

Distr.
GENERALE

CRC/C/8/Add.5
13 septembre 1993

Original FRANCAIS

COMITE DES DROITS DE L'ENFANT
EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 44 DE LA CONVENTION

Rapports initiaux des Etats parties devant être soumis en 1993

Additif

MADAGASCAR

[20 juillet 1993]

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 - 4	5
I. PRINCIPES GENERAUX	5 - 34	6
A. La non-discrimination	7 - 20	6
B. L'intérêt supérieur de l'enfant	21 - 26	9
C. Le droit à la vie, à la survie et au développement	27 - 31	10
D. Le respect des opinions de l'enfant	32 - 34	11
II. SANTE ET BIEN-ÊTRE	35 - 66	12
A. La survie et le développement	36 - 43	12
B. Les enfants handicapés	44 - 49	13
C. La santé et les services médicaux	50 - 61	15
D. La sécurité sociale	62 - 64	17
E. Le niveau de vie	65 - 66	17
III. LIBERTES ET DROITS CIVILS	67 - 153	18
A. Le droit de l'enfant à l'identité (art. 7) et la préservation de l'identité (art. 8)	70 - 101	18
B. Liberté d'expression (art. 13), liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14), et accès à l'information (art. 17)	102 - 139	25
C. La liberté d'association et de réunion pacifique (art. 15)	140	32
D. La protection de la vie privée (art. 16)	141	32
E. Le droit à ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 37 a)	142 - 154	32

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
IV. MILIEU FAMILIAL ET PROTECTION DE REMPLACEMENT . . .	155 - 210	35
A. L'orientation parentale	155 - 166	35
B. La responsabilité des parents (art. 18) . . .	167 - 169	39
C. La séparation d'avec les parents (art. 9) . .	170 - 173	39
D. La réunification familiale (art. 10)	174 - 176	40
E. Le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant (art. 27)	177 - 178	41
F. Les enfants privés de leur milieu familial (art. 20)	179 - 184	41
G. L'adoption (art. 21)	185 - 192	43
H. Les déplacements et les non-recours illicites (art. 11)	193 - 195	44
I. La brutalité et la négligence (art. 19), notamment la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale (art. 39)	196 - 201	45
J. L'examen périodique du placement (art. 25) .	202 - 203	46
K. Eléments statistiques	204 - 210	47
V. EDUCATION, LOISIRS ET ACTIVITES CULTURELLES	211 - 237	50
A. L'accès à la fréquentation scolaire	217 - 218	52
B. Lutte contre la déperdition scolaire	219 - 225	52
C. Le maintien à un niveau convenable de tous les ordres d'enseignement	226 - 227	54
D. Statistiques	228 - 230	55
E. Le droit au repos et aux loisirs	231 - 237	56

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
VI. MESURES SPECIALES DE PROTECTION DE L'ENFANCE . . .	238 - 247	57
A. Les enfants en situation d'urgence	248 - 260	59
B. Les enfants en situation de conflit avec la loi	261 - 284	62
C. Les enfants en situation d'exploitation, y compris leur réadaptation physique et psychologique et leur réinsertion sociale . .	285 - 308	66
D. Le sort des minorités	309 - 314	71
<u>Annexe</u> - Rapport national sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant : recommandations au Gouvernement malgache */		

*/ Disponible dans les archives du Centre des droits de l'homme.

Introduction

1. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant a été ratifiée le 19 décembre 1990. Immédiatement après cette ratification, les activités des institutions législatives et exécutives ont été pratiquement suspendues et le pays est entré en période de transition. Le gouvernement a dû faire face à des tâches urgentes telles que la mise en place de nouvelles institutions, l'adoption par voie de référendum d'une nouvelle Constitution, l'élection d'un nouveau président de la république et la préparation des élections à l'Assemblée nationale législative.

2. Il en résulte que le présent rapport effectivement présenté dans les deux années après la date de son entrée en vigueur ne comporte que peu d'éléments législatifs nouveaux et, par ailleurs, a souffert de l'insuffisance ou de l'absence de données statistiques ou autres en raison des difficultés inhérentes à une période de transition politique et sociale.

3. Le mois de juin est traditionnellement consacré à des séminaires, des conférences d'informations et des interventions des médias en faveur de la protection des droits de l'enfant et de sa condition sociale. De multiples brochures en langue malgache, illustrées, sont éditées soit par les soins des institutions internationales (avec très particulièrement l'aide de l'UNICEF), soit par des organisations non gouvernementales (ONG).

4. Il faut cependant remarquer que l'intérêt de l'enfant est moins motivant pour les médias et pour les organes d'information et de publication que le problème général des droits de l'homme ou celui de la condition féminine. On peut espérer qu'une campagne de popularisation autour de la Convention relative aux droits de l'enfant aura des effets plus importants, non seulement pour la population elle-même, mais également pour les responsables des ONG et des pouvoirs publics.

I. PRINCIPES GENERAUX

5. La Convention relative aux droits de l'enfant a été ratifiée le 19 décembre 1990. Compte tenu de la situation de transition des années 1991 et 1992, l'activité législative et la mise en place de nouvelles institutions de protection de l'enfance ont été rendues difficiles, sinon impossibles. Néanmoins, un rapport initial rédigé dans ces conditions doit au moins faire état de la législation en vigueur, des facteurs qui ont rendu difficile son application et dont on peut penser qu'ils sont inchangés et des difficultés auxquelles les autorités et les organismes responsables se sont heurtés dans un passé encore très récent. C'est dans cet esprit que seront successivement étudiés les principes généraux constituant une introduction logique à l'ensemble des développements qui suivront, en particulier ceux ayant trait aux libertés et droits civils.

6. Quatre notions contenues dans la Convention sont considérées comme des principes généraux valables pour l'ensemble du rapport ou auxquels la Convention accorde une importance particulière.

A. La non-discrimination

7. L'article 2 de la Convention rappelle que la non-discrimination concerne tous les droits énoncés dans ses différentes dispositions. La non-discrimination porte sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion. En outre, la Convention ajoute des critères de l'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses protecteurs naturels (parents ou représentants), l'origine nationale, ethnique ou sociale, la situation de fortune, l'incapacité, la naissance. Allant plus loin, la Convention invite les Etats à protéger d'une manière effective l'enfant contre toutes les formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions des parents ou du groupe familial.

8. D'une manière générale, la non-discrimination procède d'une longue tradition d'ouverture et de contacts avec l'extérieur, révélée par l'histoire et la civilisation traditionnelle malgache. L'expression fihavanana, signifiant parentalisation des relations humaines et contenant l'expression havana qui signifie à la fois "parent" au sens étroit et "ami" ou "relation" considéré comme des parents, constitue l'une des bases des relations humaines dans la civilisation traditionnelle malgache. Malgré l'utilisation abusive et dépassant le cadre des relations sociales, la notion demeure un "pilier de sagesse" et, prise dans son sens le plus noble, exclut toute idée de discrimination. Cette explication mériterait d'être discutée compte tenu des mutations sociales et des situations socio-culturelles et économiques conjoncturelles. Mais elle permet d'affirmer que l'esprit de discrimination est absent de la civilisation traditionnelle malgache.

9. A cette idée directrice générale, s'ajoute l'état du droit positif lui-même. Le texte de base est la nouvelle Constitution du 18 septembre 1992 dont les éléments seront invoqués à plusieurs reprises dans le présent rapport.

10. Les préambules de Constitution sont intégrés dans le droit positif malgache et s'imposent aux juridictions (art. 13 de l'ordonnance No 62-041 du 19 septembre 1962). Or le préambule de la Constitution du 18 septembre 1992 impose comme condition essentielle du développement et de l'épanouissement de l'homme (implicitement de l'enfant également) "la lutte contre l'injustice, les inégalités et la discrimination sous toutes ses formes". En outre, la Constitution, dans son préambule, considère comme partie intégrante du droit positif malgache la Charte internationale des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Convention relative aux droits de l'enfant. Il est donc évident que toutes les dispositions imposant la non-discrimination applicables aussi bien aux adultes qu'aux enfants font partie intégrante de la législation malgache. Tel est notamment le cas de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

11. D'autres textes à valeur internationale font également partie intégrante du droit positif malgache en raison de l'adhésion et de la ratification par la République malgache. Il en est ainsi du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont les dispositions s'appliquent aussi bien aux adultes qu'aux mineurs (art. 2 et 26 du Pacte). L'article 14 du Pacte dispose que "tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit ... aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur".

12. L'article 8 de la Constitution malgache prévoit que l'Etat "proscrit toute discrimination - du sexe, du degré d'instruction, de la fortune, de l'origine, de la race, de la croyance religieuse ou de l'opinion...".

13. D'autres textes législatifs antérieurs à la Constitution font application du principe de la non-discrimination. Il faut notamment citer l'article 115 du Code pénal qui sanctionne tout dépositaire d'autorité qui refuse sciemment le bénéfice d'un droit à une personne en fondant sa décision sur l'origine, la couleur, le sexe, la situation de famille, l'appartenance ou la non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

14. Il ne peut donc être contesté que la non-discrimination constitue un principe général du droit de la protection de l'enfance à Madagascar. Cependant, entre le droit et les faits réels se situe une zone de vide, de lacune, de confusion ou de pratique ancrée dans la vie sociale.

15. Certaines traditions, particulièrement dans les zones rurales, sont encore très vivaces et ne disparaîtront complètement que par des efforts coordonnés d'information et d'éducation civique et morale. Il existe encore des "rejets" traditionnels, mode coutumier d'exclusion ayant des effets particulièrement pesants. La communauté villageoise, le fokonolona, le groupe familial ou simplement les parents rejettent un enfant en raison des conditions dans lesquelles sa naissance a eu lieu (enfant jumeau, enfant né un jour néfaste, enfant né avec certaines difformités considérées comme une menace pour le groupe social, enfant venant au monde dans des conditions anormales, etc.). Le législateur a tenté de lutter contre ces formes de rejets d'enfants en interdisant le rejet d'un mineur (art. 79 et suivants de la loi du 20 novembre 1963). Mais il n'est pas évident que cette interdiction ait eu

des résultats tangibles. Si les rejets d'enfants ont nettement tendance à diminuer, c'est essentiellement grâce à l'action dévouée des ONG, des missions religieuses et des organismes d'accueil se préoccupant de prendre contact avec les familles et de recueillir les enfants menacés de rejet.

16. La discrimination fondée sur le sexe reste encore vivace mais tend à devenir résiduelle compte tenu des efforts déployés depuis plusieurs années par les associations féminines et les autorités gouvernementales responsables. Il est connu que le garçon est le garant de l'avenir familial, le futur gardien des biens de la lignée, le dépositaire privilégié des enseignements tirés des coutumes et de la tradition. La fille est amenée tôt ou tard à quitter sa famille et à contribuer à créer ou à enrichir une autre lignée. Il en résulte des différences de traitements dans la considération due à l'enfant dans l'éducation et dans la place de l'enfant au sein de la famille.

17. Des motifs de discrimination à l'égard d'enfants peuvent être tirés de leur origine raciale ou de leur religion, non pas pour des raisons traditionnelles ou inhérentes à la civilisation malgache mais pour des motifs économiques. L'opinion publique a souvent tendance à s'élever contre le fait qu'une grande partie des activités économiques génératrices de richesses sont entre les mains de minorités étrangères, généralement d'origine asiatique ou arabe ou encore indo-pakistanaise.

18. Il n'y a pas lieu ici de discuter ce problème mais de se demander si les réactions de défense de la société malgache ne risquent pas d'avoir des répercussions discriminatoires sur des enfants qui ne sont responsables ni de leur origine ni de leur situation de fortune. Si certains enfants s'intègrent parfaitement dans la société malgache malgré leur origine étrangère, d'autres catégories souffrent de diverses formes d'hostilité, de méfiance ou d'indifférence qui pourraient se transformer en discrimination.

19. La situation de troubles sociaux et politiques qui ne sont pourtant que conjoncturels et qui mènent en réalité, à terme, à plus de liberté dans l'expression, dans les opinions déclarées et dans les convictions peuvent créer des situations conflictuelles ou des crises au sein des familles. Des enfants qui n'ont pas atteint l'âge du discernement et qui ont été élevés dans une tradition de résignation dans l'obéissance peuvent souffrir de ces situations, non seulement au sein du groupe familial si celui-ci est divisé, mais également en raison des conflits qui opposent des milieux d'adultes, créant la confusion dans l'esprit non préparé des enfants et préparant le terrain à des formes larvées de discrimination en raison d'opinion ou de conviction des responsables naturels de la protection de l'enfant.

20. Ces situations sont réelles et créent des difficultés qui ne sont cependant pas insurmontables : une éducation civique et morale raisonnablement conçue, une assistance plus effective aux parents dans le domaine de la guidance, des responsabilités dans les conseils et dans l'orientation de l'enfant, une meilleure connaissance par une bonne communication des droits de l'enfant constitueraient déjà des éléments favorables à une réelle non-discrimination.

B. L'intérêt supérieur de l'enfant

21. La notion d'intérêt de l'enfant est déjà bien connue du droit malgache, mais il faut remarquer que l'article 3 de la Convention insiste sur l'intérêt supérieur de l'enfant. La Constitution, d'ailleurs, souligne dans ses articles 21 et 23 notamment l'importance de la protection due à l'enfant.

22. L'ordonnance du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance dispose dès son article premier que "l'enfant occupe au sein de la famille une place privilégiée".

23. Les développements précédents concernant le prix que le législateur malgache attache aux conventions internationales comportant des dispositions particulières en faveur des enfants (non-discrimination) sont pleinement valables pour la prépondérance de l'intérêt de l'enfant.

24. Dans le droit malgache, l'intérêt supérieur de l'enfant bénéficie d'une considération primordiale dans la protection judiciaire de l'enfant, dans l'administration des soins nécessaires à son bien-être et dans le contrôle que l'Etat doit exercer sur les institutions et les établissements de protection. Le problème fondamental paraît être d'identifier quels sont les intérêts en présence : l'intérêt supérieur de l'enfant est primordial mais se heurte-t-il à d'autres intérêts et comment le conflit d'intérêts peut-il être réglé au profit de l'enfant ?

25. Face à l'intérêt supérieur de l'enfant, on peut trouver :

a) L'intérêt de la famille qui considère l'enfant comme une richesse et un bienfait mais également comme un apport complémentaire dans une période de pauvreté et de crise économique atteignant la famille tout entière. L'enfant, une source de main-d'oeuvre, un domestique gratuit, mais toujours entouré d'affection;

b) L'intérêt des parents de sang (le couple). Le problème de la pauvreté dans certains milieux se pose de manière plus aiguë. La scolarité coûte cher. L'enfant constitue une charge à vêtir, à nourrir, à élever. En contrepartie, il lui est demandé des travaux qui peuvent aller à l'encontre de son intérêt supérieur. Il est évident que ces observations concernent les groupes sociaux les plus démunis;

c) L'intérêt des autres enfants au sein d'un même groupe social ou familial, et même d'une famille nucléaire. Des différences peuvent s'établir entre les enfants plus jeunes et plus faibles et les enfants bénéficiant d'une meilleure santé et plus âgés. On peut distinguer plusieurs groupes dans un ensemble d'enfants de 1 à 18 ans. Il faut alors déterminer quel est l'intérêt supérieur de chaque enfant par rapport à d'autres vivant dans les mêmes conditions. Des inégalités peuvent ainsi s'instaurer. Le cas peut confiner au drame si la famille elle-même est en condition de survie et inconsciemment sacrifie les plus faibles ou manifeste moins d'égards et moins de soucis de protection physique à l'égard des enfants défavorisés dans leur santé ou leur sécurité morale;

d) L'intérêt de l'ordre public. L'Etat doit assurer à titre égal la protection de la société et celle de l'individu. Si l'intérêt de la société, soucieuse de protection ou de sécurité physique et de ses biens, est d'écartier et d'isoler des jeunes de moins de 18 ans qui constituent par leur comportement une menace, on doit se demander où se trouve l'intérêt supérieur de l'enfant.

26. Les conflits d'intérêts existent mais doivent recevoir une solution dans le cadre de l'application réelle, effective de la Convention. Les conflits pourraient cesser ou tout au moins s'atténuer si les structures de protection sociale étaient plus efficaces, si l'information des parents était mieux conçue et réalisée et si les enfants eux-mêmes sous réserve d'une distinction en groupes d'âge prenaient conscience de leurs droits et pouvaient pratiquer le système de protection de l'enfant par l'enfant.

C. Le droit à la vie, à la survie et au développement

27. Le droit positif malgache reconnaît que le droit à la vie est un élément inhérent à la personne humaine. Ce droit est reconnu par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans la Constitution malgache, l'article 19 reconnaît à tout individu le droit à la protection de sa santé dès la conception tandis que l'article 21 impose à l'Etat le devoir d'assurer la protection de la mère et de l'enfant par une législation et par des institutions sociales appropriées.

28. Comme d'autres principes généraux, le droit à la vie fait partie intégrante de la tradition et de la civilisation malgaches et l'inviolabilité de la personne ainsi que sa protection contre toute atteinte corporelle est garantie par plusieurs dispositions du Code pénal, en particulier les dispositions de l'article 351 et suivants du Code pénal sanctionnant l'exposition, l'abandon et le délaissement d'un enfant, de telle sorte que ces violences ont occasionné la mort et sont punies comme s'il s'agissait d'un meurtre.

29. Mais le droit à la vie n'est pas seulement protégé par des dispositions de droit pénal. Les autorités malgaches sont conscientes que le droit à la vie, à la survie et au développement constitue un ensemble qui doit être l'objet de préoccupations particulières dans la mesure où la protection de l'enfant n'est pas seulement l'effet du droit, mais également et surtout le résultat de diverses mesures de prévention sanitaire, de lutte contre la malnutrition, de programmes de santé maternelle et infantile et de planification familiale. Cette protection doit être complétée par des mesures d'accompagnement permettant aux familles les plus démunies de faire face aux différentes causes de mortalité infantile. De telles mesures comportent des efforts d'information, des distributions de médicaments de première nécessité pour des soins primaires et la recherche médicale concernant l'utilisation des moyens locaux, tels que les plantes médicinales, les méthodes traditionnelles qui ont fait leur preuve pour enrayer des affections comme les maladies diarrhéiques et les carences en vitamines.

30. Les différents modes de protection de la santé et du bien-être seront étudiés lorsque le rapport abordera d'une manière plus approfondie les problèmes médicaux. Mais d'ores et déjà, quelques difficultés doivent être signalées, concernant la mise en oeuvre de la notion de survie et de développement. Dans les pays en voie de développement frappés par une crise économique sévère, les autorités responsables sont tentées de donner la priorité aux mesures de développement économique aux dépens des mesures de prévention et de protection sociale. Alors même qu'un programme d'ajustement structurel se révèle nécessaire, il est connu qu'un tel programme implique des sacrifices de la part d'une population déjà fortement appauvrie et de réduction des dépenses sociales, de prévention, même de santé. Les mesures d'accompagnement compensent les effets de cette situation, mais il est loin d'être évident que ces mesures atteignent les populations qui ont le plus besoin de moyens de survie.

31. L'intérêt supérieur de l'enfant pourrait être alors sacrifié. Il est possible de faire face à cette situation en mobilisant les initiatives privées prenant le relais de l'Etat providence. Cette mobilisation devrait également toucher les collectivités dans la mesure où la prévention par l'hygiène, la vaccination, la récupération nutritionnelle, l'utilisation des ressources naturelles locales constituent autant d'instruments pour assurer la survie des enfants les plus menacés et pour échapper à ce qu'un rapport de l'UNICEF appelait la "catastrophe silencieuse".

D. Le respect des opinions de l'enfant

32. L'article 12 de la Convention doit être interprété sous deux angles. D'une part, celui du respect des opinions de l'enfant, la libre expression d'une opinion sur une question qui l'intéresse devient un droit. Désormais, cette disposition fait partie de la législation positive malgache, apportant un éclairage nouveau sur la personnalité de l'enfant. Dans l'esprit de la civilisation traditionnelle, l'enfant n'a pas à exprimer d'opinion mais doit s'en remettre à la sagesse de ses protecteurs naturels : la famille, les père et mère, les représentant légaux.

33. Il est vrai que l'article 12 se préoccupe essentiellement de l'enfant qui a atteint un certain degré de maturité. Mais cette restriction, d'ailleurs naturelle, ne diminue en rien l'innovation introduite par l'article 12. Libéré des pesanteurs ancestrales, rendu capable de résister à toute idéologie pouvant fausser son jugement, l'enfant se voit doter d'un droit nouveau dont les principes directeurs d'éducation et d'instruction doivent tenir compte.

34. D'autre part, l'article 12 de la Convention est plus particulièrement destiné à permettre à un enfant qui est l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative d'exprimer, pour sa défense ou pour la protection de sa personnalité, son opinion. Un tel enfant doit être capable de discernement. Dans le droit pénal malgache, cette expression n'est pas nouvelle. Dans la législation coloniale, les anciens articles 66 à 69 du Code pénal et le décret du 30 novembre 1928 avaient prévu que tout mineur ayant commis une infraction n'encourait pas des condamnations s'il était considéré comme ayant agi sans "discernement". Dans l'ordonnance du 19 septembre 1962, l'expression "sans discernement" a été remplacée par celle de "pénalement irresponsable".

II. SANTE ET BIEN-ÊTRE

35. Dans l'étude des principes généraux, il a déjà été fait référence à l'impératif de la survie et du développement. L'article 6 de la Convention, après avoir rappelé que "tout enfant a un droit inhérent à la vie", précise que, dans toute la mesure possible, la survie et le développement de l'enfant doivent être assurés. La Convention fait essentiellement référence à la responsabilité des Etats parties. Il faut en déduire qu'une importance particulière doit être accordée aux problèmes d'infrastructures sociales et sanitaires, de politique générale en matière de santé et de mise en place des instruments de contrôle du fonctionnement de l'organisation générale de l'administration sanitaire.

