

# Le cadre juridique international pour protéger les enfants dans les conflits armés

Jaap Doek

La protection des enfants dans les conflits armés a toujours été une préoccupation majeure de la communauté internationale. Le Conseil de sécurité dispose d'un groupe de travail spécial qui examine, chaque année, les violations les plus graves des droits de l'enfant dans les conflits armés : l'enrôlement et l'utilisation d'enfants par des forces armées ou des groupes armés, les meurtres et mutilations d'enfants, les viols et autres sévices sexuels dont sont victimes les enfants, les enlèvements, les attaques visant des écoles ou des hôpitaux ainsi que le refus de laisser les enfants bénéficier de l'aide humanitaire<sup>1</sup>.

Il nous est impossible d'évoquer la totalité des documents pertinents dans cette introduction sur le cadre juridique international pour protéger les enfants dans les conflits armés. Je ne citerai donc que les instruments internationaux qui me semblent les plus importants.

- La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV de Genève), adoptée en 1949 ;
- le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), adopté en 1977 ;
- le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), adopté en 1977 ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989 ;
- la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée en 1990 ;
- le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté en 1998 ;
- la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (Convention 182 de l'OIT), adoptée en 1999 ;
- le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté en 2000 ;
- les Principes et lignes directrices sur les enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés (Principes de Paris), adoptés en 2007.

En droit international public relatif à la guerre et au conflit armé, une distinction est habituellement faite entre le droit international humanitaire et le droit international relatif

---

Jaap Doek est professeur honoraire de droit (spécialiste en droit de la famille et des mineurs) à l'Université libre (VU) d'Amsterdam depuis juillet 2004. Auparavant, il avait été doyen de la faculté de droit. Il a été membre du Comité des droits de l'enfant de 1999 à 2007 et président de ce comité de 2001 à 2007. Il a travaillé comme juge des enfants pour le tribunal d'arrondissement d'Alkmaar et à La Haye. Il est aujourd'hui juge suppléant à la cour d'appel d'Amsterdam. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Université VU d'Amsterdam, du Comité des droits de l'enfant, d'un tribunal ou de l'Organisation des Nations Unies.

aux droits de l'homme. Plusieurs raisons expliquent cette distinction : le droit international humanitaire ne s'applique qu'en temps de guerre ou de conflit armé, alors que le droit international relatif aux droits de l'homme s'applique avant, pendant et après une guerre ou un conflit armé.

La distinction présente aussi un intérêt pratique mais ne doit pas laisser penser que le droit international humanitaire n'inclut pas les droits de l'homme. Bien au contraire, de nombreux instruments du droit international humanitaire comprennent des droits de l'homme fondamentaux et les traités pertinents du droit international humanitaire insistent sur le fait que ces droits de l'homme sont applicables aussi bien en temps de guerre qu'en période de conflit armé. Nous pouvons distinguer deux catégories de droits de l'homme : l'une s'appliquant en temps de guerre comme en temps de paix, l'autre ne s'appliquant qu'en temps de guerre ou de conflit armé.

Dans cette présentation du cadre juridique international pour la protection des enfants, j'ai décidé de retenir la distinction habituelle. Je commencerai par le droit international humanitaire puis examinerai le droit international relatif aux droits de l'homme. J'évoquerai le rôle et l'importance de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Protocole facultatif à cette convention concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et ferai également référence à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et à la Convention 182 de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Toute personne – y compris tout enfant – dont les droits ont été violés a le droit à un recours effectif, y compris de demander réparation, à ceux qui sont responsables de cette violation. Dans une autre partie, j'évoque différentes dispositions, existantes ou futures, concernant le droit à un recours effectif.

Sur ces questions, je ne me réfère pas uniquement aux instruments cités ci-dessus mais évoque également, lorsque cela se justifie, d'autres instruments pertinents, comme des conventions (par exemple sur les mines terrestres<sup>2</sup> et sur les armes légères et de petit calibre<sup>3</sup>), des résolutions du Conseil de sécurité et les Principes de Paris.

