiront privilégiées ? Toutes des questions auxquelles nous pouvons difficilement répondre aujourd'hui²²⁰. Si le passé est garant de l'avenir, le futur de

²²⁰ Pour des discussions sur la mise en œuvre de la ZLECAf, voir généralement Rafaà Ben Achour et al, « Le libéralisme économique en marche : la ZLECAf ou la voie africaine » (2019) 2:3 Vigie Afrique 1.

l'enfance en Afrique de l'Ouest s'annonce toujours trouble : bien peu dans la ZLECAf ne prévoit la prise en compte réelle d'impératifs de droit de l'enfant²²¹.

²²¹ Voir généralement African Trade Policy Center, « Building a Sustainable and Inclusive Continental Free Trade Area » (juillet 2017) en ligne (pdf) : *United Nations Economic Commission for Africa* <uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/policy_brief_building_sustainable_and_inclusive.pdf>.