A. La survie et le développement

36. La survie et le développement de l'enfant ont fait l'objet, durant les dix dernières années, de préoccupations primordiales concernant la couverture sanitaire. Le système d'organisation sanitaire avait toujours été fondé à Madagascar sur la répartition, en considération de la dispersion de la population, de formations de base dont l'importance et le nombre ainsi que la qualité variaient selon la densité de la population et la vulnérabilité des régions; cette organisation a été maintenue et développée dans la mesure des possibilités budgétaires. En mettant à part les hôpitaux des chefs-lieux de faritany et les hôpitaux médico-chirurgicaux moins importants, on pouvait dénombrer, en 1983, 1 950 formations de base comportant des postes sanitaires, des postes d'accouchement, des postes d'infirmiers, des centres de soins de santé primaires. A cette couverture, il fallait ajouter les ONG se consacrant à des actions sanitaires et les cabinets libres concentrés dans les centres urbains.

37. Selon les derniers chiffres obtenus, il existe actuellement 1 970 formations dont 1 035 centres de soins de santé primaires, les ONG étaient au nombre de 348 et les cabinets libres au nombre de 935, le secteur privé couvrant approximativement 13 % des activités de santé à Madagascar. On constate ainsi des efforts accomplis dans le domaine de l'expansion et du renforcement des formations de base, tandis que, grâce notamment à l'aide internationale, l'équipement des centres hospitaliers urbains était progressivement amélioré. Mais cette extension formelle de la couverture sanitaire répond-elle réellement aux impératifs de survie et de développement ? Dès 1984, on pouvait estimer que plus de 40 % de la population rurale n'avaient pas réellement accès à des soins de santé répondant à la notion de survie. Or cette population, qui varie de 76 % à 80 % de la population nationale selon les estimations, est celle qui est la plus vulnérable, compte tenu de sa dispersion et de l'éloignement des formations de base.

38. Il s'y ajoute une baisse en termes réels des dépenses publiques annuelles en médicaments par habitant. Certes, des efforts ont été déployés dans le domaine de la réduction du nombre des médicaments à importer, de celui des recherches sur les ressources médicales locales (opérations de récupération nutritionnelle, plantes médicinales, mesures de prévention).

39. Des efforts ont été également multipliés pour accélérer la formation des médecins et pour mettre sur pied un personnel paramédical destiné aux formations sanitaires rurales. Mais la situation actuelle ne permet pas d'affirmer que les conditions de survie sont pleinement réalisées et Madagascar n'est pas encore en mesure de réaliser les conditions nécessaires pour adapter l'organisation sanitaire au contexte de crise économique, génératrice de pauvreté, de vulnérabilité face à des maladies que l'on croyait avoir éradiquées, et de résignation dans les régions les plus éloignées et les plus affectées. Il faut rappeler que les conditions minimales sont l'efficacité de la couverture sanitaire, la limitation des coûts et la continuité dans les efforts d'assistance matérielle et financière.

40. Le paysan se présentant à un poste sanitaire a d'abord l'handicap de devoir parcourir une longue distance dans des conditions difficiles. Il a toutes les chances de se trouver en face d'un personnel paramédical bien formé, plus ou moins bien motivé, mais dépourvu d'équipements et de médicaments. La formation intermédiaire vers laquelle pourrait être orienté le malade se trouve à plusieurs dizaines de kilomètres. Les conditions de circulation et l'inexistence de moyens de transport sont connues.

41. L'habitant des zones suburbaines pauvres a plus de chance de se trouver à proximité d'une formation de base ou d'un centre hospitalier. En revanche, il est beaucoup plus vulnérable, plus faible et court constamment le risque de se trouver en face d'un personnel qui ne travaille pas gratuitement - et ce, à tous les niveaux de la hiérarchie. Beaucoup de ces personnes préfèrent renoncer à se faire soigner face aux dépenses qu'il faut exposer pour les médicaments, pour les frais d'hospitalisation et pour les "rétributions" prévues dans aucune réglementation.

42. La situation des familles qui ont les moyens d'accéder aux centres hospitaliers privés n'est pas prise en considération ici : on peut d'ailleurs constater la multiplication, au moins dans les grands centres urbains, des centres sanitaires privés utilisant les services de spécialistes, de généralistes entièrement libres ou se partageant entre les hôpitaux et leurs activités privées, ainsi que la mise en place de cliniques privées bien équipées en personnel et en matériels mais très évidemment destinées aux classes les plus aisées.

43. Cette situation est conjoncturelle et liée notamment à la carence des mesures d'hygiène préventive. Les autorités publiques en sont conscientes et se préoccupent d'une manière permanente des mesures d'accompagnement en faveur de la santé ou du bien-être. Mais on ne peut que s'inquiéter sur le sort réel des enfants dans une telle conjoncture. Les statistiques elles-mêmes ne sont pas toujours révélatrices, car il est probable que le taux de mortalité infantile, en particulier pour les enfants en bas âge, est plus élevé qu'on ne le pense au sein des familles les plus démunies.

B. Les enfants handicapés

44. L'article 23 de la Convention reconnaît aux enfants, mentalement ou physiquement handicapés, le droit de mener une vie pleine et décente, favorisant leur autorité et facilitant leur participation active à la vie sociale.

45. Il faut reconnaître que l'enfant handicapé, qui doit pourtant bénéficier d'une protection particulière en raison de sa vulnérabilité, ne paraît pas avoir été une préoccupation importante au sein de la société. Peut-être faut-il remonter à la tradition ancienne qui marginalisait tout enfant anormal. Cependant, durant les dix dernières années, diverses mesures de protection et de sauvegarde ont été mises en oeuvre : on peut notamment citer l'institution de la canne blanche pour les aveugles et l'intégration de cette mesure dans le Code de la route.

46. D'autres mesures associent les initiatives de la puissance publique à celle des organisations internationales et des ONG se préoccupant particulièrement des handicapés. Il convient de citer parmi ces mesures :

- a) La promotion du Handisport et du sport adapté;
- b) Le projet "Intégration socioprofessionnelle des personnes handicapées" (Ministère du travail et BIT);
- c) Le projet "Intégration socio-économique des personnes handicapées" (Ministère de la population et BIT);
- d) Le projet "Lutte contre l'avitaminose A" (Ministère chargé de la recherche scientifique, Ministère de la santé, UNICEF);
- e) Le programme de recherche concernant les troubles dus à la carence en iode.

47. Il existe différents centres d'Etat ou des ONG accueillant les handicapés. Dans une liste non exhaustive, on peut citer :

- a) Le Centre de rééducation motrice d'Antsirabe;
- b) Le Centre d'appareillage à Befelatanana;
- c) L'Institut des aveugles à Antsirabe (éducation spéciale, aveugles et intégration sociale);
- d) L'Institut des sourds-muets à Antsirabe et à Antananarivo (éducation spéciale et intégration scolaire).

Parmi les ONG d'accueil, on peut citer, outre le Centre luthérien, le centre d'accueil "Les orchidées blanches" à Antananarivo.

48. L'expression "handicapé" pouvant être largement interprétée, il faudrait ajouter le centre d'Anjanamasina pour les handicapés mentaux et les services spécialisés des formations hospitalières qui sont à la fois des centres d'accueil et des centres de soins pour des handicapés physiques.

49. La prise de conscience et les efforts sont nettement insuffisants. Il serait par ailleurs nécessaire d'identifier les mineurs handicapés; on se heurte ici à une difficulté majeure; l'enfant handicapé est souvent considéré comme un objet de honte qui doit être préservé de tout contact à l'extérieur et rester sous le contrôle de la famille. Un effort d'information, de

communication avec les familles, d'amélioration des structures d'accueil et de la multiplication des ONG se préoccupant essentiellement des handicapés est vivement souhaitable.

C. La santé et les services médicaux

50. En se référant à la notion de survie de l'enfant, les autorités publiques, avec l'aide efficace des institutions internationales, et en particulier de l'UNICEF, ont porté leurs efforts en premier lieu sur la réduction de la mortalité parmi les nourrissons et les enfants. En 1981, on pouvait estimer le taux de mortalité infantile à plus de 90 %; 45 % de tous les décès touchaient les enfants de 0 à 5 ans et 23 % les enfants de 0 à 15 ans.

51. Les causes principales de cette mortalité sont connues. Il s'agit d'abord des maladies infectieuses infantiles. Par rapport à l'année de référence 1975, des recherches effectuées en 1988 ont révélé des transformations notables dans les années 1987-1990, grâce notamment au programme élargi de vaccination (PEV) qui a immunisé en grande partie les enfants de 0 à 5 ans contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche, la poliomyélite, la rougeole et la tuberculose. La mortalité a subi une nette régression et le taux de morbidité hospitalière a été réduit jusqu'à néant.

52. Cette situation encourageante ne doit cependant pas faire oublier que, pour les années 1989-1990, le taux de vaccination ne dépassait guère 50 % bien que les doses vaccinales soient en quantité suffisante. Il se pose ainsi un problème de multiplication des postes de vaccination d'une part correspondant à la dispersion de la population, mais également un problème de communication avec la communauté et plus particulièrement la famille.

53. Un autre groupe de maladies est également à l'origine de la mortalité infantile. Ce sont les maladies diarrhéiques. A cet égard, les difficultés sont paradoxalement plus grandes. Malgré les efforts des services sanitaires, la diarrhée était jusqu'en 1989 l'une des premières causes de morbidité et de mortalité hospitalière, et le pourcentage des médicaments utilisés pour les infections intestinales était particulièrement élevé.

54. Plus récemment, des progrès, parfois spectaculaires, ont été réalisés grâce à deux causes essentielles : d'une part, la sensibilisation des familles atteintes par les campagnes d'information pour la prévention et l'observation de mesures d'hygiène et, d'autre part, les recherches effectuées à partir de moyens locaux : utilisation de sel de réhydratation orale, recherche sur les effets de l'eau de riz.

55. Mais à côté de ces affections pour lesquelles des améliorations peuvent être espérées pour la survie de l'enfant, d'autres maladies infantiles connaissent une recrudescence d'autant plus étonnante qu'on pouvait croire à leur éradication : il s'agit du paludisme et de ses formes pernicieuses, des maladies de la peau engendrant des rhumatismes articulaires aigus et les infections respiratoires saisonnières, particulièrement pour certaines régions et pour la population de 0 à 5 ans.

56. En second lieu, les efforts conjugués de la puissance publique, des institutions internationales et des ONG nationales ou étrangères ont porté sur la lutte contre la malnutrition dans le cadre du programme de soins de santé primaires auquel il a déjà été fait référence. La malnutrition est à la fois cause et conséquence de plusieurs maladies. Les complications peuvent aboutir à une issue fatale pour les enfants les plus faibles.

57. Dans ce domaine, les difficultés sont innombrables mais suffisamment connues. Il faut d'abord mentionner la malnutrition des enfants en bas âge, aggravée par le sevrage, les grossesses rapprochées, les habitudes alimentaires de tradition désuète et des interdits coutumiers. Il faut ensuite insister sur la malnutrition chronique chez les mineurs issus des zones rurales pauvres et des zones suburbaines accueillant des familles de migrants ou de groupes sociaux frappés par la crise économique. Il faut insister sur la malnutrition aiguë - provenant de sécheresse et dans les régions où les populations sont contraintes de se déplacer en raison de l'insécurité, des vols alimentaires (bovidés, produits agricoles) ou de la dégradation des moyens de communication provoquant un véritable enclavement de certaines populations.

58. D'autres raisons peuvent être énumérées, en particulier l'insuffisance de l'éducation nutritionnelle, conséquence du manque de communications et des difficultés considérables rencontrées pour faire changer les habitudes et les traditions dans la diversification de cultures vivrières, dans la consommation de certains produits dont la valeur nutritive est insuffisante ou faible. La motivation des responsables de l'éducation dans les domaines de la santé familiale et de la santé infantile doit être également renforcée.

59. En troisième lieu, la prise en charge de la santé et de l'éducation de la mère est désormais une préoccupation primordiale. La mère en effet est la personne qui est la plus proche de l'enfant, mais elle est également et trop souvent la personne sur laquelle pèsent le plus lourdement les charges inhérentes à la vie familiale, en milieu urbain mais surtout dans les zones rurales.

60. Durant les dernières années, des programmes ont été conçus et partiellement mis en place pour mieux assurer les soins prénatals et postnatals, pour lutter contre la mortalité maternelle, et pour améliorer l'état nutritionnel de la femme. Progressivement, des efforts conjugués ont eu pour objet de favoriser la planification familiale. Dans ce domaine, les difficultés, une fois de plus, ne manquent pas.

61. Si les formations sanitaires, les centres de protection maternelle et infantile ainsi que les ONG paraissent assurer une couverture acceptable, on constate cependant un absentéisme ou une méfiance qui peuvent d'ailleurs s'expliquer par les responsabilités trop lourdes des femmes et le manque d'information et d'éducation sur la santé familiale. Les programmes de planification familiale se heurtent aux tendances traditionnellement natalistes à Madagascar. On peut pourtant s'étonner du nombre d'avortements (encore sanctionnés par la loi pénale) - avortements souvent pratiqués dans des conditions telles que la santé de la femme en est profondément affectée.

Durant les deux dernières années, on a pu cependant constater un plus grand intérêt des femmes pour le planning familial. Encore faut-il préciser qu'il s'agit de milieux urbains.

D. La sécurité sociale

62. Une population restreinte bénéficie de ce qu'on pourrait appeler une sécurité nationale formelle. Dans le secteur public, les fonctionnaires et leurs familles et les agents d'exécution bénéficient d'un remboursement à 80 % des frais médicaux; les enfants bénéficient également de l'octroi d'allocations familiales. Dans le secteur privé, une Caisse nationale de prévoyance sociale constitue un organisme d'assurance sociale pour les travailleurs du secteur privé. Mais il est aisé de constater que cette protection qui profite à l'enfant ne concerne que des catégories minoritaires de la population. Aucune mesure particulière n'est prévue pour les travailleurs occasionnels et le monde paysan.

63. On pourrait objecter que la gratuité des soins médicaux constitue une forme de sécurité sociale, mais nous avons vu que cette gratuité devient de plus en plus théorique et que les soins payants, même primaires, deviennent la règle, formelle ou informelle.

64. Il n'existe pas à proprement parler de structures étatiques d'accueil et de garde d'enfants lorsque les parents travaillent. Dans la structure traditionnelle de la famille malgache, les diverses formes de sécurité sociale familiale et la cohésion de la famille assurent tout naturellement la protection et la garde des enfants. Cette situation pourrait être appelée à évoluer en raison de phénomènes localisés de destructuration du groupe familial et du repliement des couples sur eux-mêmes, contribuant ainsi à l'amointrissement de la cohésion familiale.

E. Le niveau de vie

65. Bien avant la Convention, le droit positif malgache, notamment dans l'ordonnance du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfant, a confié à la famille le soin d'assurer le développement harmonieux et l'éducation de la personnalité de l'enfant et a affirmé son droit à une sécurité matérielle et morale aussi complète que possible.

66. Le problème de l'assurance d'un niveau de vie suffisant pour le développement de l'enfant a été évoqué à plusieurs reprises dans le présent rapport. Il convient cependant de rappeler que, dans la conjoncture actuelle, un système de relations d'assistance et de protection doit s'établir entre la famille, principal responsable, l'Etat, structure de réserve et de recours, et l'enfant auquel la Convention a conféré des droits et en particulier le droit de se développer et de s'épanouir dans des conditions morales ou matérielles, constitutives d'un niveau de vie correspondant aux moyens dont disposent l'Etat et les parents.

III. LIBERTES ET DROITS CIVILS

67. L'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant a-t-elle eu pour effet de modifier les lois, les règlements et la jurisprudence malgaches en matière de libertés et droits civils de l'enfant ?

68. Par la loi No 90029 du 19 décembre 1990, l'Assemblée nationale malgache a autorisé la ratification de cette Convention, elle a été faite par décret No 90-655 de la même date. Après l'adoption de cette loi, l'Assemblée nationale a suspendu ses activités. Le pays est entré dans la période dite de transition. Le gouvernement a été absorbé par des tâches plus pressantes : installation des institutions de transition, maintien de l'ordre, référendum en vue de l'adoption d'une nouvelle constitution. Celle-ci a été soumise au peuple le 19 août 1992. Il n'a donc pas été possible de voir si des dispositions devaient être prises pour adapter les lois de l'enfance à la Convention ou faire adapter des nouvelles lois.

69. La nouvelle Constitution cependant affirme les principes des droits individuels et des libertés fondamentales et considère la Charte internationale des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant, comme partie intégrante du droit positif malgache.

A. Le droit de l'enfant à l'identité (art. 7) et la préservation de l'identité (art. 8)

70. Les quatre matières définies aux articles 7 et 8 de la Convention - l'état civil, le nom, la nationalité, la filiation - avaient fait l'objet des premiers textes élaborés peu de temps après l'accession de Madagascar à l'indépendance le 26 juin 1960. Ces textes reflétaient la marque des efforts de conciliation faits pour tenir compte à la fois des coutumes malgaches et des principes impératifs du droit moderne.

71. Le législateur en son temps était guidé par les principes suivants :

a) Doter le peuple malgache de lois modernes lui offrant de larges possibilités d'évolution sans rompre brutalement avec ses traditions;

b) Unifier le droit pour tous les citoyens malgaches car les uns étaient régis par le droit traditionnel, les autres par le Code civil français.

Nous tenons à relever ces points pour souligner que les textes ainsi élaborés ont fait leurs preuves durant les 30 années passées et même s'ils ne concernaient pas directement la protection de l'enfance, ils peuvent déjà répondre à certaines questions essentielles posées par la Convention. Le problème se situe surtout au niveau de leur application pour différentes causes qui seront exposées ultérieurement dans chacune des rubriques correspondantes.

1. L'état civil

72. Dès son accession à l'indépendance, l'Etat malgache a reconnu l'importance de l'état civil non seulement comme institution d'ordre public, mais surtout comme moyen permettant aux individus de prouver leur identité et leur situation juridique, par là de protéger leur personnalité et leurs droits. Ainsi, la loi No 61025 du 9 octobre 1961 a réalisé l'unification et la simplification des règles en matière d'état civil qui, jusque-là, avait fait l'objet d'une réglementation complexe à Madagascar. Complexe, car l'état civil de Madagascar était régi par de nombreux textes épars et les ressortissants d'origine malgache n'avaient pas le même statut personnel.

73. La loi No 61025, en ses articles 24 à 29 relatifs aux actes de naissance, prévoit les dispositions nécessaires pour l'enregistrement de l'enfant à l'état civil. Ces articles concernent entre autres les points essentiels suivants :

a) Obligation de déclarer la naissance dans les 12 jours de la naissance;

b) Enonciation obligatoire dans l'acte des éléments essentiels permettant d'identifier l'enfant (jour, heure et lieu de naissance, sexe de l'enfant, les nom et prénoms qui lui sont donnés - identité, profession et résidence des parents et du déclarant);

c) Formalités d'enregistrement des enfants nouveau-nés trouvés;

d) Possibilité pour le père de reconnaître un enfant né hors mariage au moment de la déclaration de naissance (la filiation maternelle, en droit malgache, résulte du fait de l'accouchement).

74. L'article 81 de la même loi prescrit que toute naissance survenue sur le territoire malgache doit faire l'objet d'une déclaration à l'officier de l'état civil, même s'il s'agit d'un enfant apatride ou étranger.

75. Que prévoient les textes pour la préservation de l'identité ? Il y a tout d'abord sanctions des irrégularités commises en matière d'état civil :

a) Le défaut sans raison valable de procéder aux déclarations obligatoires expose à des peines de police (art. 473 - 3° du Code pénal);

b) Les fausses déclarations, le faux témoignage, l'altération ou la destruction volontaire d'un registre ou d'un acte d'état civil constituent des infractions pénales;

c) Les fautes et négligences commises par des officiers de l'état civil et les dépositaires des registres dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions engagent leur responsabilité personnelle envers les particuliers dans la mesure où ceux-ci éprouvent un préjudice. Elles peuvent, en outre, selon le cas, motiver des sanctions pénales ou des mesures disciplinaires.

76. Ensuite, la loi No 61025, complétée par la loi No 66017 du 5 juillet 1966 (art. 68 et suivants), a instauré une procédure particulière, simple et dénuée de formalisme, qui permet de suppléer par un jugement à l'inexistence d'un acte de naissance ou d'un acte de décès. Le législateur en instituant cette procédure a entendu faciliter le remplacement d'actes omis par suite de circonstances particulières et non permettre l'établissement d'un acte d'état civil conforme aux désirs de personnes peu scrupuleuses. Les fraudes sont sévèrement punies. La procédure de jugement supplétif est différente de la procédure de rectification ou de reconstitution d'un acte ou d'un registre d'état civil, lesquelles sont également prévues par la loi.

77. Enfin, il convient de noter que ni la déclaration de naissance, ni la délivrance d'une première copie d'acte de naissance ne sont soumises à aucun droit ou timbre.

78. Il apparaît aussi important de signaler l'existence du livret de famille où sont également inscrits les naissances et décès des enfants, les adoptions, les reconnaissances et légitimations d'enfants nés hors mariage.

79. Les textes en matière d'état civil sont suffisants. Le problème se situe au niveau de leur application. Les causes en sont diverses :

a) Les textes ne sont pas toujours respectés par ceux qui sont appelés à les mettre en oeuvre. Cette défaillance était fortement constatée à partir de l'année 1977 par suite d'une réorganisation du système administratif (ordonnance modifiée No 76-044 du 27 décembre 1976). Les fonctions d'officiers de l'état civil étaient en effet confiées à des élus qui n'ont pas reçu, notamment dans les milieux ruraux, une formation adéquate pour pouvoir jouer efficacement leur rôle. L'avènement de la IIIème République apportera certainement une solution à cette situation;

b) L'insuffisance de moyens matériels et les problèmes d'éloignement entravent le fonctionnement normal des systèmes de contrôles prévus par la loi (contrôles administratif et judiciaire). Ce sont également des facteurs importants auxquels se heurtent les tribunaux pour la réalisation des audiences foraines en vue de la délivrance des jugements supplétifs;

c) Dans certains centres d'état civil, l'effet des intempéries aggravé par l'insuffisance de mobiliers de rangement adéquats accélère la détérioration des registres;

d) Enfin, les parents ne trouvent d'intérêt à faire enregistrer leur enfant qu'à l'âge de la scolarité ou même plus tard lorsque le besoin se fait sentir. Cette réticence, constatée surtout dans les régions reculées, provient de causes différentes : éloignement des centres d'état civil, moyen de transport coûteux, route impraticable en saison de pluies, défaut de vulgarisation des textes, et surtout manque de disponibilité : la journée étant spécialement réservée aux occupations quotidiennes indispensables pour la survie.