Malgré les nombreuses dispositions du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme traitant de la protection des enfants dans les conflits armés, la triste et brutale réalité est que les enfants sont trop souvent victimes de violations graves de leurs droits. Un rapport du Secrétaire général de l'ONU publié en 2011 expose une réalité très dérangeante en signalant les violations nouvelles et récurrentes des droits de l'enfant. Le rapport examine 22 zones de conflit. Dans 15 d'entre elles, des écoles ont été prises pour cible par des forces armées ou des groupes armés, d'autres ont subi des fermetures forcées et des enfants ont été enrôlés de force. Des chefs de guerre afghans exploitent de « jeunes danseurs » (*baccha baazi*) et leur font subir des sévices sexuels. En Iraq, Al-Qaida utilise des enfants appelés « oiseaux de paradis » pour mener des attaques-suicides<sup>4</sup>. D'autres rapports montrent que de très nombreux enfants sont victimes des agissements des forces armées et

des groupes armés<sup>5</sup>. La triste réalité c'est que les atrocités qui sont commises contre les enfants durant les conflits armés vont bien au-delà de ce que nous pouvons imaginer.

## **Le droit international humanitaire**

### *La Convention IV de Genève*

Après la deuxième guerre mondiale, la Convention IV de Genève fut le premier instrument international portant expressément sur la protection des enfants en période de conflit armé. Aux termes de l'article 24, les parties à un conflit « prendront les mesures nécessaires pour que les enfants de moins de quinze ans, devenus orphelins ou séparés de leurs familles du fait de la guerre, ne soient pas laissés à eux-mêmes » et « favoriseront l'accueil de ces enfants en pays neutre pendant la durée du conflit ». Elles prendront, en outre, les mesures nécessaires pour que les enfants de moins de 12 ans puissent être identifiés « par le port d'une plaque d'identité ». Une disposition similaire concernant les enfants dans les territoires occupés figure à l'article 50 ; elle interdit expressément à la puissance occupante de modifier le statut personnel des enfants et de les enrôler dans des organisations dépendant d'elle. Pendant l'internement, les membres d'une famille, en particulier les parents et leurs enfants, doivent rester dans le même lieu (article 82). Les « femmes enceintes et en couches, et les enfants âgés de moins de quinze ans, recevront des suppléments de nourriture » (article 89). Les articles sur l'application de la législation pénale dans les territoires occupés et le chapitre IX sur les sanctions pénales et disciplinaires (articles 117 à 126) ne comprennent aucune disposition spécifique sur les enfants.

Il convient de noter que les dispositions de la Convention IV de Genève concernant la protection des enfants ne s'appliquent qu'en cas de conflit international. L'article 2 stipule que la Convention « s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes ». L'article 3 comporte des dispositions en cas de « conflit armé ne présentant pas un caractère international » mais ne prévoit aucune mesure de protection particulière pour les enfants.

### *Les Protocoles I et II additionnels aux Conventions de Genève de 1949*

Les Protocoles I et II précisent la protection des enfants, le Protocole II l'étendant aux conflits armés non internationaux. La disposition la plus importante figure à l'article 77 du Protocole I. Il s'agit de l'interdiction de recruter des enfants de moins de 15 ans dans les forces armées et de l'obligation de prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique » pour que les enfants de moins de 15 ans ne participent pas directement aux hostilités. Concernant les enfants de plus de 15 ans : « Lorsqu'elles incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les Parties au conflit s'efforceront de donner la priorité aux plus âgées ». Cette règle est reprise dans l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

## *Les Principes de Paris*

Les Principes de Paris représentent un document important pour la protection des enfants dans les conflits armés<sup>6</sup>. Le premier chapitre, l'introduction, donne des précisions sur le droit international humanitaire. Le chapitre 6 porte sur la prévention des activités illégales de recrutement et d'utilisation des enfants et le chapitre 7 sur la libération et la réinsertion des enfants soldats et des enfants ayant été autrement impliqués dans un conflit armé.

En septembre 2010, 95 États avaient adopté ce document conclu en 2007 lors d'une conférence à Paris<sup>7</sup>. Je me demande encore pourquoi le temps et l'énergie consacrés alors n'ont pas été employés à faire adopter ces principes par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le document aurait une plus grande valeur et serait, sur le plan moral, plus contraignant qu'un document adopté lors d'une conférence et approuvé par moins de la moitié des États Membres de l'ONU.

## *Le droit international humanitaire et la Convention relative aux droits de l'enfant*

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant, « Les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants ». Les dispositions des traités humanitaires ne s'appliquent toutefois qu'aux États engagés dans le conflit armé qui sont parties à ces traités<sup>8</sup>. Se pose alors la question de savoir ce que signifie exactement le paragraphe 1 de l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant. La formulation de cette disposition laisse à penser qu'elle ne va au-delà du respect et de l'application que si les deux parties au conflit sont tenues, par exemple, par la Convention IV de Genève ou le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. C'est d'ailleurs ce que semble confirmer le paragraphe 4 de l'article 38 : « Conformément à l'obligation qui leur incombe en vertu du droit humanitaire international de protéger la population civile en cas de conflit armé, les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants qui sont touchés par un conflit armé bénéficient d'une protection et de soins ». J'imagine que l'obligation d'assurer cette protection aux enfants s'applique à tous les États tenus de respecter le droit international humanitaire, que les autres États engagés dans le conflit armé soient liés ou non par les mêmes instruments de droit international humanitaire.

## **Le droit international relatif aux droits de l'homme**

Les droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits dans divers instruments internationaux s'appliquent à tous. Certains comportent des dispositions assez générales sur le droit de l'enfant à la protection comme l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'interprétation qui peut être faite de ces articles selon les circonstances a été peu

abordée, voire pas du tout, lors des discussions sur l'application de ces dispositions concernant les droits de l'homme.

Cette attitude consistant à négliger les droits humains des enfants changea radicalement en 1989, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies adopta la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>9</sup>. En juillet 2011, la Convention ayant été ratifiée par 193 États, elle peut être considérée comme du droit coutumier international.

### *La Convention relative aux droits de l'enfant*

La Convention relative aux droits de l'enfant est l'élément fondamental du cadre international de protection pour tous les enfants touchés par les conflits armés. L'article 38 de cette convention, qui porte sur l'enrôlement et l'utilisation des enfants dans les conflits armés, est en lien direct avec cette protection. Les normes de cette disposition ont été améliorées dans le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Aux termes de l'article 2, « Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune ». Une disposition similaire figure à l'article 3 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

Dans les pays et régions touchés par une guerre, une grande attention est naturellement accordée aux enfants qui sont, ou ont été, activement impliqués comme enfants soldats ou qui ont participé à des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration. La Convention relative aux droits de l'enfant est bien plus qu'une convention sur les droits de l'homme pour la protection des enfants. La reconnaissance des droits humains de l'enfant est reflétée, par exemple, dans l'article 5 qui précise que l'enfant a le droit d'exercer des droits « d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités ». En outre, d'après l'article 12 :

Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

Le Comité des droits de l'enfant a publié des directives précises pour appliquer ces droits. Tous les enfants, y compris ceux touchés par un conflit armé, devraient avoir « véritablement la possibilité » – dans le cadre d'un processus et non pas de manière ponctuelle – d'exercer leur droit à la liberté d'expression, autrement dit « le droit d'avoir et d'exprimer des opinions et de rechercher et de recevoir des informations par quelque moyen que ce soit »<sup>10</sup>, leur liberté d'association et leur liberté de rassemblement pacifique, par exemple, la constitution d'organisations d'étudiants. Les enfants devraient être considérés non seulement comme devant bénéficier d'une protection mais aussi comme des personnes pouvant influencer le changement en exerçant leurs droits humains. Nous pouvons illustrer cela par le rôle que les

enfants ont joué dans les commissions Vérité et réconciliation en Afrique du Sud, au Libéria et en Sierra Leone<sup>11</sup>.

D'autres droits sont également importants pour la protection des enfants touchés par les conflits armés comme le droit d'être enregistré à la naissance, le droit à un nom, le droit d'acquiescer une nationalité et le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux (article 7). L'enregistrement des naissances peut être perçu comme une action administrative mineure, mais c'est un acte fondamental pour la protection des enfants. Les enfants qui n'ont pas d'acte de naissance sont particulièrement exposés au risque d'enrôlement par les forces armées ou groupes armés. Ces derniers semblent avoir compris l'importance des actes de naissances puisqu'il leur arrive d'attaquer ou de chercher à paralyser le système des registres de l'état civil ou à détruire les registres<sup>12</sup>.

Au niveau des droits de l'homme, le premier impératif pour protéger les enfants dans les conflits armés est l'interdiction totale qui est effectivement faite aux groupes armés et aux forces armées d'enrôler et d'utiliser des enfants. Une grande partie des dispositions visant à protéger les enfants touchés par des conflits armés concerne leur réadaptation et leur réinsertion. Il convient toutefois de préciser que le droit international humanitaire ne comporte aucune disposition spécifique concernant la réadaptation et la réinsertion des enfants. Cela est dû au fait qu'il ne s'applique qu'aux situations de conflits armés. Il n'en reste pas moins que les questions de réadaptation et de réintégration devraient mériter toute notre attention.