80. Les renseignements ci-après, recueillis par le Ministère de la justice en 1991, permettront de constater le nombre des naissances non enregistrées au cours des années 1977 à 1990. Il ne s'agit pas pourtant de statistiques officielles et les chiffres annoncés concernent seulement quelques localités prises à titre d'exemple. Les centres d'état civil à Madagascar, au nombre de 1 250, sont situés aux chefs-lieux des Firaisampokontany (anciens chefs-lieux de canton).

<u>Province</u>	<u>Centre d'état civil</u>	<u>Nombre de naissances non enregistrées</u>
Antananarivo	- Antananarivo-Ville : cinq centres	8 692
	- Betafo, Alakamisy Marososona, Tritiva, Ambohijatovo, Tsarafaritra, Soavina, Alarobia Bemaha, Inanantonana, Mandoto, Antohobe, Ambatotsipihina	1 362
Tuléar	- Betroka, Ambalaso, Ambatomivary, Beampombo I, Benabo Toby, Isoanala, Ivahona, Janjany	6 235
	- Beloha, Marolinta, Tranovaho, Kopoky, Tranoroa	5 413
Tamatave	- Anosibe An'ala	447
	- Anjoma Tamatave-Ville	1 548
Fianarantsoa	- Lohafary Vangaindrano	3 702
	- Ivohibe, Antambohobe, Marofasika, Ivongo	2 669
Diego-Suarez	- Dzamandzara (Nosy-Be)	36

2. Le nom

81. L'article premier de l'ordonnance No 62-003 du 24 juillet 1962 prescrit que "Tout Malgache porte le nom exprimé dans son acte de naissance". Le nom est donc acquis dès l'enregistrement de la naissance. L'adoption d'un ou plusieurs prénoms est autorisée par l'article 3 de la même ordonnance. Ces dispositions répondent assez bien aux préoccupations de la Convention.

82. L'adoption d'un nom patronymique (nom de famille) reste facultative (art. 2). La loi autorise également le changement de nom, mais à partir de la majorité (fixée à 21 ans); il ne peut être changé de nom ou de prénom qu'une seule fois (art. 4). On pourrait interpréter cette disposition comme permettant, pendant la minorité, de changer de nom ou de prénom autant de fois qu'on le souhaite.

83. En effet, le caractère facultatif du nom patronymique et surtout le principe de la mutabilité du nom peuvent affecter le système de protection du nom, et par conséquent la sauvegarde de l'identité de l'enfant. L'on ne saurait toutefois perdre de vue que dans la société malgache, la presque totalité des coutumes veut que le nom soit le reflet de la personnalité. Il sert à identifier l'âme. Les descendants d'un même aïeul ont chacun une personnalité distincte et doivent se voir attribuer un nom distinct. D'autre part, le nom a une signification quasi-sacrée. Il peut porter malheur ou, au contraire, protéger efficacement; certains événements (maladie, accident, décès d'une personne qui porte le même nom, adoption, etc.) obligent donc à changer de nom.

84. Le législateur a modifié l'article 4 de l'ordonnance No 62-003 (par la loi No 90012 du 11 juin 1962), lequel, désormais, impose pour le changement de nom une procédure judiciaire (art. 49 à 53 de la loi No 61025 du 9 octobre 1961 relative aux actes de l'état civil). Avant cette loi modificative, en effet, le changement de nom était soumis à une simple procédure administrative (déclaration devant l'officier de l'état civil en présence de cinq témoins).

85. Il faudrait aussi signaler l'usage très courant, dans certaines régions de Madagascar, de surnoms qui portent souvent atteinte au droit à l'identité. Les surnoms ridicules donnés par les parents peuvent, bien entendu, affecter la personnalité de l'enfant. Mais en plus, ils font perdre à celui-ci son identité. Certes, juridiquement, le nom se perd par le non-usage (prescription), et les surnoms n'accèdent pas, par l'usage, au statut de nom, mais c'est en réalité ce qui se passe souvent dans les faits. Le législateur a essayé d'apporter une solution à ce problème en posant l'exigence suivante : "Toute personne doit utiliser, dans les actes juridiques la concernant, les nom et prénoms figurant dans son acte de naissance, avec faculté d'ajouter son surnom précédé du mot 'dit'."

86. Nombre de changements de nom dans quelques centres d'état civil au cours de l'année 1989 (ancien art. 4 de l'ordonnance No 62-003) :

- Centre d'Andapa	0
(Diégo-Suarez)	
- Centre de Morombe I	8
(Tuléar)	
- Centre de Maintirano	11
(Majunga)	
- Centre de Merimandroso Ambohidratrimo	1
(Antananarivo)	

3. La nationalité

87. La législation malgache en matière de nationalité est régie par l'ordonnance No 60-064 du 24 juillet 1960, modifiée et complétée par les lois Nos 61052 et 62005 des 13 décembre 1961 et 6 juin 1962, ainsi que par

l'ordonnance No 73-049 du 27 août 1973. Sous réserve des modifications à venir, l'article 147 de la nouvelle Constitution de 1992 maintient en vigueur cette législation portant "Code de la nationalité malgache".

88. Comme l'Etat malgache n'a pas de convention le liant avec d'autres pays, c'est à sa législation nationale qu'il faut se référer pour assurer à l'enfant le droit à une identité nationale que lui reconnaît la Convention et c'est aussi dans cette législation que l'on doit rechercher les solutions au problème de l'apatridie.

89. La nationalité malgache est essentiellement une nationalité de filiation. L'originnaire de Madagascar n'est pas celui qui est né au pays mais celui qui est de souche malgache. C'est donc le fait d'avoir le même sang, de faire partie jure sanguinis de la communauté malgache, qui caractérise "les originaires". Le principe est que le parent transmet sa nationalité à son enfant aussi bien dans la nationalité d'origine que dans la nationalité acquise.

90. La nationalité d'origine ne résulte que de la filiation légitime (art. 9 du Code de la nationalité) ou naturelle (art. 10). Si la naissance sur le territoire malgache est prise en considération (art. 11), c'est seulement dans la mesure où on peut présumer une filiation malgache et uniquement en fonction de cette présomption. La filiation doit, conformément à l'article 13, être établie dans les conditions déterminées par le droit civil malgache.

91. Dans la filiation légitime, le rôle prédominant est joué par le père (art. 9 - 1°). La mère n'est prise en considération que subsidiairement lorsque le père légitime n'a pas de nationalité ou que sa nationalité est inconnue (art. 9 - 2°). Dans la filiation naturelle, quel que soit l'ordre dans lequel les filiations sont établies, la mère transmet à l'enfant sa nationalité malgache. La filiation maternelle est toujours établie en premier lieu par le fait de l'accouchement.

92. La loi offre la faculté de réclamer la nationalité malgache jusqu'à la majorité, fixée à 21 ans, à l'enfant légitime métis né d'une mère malgache (art. 16 - 1°) et à l'enfant métis né hors mariage, lorsque celui de ses parents à l'égard duquel la filiation a été établie en second lieu est malgache (art. 16 - 2°). La même faculté est accordée à l'enfant adopté par une personne de nationalité malgache, s'il a résidé à Madagascar depuis cinq ans (art. 17).

93. La légitimation simple comme la légitimation adoptive fait acquérir la nationalité malgache à l'enfant mineur légitimé, lorsque le père (naturel ou adoptif) est malgache.

94. L'enfant mineur apatride acquiert la nationalité malgache par l'effet de la naturalisation de ses parents.

95. Depuis l'année 1963, on enregistre 215 déclarations de nationalité malgache faites par des enfants mineurs en vertu des articles 16 et 17 du Code de la nationalité.

4. Le droit de l'enfant de connaître ses parents
et d'être élevé par eux

96. L'enfant représente une force nouvelle dans la famille malgache et sa venue est toujours accueillie avec joie. La loi No 63022 du 20 novembre 1963 relative à la filiation, l'adoption et le rejet a essentiellement pour objet de faciliter l'établissement des liens qui unissent l'enfant à son père ou à sa mère indépendamment du caractère légitime ou illégitime de ces liens, et d'aménager l'accès à la famille issue du mariage.

97. La filiation maternelle résulte du fait de l'accouchement. Quant à la filiation paternelle, l'article 2 de la loi prévoit trois modalités d'un tel lien :

a) Deux présomptions de paternité : l'une en faveur du mari qui est présumé être le père de l'enfant né ou conçu pendant le mariage, l'autre en faveur de l'homme engagé dans une union célébrée selon les coutumes mais non enregistrée ou inscrite à l'état civil;

b) La reconnaissance de paternité selon une procédure très simple, soit devant l'officier de l'état civil, soit par acte authentique ou authentifié, soit par testament;

c) La déclaration en justice permet à l'enfant - représenté durant sa minorité par sa mère - de faire établir judiciairement sa filiation paternelle.

98. La loi facilite considérablement l'établissement de la filiation mais se défend aussi de consacrer des filiations inexactes. Sont donc prévues des actions permettant à l'enfant de contester sa situation juridique ou de réclamer un état auquel il prétend avoir. Le père ou la mère peut également agir à titre personnel pour faire établir leur paternité ou leur maternité attribuée à une autre personne. La portée de ces actions est toutefois limitée par l'interdiction de toute action lorsque la possession d'état de l'enfant est conforme à son acte de naissance régulièrement établi.

99. Dans l'intérêt de l'enfant, l'article 7 de la loi No 63022 considère comme légitime cinq catégories d'enfants nés hors mariage légitimés par le mariage. Il s'agit notamment des enfants nés hors mariage mais dont le père et la mère se marient ou des enfants nés hors mariage d'un des conjoints. L'article 22 rattache au mariage l'enfant dit "adultérin" lorsque l'épouse concourt à la reconnaissance paternelle et la mère de l'enfant l'accepte.

100. L'adoption faite en justice a pour effet de créer entre l'adoptant et l'adopté un lien de filiation conférant à ce dernier la qualité d'enfant légitime.

101. L'article 62 de l'ordonnance No 62-089 du 1er octobre 1962 sur le mariage stipule : "Les époux contractent ensemble par le seul fait du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et instruire leurs enfants". En tout état de cause, les parents doivent des aliments, une bonne éducation, un milieu familial paisible à leurs enfants.

B. Liberté d'expression (art. 13), liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14), et accès à l'information (art. 17)

102. Conformément à l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, un rapport sur les mesures prises par les Etats parties prenantes doit être établi dans les deux ans de la ratification de la Convention. Compte tenu des directives des Nations Unies, la question est de savoir si, depuis la ratification par l'Assemblée nationale populaire le 19 décembre 1990 (loi No 90-029 du 29 décembre 1990) de la Convention, des mesures ont été prises par l'Etat malgache et si des priorités et des objectifs précis ont été établis en ce qui concerne les droits de l'enfant à la liberté d'expression, la liberté de pensée, de conscience et de religion, l'accès à l'information.

103. Notons que ces principes fondamentaux sont énoncés par la Constitution de la IIIème République. D'ailleurs, la Convention relative aux droits des enfants est intégrée dans le préambule de la Constitution de 1992, au même titre que la Charte internationale des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

104. Afin d'avoir une idée de l'état actuel du droit positif malgache dans ce domaine, face aux dispositions de la Convention, nous scindons en deux parties la présente étude : les règles relatives aux droits et liberté de l'enfant malgache; et les règles concernant l'accès à l'information de l'enfant à Madagascar. Dans chaque partie, il est important de faire un état des faits pour savoir s'il y a adéquation des règles de droit à la réalité.

1. Les règles relatives aux droits et libertés fondamentaux de l'enfant malgache

105. La Constitution de 1992 est le texte de base qui énonce le principe de la liberté fondamentale. L'article 8 de ce texte dispose que "les nationaux sont égaux en droit et jouissent des mêmes libertés fondamentales protégées par la loi". L'enfant qui jouit de la nationalité malgache de son père et/ou de sa mère est concerné par ces dispositions. Aux termes des textes législatifs et réglementaires, on entend par "enfant" toute personne humaine âgée de moins de 18 ans. L'ordonnance No 62-041 du 19 septembre 1962, relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international, fixe l'âge de la majorité à 21 ans, tandis que la majorité pénale, civique ou matrimoniale est à 18 ans.

106. L'article 10 de la Constitution garantit à tous les libertés d'opinion et d'expression, de communication, de presse, d'association, de réunion, de circulation, de conscience et de religion. En outre, l'exercice par l'individu des droits relatifs à l'intégrité et la dignité de la personne ainsi qu'au plein épanouissement physique, intellectuel et moral de ce dernier est organisé par l'Etat (art. 16, Constitution).

107. Le pouvoir législatif (Assemblée nationale et Sénat) et le pouvoir exécutif sont les organes compétents pour assurer l'exercice et la protection des droits individuels et des libertés fondamentales, d'une part, ainsi que l'organisation de l'exercice de ces droits, d'autre part.

108. L'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 relative à la protection de l'enfance organise les juridictions spéciales qui s'appliquent aux mineurs délinquants et aux mineurs, dont la sécurité, la moralité, la santé ou l'éducation se trouvent compromises (art. 8). Toutefois, la famille reste le premier responsable de la protection matérielle et morale de l'enfant.

a) Liberté d'expression

109. Le principe posé par l'article 13, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant énonce que "l'enfant a droit à la liberté d'expression". Ce droit consiste à "la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières". Cette liberté peut être exprimée de manière orale, écrite, imprimée ou artistique ou encore sous d'autres formes selon le choix de l'enfant.

110. La loi constitutionnelle dispose que "l'information sous toutes ses formes n'est soumise à aucune contrainte préalable" (art. 11, al. 1). En outre, elle prévoit que "tout individu a le droit de participer à la vie culturelle de la communauté, au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent" (art. 25).

111. Pour que l'enfant s'épanouisse physiquement, intellectuellement et moralement, il appartient aux parents d'assurer son éducation et son instruction. Le droit de choisir le genre d'éducation à donner aux parents revient en priorité à ses père et mère (art. 3 de l'ordonnance No 60-004 du 15 juin 1960 portant droits respectifs des familles et des collectivités publiques en matière d'éducation). "L'éducation doit viser au plein développement de la personne humaine et au renforcement des libertés fondamentales" (ordonnance du 15 juin 1960, art. 2). Toutefois, l'Etat intervient, "lorsque la sécurité, la moralité, la santé ou l'éducation d'un mineur de dix-huit ans sont compromises" (ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance, art. 3). La substitution de l'Etat aux parents consiste à aider ces derniers, ou à prendre des mesures d'assistance éducative et de surveillance appropriée, ou enfin à déférer l'enfant à des juridictions spécialisées de l'ordre judiciaire. Les juridictions spécialisées chargées de la protection des mineurs sont le juge des enfants; le tribunal pour enfants; la cour criminelle des mineurs. C'est l'autorité judiciaire qui est la seule compétence lorsque le milieu familial n'assure plus la protection et l'éducation de l'enfant (ordonnance du 19 septembre 1962, art. 3 et 8).

112. Dans l'intérêt de l'enfant, la Convention incite les Etats parties à garantir le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toutes les questions l'intéressant et d'être entendu dans toute procédure administrative ou judiciaire. Ce droit est ouvert à l'enfant soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié (art. 12). Ce droit d'être entendu est prévu par l'ordonnance du 19 septembre 1962 relative à la protection des mineurs. Ainsi, en cas de délit, l'enfant est entendu par le juge des enfants au même titre que ses parents et les personnes ayant autorité sur lui (art. 11). En outre, l'article 15 de l'ordonnance prévoit que "dans les autres cas, le juge des enfants entend en Chambre du Conseil et en présence du Ministère public le mineur, ses parents, le gardien

et toute personne dont la présence lui paraît utile". D'autre part, la procédure devant le juge d'instruction nécessite la présence d'un défenseur. Si le mineur ou son représentant n'a pas choisi un défenseur, "le juge d'instruction lui fera commettre un avocat d'office" (art. 22 de l'ordonnance).

b) Liberté de pensée, de conscience et de religion

113. Aux termes de l'article 14 de la Convention, "les Etats parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion". Les textes législatifs et réglementaires à Madagascar ne sont pas abondants dans ce domaine. L'ordonnance No 62-117 du 1er octobre 1962 relative au régime des cultes prévoit que "l'Etat garantit la liberté de conscience des citoyens ainsi que le libre exercice des cultes". Cette liberté a pour limite l'intérêt de la morale et de l'ordre public. Le même texte protège l'individu contre toute contrainte qui peut être exercée sur sa personne, sa famille ou sa fortune pour l'obliger à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte (art. 32). La sanction infligée au coupable est le paiement d'une amende de 25 000 à 200 000 francs (art. 30, ordonnance de 1962).

114. Il n'existe pas de disposition législative ou réglementaire spécifique sur l'enfant en ce qui concerne la liberté de religion. Le texte sur le régime des cultes ne concerne que les citoyens majeurs. La Convention stipule que "les Etats parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui correspond au développement de ses capacités" (art. 14, Convention). Cette priorité des parents sur le choix de l'éducation qu'ils entendent donner à l'enfant est prévue en droit positif malgache (art. 22, Constitution 1992).

115. La Convention relative aux droits de l'enfant insiste à maintes reprises sur la reconnaissance de l'existence des libertés fondamentales accordées aux enfants et en particulier la liberté d'expression, la liberté de pensée et de conscience. Il ne s'agit pas en effet de se borner à reconnaître des droits à l'enfant. Il faut également l'amener à exercer réellement ces droits. Le préambule de la Convention le précise en disposant "qu'il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société et de l'élever dans l'esprit des idéaux proclamés dans la Charte des Nations Unies et en particulier dans un esprit de paix, de dignité, de tolérance, de liberté, d'égalité et de solidarité".

116. Par rapport à la législation antérieure et aux grandes lignes de la tradition à Madagascar, un pas important a été franchi, innovateur et confiant au législateur malgache le soin de réadapter le système législatif sur les droits de l'enfant à la lumière des dispositions de la Convention.

117. Quels sont les textes de droit positif et quelles sont les difficultés que l'on pourrait rencontrer ? Le principal texte de droit positif postérieur à la Convention est la Constitution du 18 septembre 1992. L'analyse globale quant à la protection des droits de l'enfant et à l'octroi des libertés fondamentales a été faite à plusieurs reprises dans le rapport. Rappelons que les principes généraux de droit contenus dans le préambule font partie du

droit positif malgache et que les dispositions des conventions internationales et pactes auxquels la République de Madagascar a adhéré sont des éléments constitutifs du droit positif, non seulement en vertu des règles communes de droit international public, mais également par la volonté expressément formulée par le constituant malgache d'intégrer la Convention relative aux droits de l'enfant dans le droit positif.

118. Le fait nouveau, déjà souligné précédemment, est que des droits fondamentaux sont formellement reconnus aux enfants : cette situation devrait être à l'origine d'un état d'esprit nouveau et d'une approche dynamique en faveur de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'enfant a des droits : exprimer librement son opinion, disposer de la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion. L'exercice de ces libertés nécessite une faculté de discernement et un certain degré de maturité de la part de l'enfant. Aussi, notamment dans l'article 5 de la Convention, est-il prévu que les parents, la famille élargie ou la communauté selon les traditions donnent à l'enfant l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice de ces libertés. Par ailleurs, plusieurs dispositions de la Convention donnent aux Etats parties soit le rôle de protecteur direct de l'intérêt supérieur de l'enfant, soit celui d'assistant et de garant des responsabilités données à la famille. Il en résulte un système de relations de protection donnant à chaque partie son rôle, ses droits et ses responsabilités.

119. L'enfant qui exerce des droits fondamentaux, les parents qui le guident et l'orientent, l'Etat qui constitue une structure de réserve intervenant directement en cas de défaillance de la famille ou chaque fois que la Convention le prévoit.

120. Des difficultés pourraient survenir :

a) Une claire distinction doit être faite entre les groupes d'enfants d'âges différents : les êtres faibles et en bas âge, les adolescents n'ayant pas encore le discernement suffisant, les jeunes ayant atteint un certain degré de maturité;

b) Selon les coutumes héritées de la civilisation traditionnelle malgache, l'enfant a des devoirs et non des droits;

c) Le système d'éducation fondé sur une idéologie maladroitement appliquée a contribué à introduire dans l'esprit des enfants une confusion et un amoindrissement de l'esprit critique, de la spontanéité et de la volonté de s'affirmer selon sa personnalité. Pour ces enfants une reconversion et un retour à l'identité culturelle seraient nécessaires;

d) Il n'est pas évident que la simple application des dispositions de la Convention, dans ce domaine particulier de liberté fondamentale suffise pour libérer l'enfant et lui redonner une personnalité authentique. Celle-ci ne peut prendre sa source que dans un modèle nouveau, mais ne séparant pas l'enfant de ses racines culturelles.

121. Il est seulement à remarquer que les autorités de la transition ne se sont pas encore engagées dans des mesures fermes. La société en général, semble être encore dans une certaine anomie, qui ne saurait cependant durer, espérons-le. Les actions faites jusqu'à maintenant sont essentiellement symboliques (manifestations lors du mois de l'enfance, ...), hormis un plan d'action en faveur des enfants (Plan national d'actions intégré pour la survie de l'enfant et la protection de l'environnement, ou PAZ), organisé en septembre 1992 à la demande de l'Office national pour l'environnement, dont l'objectif est d'échanger des expériences et des informations sur la situation de l'enfant face à l'environnement.

2. Les règles concernant l'accès à l'information de l'enfant à Madagascar

122. "Les Etats parties reconnaissent l'importance de la fonction remplie par les médias et veillent à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral, ainsi que sa santé physique et mentale (art. 17)." Les mesures proposées par la Convention aux Etats parties consistent non seulement à améliorer les moyens d'information destinés aux enfants (information d'utilité sociale et culturelle, échange et coopération internationaux, production de livres pour enfants, considération des besoins linguistiques), mais à les protéger aussi contre les informations et les matériels nuisibles. Or les textes législatifs et réglementaires existant en la matière à Madagascar ne prévoient que des mesures propres à protéger les mineurs contre les atteintes à leur moralité ou leur santé.

123. Ainsi, en ce qui concerne le droit à l'information, l'Etat a surtout réglementé dans le domaine des spectacles ou des publications tendancieuses en instituant des systèmes de contrôle, de protection ou d'interdiction afin de préserver la moralité des enfants. Aucun texte n'est intervenu pour légiférer sur la fréquentation des salles de vidéo-clubs.

a) L'état actuel des textes en matière d'information

124. Les textes qui réglementent des accès au spectacle concernent notamment le contrôle des films et l'accès des salles de spectacle.

125. L'ordonnance No 62-019 du 18 août 1962 sur le contrôle des films et des représentations cinématographiques subordonne la représentation en public des prises de vues et des films cinématographiques à l'obtention de visas délivrés par le Ministre de l'intérieur après avis motivé d'une commission de censure (décision No 739 du ministre de l'information, le 29 octobre 1980, créant une Commission de contrôle des films cinématographiques (OMC)).

126. Les films cinématographiques exploités dans les salles de spectacle sont classés comme suit :

- a) Catégorie A : interdits aux mineurs de moins de 18 ans;
- b) Catégorie B : interdits aux enfants de moins de 13 ans;
- c) Catégorie C : visibles par tous.

La mention de la catégorie doit être apposée aux programmes des spectacles et aux portes d'accès de la salle de représentation (art. 4, ordonnance du 18 août 1962). L'accès à la salle de représentation des jeunes gens qui ne paraissent pas remplir les conditions d'âge exigées par le classement est soumis à une vérification d'une pièce d'identité. Le ministre de l'intérieur avertit l'exploitant de la salle de spectacle qui contrevient à la réglementation. En cas de récidive, l'établissement sera fermé pour huit jours au maximum.

127. Les mineurs de moins de 18 ans n'ont pas le droit d'accès aux cabarets, dancings et autres établissements de même nature, à moins d'être accompagnés par leurs parents (ordonnance 75-015 du 7 août 1975 relative à la suspension des journaux et périodiques dont les publications sont de nature à perturber l'ordre public ou à mettre en danger l'unité nationale ou à porter atteinte aux bonnes moeurs). Les infractions à ces interdictions sont punies d'une amende allant de 100 francs à 5 000 francs inclusivement (art. 472, Code pénal).

128. L'Etat considère les séances de "strip-tease" comme contraires à la moralité publique. Ainsi, leurs représentations sont interdites sur l'ensemble du territoire malgache (arrêté No 3223 du 28 septembre 1966).

129. Il n'existe pas de texte spécifique réglementant les publications destinées aux jeunes. En revanche, des mesures ont été prises en ce qui concerne les documents obscènes (revues pornographiques, journaux ou publications de toutes sortes) et qui portent atteinte aux bonnes moeurs et à la moralité publique (arrêté No 1111 du 28 mars 1966).

130. Le Code pénal, en son article 473, sanctionne les personnes qui exposent ou font exposer dans les lieux publics des affiches ou images contraires à la décence. Les contrevenants s'exposent à une peine d'amende de 500 francs à 25 000 francs inclusivement et à un emprisonnement de 29 jours au plus.

131. Il nous paraît opportun de mentionner la création, au sein du Ministère de l'instruction publique (décret No 92-121 du 29 janvier 1992 fixant les attributions et l'organisation générale du Ministère de l'instruction publique), du Service des oeuvres péri et parascolaires (OPPS) qui mettent à la disposition des établissements scolaires et organisations des matériels d'appuis didactiques et pédagogiques adéquats.

132. Dans les faits, de nouvelles données sont apparues avec l'arrivée sur le marché malgache des cassettes vidéo dont la pénétration ne fait pas l'objet de censure préalable, ni de législation spécifique quant à leur exploitation commerciale. D'autre part, les moyens médiatiques sont l'apanage de certains privilégiés et sont utilisés par la classe politique pour véhiculer des idées qui vont jusqu'à la désinformation des citoyens. En outre, les programmes pour les enfants sont insuffisants ou presque absents, aussi bien au niveau des médias que dans le domaine de l'art (chansons, spectacles, livres, etc.).

b) La réalité du monde de l'information des enfants malgaches

133. Quelles sont les mesures à prendre en faveur de l'information des enfants ? La distinction entre période socialiste et postsocialiste ne semble pas être nécessaire ici : rien de radical ne s'est fait en matière de changement.

134. Une distorsion flagrante apparaît depuis des années : elle se traduit par un clivage entre les enfants de la masse et ceux d'une minorité plus ou moins privilégiée, lesquels accèdent plus facilement aux informations. Etant donné la quasi-inexistence de production culturelle locale en faveur des enfants, tous ceux qui n'ont pas la possibilité d'accéder aux produits ou matériels étrangers (pour des raisons financières ou linguistiques) restent privés d'informations (ou presque). Ceci d'autant plus que les enfants de la masse ont vécu l'expérience de la malgachisation, laquelle a empêché l'ouverture linguistique vers l'extérieur.

135. Les enfants privilégiés sont ceux qui ont la possibilité de connaître la réalité locale et d'accéder aux productions culturelles étrangères :

- a) Les voyages à l'intérieur ou à l'extérieur du pays;
- b) La fréquentation des centres culturels étrangers (qui nécessitent la connaissance de langues étrangères);
- c) L'accès aux moyens d'information importés (livres, vidéo ...);
- d) La maîtrise au moins d'une langue étrangère (surtout du français).

On pourrait donc affirmer que seuls quelques enfants parmi d'autres (par millions) accèdent réellement à l'information, tant que les privilèges sociaux ne seront pas répartis équitablement et tant qu'une politique cohérente en faveur des enfants ne sera pas instaurée.

136. Si le système de visas (A, B, C) a réellement fonctionné dans les salles de cinéma durant plusieurs années, si des réglementations existent en matière d'ouvrages pornographiques, aucune réglementation n'existe pour les salles vidéo publiques qui tendent à remplacer de plus en plus le cinéma. En effet, l'accès dans les salles de vidéo clubs, à raison de 250 FMG, est ouvert à une clientèle dont la moyenne d'âge varie de 12 à 50 ans. Aucun filtrage n'existe ni sur les films passés ni sur l'entrée des personnes. Ce secteur se développe dans tous les pays de façon informelle et n'est sûrement pas sans lien avec la montée actuelle de la violence.

137. Il semble actuellement qu'aucune rigueur n'existe en matière de contrôle et protection des enfants contre les informations nuisibles. Malgré la prohibition des textes sur les films pornographiques, les autorités compétentes n'ont pris aucune mesure contre leur entrée dans le pays ni contre leur exploitation dans les salles vidéo, ouvertes à tout public.

Recommandations

138. Il est vrai que toute initiative en faveur des intérêts des enfants ne pourrait provenir que des adultes. En tout cas, c'est avec l'expérience et la compétence qu'ils ont que les adultes doivent encadrer les enfants. Cependant, les actions menées en faveur des enfants devraient désormais recourir de plus en plus à la participation effective des premiers concernés. L'application réelle et effective de méthodes participatives est la condition fondamentale d'une véritable liberté d'expression des enfants.

139. Il nous semble que, sans cela, plusieurs bonnes intentions resteraient lettres mortes. Parmi les souhaits que l'on pourrait formuler, notons les suivants :

- a) L'intensification des échanges culturels internationaux (voyages organisés, jumelage d'écoles, et tout autre bien);
- b) La déconcentration et la multiplication des lieux culturels ainsi que l'enrichissement de leur contenu (ouvrages et autres produits);
- c) La facilitation du tourisme intérieur (voyages organisés, colonies de vacances...);
- d) La rigueur dans le contrôle du respect des réglementations en vigueur;
- e) La réorganisation de l'éducation civique (non pas sous sa forme moralisante cependant, mais de façon moderne et attrayante).

C. La liberté d'association et de réunion pacifique (art. 15)

140. Il n'existe pas de texte réservé spécialement à la protection de l'enfance en la matière. Il appartient aux parents d'assurer l'éducation de leurs enfants et de choisir le genre de milieu qui leur permet de s'épanouir physiquement, intellectuellement et moralement.

D. La protection de la vie privée (art. 16)

141. L'enfant est censé demeurer habituellement au sein de sa famille. Toutes les protections accordées par la loi à cette dernière recouvrent la vie de l'enfant pour ce qui concerne la violation du domicile, la suppression de correspondances, les diffamations et injures, etc.

E. Le droit à ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 37 a))

142. La protection de l'enfance est essentiellement régie par l'ordonnance No 62-018 du 19 septembre 1962, mais ne bénéficie de cette mesure qu'une minorité de cas soumise à la connaissance du juge des enfants alors que Madagascar a une population jeune.

143. Les sévices ou les mauvais traitements sur les mineurs existent dans la réalité quotidienne malgache (parents indignes ou alcooliques, pauvreté, etc.). D'autre part, les enfants sont principalement considérés comme une source de revenus (mendicité, travaux domestiques, etc.), alors qu'ils n'ont pas droit aux revenus de leur travail.

144. L'ordonnance susmentionnée est assez complète, elle respecte les dispositions de l'article 40 de la Convention, mais son application rencontre des difficultés d'ordre économique et d'ordre traditionnel. Le nombre insuffisant d'assistantes sociales au niveau des Fokontany aggrave cette situation.

145. L'article 37 de la Convention édicte des interdictions protégeant l'enfant contre des traitements portant atteinte à sa dignité, à sa personnalité, à son intégrité physique, à sa liberté et à son existence même. La lecture du a) laisse penser que cette disposition particulière concerne l'enfant, objet d'une procédure pénale et subissant à cette occasion des actes de torture, des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou encore condamnés à des peines portant atteinte à sa sécurité physique ou morale, ou encore condamnés à la peine capitale ou à l'emprisonnement à vie. Mais les explications qui seront données peuvent aussi bien s'appliquer à tout enfant, objet de violence.

146. Il convient au préalable de se référer aux dispositions pertinentes de la Charte internationale des droits de l'homme concernant notamment l'inviolabilité de la personne humaine, qui font partie intégrante du droit positif malgache, ainsi que de l'article 13 de la Constitution du 18 septembre 1992 précisant que "tout individu est assuré de l'inviolabilité de sa personne" ... et de l'article 17 de ladite Constitution qui précise que "l'Etat organise l'exercice de droits qui garantissent pour l'individu l'intégrité et la dignité de sa personne". Ces dispositions sont applicables aussi bien aux adultes qu'aux mineurs.

147. Le Code pénal malgache comporte plusieurs dispositions sanctionnant les violences à l'égard des enfants. L'article 312 punit toute personne qui aura volontairement fait des blessures ou porté des coups à un enfant au-dessous de l'âge de 15 ans accomplis ou qui lui aura infligé des violences telles que la privation volontaire d'aliments ou de soins. Les violences et les coups suivis de mutilation, d'amputation, ou de privation de l'usage d'un membre ou de cécité ou autres infirmités permanentes constituent des crimes avec circonstances aggravantes et sont punis de peines, de travaux forcés. Toutes les dispositions du Code pénal concernant la séquestration, la détention ou l'arrestation illégale accompagnée de tortures sont applicables aux mineurs victimes.

148. S'agissant plus particulièrement du mineur ayant commis une infraction, l'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance prévoit que dans le cas où le mineur a commis un délit, il peut faire l'objet, soit d'une mesure d'assistance éducative, soit d'une peine. Dans ce dernier cas, il bénéficie de plein droit d'une excuse atténuante de minorité qui a pour effet de diminuer la peine devant être prononcée et d'amoinrir ainsi la rigueur de la répression.

149. Si le mineur a commis un crime et qu'il encourt de ce fait une sanction pénale lourde, il bénéficie néanmoins de l'excuse atténuante de minorité. Dans ce dernier cas, si le mineur a moins de 16 ans et que sa responsabilité pénale est retenue, l'excuse atténuante de minorité dont l'application est de plein droit le fait échapper à la peine de mort et de travaux forcés à perpétuité - conséquence conforme aux dispositions de l'article 37 a) de la Convention. En revanche, si le mineur a plus de 16 ans et moins de 18 ans, l'excuse atténuante de minorité n'est pas automatiquement appliquée. Si le crime commis est sanctionné par une condamnation privative de liberté à vie, la Cour criminelle des mineurs peut, par une décision spéciale et motivée, écarter l'excuse atténuante de minorité. Mais l'article 46 de la même ordonnance précise clairement "qu'en aucun cas la peine de mort ne pourra être prononcée contre un mineur de moins de 18 ans".

150. Lorsqu'un mineur est condamné à une peine privative de liberté, il doit être l'objet d'un traitement privilégié par rapport aux adultes condamnés et, en particulier, être placé dans un quartier à part dans un établissement pénitentiaire. Ces dispositions seront reprises d'une manière plus approfondie au titre des mesures spéciales de protection de l'enfance, en particulier lorsqu'il s'agira des enfants en situation de conflit avec la loi.

151. On ne peut ici éviter de débattre à nouveau du véritable fossé qui sépare le droit positif et son application réelle. L'application de l'article 37 a) de la Convention se heurte à de multiples difficultés qui sont évoquées à plusieurs reprises dans ce rapport :

a) Les violences à l'égard des mineurs sont en réalité nombreuses, mais échappent trop souvent à la protection judiciaire en l'absence d'investigations et de protection sociale. Dans les zones rurales, l'extrême dispersion de la population constitue un obstacle fondamental en raison de l'éloignement de tout représentant de forces de l'ordre, de l'insuffisance, sinon de l'inexistence de structures sociales de protection;

b) Dans de nombreuses régions, la tradition et les coutumes amènent les familles à considérer que les violences infligées à des enfants, sauf cas particulièrement grave, doivent être réglées au sein du groupe familial ou de la communauté villageoise;

c) Malgré les efforts déployés par l'administration pénitentiaire, les dispositions légales et les instructions diffusées par les autorités compétentes pour accorder au mineur un traitement humain, préservant sa sécurité morale et matérielle, sa santé et son intégrité corporelle, restent pratiquement lettre morte : le problème le plus grave est celui de la surpopulation des établissements pénitentiaires. Il n'est possible ni de réserver un véritable quartier spécialisé pour les mineurs, ni de séparer les mineurs condamnés et les mineurs prévenus. Une enquête effectuée entre 1980 et 1985 révèle qu'en 1980, l'effectif des détenus était de 12 968, parmi lesquels 162 femmes et 24 mineurs condamnés, et 308 femmes et 352 mineurs prévenus. En 1985, l'effectif total atteignait 23 618, dont 177 femmes et 61 mineurs condamnés, 400 femmes et 925 mineurs prévenus.

152. Aussi les efforts immédiats portent-ils, au niveau des établissements pénitentiaires, sur des améliorations ponctuelles, sur la réhabilitation du seul centre de rééducation étatique pour les mineurs qui n'a qu'une contenance de 100 à 120 mineurs.

153. Les magistrats chargés de la protection de l'enfance s'efforcent d'éviter l'incarcération des mineurs et d'aménager de préférence les conditions d'octroi et d'exécution de mesures d'assistance éducative.

154. Une large diffusion de la Convention relative aux droits de l'enfant pourrait avoir au moins deux effets bénéfiques : d'une part, informer et conscientiser les parents; d'autre part, faire prendre conscience aux mineurs de leurs droits et les aider à se défendre, dans la mesure où ils ont atteint l'âge de raison, eu égard aux milieux dans lesquels ils vivent et à l'éducation qu'ils reçoivent. Une telle observation peut paraître utopique. Elle pourrait également être mal interprétée dans les milieux familiaux encore attachés à la tradition de "l'enfant Roi qui n'a que des devoirs". Pourtant, la Convention invite, dans chacune de ses dispositions, à une reconversion des idées, des principes et des traditions qui condamnent pour le moment l'enfant à une passivité et à une absence de réaction héritées de plus anciennes traditions.

IV. MILIEU FAMILIAL ET PROTECTION DE REMPLACEMENT

A. L'orientation parentale

155. L'article 5 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les Etats parties ont le devoir de respecter les prérogatives et les obligations des personnes légalement responsables de l'enfant et dont le droit et le devoir sont de donner à celui-ci l'orientation et les conseils permettant à chaque enfant, et selon ses capacités physiques et intellectuelles, d'exercer les droits que lui reconnaît la Convention.

156. Il convient de rappeler au préalable que, selon l'article premier de la Convention, on entend par enfant tout être humain âgé de moins de 18 ans. Dans la législation malgache, il existe diverses sortes de majorité. L'âge de 18 ans correspond à la majorité pénale, au sens de l'article 3 de l'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 qui prévoit que, dans le droit malgache, l'Etat intervient pour "aider et assister la famille dans son rôle d'éducateur naturel de l'enfant, lorsque celui-ci, mineur de 18 ans, est menacé dans sa sécurité, sa moralité, sa santé et son éducation". Par ailleurs, l'ordonnance No 62-041 du 19 septembre 1962 fixe la majorité civile à 21 ans. Cependant, la loi du 20 novembre 1963 sur la filiation, l'adoption, le rejet et la tutelle prévoit que la pleine capacité juridique est acquise au mineur du fait de son mariage et peut aussi, lorsqu'il a 18 ans révolus, lui être conférée par le tuteur légal selon une procédure judiciaire appropriée. Enfin, la majorité matrimoniale a été fixée par l'ordonnance du 1er octobre 1962 relative au mariage à 18 ans.

157. Il résulte de cet ensemble de textes que l'âge de 18 ans correspond, en règle générale, à la majorité en droit malgache avec, cependant, l'exception importante de la fixation à 21 ans de la majorité civile. Il serait

souhaitable qu'une uniformisation de l'âge de toutes les majorités soit fixé à 18 ans en droit malgache. La loi électorale fixe d'ailleurs à 18 ans l'âge requis pour exercer le droit de vote.

158. Les dispositions de l'article 5 répondent pleinement à la structure de la famille malgache. Dans la tradition la plus ancienne, le rôle de la famille élargie et du chef de cette famille était prépondérant dans l'orientation et les recommandations d'éducation donnée aux enfants. Bien que la coutume ancienne ne reconnaissait pas expressément des "droits" aux enfants, mais plutôt des "devoirs" à l'égard des père et mère et de la grande famille, les parents, les membres de la famille élargie et de la communauté que cette famille pouvait constituer assuraient principalement la protection de l'enfant.

159. Cette tradition s'est constamment maintenue, tant dans le domaine du droit positif écrit que dans les coutumes juridiques. La première Constitution malgache du 29 avril 1959 comportait dans son préambule les dispositions suivantes : "La famille constitue la base naturelle de la société humaine. L'Etat la protège et encourage sa cohésion. Les parents ont le droit et le devoir d'élever leurs enfants en leur assurant la meilleure formation morale, physique et intellectuelle. Tout enfant a droit à l'éducation et à l'instruction. Celles-ci sont assurées par ses parents et par les maîtres choisis par eux". L'ordonnance du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance précise en ses articles 1 et 2 :

"Art. premier. L'enfant occupe au sein de la famille une place privilégiée : il a droit à une sécurité matérielle et morale aussi complète que possible.

Art. 2. La responsabilité de son éducation appartient en premier lieu à la famille. Celle-ci doit assurer le développement harmonieux de sa personnalité."

L'article 37 de l'ancienne Constitution du 31 décembre 1975 prévoyait que : "L'Etat protège la famille, la femme et l'enfant, et reconnaît à tout citoyen le droit de fonder une famille et de transmettre en héritage les biens personnels". Et enfin, les articles 20 et suivants de la nouvelle Constitution de la République de Madagascar du 16 septembre 1992 définissent clairement les rôles respectifs de l'Etat et des parents dans la protection et l'éducation des enfants :

"Art. 20. La famille, élément naturel et fondamental de la société, est protégée par l'Etat. Tout individu a le droit de fonder une famille et de transmettre en héritage ses biens personnels.

Art. 21. L'Etat assure la protection de la famille pour son libre épanouissement ainsi que celle de la mère et de l'enfant par une législation et par des institutions sociales appropriées.

Art. 22. L'Etat s'efforce, dans la mesure de ses moyens, de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer le développement intellectuel de tout individu sans autre limitation que les aptitudes de chacun.

Art. 23. Tout enfant a droit à l'instruction et à l'éducation sous la responsabilité des parents dans le respect de leur liberté de choix. Tout adolescent a droit à la formation professionnelle.

Art. 24. L'Etat organise un enseignement public, gratuit et accessible à tous. L'enseignement primaire est obligatoire pour tous.

Art. 25. L'Etat reconnaît le droit à l'enseignement privé et garantit la liberté d'enseigner, sous réserve des conditions d'hygiène, de moralité et de capacité fixées par la loi."

160. Diverses dispositions législatives familiales de droit malgache prévoient le recours à la coutume pour désigner les personnes responsables de la protection de l'enfant : c'est ainsi, notamment, que l'article 95 de la loi du 20 novembre 1963, dans ses dispositions concernant la tutelle, stipule que, lorsque le père et la mère sont décédés ou hors d'état de manifester leur volonté, la tutelle est exercée par la personne qui, selon la loi ou la coutume, a autorité sur l'enfant.

Le problème du couple

161. L'article 5 de la Convention fait allusion aux parents. Il en est de même dans divers articles de la Convention. Mais qu'appelle-t-on parents ? S'agit-il du couple marié selon la loi devant un officier public (officier de l'état civil) ou, en élargissant la définition sociologique du couple, le père et la mère engagés dans une union durable et parents de l'enfant par le sang ? Si l'on doit en effet s'en tenir à la définition du couple marié selon le droit positif, à Madagascar comme dans de nombreux pays en développement, ces couples constituent une minorité. Dans la réalité sociologique malgache, dès lors que le père et la mère par le sang sont engagés dans une union réelle et durable, les enfants nés de cette union ont droit à la même protection et aux mêmes prérogatives que celles accordées aux enfants nés d'une union consacrée légalement et, en outre, pour certains religieusement. Ce problème important, lié à celui de l'organisation de l'état civil, doit être constamment pris en considération dès lors qu'il s'agit de la protection de l'enfant.