La Convention relative aux droits de l'enfant ne comporte aucune disposition spécifique sur la réadaptation et la réinsertion des enfants touchés par des conflits armés, l'article 38 exige seulement des États parties qu'ils « s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants » et à prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités ».

La réadaptation et la réinsertion sont pourtant, au niveau des droits de l'homme, des obligations découlant de l'obligation qui est faite aux États parties d'assurer « dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant » (article 6). Ce qui est attendu des États parties est très clair. Ils doivent prendre les mesures pour que tous les enfants soient effectivement protégés, en toutes circonstances, y compris lors des conflits armés, contre toutes formes de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques, sexuelles ou autres, ou d'exploitation (articles 19 et 32 à 38)<sup>13</sup> et mettre en œuvre les droits essentiels à la survie et au développement des enfants comme le droit de jouir du meilleur état de santé possible (article 24), le droit de bénéficier de la sécurité sociale (article 26), le droit à un niveau de vie suffisant (article 27), le droit à l'éducation (article 28) et le droit au repos et aux loisirs, au jeu et à des activités récréatives et culturelles (article 31). Si ces obligations sont claires, il n'est pas pour autant simple de s'en acquiescer. C'est d'autant plus difficile pour les États qui sont touchés ou se remettent d'un conflit armé.

Le Comité des droits de l'enfant a systématiquement recommandé aux États parties d'élaborer une stratégie globale avec des politiques ou plans d'action nationaux pour mettre en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>14</sup>. Les États impliqués dans un conflit armé peuvent être dans l'impossibilité de suivre cette recommandation. Dans le cadre des processus de relèvement après les conflits armés, il est très important d'élaborer et d'appliquer des plans nationaux qui impliquent autant que possible les enfants et de tenir compte de leurs droits pour régler les nombreux problèmes que rencontrent ceux touchés par un conflit armé. Ces plans nationaux de réadaptation et de réinsertion doivent prévoir :

- de restaurer l'accès à une éducation de qualité ;
- de rétablir les services de santé et la possibilité d'y avoir accès ;
- de prendre des mesures pour favoriser le regroupement des familles ;
- de prévoir des programmes de réadaptation et de réinsertion pas seulement pour les enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés mais pour tous ceux qui ont été touchés par le conflit armé, en prêtant une attention particulière aux filles, aux enfants handicapés et aux enfants déplacés ;
- de mettre en place un processus effectif de justice (transitionnelle) pour que les auteurs de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre aient à répondre de leurs actes et soient traduits devant la justice.

### *Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant*

Même si la Convention relative aux droits de l'enfant constitue une base solide pour la réadaptation et la réinsertion des enfants touchés par un conflit armé, je voudrais insister sur certaines dispositions du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

L'article 6 du Protocole facultatif exige des États parties qu'ils accordent aux enfants ayant été enrôlés ou utilisés dans des hostilités en violation du Protocole « toute l'assistance appropriée en vue de leur réadaptation physique et psychologique et de leur réinsertion sociale ». Je tiens à préciser que cette obligation ne concerne pas tous les enfants touchés par un conflit armé mais, comme nous l'avons dit plus haut, cette lacune est couverte par les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant.

L'article 7 du Protocole facultatif comprend des dispositions importantes en matière de coopération et de solidarité internationales. Il exige des États parties qu'ils coopèrent pour la réadaptation et la réinsertion des enfants :

[...] y compris par une coopération technique et une assistance financière. Cette assistance et cette coopération se feront en consultation avec les États Parties concernés et les organisations internationales compétentes.

Les États Parties qui sont en mesure de le faire fournissent cette assistance par l'entremise des programmes multilatéraux, bilatéraux ou autres déjà en place ou, le cas échéant, dans le cadre d'un fonds de contributions volontaires constitué conformément aux règles établies par l'Assemblée générale.