162. L'enfant, défini au sens de la Convention, est principalement protégé par son père et sa mère, qui ont le devoir d'orienter son éducation et son épanouissement, selon ses capacités.

163. L'institution du mariage devant l'officier de l'état civil a pour objet de renforcer cette protection par les obligations qui naissent de cette institution. Dans l'ordonnance du 1er octobre 1962, le législateur malgache définit le mariage comme étant "l'acte civil, public et solennel par lequel un homme et une femme établissent entre eux une union légale et durable". Mais une telle définition ne doit pas écarter les parents naturels de leur devoir d'orientation et de conseil et ne doit pas contribuer à limiter la portée du rôle que la Convention donne aux Etats parties vis-à-vis des parents.

164. Dans la tradition malgache, comme dans le droit positif écrit ou jurisprudentiel, la famille élargie, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant interviennent en cas de défaillance, d'empêchement ou d'impossibilité du père et de la mère. En substance, le

couple a la principale responsabilité d'orienter et de conseiller les enfants. La famille élargie ou toutes autres personnes désignées par la loi ou par la coutume interviennent en tant que "structure de réserve" et suppléant la défaillance des parents par la filiation.

165. L'article 5 prévoit que l'orientation et les conseils appropriés concernent l'exercice des droits prévus par la Convention. Ces droits sont étudiés dans d'autres développements du présent rapport, et nous ne citerons que certains droits dont l'exercice par un enfant mineur, mais ayant déjà atteint un niveau de maturité suffisante, nécessite une orientation et des conseils appropriés des parents :

a) Art. 6. Le droit à la vie et la coopération entre les Etats et les parents en faveur de la survie et du développement de l'enfant;

b) Art. 7. Le droit à un nom : le droit malgache permet le changement de nom dans certaines conditions et selon une procédure judiciaire;

c) Art. 7. Le droit à la nationalité, le droit de connaître ses parents...;

d) Art. 8. Le droit de préserver son identité;

e) Art. 9. Le droit de protéger les relations personnelles et le contact direct entre enfants et parents;

f) Art. 12. Le droit d'exprimer son opinion dans la mesure où il est capable de discernement, la notion de discernement devant être définie selon des critères que la jurisprudence peut aider à préciser;

g) Art. 13. La liberté d'expression;

h) Art. 14. La liberté de pensée, de conscience et de religion. Cet article pose le problème des éventuels conflits entre l'autorité du groupe familial et le discernement de l'enfant. Les anciennes traditions malgaches peuvent dans ce domaine constituer des obstacles;

i) Art. 15. La liberté d'association;

j) Art. 16. Droit au respect de la personnalité (vie privée, correspondance, honneur, réputation);

k) Art. 17. Le droit à l'information.

166. La responsabilité des parents devrait s'exercer conjointement : tel semble être le sens de l'expression "parentale". Or l'égalité absolue de prérogatives entre le père et la mère n'est pas encore admise dans le droit positif malgache, bien que des progrès tangibles aient été accomplis durant les vingt dernières années, dans la législation. On pourrait plutôt évoquer l'existence actuelle d'une "altérité" des fonctions parentales : chaque parent les exerce selon ses capacités et une répartition des tâches et des responsabilités, autant que possible dans l'entente et l'harmonie.

B. La responsabilité des parents (art. 18)

167. S'agissant de la responsabilité commune d'élever l'enfant et du rôle prépondérant du parent, les développements précédents paraissent suffisants. Cependant, la Convention introduit une notion particulièrement significative : l'intérêt supérieur de l'enfant. Il ne s'agit pas seulement de l'intérêt, expression banalisée et devenue insuffisante, mais d'un intérêt supérieur qu'il convient d'analyser dans chaque cas considéré à définir. Un intérêt immédiat pourrait être par exemple de placer un enfant dans un centre d'accueil. Mais l'intérêt supérieur ne pourrait-il pas être de rechercher ses parents de sang ou de le placer au sein d'une famille du groupe élargi ?

168. Mais l'article 18 précise l'action de l'Etat par la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. A Madagascar, pour des raisons inhérentes à la situation économique, les services d'Etat sont beaucoup plus orientés vers l'assistance d'organismes privés que vers la création de structures, d'établissements ou d'institutions. Il en résulte un développement parfois anarchique et une absence de réglementation concernant les ONG.

169. Il serait souhaitable de renforcer les structures sociales, d'en étendre l'action hors des grandes villes, de concevoir une réglementation plus détaillée impliquant une assistance réelle de l'Etat et une participation des institutions internationales. En d'autres termes, il faudrait aboutir à la notion d'un contrat tripartite de confiance entre l'Etat, les ONG et les institutions internationales. A partir de cette idée de base, la création d'un conseil national de la protection de l'enfant pourrait être envisagée. En outre, pourrait être étudiée la création d'une fondation nationale de l'enfance - structure juridique qui n'existe pas à Madagascar et que l'on pourrait créer avec des innovations adaptées aux réalités nationales.

C. La séparation d'avec les parents (art. 9)

170. L'article 9 de la Convention paraît avoir été conçu surtout pour les pays ayant souffert ou souffrant de troubles sociaux particulièrement graves. Cependant, à Madagascar il trouve son application dans plusieurs cas :

a) A la suite d'une séparation des parents, la garde de l'enfant ne peut pas être confiée à aucun des parents en raison de leur comportement dangereux;

b) Si l'un des parents fait l'objet d'une peine privative de liberté et que l'autre parent est dans l'impossibilité morale et matérielle de garder l'enfant;

c) L'enfant fait l'objet de mauvais traitements de la part de ses parents (art. 312 du Code pénal, par. 8);

d) L'enfant est l'objet d'un attentat aux mœurs commis par l'un des parents (art. 331, 333, 334 bis du Code pénal).

171. Dans tous ces cas, une décision judiciaire de retrait de garde est nécessaire. Elle est fondée sur les dispositions de l'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962. Il s'agit essentiellement des mesures de protection et d'assistance éducative.

172. La disposition de l'ancienne loi sur la déchéance de la puissance paternelle (loi du 24 juillet 1889), auparavant applicable au mineur ayant le statut de "citoyen français", ne paraît plus applicable. Il serait d'ailleurs paradoxal qu'une loi française modifiée postérieurement par le législateur français (art. 378 et suivants du Code civil français) reste applicable dans la législation malgache qui a abrogé en 1973 les effets des accords de 1960 prévoyant la continuité de certaines dispositions du droit français.

173. La loi malgache créant une législation spéciale pour les pupilles de la nation permet la protection particulièrement des enfants dont les parents sont décédés dans l'exercice de leurs fonctions au service de la nation (loi du 13 juillet 1962).

D. La réunification familiale (art. 10)

174. Cet article a été manifestement conçu pour les pays qui connaissent des situations exceptionnelles, tels les conflits armés, les guerres civiles, les troubles sociaux créés par des rivalités régionales ou tribales. Ces situations sont pratiquement inexistantes à Madagascar. Si elles viennent à se présenter, le droit positif de la famille, tel qu'il résulte de la loi du 20 novembre 1963 sur la filiation, de l'ordonnance du 1er octobre 1962 sur le mariage et de l'ordonnance du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance, est suffisant pour permettre d'engager des négociations afin de faciliter les relations entre l'enfant et des parents habitant dans un Etat étranger.

175. Cependant, cet article pourrait recevoir application, notamment dans son paragraphe 2, dans les cas suivants :

a) Séparation de fait du couple entraînant la dispersion de la famille et la séparation des enfants de leur père et mère habitant dans un Etat ou une région voisine;

b) Procédure de divorce en cours ou ayant abouti et qui attribue la garde des enfants à l'un des parents résidant dans un autre pays;

c) Mariage mixte dont l'instabilité est parfois plus grande qu'entre nationaux : en cas de séparation de fait ou d'abandon du foyer conjugal par l'un ou l'autre des époux;

d) Mariage ou union entre Malgaches, mais dont l'un des parents acquiert une nationalité étrangère ou s'installe à l'étranger après la séparation du couple.

176. Dans ces différents cas, des difficultés peuvent surgir lorsqu'il y a conflit entre les parents sur la garde de l'enfant, le droit de visite, la possibilité laissée à l'enfant d'avoir des contacts directs et réguliers avec ses parents. Ces difficultés peuvent être autant que possible réglées par voie

amiable, soit par l'intermédiaire d'auxiliaires de la justice, et en particulier les avocats ayant des homologues correspondants à l'étranger, soit par l'intermédiaire des autorités consulaires. Le cas échéant, l'intervention diplomatique peut être nécessaire. Enfin, en étudiant chaque cas, les autorités judiciaires de chaque pays concerné pourraient être saisies et initier des solutions qui pourraient s'imposer aux parents dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cependant, à moins qu'il n'existe une convention judiciaire de coopération, le seul texte pouvant être évoqué ne pourrait être que la Convention elle-même, sous réserve de ratification des Etats concernés.

E. Le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant (art. 27)

177. Dans le cas de Madagascar, le recouvrement de la pension alimentaire suscite des difficultés nées d'une situation matrimoniale de crise ou d'un conflit entre le père et la mère de l'enfant, dès lors que le lieu de filiation avec l'enfant est légalement établi et justifie l'obligation alimentaire à l'égard de l'enfant.

178. Les hypothèses invoquées par le paragraphe 4 de l'article 27 concernent précisément l'obtention par le parent gardien, qui a obtenu une décision judiciaire octroyant une pension alimentaire à l'enfant, de l'application de cette décision. Les cas concernés sont généralement ceux énumérés dans le développement précédent D. Il faudrait, dans ce cas, distinguer deux hypothèses générales :

a) Les deux Etats concernés, c'est-à-dire celui où réside l'enfant et le parent gardien et celui où se trouve le parent débiteur de la pension alimentaire, ont signé une convention de coopération judiciaire permettant l'application, dans l'un des pays, des décisions rendues par une juridiction de l'autre pays. L'exécution doit normalement s'effectuer selon les termes de la Convention et les règles pertinentes de droit international privés;

b) Dans le cas où aucune convention n'a été prévue, le parent gardien devrait pouvoir invoquer les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, à condition qu'il y ait ratification de part et d'autre, et demander l'application de la décision judiciaire qu'il a obtenue dans son propre pays par l'entremise des autorités consulaires. Dans les deux hypothèses, le parent créancier pourrait invoquer son insolvabilité : l'Etat où il réside devrait prendre toutes mesures utiles dans le cadre de sa législation pour obtenir une exécution de la décision.

F. Les enfants privés de leur milieu familial (art. 20)

179. Cette disposition concerne l'enfant qui, par une décision émanant de l'Etat ou en raison d'une situation familiale particulière (décès des membres de la famille, abandon de l'enfant selon des formes traditionnelles non admises par le droit positif malgache mais parfois appliquées en dehors des dispositions légales), est privé du milieu familial qui constitue la structure naturelle de sa protection. L'article 20 de la Convention précise que l'Etat a le devoir de se substituer à la famille, soit par une mesure de placement, soit par une aide spéciale.

180. La législation déjà mise en pratique à Madagascar est en parfaite conformité avec ces dispositions de la Convention. En effet, l'ordonnance du 19 septembre 1962 prévoit expressément que "la responsabilité de son éducation appartient en premier lieu à la famille... Toutefois, lorsque la sécurité, la moralité, la santé d'un mineur de 18 ans sont compromises, l'Etat intervient, soit pour aider et assister la famille, soit pour prendre des mesures d'assistance éducative et des surveillances appropriées ... (art. 1, 2 et 3 de ladite ordonnance). Ces mesures d'assistance éducative comportent en particulier l'obligation qui s'impose à l'Etat de trouver une famille de remplacement à l'enfant ou en milieu d'accueil (centre, foyer, internat, etc.) propice à sa protection et à son épanouissement, soit enfin une aide spéciale si l'enfant ainsi privé de son milieu familial a déjà été pris en charge par des organismes sociaux.

181. L'enfant peut être aussi retiré de son milieu familial dans son propre intérêt, en particulier dans les cas d'exploitation, de mauvais traitements, violences ou sévices, ou d'abandon moral ou physique.

182. L'intervention de l'Etat à Madagascar se manifeste de plusieurs manières et son action est complétée par celle des organisations non gouvernementales se consacrant à la protection de l'enfance et de la jeunesse. En premier lieu, par l'action des ministères concernés (actuellement le Ministère de la population), une coordination et un suivi des actions des ONG sont assurés. Le ministère s'efforce en outre d'obtenir la coopération des collectivités de base afin de mettre en place des dispositifs de prévention, de soins et de réinsertion sociale. En second lieu, des mesures d'assistance éducative et de surveillance appropriée sont prises par les juridictions spécialisées dans la protection de l'enfance. Ces mesures sont précédées d'enquêtes par les services sociaux des tribunaux ou par des personnes bénévoles ayant la confiance des magistrats.

183. Tout enfant ainsi placé par une décision motivée bénéficie d'une aide de l'Etat sous la forme d'une somme d'argent modique prélevée sur le budget du Ministère de la justice. Cette somme insuffisante est cependant complétée par l'action permanente des ONG dont certaines bénéficient d'une assistance financière privée.

184. On peut regretter que les services judiciaires soient ainsi amenés à exercer des fonctions et à assumer des responsabilités qui devraient normalement revenir à des organismes étatiques spécialisés. Toutefois, cette situation est en voie de transformation. Compte tenu de l'ampleur croissante des dangers qui menacent la jeunesse et de l'augmentation du nombre des enfants dont la santé ou la moralité est compromise, leur éducation et parfois leur survie, et donc la protection, devraient relever d'une action étatique plus importante. Dans l'immédiat, cette action nécessite des moyens matériels et financiers ainsi qu'un encadrement spécialisé qu'il n'est pas possible d'obtenir dans un proche avenir, compte tenu de la situation économique et sociale qui prévaut. Mais les projets des ministères concernés, et notamment du Ministère de la population, sont orientés vers une action plus ample et une coopération plus efficace avec les ONG.

G. L'adoption (art. 21)

185. Dans la tradition malgache, qui apparaît dans le droit coutumier oral et écrit, l'adoption d'une personne, majeure ou mineure, était une pratique courante et avait des objectifs divers qui n'étaient pas nécessairement conçus dans l'intérêt de l'enfant. On pouvait par exemple concevoir qu'une adoption avait pour objet de créer un lien fictif de parenté entre l'adoptant à la recherche d'un intérêt matériel ou de prestige et l'adopté qui était une personnalité ayant une autorité morale ou religieuse ou étant fortunée : il était connu que le dernier chef du Gouvernement malgache avant l'arrivée des Français, le premier ministre Rainilaiarivony, avait fait l'objet d'un grand nombre d'adoptions.

186. Dans la jurisprudence introduite par les juridictions françaises en matière de droit traditionnel, l'adoption changea de physionomie et devint le mode privilégié, sinon unique, de reconnaissance d'enfant naturel. Sous l'influence du droit français, et compte tenu de l'absence de dispositions de droit traditionnel prévoyant la reconnaissance d'un enfant né hors mariage, les tribunaux dits "indigènes" considérèrent que l'adoption traditionnelle valait reconnaissance d'enfant. Cette évolution a fait progresser d'une manière considérable la notion d'adoption - mode de protection : l'adoption devenait une véritable institution ayant pour conséquence l'établissement d'un lieu de filiation entre l'adoptant et l'adopté.

187. Le législateur malgache, après le retour de l'indépendance, ne pouvait donc pas abandonner une institution aussi courante à laquelle la jurisprudence de droit colonial avait donné une importance sociale et juridique fondamentale. Mais il ne pouvait pas non plus laisser se développer une tradition aux formes trop simples et susceptibles de créer, par la prolifération des adoptions, un désordre au sein des groupes familiaux. La démarche du législateur malgache, dans la loi du 20 novembre 1963, réformant les règles de la filiation et de l'adoption en particulier, a été directement inspirée par l'intérêt supérieur de l'enfant en aménageant son droit à une filiation tout en remettant de l'ordre dans l'institution de l'adoption.

188. C'est ainsi que, d'une part, le droit à une filiation de l'enfant né hors mariage a été formellement reconnu et organisé dans les articles 4, 5, 16 à 32 et, d'autre part, une nouvelle institution a été créée à partir de l'adoption traditionnelle : les articles 51 à 66 de la loi du 20 novembre 1963 a institué une adoption en justice créant artificiellement entre l'adoptant et l'adopté un lieu de filiation conférant à ce dernier la qualité d'enfant légitime.

189. Compte tenu de l'importance nouvelle et considérable de cette conséquence de l'adoption judiciaire, celle-ci a été soumise à des règles s'inspirant, dans toute la mesure possible, de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les dispositions de l'article 21 a) sont autant que possible respectées : une telle adoption est prononcée par la juridiction compétente qui prend en considération les justes motifs et l'intérêt de l'adopté. Les conditions de consentement prévues par la Convention sont respectées par la loi malgache.

190. Toutefois, à l'expérience, les dispositions concernant l'adoption judiciaire entre nationaux malgaches paraissent devoir être améliorées : en particulier, on ne voit pas pourquoi les personnes qui ont moins de 30 ans ou plus de trois enfants vivants ne pourraient pas procéder à une adoption judiciaire (art. 53 de la loi du 20 novembre 1963). Si les moyens de l'adoptant le permettent, et si le principe général de la réunification des membres d'une même famille doit intervenir, on peut s'étonner que l'article 55 de ladite loi interdise l'interdiction de l'adoption de plus de trois enfants. On peut également se demander quelle est la portée à donner à l'expression "enfants abandonnés" de l'article 56 de la même loi. Si les véritables parents réapparaissent, n'y a-t-il pas un risque de conflit entre les parents adoptifs et les parents de sang ?

191. Si, sous réserve d'amélioration, les dispositions concernant l'adoption judiciaire entre nationaux paraissent valables et suffisamment protéger l'intérêt de l'enfant, en revanche, la loi malgache comporte des lacunes importantes au regard de l'article 21 de la Convention b) à e) : il s'agit de l'adoption judiciaire internationale, c'est-à-dire de l'adoption d'un national à l'étranger. Les précautions recommandées par les paragraphes b), c), d) et e) devraient inciter le législateur à compléter les règles de la loi du 20 novembre 1963 ou de prévoir une loi particulière aménageant la possibilité de conclure avec les pays où peuvent se trouver un grand nombre d'adoptants, des accords bilatéraux prévoyant des mesures de protection et de surveillance dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

192. Par ailleurs, l'adoption traditionnelle a été maintenue par la loi du 20 novembre 1963 dans ses articles 67 à 78. Les formalités sont beaucoup plus simples puisqu'elles font l'objet de déclaration devant l'officier de l'Etat civil. En revanche, les conséquences sont beaucoup moins importantes que celles de l'adoption judiciaire : il s'agit d'un acte juridique destiné à créer un lien de parenté fictive ou à resserrer entre deux personnes d'une même famille un lien de parenté ou d'alliance. Alors que l'adopté judiciaire cesse d'appartenir à sa famille d'origine, l'adopté simple y est maintenu.

H. Les déplacements et les non-recours illicites (art. 11)

193. La lecture de l'article 11 de la Convention révèle que ces dispositions sont surtout destinées à protéger les enfants contre des atteintes au droit d'aller et de venir se produisant à l'occasion de troubles graves tels que les guerres, les conflits internes et l'instabilité politique. Dans cette perspective, la République de Madagascar n'est pas directement intéressée par son application.

194. Cependant, le caractère général de la rédaction de cet article permet de l'étendre à diverses hypothèses pouvant concerner Madagascar, et notamment pour deux raisons :

a) C'est une île, mais entourée de plusieurs pays ou régions très proches, que l'on peut atteindre facilement par voie maritime (Maurice, les Comores, les Seychelles, la côte orientale africaine, l'Afrique australe, Mayotte et la Réunion qui sont des territoires de droit français);

b) De plus en plus, Madagascar devient une plaque tournante pour les déplacements aériens entre l'Afrique, l'Europe, et l'Asie. Certaines hypothèses des déplacements et de non-retours illicites d'enfants peuvent se produire, par exemple :

- i) A l'occasion d'un mariage mixte, une situation matrimoniale de crise survient : troubles dans le ménage, abandon de famille par l'un des époux, séparation de fait, divorce;
- ii) En cas d'union libre et des survenances d'enfant, une rupture peut provoquer le départ à l'étranger de l'un des parents;
- iii) Un enfant privé de famille est pris en charge et élevé par une famille étrangère qui emmène le mineur à l'extérieur contre son gré.

Dans ces diverses hypothèses, il peut se produire des déplacements d'enfants emmenés par l'un des parents ou par une famille adoptive. Bien qu'aucun cas précis ne se soit manifesté, les autorités malgaches procèdent actuellement à une étude devant aboutir à la protection des enfants retenus contre leur gré sur le territoire malgache.

195. Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas d'accords bilatéraux avec d'autres Etats, les autorités diplomatiques malgaches reçoivent des recommandations constantes pour se tenir informées dans ces cas d'enfants de nationalité malgache retenus contre leur gré dans un pays étranger.

I. La brutalité et la négligence (art. 19), notamment la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale (art. 39)

196. L'article 19 de la Convention concerne les actes de violence et l'abandon par négligence des enfants. Le droit pénal malgache comporte de nombreuses dispositions à cet égard.

197. Selon ces dispositions, l'enfant, en raison de sa situation physique inférieure, doit être protégé à tous les stades de son existence (enfant conçu - nouveau né - enfant en bas âge - adolescent - jeune de moins de 18 ans). L'article 317 du Code pénal malgache punit l'avortement, soit qu'il s'agisse de la personne qui a provoqué l'avortement, soit même qu'il s'agisse de la femme qui se fait avorter. Les articles 345 et 473 sanctionnent les actes et manoeuvres qui portent atteinte à l'état, à l'existence juridique ou à l'identité de l'enfant. L'article 312 du Code sanctionne les coups et blessures volontaires, privation d'aliments, de soins. Le viol ou l'attentat à la pudeur commis sur un mineur est puni par l'article 355, tandis que le détournement d'un mineur de moins de 15 ans est puni par l'article 351. L'enlèvement de mineur est puni par l'article 354 du Code pénal. Le proxénétisme concernant des mineurs est puni par l'article 354 bis. Le cadre expressif paraît ainsi largement suffisant. Mais plusieurs difficultés rendent inefficaces les mesures répressives.

198. Quelques exemples sont donnés ci-dessous :

a) Compte tenu de l'étendue de l'île, de la grande dispersion de la population rurale, de l'enclavement de plusieurs régions, des difficultés de communications, les enfants de la population rurale sont beaucoup moins protégés que ceux des villes, d'autant plus que les effectifs participant à la répression (tribunaux et forces de l'ordre sont en nombre insuffisant dès que l'on s'éloigne des centres urbains);

b) Par la forme de traditions, la crainte d'avoir à faire aux autorités ou encore la tendance des milieux traditionnels à régler les conflits au sein du groupe familial ou de la communauté traditionnelle, de nombreuses atteintes à l'intégrité physique de l'enfant échappent à la répression pénale;

c) Dans les centres urbains, l'encadrement d'assistance et de protection sociale est insuffisant, sinon inexistant, alors que déjà, les effectifs de police urbaine sont submergés par l'accroissement de la criminalité en général.

199. Il en résulte que de nombreuses brutalités ou négligences à l'égard des enfants sont dissimulées, ne font l'objet d'aucune dénonciation et échappent à la répression pénale en raison de l'indifférence de la population. Cependant, le Gouvernement malgache s'efforce de sensibiliser les catégories de personnes proches des jeunes (enseignants, corps médical, collectivités administratives, autorités religieuses) afin que les préoccupations de porter à la connaissance des autorités compétentes, plus les faits de violence à l'égard des enfants, soient plus effectives.

200. Par ailleurs, le rôle du juge des enfants est particulièrement important car ce magistrat n'est pas seulement investi de pouvoirs répressifs. Selon l'ordonnance du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance, le juge des enfants peut ordonner des mesures de protection préventive à l'égard d'enfants maltraités et peut placer des enfants particulièrement menacés dans leur intégrité physique dans des centres hospitaliers, des centres d'accueil ou même des familles volontaires. Ces mesures sont assorties d'un contrôle exercé par les services sociaux quand ils existent ou par le juge des enfants lui-même qui délègue à cet effet des assistances sociales ou même des agents relevant des autorités de police ou de gendarmerie.

201. Ces mesures se révèlent cependant insuffisantes. Elles doivent être complétées par un accroissement des moyens de protection sociale préventive, pour le moment impossible en raison des charges financières et matérielles que l'Etat devrait supporter dans une conjoncture économique défavorable. Par ailleurs, le nombre des organisations non gouvernementales pouvant se substituer à l'action étatique est encore très insuffisant.

J. L'examen périodique du placement (art. 25)

202. L'article 25 de la Convention prévoit le contrôle des mesures de protection prises en faveur d'un enfant en danger.

203. A Madagascar, dans le cadre de la protection judiciaire de l'enfance (ordonnance du 19 septembre 1962), le juge des enfants est investi de tout pouvoir pour prescrire des mesures de contrôle, entreprendre des enquêtes sociales et modifier les conditions d'un placement à la suite du contrôle qu'il exerce. Mais il est évident qu'en raison de l'augmentation considérable des affaires traitées dans les tribunaux, de l'insuffisance des effectifs de magistrats, de la dispersion des tribunaux et malgré les efforts périodiquement entrepris par le gouvernement, le contrôle des mesures de protection est insuffisant et parfois illusoire. Des études sont actuellement entreprises pour créer des structures de protection sociale administrative et pour rendre plus efficace l'action des organisations non gouvernementales par une assistance technique financière plus efficiente.

K. Eléments statistiques

204. Les Etats parties sont invités à fournir divers renseignements statistiques concernant le milieu familial, les enfants en danger moral et les placements. Cependant, la collecte des statistiques révèle que celles-ci ne correspondent pas à celles demandées pour le rapport : les seules statistiques fiables sont celles fournies par les juridictions; or, en raison de l'insuffisance et de la dispersion des tribunaux, les statistiques fournies ne représentent qu'une partie infime des enfants réellement concernés. Par ailleurs, d'autres renseignements demandés sont impossibles à obtenir, tels la ventilation par groupe d'âge, l'appartenance ethnique, le nombre d'enfants victimes de brutalités ou de négligence sans que les autorités judiciaires ou de police aient été avisées. Enfin, il faut opérer une nette distinction entre les enfants en milieu rural et les enfants en milieu urbain, ces derniers bénéficiant d'une protection administrative, sociale (ONG) et judiciaire beaucoup plus efficiente, bien qu'insuffisante.

205. Certes, des enquêtes ont été effectuées sur l'initiative des institutions internationales, et plus particulièrement de l'UNICEF, mais les services compétents de la République de Madagascar s'efforcent actuellement de se doter d'un appareil statistique répondant aux normes internationales. En attendant, les statistiques suivantes sont présentées, émanant pour la plupart des juridictions pour enfants, avec les réserves qui viennent d'être émises.

1. Mineurs en danger moral

206. Les mineurs en danger moral sont ceux qui, notamment, pour les raisons exposées aux C, E, F, H, I sont menacés dans leur sécurité morale, matérielle, même physique. Les chiffres présentés paraissent minimes mais ils ne concernent qu'une ou deux agglomérations urbaines, dont Antananarivo, et les mineurs ayant fait l'objet d'une intervention judiciaire.

Mineurs en danger moral

Année	Garçons	illes
1989	100	89
1990	58	69
1991	64	43
1992	86	82

2. Le recouvrement des pensions alimentaires

207. Les statistiques dont la République de Madagascar dispose concernent uniquement des recouvrements sur le territoire national de pensions alimentaires dues aux enfants en vertu de la législation nationale.

208. Il convient de rappeler que cette législation tire son origine :

a) De l'ordonnance du 1er octobre 1962 qui prévoit, en ses articles 60 et 62 l'obligation qui pèse sur les parents, de nourrir, entretenir, élever et instruire leurs enfants. Une procédure judiciaire est prévue pour contraindre le parent défaillant à faire face à son obligation d'entretien;

b) Dans les situations matrimoniales de crise, l'ordonnance du 1er octobre 1962 prévoit une procédure de saisie-arrêt sur salaire ou d'intervention judiciaire. L'exécution n'est pas toujours facile surtout si le parent défaillant organise sa propre insolvabilité;

c) En cas de procédure de divorce, les décisions provisoires organisant la vie du couple désuni pendant la procédure prévoient généralement une pension alimentaire pour les enfants. Cette pension est généralement versée au parent qui a la garde provisoire des enfants. Après le prononcé du divorce, les parents sont toujours tenus de l'obligation d'entretenir leurs enfants. En règle générale, la décision judiciaire prononçant le divorce prévoit des mesures de garde et d'imputation de pension alimentaire pour les enfants;

d) En cas de défaillance d'un parent, l'ordonnance du 4 mai 1960 prévoit la poursuite du parent pour abandon de famille, poursuite pouvant aboutir à une condamnation pénale;

e) Un principe général de droit constamment respecté par les juridictions malgaches prévoit que ce n'est pas la seule institution du mariage qui est la source de l'obligation alimentaire du père ou de la mère, mais le fait de la procréation. En conséquence, les enfants nés hors mariage ont droit à une pension alimentaire que leur tuteur peut réclamer au parent défaillant. Il en est ainsi, notamment, des mineurs menacés dans leur sécurité matérielle en cas de conflit sur la garde des enfants, de procédure en désaveu de paternité, de procédure en recherche de paternité.

209. A la lumière de ces précisions, les statistiques suivantes sont présentées avec les mêmes réserves selon lesquelles il ne s'agit que des cas dont les juridictions ont été saisies, et en particulier le Tribunal de première instance d'Antananarivo :

1986

-	Ordonnances rendues au cours de la procédure de divorce	1 420
-	Procédures de conflits concernant les contributions des époux aux charges du ménage	666
-	Procédures concernant l'attribution de la tutelle et en conséquence pouvant avoir des répercussions sur l'octroi de la pension alimentaire	374
-	Poursuites pour abandon de famille e	574

1987

-	Ordonnances rendues au cours de la procédure de divorce	1 525
-	Procédures de conflits concernant les contributions des époux aux charges du ménage	624
-	Procédures concernant l'attribution de la tutelle et en conséquence pouvant avoir des répercussions sur l'octroi de la pension alimentaire	590
-	Poursuites pour abandon de famille	410

1988

-	Ordonnances rendues au cours de la procédure de divorce	1 646
-	Procédures de conflits concernant les contributions des époux aux charges du ménage	775
-	Procédures concernant l'attribution de la tutelle et en conséquence pouvant avoir des répercussions sur l'octroi de la pension alimentaire	7 534
-	Poursuites pour abandon de famille	331

1989

-	Ordonnances rendues au cours de la procédure de divorce	1 671
-	Procédures de conflits concernant les contributions des époux aux charges du ménage	1 417
-	Procédures concernant l'attribution de la tutelle et en conséquence pouvant avoir des répercussions sur l'octroi de la pension alimentaire	665
-	Poursuites pour abandon de famille	258

3. L'adoption

210. Les statistiques sont incomplètes et ne concernent que le Tribunal de première instance d'Antananarivo. Mais il est remarquable de constater que les adoptions mentionnées sont relatives à des adoptions internationales.

1987

-	Adoptions judiciaires	220
---	---------------------------------	-----

1988

-	Adoptions judiciaires	327
---	---------------------------------	-----

1989

-	Adoptions judiciaires	296
---	---------------------------------	-----

1990

-	Adoptions judiciaires	156
---	---------------------------------	-----

V. EDUCATION, LOISIRS ET ACTIVITES CULTURELLES

211. L'article 28 de la Convention est exclusivement consacré à l'éducation dans le sens strict de l'expression "enseignement primaire, secondaire, professionnel, supérieur". L'article consacre le droit de l'enfant à l'éducation sur la base de l'égalité de chances.

212. Le domaine de l'éducation est certainement celui qui a connu le plus de difficultés, de modifications dans les orientations et de choix fondamentaux à Madagascar. Aussi paraît-il nécessaire de résumer très succinctement l'évolution de la politique d'éducation durant les vingt dernières années.

213. Les années 1970 à 1980 ont connu une extension rapide du système d'enseignement public à tous les niveaux. Au niveau 1, les effectifs sont passés de 870 000 en 1965 à 1 410 000 en 1985. L'enseignement secondaire a connu un développement aussi rapide, tandis que l'Université de Madagascar créait dans les cinq capitales de Faritan des centres universitaires régionaux promus au rang d'universités indépendantes en 1989. De 1975 à 1985, le nombre total d'étudiants est passé de 9 000 à 38 000, et a continué à augmenter. Il a été souvent fait allusion à "l'émigration" des étudiants vers l'étranger, avec ou sans bourses. En réalité, compte tenu du coût des voyages, des modifications politiques intervenues dans les pays de l'Est et d'une sélection de plus en plus sévère pour l'octroi de bourses nationales ou étrangères, le nombre des étudiants n'est certainement pas aussi élevé qu'on ne le pense : de 1970 aux années 1980, il était passé de 1 500 à environ 5 000. Dans les années 1988-1990, les taux de scolarisation dans l'enseignement public et privé atteignaient un taux net de 70 % environ et le taux d'inscription dans les universités atteignait 360 pour 100 000 habitants. Même en tenant compte de l'accroissement continu et rapide de la population, le taux global de scolarisation demeure ainsi très important. On a pu cependant constater une tendance à la stagnation à partir de 1990.

214. Cette expansion de l'éducation a été accompagnée d'un accroissement du nombre d'enseignants. Dans l'enseignement primaire, l'effectif était de 12 638 dans le secteur public et de 6 050 dans le secteur privé. Il atteignait en 1982, 44 240 dont 5 000 dans le secteur privé. On imagine aisément les difficultés considérables rencontrées pour maintenir le niveau de formation des enseignants : ce niveau a baissé et par ailleurs, malgré les efforts de décentralisation, la répartition inégale des enseignants a contribué à défavoriser les zones rurales ainsi que les centres urbains éloignés.

215. La Constitution du 18 septembre 1992, tout en intégrant dans le droit positif malgache les termes de la Convention, réaffirme le droit de l'enfant à l'instruction et à l'éducation ainsi qu'à la formation professionnelle. L'exercice de ce droit est placé sous la responsabilité des parents dans le respect de leur liberté de choix. Quant à l'Etat, il a le devoir d'organiser un enseignement public, gratuit et accessible à tous. Il est précisé que l'enseignement primaire est obligatoire pour tous (art. 23 et 24 de la Constitution de la République malgache).

216. Les problèmes fondamentaux qui doivent être posés dans l'intérêt supérieur de l'enfant, dans l'exercice de son droit à une éducation organisée sur la base de l'égalité des chances, concernent essentiellement les points suivants, soulignés par l'article 28 de la Convention :

- a) L'accès à la fréquentation scolaire;
- b) La lutte contre la déperdition scolaire;
- c) Le maintien à un niveau convenable de tous les ordres d'enseignement.

A. L'accès à la fréquentation scolaire

217. L'augmentation spectaculaire du nombre d'écoles, en particulier dans le domaine de l'enseignement primaire, ne signifie pas nécessairement un égal accès à l'éducation de tous les enfants. Les obstacles sont nombreux.

218. La répartition réelle des écoles en fonction de la population scolarisable a été difficilement réalisable. Dans certains cas, le fait de mettre à la charge de collectivités déjà pauvres l'entretien du maître et une participation aux constructions a découragé plus d'une collectivité, et ce, malgré des aides ponctuelles des autorités publiques, le niveau des enseignants a été et reste encore nécessairement inégal; la dispersion de la population, les conditions d'accueil, le recrutement hâtif et l'utilisation d'éléments trop jeunes et insuffisamment formés sur le plan pédagogique, la modestie des moyens financiers dont disposent certaines catégories d'enseignants ont contribué à des fermetures d'écoles, des défaillances dans le corps enseignant et une baisse quasi générale dans le niveau d'enseignement. Or il est connu qu'un enseignement mal conçu et inégalement distribué à des élèves très jeunes compromet, parfois irrémédiablement, les chances des élèves défavorisés : tel est notamment le cas des élèves en zones rurales, en zones suburbaines surpeuplées et pauvres ou dans les régions enclavées.

B. Lutte contre la déperdition scolaire

219. Plusieurs raisons sont à la base de la déperdition scolaire. Elles concernent d'abord les enfants eux-mêmes : les plus jeunes ont à effectuer un effort physique qu'on a tendance à sous-estimer pour aller à l'école et en revenir. Pour eux, les problèmes de santé, de nutrition, et pratiquement de survie sont prioritaires par rapport à l'accès à une éducation primaire dont la qualité peut être médiocre pour les raisons que nous avons exposées.

220. Les enfants sont placés sous la responsabilité de la famille qui, elle-même, n'a pas toujours les moyens de participer aux dépenses nécessaires pour l'équipement de l'enfant, le fonctionnement de la coopérative scolaire et la création et le maintien, au sein du foyer, d'un milieu favorable à l'épanouissement intellectuel de l'enfant.

221. Là où les autorités publiques et les ONG peuvent apporter l'aide complémentaire nécessaire, les chances d'un développement culturel sont plus grandes pour l'enfant. Il n'en est pas de même dans les zones défavorisées, particulièrement lorsque l'enfant ayant atteint un certain degré de force physique doit quitter l'école pour aider matériellement sa famille.

222. Un obstacle important est constitué par l'utilisation d'une langue d'enseignement. La malgachisation de l'enseignement dans le primaire et le premier cycle du secondaire en remplacement du français est intervenue au moment même où le système éducatif, menant vers une extension hâtive, connaissait une baisse de niveau. En elle-même, l'utilisation de la langue maternelle dans les années d'enfance et d'adolescence ne peut être considérée comme une erreur. Bien au contraire, l'enfant ainsi éduqué n'est pas coupé de ses racines culturelles et accède aux connaissances de base indispensables

pour un épanouissement complet, avec plus d'aisance, de sûreté de lui-même et d'équilibre intellectuel. Il n'y a pas rupture entre l'école et la vie quotidienne en milieu familial.

223. Les difficultés proviennent, en substance :

a) D'une préparation inégalement donnée aux enseignants; certains ayant bénéficié d'une formation pédagogique adéquate et étant motivés, d'autres, en raison d'un recrutement hâtif et une insuffisance de formation, mal préparés à un dialogue fructueux avec leurs élèves;

b) Dialogue d'autant complexe que dans certaines régions la langue nationale classique ou considérée comme telle coexiste avec des dialectes dont l'usage est courant et tout aussi classique;

c) Une autre difficulté réside dans l'impossibilité pour certains élèves moyens d'acquérir et de maîtriser une autre langue que leur langue maternelle, provoquant ainsi un abandon scolaire;

d) La principale difficulté réside dans le passage insuffisamment étudié de notions acquises dans la langue maternelle à un enseignement d'un niveau plus élevé donné selon un véhicule linguistique totalement différent quant aux règles de syntaxe, aux notions introduites et à la conception générale de l'enseignement. Cette difficulté a été telle que des étudiants abordant le dernier stade de leurs études supérieures maîtrisent encore mal la langue française.

224. Il convient cependant de souligner que les élèves devenus des étudiants dans les matières techniques et scientifiques ont beaucoup mieux surmonté la difficulté que les littéraires ou les juristes.

225. Ce problème est complexe et relève d'un choix qui devra être exercé à haut niveau. Aussi, nous paraît-il utile de reproduire ci-dessous un extrait de recommandations d'un colloque tenu en 1992 sur l'initiative et grâce à l'organisation de l'Académie malgache avec le patronage des autorités en charge de l'éducation. Le colloque avait pour thème "le langage outil de développement" :

- "...1. Nécessité impérieuse de revoir les méthodes d'enseignement tant du malgache que du français;
2. Nécessité pour les établissements techniques étrangers à la connaissance de la langue malgache pour une plus grande efficacité de leurs actions;
3. Nécessité pour les établissements privés de tous ordres d'enseigner le malgache;

4. Formation de professeurs bilingues malgaches et français pour évacuer les rivalités;
5. Collaboration des spécialistes de chaque discipline et des linguistes pour la malgachisation des disciplines scientifiques et techniques;
6. Large diffusion de tous les programmes de recherches sur le malgache pour mettre fin à une reduplication des travaux;
7. Nécessité de la création d'un institut de recherches sur l'enseignement indépendant du pouvoir politique;
8. Mise en place d'une structure souple d'identification des individus matériellement et géographiquement défavorisés, mais possédant de grandes potentialités intellectuelles, structure qui aura pour mission de les aider..."

C. Le maintien à un niveau convenable de tous les ordres d'enseignement

226. A la veille d'une adoption probable d'une nouvelle politique de l'éducation, il est difficile d'évoquer des problèmes conjoncturels qui verront très certainement leur solution dans un proche avenir. Mais on peut déjà rappeler les grandes lignes d'une politique qui a été amorcée :

a) La priorité aux dépenses orientées vers la généralisation de l'enseignement primaire et le maintien de sa qualité. A cet effet, le domaine de l'éducation fait l'objet d'un renforcement supporté par la communauté internationale. La nouvelle stratégie porte sur une assistance à la formation des maîtres, à la fourniture de matériels pédagogiques et à une réforme universitaire;

b) Dans l'esprit de la Constitution de septembre 1992, des efforts sont concentrés sur la décentralisation réelle de l'administration de l'éducation, sur l'autonomie budgétaire de l'enseignement supérieur et une attention plus soutenue à l'enseignement professionnel.

227. Il s'agit pour la République malgache de former des hommes et des femmes capables de faire face à la vie réelle qui les attend et, pour les meilleurs, à être directement opérationnels. S'agissant de l'intérêt supérieur de l'enfant, il faudrait que le plus grand nombre d'enfants et de jeunes en âge scolaire reçoive une éducation de base de qualité. Cet effort qualitatif doit préparer à un égal accès à tous les ordres d'enseignement : tous ne pourront pas aller dans les universités, mais chacun doit avoir en entrant dans une école la chance de parvenir à un enseignement de qualité, soit professionnel, soit à un niveau universitaire.

D. Statistiques

228. Taux de scolarisation :

	<u>Public</u>	<u>Privé</u>	<u>Total</u>
Antananarivo	46,82	19,4	66,22
Fianarantsoa	52,78	8,41	61,19
Toamasina	69,08	5,77	74,83
Mahajanga	56,27	6,59	62,86
Toliara	45,67	7,18	52,85
Antsiranana	66,72	9,42	76,14

Non scolarisé

Antananarivo	33,78	
Fianarantsoa	38,81	
Toamasina	25,17	Moyenne = 34,4 %
Mahajanga	37,14	
Toliara	47,15	
Antsiranana	23,86	

Taux d'abandon et de redoublement :

Cycle primaire : 13 % abandon
35 % redoublement

229. Enseignement général :

Taux de scolarisation au niveau I, par sexe et par Faritany
(année scolaire 1990/91)

<u>Faritany</u>	F	G
Ensemble	49,26 %	50,74 %
Antananarivo	68,55 %	51,54 %
Antsiranana	49,59 %	50,41 %
Fianarantsoa	48,40 %	51,60 %
Mahajanga	47,71 %	52,29 %
Toamasina	49,09 %	50,91 %
Toliara	56,04 %	43,96 %

Source : Annuaire statistique 1990-1991 du MIP.