Quelles que soient ces règles, je ne crois pas que des mesures aient été prises pour créer un tel fonds de contributions volontaires. Un tel fonds pourrait fournir des ressources complémentaires, par exemple en aidant les communautés à instaurer les conditions nécessaires pour la réadaptation et la réinsertion sociale de tous les enfants touchés par un conflit armé et à proposer un soutien individuel, en particulier aux enfants souffrant d'un handicap physique ou mental suite à un conflit armé.

Pour souligner l'importance du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, les Nations Unies ont lancé en 2010 une campagne mondiale pour encourager la ratification universelle de ce protocole d'ici à 2012. Cette campagne est soutenue, entre autres, par la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance<sup>15</sup>.

## **L'enrôlement et l'utilisation des enfants**

Empêcher l'enrôlement et l'utilisation des enfants dans les conflits armés est la mission la plus importante de la communauté internationale pour protéger les enfants. Il existe de nombreux rapports, ouvrages et articles évoquant les pratiques d'enrôlement des enfants, les traumatismes des enfants impliqués dans des conflits armés (qu'ils aient été enfants soldats ou pas) ainsi que les initiatives de démobilisation et de réinsertion des enfants.

Le cadre juridique international comporte différentes normes sur l'enrôlement et l'utilisation des enfants dans les conflits armés :

1. L'interdiction de recruter des enfants de moins de 15 ans et de les faire participer directement aux hostilités, applicable à tous les États parties aux Protocoles I et II des Conventions de Genève et à la Convention relative aux droits de l'enfant.
2. L'interdiction et l'élimination du recrutement forcé ou obligatoire des enfants (toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans) en vue de leur utilisation dans des conflits armés, applicable à tous les États parties à la Convention 182 de l'OIT.
3. L'interdiction de faire participer des enfants directement aux hostilités et de les enrôler dans des forces armées ou des groupes armés, applicable à tous les États parties au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.
4. L'interdiction de l'engagement volontaire d'enfants dans les groupes armés et d'enfants de moins de 16 ans dans les forces armées, applicable à tous les États parties au Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

5. L'interdiction d'enrôler des enfants et de les faire participer directement aux hostilités, applicable à tous les États parties à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

### *La norme 1*

La norme 1 fut introduite en 1977 avec l'article 77 du Protocole I et l'article 4 du Protocole II des Conventions de Genève de 1949 ; elle figure aussi à l'article 38 de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant. Lors de la rédaction du projet de convention relative aux droits de l'enfant, les initiatives prises pour renforcer cette norme échouèrent<sup>16</sup>. Toutefois, une fois la Convention relative aux droits de l'enfant en vigueur, le Comité des droits de l'enfant consacra, dès qu'il fut opérationnel, sa première journée de débat général aux enfants dans les conflits armés. Ces discussions eurent une influence importante. Suite à la recommandation du Comité des droits de l'enfant, l'Organisation des Nations Unies engagea une étude globale qui aboutit, en 1996, au Rapport de Graça Machel<sup>17</sup>, et à la nomination du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés. De plus, en 1994, la Commission des droits de l'homme de l'ONU<sup>18</sup> décida, dans sa résolution 1994/91, de créer un groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer un projet de protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfant dans les conflits armés<sup>19</sup>. Le Comité des droits de l'enfant a fait transmettre au groupe de travail un avant-projet de protocole<sup>20</sup>. Le texte final du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, qui fut adopté par l'Assemblée générale le 25 mai 2000, est entré en vigueur le 12 février 2002.

### *La norme 2*

La norme 2 peut être considérée comme la première étape internationale visant à renforcer la norme 1. Presque tous les États parties à la Convention 182 de l'OIT sont également parties à la Convention relative aux droits de l'enfant. Ils se sont engagés à respecter l'interdiction et l'élimination du recrutement forcé ou obligatoire de toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans, sans faire de distinction entre les forces armées et les groupes armés.

### *Les normes 3 et 4*

Les normes 3 et 4 sont des éléments clés du cadre juridique international applicable à tous les États parties au Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Le Comité des droits de l'enfant contrôle la mise en œuvre du Protocole facultatif en examinant les rapports des États parties et des informations qui lui sont communiquées par d'autres sources. Il a publié des directives sur les informations que les États parties doivent remettre au Comité des droits de l'enfant<sup>21</sup>.

L'interprétation de l'expression « participer directement aux hostilités », qui figure à l'article premier du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, ne devrait pas se limiter à la participation active au combat mais englober d'autres fonctions et activités militaires comme l'espionnage, le sabotage, l'intervention comme leurre, messenger ou porteur, et l'aide apportée aux points de contrôle militaires.

Il existe deux normes différentes sur l'enrôlement : l'une concerne les groupes armés et l'autre les forces armées. Les groupes armés ne doivent en aucune circonstance enrôler d'enfants (article 4 du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés). L'enrôlement obligatoire par les forces armées est également interdit, mais l'engagement volontaire est autorisé à certaines conditions ; l'âge minimum de l'engagement volontaire doit être de 16 ans, mais les États parties doivent relever cet âge minimum (article 3 du Protocole facultatif).

Dans ses études sur l'application du Protocole facultatif, le Comité des droits de l'enfant note avec inquiétude que l'enrôlement et l'utilisation des enfants en violation des dispositions du Protocole figurent souvent uniquement dans des dispositions du droit militaire sans que ces violations soient explicitement érigées en infraction par la législation<sup>22</sup>. Par conséquent, en se fondant sur les dispositions du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants<sup>23</sup>, le Comité a recommandé aux États parties :

- de préciser en droit que les violations des règles concernant l'enrôlement et l'utilisation d'enfants dans les conflits armés sont des crimes et qu'elles doivent être sanctionnées par des peines sévères appropriées ;
- d'établir sa compétence extraterritoriale pour ces crimes – en tout cas pour ceux qui sont commis par ou contre une personne qui est ressortissant de cet État ;
- d'instaurer des règles d'extradition effectives similaires à celles énoncées à l'article 5 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants .

### *La norme 5*

La norme 5, qui ne s'applique qu'aux États africains, est la plus radicale car elle interdit, sans exception, l'enrôlement obligatoire, l'engagement volontaire et l'utilisation d'enfants dans les conflits armés. Il convient de noter que l'article 2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant définit un enfant comme « tout être humain âgé de moins de 18 ans ». Contrairement à l'article premier de la Convention relative aux droits de l'enfant, la Charte africaine ne fait pas d'exception « si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». En somme, c'est la norme la plus élevée. Il est remarquable et encourageant de penser que cette norme est celle d'un continent qui a été, et continue d'être, touché par les conflits armés.

## Mise en œuvre

### *Le Comité des droits de l'enfant*

Il est juste de dire que le cadre juridique international et ses principales normes, que nous venons de décrire, constituent des outils adaptés, à tout le moins sur le papier, pour protéger les enfants dans les conflits armés, mais cela ne suffit pas pour changer la situation de ces enfants. Il faut en effet que toutes ces normes internationales soient appliquées intégralement.

Sur ce plan, il faut préciser qu'il incombe principalement aux États parties aux conventions internationales humanitaires et à celles relatives aux droits de l'homme de faire respecter ces normes. En ce qui concerne le respect des droits de l'enfant, le rôle du Comité des droits de l'enfant est de donner des indications aux États parties en formulant des recommandations dans les Observations finales sur les différents pays et diverses Observations générales. La façon dont chaque État partie applique ces recommandations varie et dépend souvent non seulement des priorités et de la volonté politique mais aussi des actions des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations de la société civile. Le système des droits de l'homme tente de voir comment améliorer le suivi des observations finales ; le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme joue un rôle important dans ces discussions.

### *Le Représentant spécial du Secrétaire général*

Le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés est un autre acteur important pour la défense et le respect des normes internationales de protection des enfants dans les conflits armés. Les rapports annuels du Représentant spécial citent une liste impressionnante d'activités et notamment des visites sur place, des présentations lors de conférences, la campagne pour la ratification universelle du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et un mémoire *d'amicus curiae* présenté à la Cour pénale internationale dans l'affaire Lubanga. Toutes ces activités visent à empêcher l'enrôlement et l'utilisation d'enfants dans les conflits armés et à promouvoir et soutenir la démobilisation, la réadaptation et la réinsertion des enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés.