230. Enseignement technique :

Tefisoa I et II
Effectif des filles et garçons
(année scolaire 1990/91)

Spécialités	MF	F
Ensemble	1 790	578
Agro-artisanal	83	83
Ouvrage métallique	337	27
Ouvrage bois	442	16
Bâtiment	64	15
B.T.P	280	126
Agro-industriel	12	0
Broderie - Couture - Conf.	343	233
Imprimerie	46	17
Sanitaire (ISGI)	42	9
Céramique	16	4
Hôtellerie	14	9
Art	20	4
Tapiserie	35	35
Charpente marine	56	0

Source : Annuaire statistique 1990-1991 du MIP.

E. Le droit au repos et aux loisirs

231. Alors que l'article 28 de la Convention était consacré à l'éducation, l'article 31 rappelle que l'enfant a le droit au repos et aux loisirs.

232. La Convention aborde un problème qui n'est certes pas nouveau, mais qui a une résonance particulière dans un pays où l'enfant est roi mais où, n'ayant traditionnellement que des devoirs à l'égard de la société, des traditions, de la famille, ne devrait avoir qu'accessoirement accès au repos et aux loisirs :

a) Le repos devant être considéré comme une nécessité pour le maintien de la santé, particulièrement pour les enfants défavorisés dont on exige inconsciemment des efforts constants pour alléger les charges familiales;

b) Les loisirs constituant l'ensemble des distractions auxquelles tout enfant a droit, par sa nature même et aussi parce que les loisirs ont une valeur éducative.

233. A la vérité, la tradition malgache comporte un ensemble complexe socioculturel de jeux traditionnels. Dans les régions rurales les plus éloignées, on découvre toujours de vieilles traditions de jeux d'enfants accompagnés de chansons enfantines. A un âge plus élevé, l'enfant connaît des jeux confinant à la violence lorsqu'il s'agit de garçons, imitant la vie de famille lorsqu'il s'agit de filles. A l'approche de la maturité, et sans

quitter les jeux d'exercices corporels (ballons faits de chiffons, luttes pour les garçons, dressage de boeufs, course de pirogues, etc.), on trouve des jeux traditionnels de devinettes, de proverbes, etc., contribuant au développement de la connaissance de la littérature populaire (contes, légendes, petites pièces théâtrales traditionnelles, chorales improvisées).

234. Cette tradition du jeu et des loisirs issue des plus lointaines coutumes existe toujours et non seulement ne doit pas être abandonnée au profit de loisirs plus "modernes", mais doit être intégrée dans les nécessaires mutations que l'on connaît en raison de l'intense circulation à travers Madagascar : les jouets, les jeux importés, les spectacles collectifs de groupes artistiques. Une telle symbiose peut être réalisée au niveau des collectivités traditionnelles, mais également des groupements associant les jeunes (églises, scoutisme, activités péri et post-scolaires).

235. Certaines activités de loisirs sont jumelées avec des préoccupations éducatives en faveur de l'environnement et de la protection du patrimoine national naturel et peuvent également rendre attrayantes des actions d'éducation civique et de morale. D'une manière informelle, de telles activités éducatives et de loisirs sont développées partout où des initiatives privées ou des actions d'éducateurs motivés se manifestent.

236. En revanche, les réserves les plus expresses doivent être émises à l'égard de diverses activités considérées comme loisirs, mais pouvant menacer la sécurité morale et le développement harmonieux de l'intelligence de l'enfant :

a) Dans le domaine traditionnel : les paris sur les batailles entre petits animaux (tels que des caméléons drogués) ou les batailles de coqs à issue fatale pour l'un des animaux;

b) Dans le domaine dit "moderne" : les baby-foot, les vidéos projetés sans discernement, les bals malheureusement organisés à des occasions officielles ou de fêtes populaires, mais dégénérant en beuveries ou en rixes.

237. Dans tous ces domaines, l'important est de parvenir à une information et une éducation des parents, de toutes les personnes exerçant une autorité officielle ou traditionnelle et des éducateurs eux-mêmes. Il est évident que les problèmes d'information, d'éducation et d'organisation de loisirs sont différents selon les zones rurales, suburbaines ou urbaines.

VI. MESURES SPECIALES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

238. Sous ce titre, doivent être examinées les mesures législatives, judiciaires, administratives ou sociales ayant un caractère exceptionnel en raison de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle les enfants, que la Convention protège, se trouvent. Il peut s'agir de situations d'urgence créées par des troubles sociaux atteignant l'ensemble de la population nationale au sein de laquelle se trouve la catégorie des plus faibles : les enfants. Il peut également s'agir d'enfants qui, sous l'effet de facteurs sociaux défavorables et sous l'influence de milieux portant de graves atteintes à leur sécurité physique et morale ainsi qu'à leur personnalité même, commettent des infractions à la loi et se trouvent exposés à un conflit

entre la protection de la société par le droit et la procédure pénale qui nécessite l'intervention d'institutions appropriées, notamment les tribunaux judiciaires, et l'intérêt supérieur de l'enfant. Il peut également s'agir d'enfants atteints dans leur intégrité corporelle, dans leur liberté ou dans leur moralité, en raison de leur vulnérabilité et de leur faiblesse physique : ces enfants font l'objet d'exploitation, de violence physique ou morale que la Convention a précisément pour objet de combattre. Enfin, il peut s'agir, au sein même de la population nationale, d'enfants appartenant à des groupes sociaux qui font l'objet de discrimination, voire d'hostilité ou de violence. Ces groupes, n'ayant pas la réelle possibilité de lutter avec efficacité contre les diverses formes de discrimination dont ils font l'objet, n'offrent pas une protection suffisante aux enfants qui en font partie. Ces enfants doivent donc être directement concernés par la Convention.

239. Avant d'aborder l'étude de l'application des différents articles de la Convention portant sur ces différentes catégories d'enfants que des mesures spéciales doivent protéger, il est nécessaire de replacer les différentes situations qui viennent d'être résumées dans le contexte de la vie sociale malgache.

240. Une première observation s'impose et a d'ailleurs été évoquée précédemment : Madagascar est située dans une zone géographique et politique présentant un double caractère paradoxal.

241. D'une part, éloigné des zones de conflits armés, de troubles sociaux politiques accompagnés de violences, le pays peut être considéré comme une zone de paix et de tranquillité sociale. Certes, le pays a connu des mouvements politiques et sociaux, générateurs de violences et donc constituant des menaces à l'égard des êtres les plus faibles. Il a également été le théâtre de désastres économiques provoquant la famine, l'exode de population et, en conséquence, taux anormal de mortalité infantile.

242. Mais de telles situations, dont il ne faut pas sous-estimer les conséquences à l'égard des enfants, n'ont jamais atteint l'ampleur des conflits armés que connaissent d'autres régions. Par ailleurs, ces troubles n'ont pas eu une extension nationale mais ont concerné des régions déterminées. Il faut d'ailleurs constater que dans plusieurs cas, la durée a été très brève et l'intervention étatique jointe à l'aide humanitaire des ONG nationales ou des institutions internationales ont apporté rapidement des remèdes à ces situations. On peut citer, entre autres, en exemple les conséquences du soulèvement populaire de 1947, les troubles sociopolitiques de 1971 ou de 1991, ou les événements violents de 1971 dans le sud de Madagascar, les graves incidents marquant un violent conflit entre la population de Mahajanga et les ressortissants comoriens de la région après l'année 1976, l'insuffisance alimentaire qui va en s'aggravant dans l'extrême sud de Madagascar.

243. Compte tenu de l'essor démographique à Madagascar, de l'importance croissante des mouvements de population et d'une mauvaise situation économique - fût-elle conjoncturelle -, ces divers événements, malgré leur importance relative, ont nécessairement atteint des enfants. Si les dispositions de la Convention paraissent dans certains cas concerner des zones de conflits armés ou de troubles violents sur une grande étendue géographique, elles peuvent

néanmoins servir de référence aux autorités malgaches et aux institutions concernées par la protection de l'enfant et même être appliquées malgré la différence de contextes. Un enfant réfugié peut être assimilé à un enfant privé de famille en raison de mouvements de population fuyant l'insécurité et la pauvreté.

244. D'autre part, Madagascar se trouve à la croisée de voies internationales et, compte tenu des progrès constants de la circulation entre continents et pays voisins, devient une voie classique de passage, un carrefour et une zone refuge. Le simple examen de la carte du sud-ouest de l'océan Indien montre que Madagascar est entourée, au-delà du canal de Mozambique, par l'Afrique du Sud et les pays de l'Afrique de l'Est et du Nord-Est, qui constituent des régions sensibles.

245. La navigation maritime intercontinentale est intense, en raison de l'ampleur des navires qui ne peuvent plus emprunter le canal de Suez. La politique d'ouverture économique et touristique pratiquée par Madagascar a ses aspects bénéfiques, mais également ses inévitables conséquences sociales : trafic, circulation clandestine, faiblesse des moyens de contrôle de l'immigration, accès facile par les petits ports et rades foraines de l'île-continent qu'est Madagascar, multiplication des communications avec les îles voisines (la Réunion et Mayotte qui sont des territoires français, l'Ile Maurice, les Comores, les Seychelles). Il convient d'y ajouter les communications de plus en plus denses entre l'Asie du Sud-Est, Madagascar, l'Afrique de l'Est et l'Europe.

246. Le problème n'est évidemment pas de s'enfermer dans son insularité mais de savoir prendre en compte cette situation qui pourrait, sans des mesures appropriées, être à l'origine de menaces d'ordre social ou sanitaire ou même physique (vente, traite, enlèvement, exploitation des enfants).

247. On doit convenir que l'entrée en vigueur de la Convention présente, pour la République malgache, l'avantage considérable de replacer la protection de l'enfant dans un cadre international beaucoup plus large qu'on ne l'aurait imaginé au moment où ont été rédigés les premiers textes de protection de l'enfance.

A. Les enfants en situation d'urgence

1. Enfants réfugiés

248. L'article 22 de la Convention prévoit la protection de l'enfant se trouvant dans la situation de "réfugié" au sens du droit humanitaire.

249. Il a été exposé qu'une telle situation n'a pas encore été réellement envisagée à Madagascar mais qu'elle pourrait se présenter dans l'avenir. Dans l'immédiat, trois sortes de mesures législatives, administratives ou sociales existent et peuvent répondre aux préoccupations de la Convention.

a) La protection administrative

250. Tout enfant réfugié peut être considéré comme un enfant étranger devant bénéficier d'une protection administrative : cette protection peut indirectement lui être accordée par la loi No 62006 du 6 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration, et par le décret d'application No 66101 du 2 mars 1966. Il existe en particulier dans l'Administration malgache (Ministère de l'intérieur) un bureau des étrangers, réfugiés ou apatrides. Par ailleurs, dans le cas d'enfant menacé, les Services d'assistance sociale peuvent être saisis et prendre des mesures d'urgence, par exemple par un placement dans un centre approprié et dirigé par une ONG ou par une hospitalisation.

251. L'enfant réfugié peut être assimilé à un enfant dont on ignore la nationalité. La République malgache a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 24 de ce Pacte prévoit que "tout enfant sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur... Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité".

252. Indépendamment de la protection administrative accordée aux apatrides et aux réfugiés (article 6 du décret précité No 66101 du 2 mars 1966 : "Sont des réfugiés les étrangers qui, pour des raisons politiques ou autres, ont été admis comme tels sur le territoire de la République malgache par décision du Ministre de l'intérieur". Article 30 du même décret : "Le bureau des apatrides et des réfugiés exerce la protection juridique et administrative de cette catégorie d'étrangers et assure, en liaison avec les différents départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangement international concernant les apatrides et les réfugiés"), la meilleure protection que l'on peut accorder à un enfant réfugié est de lui octroyer la nationalité malgache.

253. Mais la législation malgache en ce domaine est restrictive; le Code de la nationalité est essentiellement fondé sur la nationalité de filiation. L'ordonnance du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité en ses articles 9 à 11 est très claire à cet égard. La plupart des enfants dont on ignore la nationalité devront donc être considérés comme des apatrides ou se plier à la procédure lourde et inadaptée à leur cas de la naturalisation.

254. Toutefois, en raison précisément des facilités de communications entre les îles voisines du Sud-Ouest de l'océan Indien, des enfants assimilés à des réfugiés peuvent en réalité être d'origine malgache. Si tel est le cas, la loi malgache prévoit que tout enfant dont les parents sont inconnus peut bénéficier de diverses présomptions tirées notamment du nom, des caractères physiques, des habitudes sociales ou de la possession de la langue. Ces éléments peuvent faire présumer une origine malgache et par conséquent permettre de reconnaître à l'enfant la nationalité malgache. Mais il est évident que cette possibilité est réduite aux catégories d'enfant provenant des pays voisins.

255. L'enfant réfugié peut être assimilé à l'enfant privé de famille. En ce cas, l'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 peut être invoquée car elle prévoit une intervention judiciaire permettant au juge compétent, c'est-à-dire celui qui peut accorder à un enfant dont "la sécurité, la moralité, la santé ou l'éducation sont compromises", d'ordonner des mesures de protection.

256. La proximité du danger nécessite des mesures d'urgence. Cette large interprétation de l'ordonnance du 19 septembre 1962 relative à la protection de l'enfance pourrait être étendue à l'enfant réfugié.

b) Enfants touchés par des conflits armés

257. L'article 38 de la Convention n'a pratiquement pas d'application à Madagascar. Cependant, aucune disposition concernant le service national ou l'état de nécessité nationale ne prévoit l'intervention de l'enfant directement dans un conflit armé. En aucun cas, il n'est prévu dans la loi malgache d'enrôler, pour un conflit armé, des enfants de moins de 18 ans.

258. Si l'ensemble des dispositions de droit humanitaire, par voie de convention ou de loi nationale, n'est pas réellement applicable à Madagascar, l'arsenal juridique constitué par l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les dispositions pénales protégeant les enfants - en particulier les enfants moralement ou matériellement abandonnés et dont l'intégrité physique, la sécurité ou la santé est menacée (ordonnance du 19 septembre 1962 relative à la protection de l'enfance) - suffit à protéger les enfants de la population civile en cas de conflit armé.

259. S'agissant de la réadaptation physique et psychologique et de réinsertion sociale, la législation sur la protection de l'enfance prévoit des mesures d'assistance éducative prises par les autorités judiciaires. Celles-ci sont investies du pouvoir d'utiliser la technique judiciaire pour faire de ces mesures d'assistance éducative des instruments de réadaptation et de réinsertion. C'est ainsi que le juge de l'assistance éducative a la possibilité de faire procéder à des enquêtes sociales, à des examens médicaux et à des contrôles précédant et complétant les mesures d'assistance éducative qu'il prononce. On peut d'ailleurs constater une coopération croissante entre les autorités judiciaires et les services de pédiatrie des centres médicaux.

260. Il faut cependant regretter, d'une part, que l'extrême dispersion des tribunaux et l'insuffisance des effectifs, ainsi que des institutions spécialisées de protection sociale et, d'autre part, que les lacunes importantes d'une législation, qui n'a pas su prévoir les mutations rapides des structures sociales malgaches et les transformations de la vie internationale, contribuent à affaiblir la prise de conscience des problèmes toujours nouveaux que pose la protection de l'enfant malgache en l'état actuel. Cette situation oblige les autorités concernées à avoir recours à des extensions non prévues des dispositions législatives, à s'appuyer sur des ONG non préparées à des tâches nouvelles, éloignées du simple accueil charitable, et à faire face à des situations non prévues avec des moyens parfois dérisoires.

B. Les enfants en situation de conflit avec la loi

261. L'article 40 de la Convention aborde un problème différent de ceux qui ont été traités jusqu'à présent : l'enfant doit être protégé dans l'exercice de ses droits et contre les atteintes qu'il peut subir dans son corps comme dans son esprit en raison de son infériorité physique. Cependant, un enfant peut également être l'auteur d'infractions à la loi pénale causant des dommages corporels ou matériels à autrui, nécessitant ainsi une intervention de la société sous forme de poursuites judiciaires.

262. Le droit malgache, dans sa lettre comme dans son esprit, s'est efforcé de maintenir un équilibre entre la protection nécessaire de la société et l'intérêt supérieur de l'enfant qui a droit à un traitement approprié à sa condition de mineur et à une sauvegarde de sa personnalité et de sa dignité, eu égard à son jeune âge.

263. Les textes fondamentaux dans ce domaine sont :

a) Le Code de procédure pénale malgache du 20 septembre 1962 qui consacre la mise en oeuvre des principes généraux de droit tels que la non-rétroactivité de la loi pénale, la présomption d'innocence, les garanties des droits de la défense, le droit à un double degré de juridiction, le respect de la vie privée. Ces règles générales sont applicables aussi bien aux adultes qu'aux enfants. Mais en outre, et comme il a été dit à plusieurs reprises, la République malgache a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui comporte en ses articles 9 et 10 des dispositions particulières concernant le régime distinct, approprié à leur condition et à leur âge, des jeunes placés en détention préventive (et donc non encore condamnés) ou des jeunes délinquants condamnés;

b) L'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance prévoit des procédures particulières concernant les poursuites contre les enfants et une excuse atténuante de minorité, applicable de plein droit, et qui a pour effet d'amoindrir systématiquement les peines prononcées par les juridictions reconnaissant la responsabilité pénale d'un enfant et prononçant à son égard une condamnation.

1. Administration de la justice pour mineurs

264. L'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 relative à la protection de l'enfance prévoit la mise en place de juges des enfants et de juridictions répressives spécialisées pour les mineurs délinquants. Il convient cependant de rappeler qu'en raison de l'insuffisance des effectifs, les attributions des tribunaux pour enfants et des juges de l'assistance éducative sont, en fait, exercées par les tribunaux ordinaires. Il en est de même des cours criminelles pour enfants, mais les dispositions concernant la désignation d'un juge des enfants ainsi que des magistrats de la cour d'appel délégués à la protection de l'enfance sont pleinement appliquées dans les tribunaux, lorsque l'effectif des magistrats le permet. De même, lorsqu'il existe plusieurs juges d'instruction, l'un d'eux est spécialisé dans les affaires des mineurs.

265. En résumé, les textes combinés du Code de procédure pénale et de l'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 prévoient la procédure suivante : si une infraction a été commise, le juge des enfants est saisi par le

Procureur de la République ou par la personne lésée. Mais il peut également se saisir d'office après avoir été informé par les personnes appelées à collaborer avec lui, telles que les délégués à la liberté surveillée, les assistantes sociales ou les responsables d'ONG. Le juge des enfants instruit l'affaire selon les règles de droit commun en accomplissant les actes d'instruction prévus par le Code de procédure pénale, mais en outre, en ayant la possibilité d'ordonner des auditions exceptionnelles (parents, directeur d'établissement scolaire, assistantes sociales), des enquêtes sociales ou des examens médicaux par des experts. Le droit malgache, prenant en considération la personnalité et l'âge du mineur, attache une grande importance aux moyens d'investigation sur les facteurs endogènes relevant de la psychiatrie, de la psychologie ou de la psychopédagogie. Une telle préoccupation contribue à faciliter la réintégration du mineur dans la société et l'identification des raisons profondes qui l'empêchent d'assumer un rôle constructif au sein de la société.

266. Le droit malgache comporte cependant une particularité qui nécessite des explications. L'article 40 2) b) ii) prévoit au bénéfice du mineur une assistance juridique appropriée - en d'autres termes, la présence d'un défenseur. Or l'ordonnance du 19 septembre 1962 dispose, en son article 11, et s'agissant de la procédure devant le juge des enfants, que l'information est secrète et précise même que "les dispositions du Code de procédure pénale sur les droits de la défense ne lui sont pas applicables".

267. Ces dispositions peuvent être discutées car l'issue de la procédure devant le juge des enfants peut être aussi bien une sanction pénale prononcée par le tribunal des enfants devant lequel des enfants ordonnent le renvoi de l'affaire, que la relaxe du mineur, son admonestation, son placement ou sa mise en liberté surveillée, mais on peut également penser que le législateur a voulu faire entièrement confiance au juge des enfants et que, par ailleurs, cette procédure n'est prévue qu'en cas de délit. En cas de crime, le juge d'instruction est le magistrat compétent. Il est saisi par le Procureur de la République et agit selon les règles du Code de procédure pénale. La présence d'un défenseur pendant l'instruction est obligatoire.

268. Le Code de procédure pénale malgache prévoit, même en cas de crime, une procédure appelée "information sommaire". Il s'agit d'une véritable procédure d'instruction, mais directement confiée aux magistrats du Parquet. Il s'agit donc d'une procédure accélérée et ne faisant pas intervenir le juge d'instruction de droit commun. L'affaire instruite en information sommaire est directement renvoyée devant la Cour criminelle. Soucieux de garantir pleinement les droits de la défense du mineur, le législateur malgache a interdit que la procédure de l'information sommaire soit suivie contre les mineurs.

269. La procédure devant le juge d'instruction est notamment régie par le principe général que le juge d'instruction instruit "à charge et à décharge".

270. Le tribunal pour enfants connaît de tous les délits commis par des mineurs de 18 ans. Il importe de rappeler que, selon le Code pénal malgache, les délits sont punis d'un emprisonnement d'une durée de une à dix années d'emprisonnement. Afin de protéger la dignité et la personnalité de l'enfant, les débats ont lieu à huis clos mais toujours en présence d'un défenseur et le respect des garanties des droits de la défense.

271. Les peines ou mesures prononcées à l'encontre des mineurs, soit par le tribunal pour enfants en matière de délit, soit par la cour criminelle des mineurs en matière de crime, sont régies par des règles qui respectent les dispositions des articles 37 et 40 de la Convention.

2. Traitement réservé aux enfants privés de liberté, y compris les enfants soumis à toute sorte de détention, d'emprisonnement ou de placement dans un établissement surveillé

272. Ce domaine est particulièrement sensible car les autorités compétentes (judiciaire, administrative et sociale) sont partagées entre trois réalités.

273. En premier lieu, malgré les efforts importants accomplis par les ministères compétents, et en particulier par le Ministère de la justice (direction de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée), les établissements pénitentiaires contiennent une population pénitentiaire largement supérieure à la capacité d'accueil des locaux. Dans toute la mesure du possible, les autorités judiciaires tiennent compte de cette réalité pour cantonner les mesures prononcées à des mesures d'assistance éducative, de placement en liberté surveillée ou auprès d'une personne digne de confiance. Cependant, dans les cas les plus graves (mineurs âgés de 16 à 18 ans et pleinement responsables), le placement en détention préventive ou une peine privative de liberté peut être jugé nécessaire par le tribunal ou la cour. La situation matérielle dans laquelle se trouvent les détenus est telle que les mineurs ainsi placés en détention souffrent beaucoup plus que les adultes en raison des inévitables promiscuités, des brutalités qui échappent aux gardiens déjà en nombre insuffisant, des extrêmes difficultés à assurer une véritable séparation entre le quartier des mineurs et celui des adultes, et enfin de la dégradation morale que subissent les mineurs encore récupérables du fait de la communauté de vie qu'ils partagent avec des délinquants dont la réadaptation est beaucoup plus difficile.

274. En second lieu, la longueur de la procédure d'instruction dont font l'objet certains mineurs : le souci de garantir dans les meilleures conditions possibles l'instruction à charge et à décharge, les droits de la défense et la bonne réalisation d'enquêtes sociales ou médicales, constitue, en fait, un désavantage à l'égard du mineur dont la détention se prolonge d'autant.

275. En troisième lieu, il n'existe à Madagascar qu'un seul centre de rééducation destiné à des mineurs délinquants, ayant une contenance restreinte (environ une centaine de mineurs) : le centre d'Anjanamasina, situé à une trentaine de kilomètres d'Antananarivo et dépendant du Ministère de la justice. Ce centre nécessite une réhabilitation importante. Mais des projets sont actuellement à l'étude pour en créer d'autres. Il n'est en effet pas normal qu'un seul centre existe pour l'ensemble du pays. Les mineurs délinquants ou inadaptés, auxquels les autorités judiciaires veulent éviter

l'emprisonnement et que le centre d'Anjanamasina ne peut pas recevoir faute de places, sont confiés à des ONG. Il a déjà été fait allusion au caractère non spécialisé des ONG, et l'obligation morale dans laquelle elles se trouvent de recevoir des mineurs délinquants et inadaptés constitue un handicap considérable pour les centres d'accueil qui souhaitent recueillir des enfants malheureux ou matériellement abandonnés et qui sont contraints de gérer une promiscuité défavorable à une véritable réinsertion sociale.

3. Peines prononcées à l'égard des mineurs

276. Une règle générale résulte des dispositions de l'ordonnance du 19 septembre 1962 en ses articles 6, 35 et 43 : le mineur âgé de moins de 13 ans à l'égard duquel il est établi une prévention de contravention ne peut faire l'objet que d'une admonestation. Si la prévention concerne la commission d'un délit ou d'un crime, le mineur de 13 ans ne pourra faire l'objet que d'une simple mesure éducative.

277. En matière de contravention de simple police, si le mineur est âgé de 13 à 18 ans et si la prévention est établie, une simple peine d'amende est prononcée.

278. En cas de délit, le tribunal pour enfants délibère dans un premier temps sur la question de la responsabilité pénale, si l'enfant est âgé de 13 à 16 ans. Si sa responsabilité pénale est retenue, le tribunal doit appliquer la règle de l'excuse atténuante de minorité : la peine prononcée contre le mineur ne peut s'élever au-dessus de la moitié de celle à laquelle il aurait été condamné s'il avait été majeur au moment de l'infraction. Mais si le tribunal admet que le mineur est pénalement irresponsable, il ordonne une mesure d'assistance éducative ou le placement du mineur dans un centre de rééducation pour une période déterminée.

279. Si le mineur de 16 à 18 ans a commis un délit, les mêmes dispositions que pour le mineur de 13 à 16 ans sont applicables. Cependant, dans les cas les plus graves, le tribunal pour enfants a la faculté d'écarter, par une décision spéciale et motivée, l'excuse atténuante de minorité.

280. En cas de crime, des dispositions analogues sont également prévues :

a) Si l'accusé a plus de 13 ans et moins de 16 ans et si son irresponsabilité pénale est admise, il fait l'objet de mesures d'assistance éducative;

b) Si la cour criminelle retient la responsabilité du mineur de 13 à 16 ans, l'excuse atténuante de minorité doit être appliquée : elle a notamment pour effet d'interdire la peine de mort ou de travaux forcés à perpétuité et d'amoindrir considérablement les peines qui devraient être normalement prononcées pour un adulte;

c) Ces dispositions sont également valables pour le mineur de 16 à 18 ans. Néanmoins, la cour criminelle a la faculté d'écarter l'excuse atténuante de minorité. Mais même dans ce dernier cas, le prononcé d'une peine de mort est formellement prohibé à l'égard du mineur de 18 ans.

281. On constate ainsi que le législateur malgache, tout en assurant la protection de la société, donne le maximum de chance à l'enfant véritablement délinquant de se réinsérer dans la société en évitant, dans la mesure du possible, l'intervention judiciaire, en manifestant sa préférence à l'égard des mesures d'assistance éducative et en amoindrissant la durée des peines privatives de liberté.

4. Réadaptation physique et psychologique et réinsertion sociale

282. Il a déjà été fait mention des mesures de protection sociale et d'assistance éducative à l'égard d'enfants en danger physique ou moral. Mais dès lors que l'enfant est en situation de conflit avec la loi, les problèmes posés par sa réadaptation et sa réinsertion sont plus complexes.

283. D'une part, la réaction sociale est défavorable : elle reflète le sentiment populaire que les enfants délinquants constituent un danger dans une société qui souffre déjà de l'insécurité. D'autre part, la réadaptation et la réinsertion de jeunes ayant été en conflit avec la loi nécessitent l'intervention de personnes spécialisées, d'institutions appropriées et de centres de rééducation plus nombreux. A Madagascar, pour des raisons essentiellement matérielles et financières, la mise en place d'une infrastructure comportant les éléments précités n'est qu'embryonnaire : un seul centre de rééducation pour une centaine de mineurs, des magistrats en nombre insuffisant et devant donc être polyvalents, des institutions sociales insuffisantes, sinon inexistantes, des ONG non spécialisées et tout naturellement orientées vers l'enfance normale. Toutefois, on peut citer le dévouement exemplaire des quelques éducateurs et experts (assistantes sociales, pédiatres, psychologues) travaillant dans l'ombre et avec des moyens notoirement insuffisants, sinon dérisoires.

284. Il serait urgent de se préoccuper de cet aspect particulier de la protection du mineur, de sa dignité et de sa personnalité, au moment où la pauvreté, l'insécurité et les défaillances des familles provoquent à l'égard des mineurs ayant enfreint la loi des réactions de méfiance, d'indifférence ou de rejet.

C. Les enfants en situation d'exploitation, y compris leur réadaptation physique et psychologique et leur réinsertion sociale

285. Selon l'article 39 de la Convention, tout Etat partie doit aménager la réadaptation physique et psychologique ainsi que la réinsertion sociale des enfants victimes de mauvais traitements (négligence, exploitation ou sévices, torture, traitements cruels, inhumains ou dégradants). L'article ajoute "conflit armé".

286. Dans les développements précédents, il a déjà été expliqué que la notion de "conflit armé" avait peu d'application à Madagascar mais qu'une telle situation pouvait se produire en période exceptionnelle de troubles politiques ou sociaux. Dans ce cas, il n'existe pas de réglementation spéciale ou de mesure particulière protégeant les enfants. Néanmoins, il convient de rappeler que toutes les dispositions protégeant les adultes sont nécessairement

applicables aux enfants et qu'en outre, l'ordonnance No 62-038 du 19 septembre 1962 sur la protection de l'enfance prévoit que l'enfant fait l'objet d'une protection privilégiée en vertu du droit qu'il a "à une sécurité matérielle et morale aussi complète que possible". En outre, l'Etat intervient, en cas de défaillance de la famille, pour prendre des mesures d'assistance éducative appropriées.

1. Exploitation économique du fait du travail des enfants

287. L'article 32 de la Convention protège l'enfant contre les obligations à un travail comportant des risques pour son éducation, sa santé, son développement physique, mental, spirituel, moral ou social. Les dispositions de l'article 32 font référence aux mesures législatives et administratives protégeant les enfants contre les dangers menaçant leur personne sous tous leurs aspects lorsqu'ils sont astreints au travail.

288. A Madagascar, comme dans plusieurs pays en voie de développement où l'intérêt supérieur de l'enfant est en perpétuel conflit avec l'intérêt du groupe familial qui a de plus en plus tendance, sous l'effet de la paupérisation et de l'absence d'aide à la famille pour la scolarisation ou la formation professionnelle des jeunes, à considérer que l'enfant doit également sa participation à la survie du groupe, l'enfant n'est plus "l'enfant Roi" mais l'être constituant une charge et devant contribuer à sa propre survie. Cette situation n'est heureusement pas générale, mais elle prévaut dans les zones suburbaines pauvres et dans les zones rurales où les modes de cultures nécessitent une main-d'oeuvre abondante.

289. L'étude des conditions de travail de l'enfant, abordées sous un angle interdisciplinaire sociologique et juridique, nécessite une distinction entre le travail informel, difficile à cerner et à définir, et le travail formel qui est l'objet d'une réglementation juridique et de mesures de surveillance.

a) Le travail informel

290. Dans ce domaine, une nouvelle distinction doit être opérée :

a) L'enfant peut être appelé à travailler au sein de sa famille. Ce travail peut être considéré comme normal s'il s'agit d'une aide et d'une participation naturelle à la vie familiale. En revanche, si l'enfant, malgré sa faiblesse physique et son jeune âge, est contraint à des travaux menaçant sa santé ou le privant de scolarité, il peut être considéré comme un enfant en danger physique ou moral pouvant justifier l'intervention, soit des services d'assistance et de protection sociale, soit même dans les cas les plus graves une intervention du juge de l'assistance éducative;

b) L'enfant peut être envoyé par sa famille comme travailleur pouvant rapporter une rémunération, mais le plus souvent, un tel travail constitue une formule déguisée de domesticité imposée à des enfants, parfois très jeunes. Les risques de compromettre son éducation, de nuire à sa santé et de faire obstacle à son épanouissement spirituel et moral sont alors très grands car, si dans certaines familles l'enfant peut être considéré comme un taiza, un enfant de la famille qui rend quelques services en contrepartie d'une rémunération dérisoire ne profitant qu'à sa propre famille ou de la scolarité,

dans d'autres familles de placement, l'enfant est traité comme un véritable petit domestique, qui finira par fuir pour rejoindre le groupe social des Quat'mis, enfants abandonnés et livrés à eux-mêmes.

291. Ce travail informel nécessiterait une protection administrative sociale comportant un réseau de travailleurs sociaux dépendant des ONG ou des collectivités décentralisées. Mais alors même que l'on détecterait les abus, il a déjà été exposé que l'infrastructure d'accueil elle-même est insuffisante. La solution pourrait être celle de l'aide sociale de la famille. Dans l'immédiat, l'Etat n'a ni les moyens de l'accorder dans des proportions suffisantes, ni la possibilité d'en surveiller l'utilisation dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

b) Le travail protégé

292. La législation sociale malgache protège les enfants et interdit leur emploi, même comme apprentis, avant l'âge de 14 ans sauf dérogation dûment motivée. Il est interdit d'employer des enfants de moins de 18 ans pour des travaux excédant leurs forces et présentant des causes de danger pour leur santé ou leur moralité, à des travaux de caractère immoral et contraire aux bonnes moeurs, à des emplois dans les lieux publics de consommation de boissons alcoolisées, comme soutiers ou chauffeurs à bord de navires, ou comme employés à des travaux dangereux ou insalubres.

293. En revanche, des dispositions législatives et administratives ont été prises pour aménager des contrats d'apprentissage pour les mineurs âgés de plus de 14 ans.

294. Le domaine du travail protégé est malheureusement restreint, compte tenu de l'insuffisance du personnel de prévoyance sociale et des difficultés à démarquer d'une manière précise les responsabilités des services relevant de l'Inspection du travail de celles qui devraient dépendre de la protection administrative sociale (assistance sociale, protection judiciaire de l'enfant). Par ailleurs, des groupes sociaux inorganisés échappent à toute protection officielle et sont très insuffisamment protégés par les ONG trop peu nombreuses : les enfants exerçant des petits métiers indépendants (porteurs, gardiens de parking, simples mendiants, etc.) ou les enfants travaillant à de durs travaux dans les zones rurales : employés à des travaux d'adultes, leur développement physique et mental s'arrête précocement, l'extension de l'éducation primaire ne les atteint pas. Les services de l'état civil ne les identifient pas.

2. Usage des stupéfiants

295. La jeunesse malgache est de plus en plus menacée par l'introduction illicite et le trafic de drogues. Ce problème a déjà été évoqué compte tenu de la situation géographique de Madagascar.

296. L'ordonnance No 60-073 du 28 juillet 1960 prohibe la culture, la préparation, la détention et la consommation du rongony (chanvre indien) et cette législation, essentiellement prohibitive, contribue dans une certaine mesure à protéger les mineurs contre la consommation du rongony qui n'est pas autre chose qu'une drogue.

297. Cependant, il convient de remarquer :

a) Que cette législation ne sanctionne pas les actes de nature à encourager les mineurs à la consommation du rongony et n'atteint pas les adultes qui leur procurent du rongony et facilitent les fumeries;

b) Que le rongony est en réalité considéré dans la société traditionnelle malgache comme un excitant de consommation courante et même un médicament. On sait notamment que la consommation de rongony dans les 15 premiers jours d'une hépatite virale apporte une guérison à peu près certaine. D'autres affections du foie sont également soignées traditionnellement par le rongony. Le rongony calme artificiellement la faim. Et l'on sait également qu'il ne s'agit pas d'une drogue violente;

c) Que d'autres drogues, et notamment les drogues dures, circulent dans les milieux de jeunes et devraient faire l'objet de mesures de protection, de prohibition et d'interdiction avec sanctions à l'égard des fournisseurs.

298. La lutte contre le rongony utilisé comme excitant par les jeunes doit continuer, mais une législation plus large contre l'usage, l'utilisation et le trafic illicite des autres stupéfiants et des substances plus dangereuses devrait être mise en oeuvre. Certes, les conventions internationales auxquelles Madagascar a adhéré ne manquent pas. Par ailleurs, des dispositions internes anciennes sont toujours en vigueur. Mais une codification, une remise en ordre et une actualisation paraissent indispensables.

299. Rappelons que Madagascar a adhéré à la Convention de Genève du 26 juin 1936 pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, à la Convention unique de Genève de 1961 sur les stupéfiants, à la Convention de Vienne du 21 février 1971 sur les substances psychotropes.

300. Le décret du 12 novembre 1916, toujours applicable, réglemente l'importation, le commerce, la détention et l'usage des substances vénéneuses, notamment l'opium, la morphine et la cocaïne. Des pénalités sont prévues à l'égard de ceux qui usent en société des stupéfiants ou en facilitent l'usage en les procurant ou même en mettant à disposition un local. Un décret du 20 avril 1919 prévoit le classement en tableaux des mêmes substances et sanctionne la vente illicite et en violation des règles imposées aux industriels, aux pharmaciens, aux médecins ou aux vétérinaires. On peut également relever un arrêté du 22 juin 1908 interdisant les fumeries d'opium. Ces dispositions, destinées aux adultes, ne prévoient pas expressément la protection des mineurs. Mais il est évident qu'elles leur sont pleinement applicables.

3. Exploitation sexuelle et violence sexuelle

301. L'article 34 de la Convention invite les Etats parties à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation ou de violences sexuelles. Les mesures à prendre doivent être nationales, bilatérales ou multilatérales.

302. Il ne semble pas que le législateur malgache se soit particulièrement préoccupé de prendre des mesures à portée internationale. Néanmoins, et en se référant également à l'article 36 de la Convention, les responsables des forces de l'ordre et en particulier ceux qui sont chargés de la surveillance des frontières (essentiellement les ports, les rades foraines, les aéroports, les plages facilement accessibles) se préoccupent de plus en plus de la surveillance de tout ce qui pourrait dissimuler des trafics d'enfants, soit à des fins d'exploitation sexuelle, soit pour des travaux clandestins interdits aux mineurs.

303. Une telle surveillance présente de nombreuses difficultés. S'agissant en particulier de l'exploitation à des fins de prostitution et autres pratiques sexuelles illégales, les agissements ainsi incriminés bénéficient parfois de connivence entre les victimes et les organisateurs eux-mêmes. Il peut y avoir promesse frauduleuse de mariage, adoptions dissimulant un trafic, ou détournement de mineurs sous le couvert de voyages organisés ou de recherche de travail à l'extérieur par des agences se livrant en fait à un véritable trafic. Ces faits sont relativement récents et tirent vraisemblablement leur origine de la pauvreté et des facilités de circulation maritime ou aérienne.

304. S'agissant des mesures intérieures de protection, aucune loi pénale ne prohibe la prostitution et la protection des mineurs, particulièrement lorsqu'ils ont dépassé l'âge de la puberté; elle consiste surtout dans les mesures de lutte contre le racolage et la protection médicale en matière de maladies sexuellement transmissibles. Mais le législateur malgache a depuis de longues années lutté contre la débauche organisée, l'exploitation des mineurs et contre toutes activités pouvant porter atteinte à la morale et à la sécurité des mineurs. C'est ainsi que le Code pénal sanctionne de peines sévères les attentats aux moeurs ayant pour but ou pour effet d'exciter, de favoriser ou de faciliter "la débauche ou la corruption de la jeunesse".

305. Le racolage sous toutes ses formes est interdit. Un arrêté du 5 mai 1939 interdit la tenue des maisons de tolérance et la prostitution dans des chambres tenues par des cafetiers, tenanciers de bars ou logeurs. Le proxénétisme est sanctionné sévèrement, en particulier quand il a été commis à l'égard d'un mineur ou qu'il a été accompagné de contraintes ou de violence. Une protection particulière est prévue pour les mineurs de 16 ans : l'attentat occasionnel aux moeurs est puni dans ce dernier cas.

306. Les violences, l'outrage public à la pudeur, l'acte impudique, le crime de viol ou de tentative de viol, l'attentat à la pudeur accompagné de violence constituent autant d'infractions très sévèrement punies (depuis l'emprisonnement jusqu'aux travaux forcés) lorsqu'elles sont commises à l'égard des mineurs.

307. La production de spectacles de caractère pornographique avec l'exploitation d'enfants tombe également sous le coup de la loi (art. 330 à 335 du Code pénal).

308. Toutes ces dispositions du Code pénal malgache ne sont pas nouvelles. Mais il faut reconnaître que leur effectivité est faible pour diverses raisons dont nous n'en citerons que deux :

a) La précocité des mineurs et la facilité des moeurs, faisant partie d'habitudes - certes répréhensibles - mais traditionnellement admises dans certaines régions;

b) Les coutumes tendant à régler au sein du groupe familial la répression des attentats aux moeurs dès lors qu'il n'y a pas eu d'atteintes corporelles graves et que l'auteur de l'attentat indemnise selon la tradition la victime et ses parents.

D. Le sort des minorités

309. L'article 30 de la Convention prévoit la protection des mineurs appartenant à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique.

310. La civilisation malgache est, d'une manière générale, hostile à tout esprit de discrimination. Le préambule de la Constitution du 18 septembre 1992 proclame parmi les conditions essentielles de l'épanouissement et du développement harmonieux du peuple malgache "la lutte contre l'injustice, les inégalités et la discrimination sous toutes ses formes".

311. La loi No 82013 du 11 juin 1982 prévoit une peine d'emprisonnement et d'amendes à l'égard du fonctionnaire public, agent ou préposé du gouvernement qui "à raison de l'origine d'une personne, de la couleur, de son sexe, de sa situation familiale ou de son appartenance ou de son non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, lui aura refusé sciemment le bénéfice d'un droit auquel elle pouvait prétendre". Cette disposition est applicable aussi bien aux adultes qu'aux mineurs.

312. A maintes reprises dans le présent rapport il a été affirmé et réitéré que l'existence de dispositions de droit international ou national ne pouvait suffire à convaincre les lecteurs du présent rapport de l'effectivité de ces dispositions. On sait que l'application réelle du droit dépend de multiples facteurs qui ont été suffisamment explicités. Il faut cependant espérer que le renforcement par des lois fondamentales et des conventions internationales contribuera à une meilleure connaissance des droits de l'enfant et à de réels progrès dont l'application est dans la prise de mesures concrètes pour leur protection.

313. Cet espoir devrait déjà prendre sa source dans deux éléments juridiques fondamentaux :

a) Le préambule de la nouvelle Constitution malgache du 18 septembre 1992 énumère les conditions essentielles de l'épanouissement et du développement de la personnalité malgache et introduit dans ces conditions le respect et la protection des libertés fondamentales qui sont précisément énumérés dans la Convention relative aux droits de l'enfant. On sait qu'un long débat juridique a opposé les partisans et les détracteurs de la valeur juridique d'un préambule de Constitution. Or l'article 13 de l'ordonnance No 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit précise clairement que "les principes généraux contenus dans le préambule de la Constitution de la République malgache s'imposent aux juges...";

b) Le préambule de la Constitution du 18 septembre 1992 confirme que le peuple malgache, c'est-à-dire le législateur par excellence, "faisant siennes la Charte internationale des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention relative aux droits de l'enfant", les considère comme "partie intégrante" du droit positif malgache.

314. Ces précisions, qui peuvent paraître classiques et même scolaires, ont en réalité une importance fondamentale quant à l'application réelle des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant. Non seulement des règles importantes élevées au niveau de principes généraux de droit et contenues dans le préambule de la Constitution sont confirmées dans leur légalité, mais la Constitution du 18 septembre 1992 intègre elle-même de plein droit dans la législation positive malgache, les dispositions impératives qui pourraient être contenues dans les conventions internationales précitées. Ce pas en avant considérable n'empêche nullement la reprise de dispositions des conventions dans le droit positif interne pour des besoins de clarification et de meilleure information, mais surtout, il fait obligation aux autorités publiques malgaches de se préoccuper, sans attendre des dispositions d'application internes, de l'effectivité des articles ayant caractère obligatoire de la Convention relative aux droits de l'enfant.