### *Le Conseil de sécurité*

Depuis 2000, le Conseil de sécurité s'est engagé activement dans différents aspects de la protection des enfants touchés par les conflits armés. Il a régulièrement condamné la pratique consistant à prendre délibérément pour cible des enfants lors des conflits armés et souligné qu'il incombe à tous les États de mettre fin à l'impunité et de poursuivre ceux qui sont responsables de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Il a exhorté les États à respecter intégralement les normes juridiques internationales applicables aux droits et à la

protection des enfants dans les conflits armés, en particulier les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels I et II, la Convention relative aux droits de l'enfant et le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés<sup>24</sup>. Le Conseil de sécurité a créé un groupe de travail pour surveiller le respect du droit international et relever les violations les plus graves des droits des enfants, en particulier les actes des personnes qui : tuent ou mutilent des enfants, commettent des viols et d'autres formes de violence sexuelle contre des enfants, enlèvent des enfants ou les déplacent par la force, empêchent les enfants d'avoir accès à l'aide humanitaire, attaquent les écoles ou les hôpitaux, sont impliquées dans la traite des enfants, le travail forcé et toutes formes d'esclavage dans les pays touchés par un conflit armé ou l'ayant été récemment. Voir la liste annexée au rapport du Représentant spécial<sup>25</sup>. Le Conseil de sécurité peut, lorsqu'il le juge nécessaire, imposer des sanctions aux États qui manqueraient systématiquement au devoir qu'ils ont de prendre des mesures effectives face aux violations graves des droits des enfants.

### Les possibilités de recours

La Convention relative aux droits de l'enfant et le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ne comprennent aucune disposition sur les possibilités de recours en cas de violation des droits de l'enfant. Néanmoins, d'après l'article 44 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant « est habilité à recevoir des communications concernant toute question traitée par la présente Charte, de tout individu, groupe ou organisation non gouvernementale reconnue par l'Organisation de l'unité africaine, par un État membre, ou par l'Organisation des Nations unies ». Il peut donc porter plainte en cas de violation de l'article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant concernant l'interdiction d'enrôler et d'utiliser des enfants dans les conflits armés.

Dès 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaissait à toute personne le « droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus » (article 8)<sup>26</sup>. Ce droit a été précisé à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui précise que « l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative [...] statuera sur les droits de la personne qui forme le recours » et « garanti[t] la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié ». L'on peut dire que dans les conventions portant sur les droits de l'homme, le droit à un recours effectif est un principe du droit coutumier international.

Il incombe en priorité aux États d'assurer un recours effectif. Ils devraient disposer de procédures adaptées et efficaces permettant de former un recours, les appliquer et les faire respecter. Ces procédures devraient être accessibles aux enfants et à leurs représentants légaux et tenir compte des besoins spécifiques des enfants. Dans un certain nombre de pays, des

commissions Vérité et réconciliation ont été créées dans le cadre d'une justice transitionnelle pour se pencher sur le problème des atrocités commises contre des enfants.

### *Les crimes commis*

Notons que la Cour pénale internationale n'a pas compétence à l'égard des enfants ayant commis un crime (article 26 du Statut de Rome). Les autorités nationales doivent donc se demander comment elles doivent traiter les (anciens) enfants soldats qui ont commis des crimes (de guerre) graves. Ces enfants devraient surtout être considérés comme des victimes (voir les Principes de Paris). Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils ne doivent pas répondre des crimes qu'ils ont commis. Il faut pour cela un processus de justice transitionnelle avec des procès menés selon le code pénal de chaque pays tout en respectant intégralement la Convention relative aux droits de l'enfant et les normes internationales pertinentes. Ces procès n'aboutissent pas forcément à une longue peine d'emprisonnement pour l'enfant soldat. Aux termes de l'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États parties sont tenus :

de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

[..]

De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés<sup>27</sup>.

Les commissions Vérité et réconciliation examinent aussi la responsabilité des enfants soldats pour les crimes qu'ils ont commis.

Afin de compléter les procédures nationales, des instances spéciales ont été créées au niveau international pour traiter des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre contre des enfants : la Cour pénale internationale, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le Tribunal pénal international pour le Rwanda et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

Les statuts des tribunaux créés pour traiter les cas de ces différents pays ne mentionnent pas l'enrôlement et l'utilisation d'enfants comme constituant des crimes, contrairement au Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui considère « Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités » comme des crimes de guerre (article 8)<sup>28</sup>. Cette définition limite fortement la protection des enfants et leur droit à un recours effectif. Les chefs de groupes armés peuvent éviter d'être traduits devant la Cour pénale internationale s'ils n'enrôlent et n'utilisent que des enfants de 16 ans ou plus. Il est, par conséquent,

particulièrement important que des poursuites soient possibles au niveau national en cas d'enrôlement ou d'utilisation de toute personne âgée de moins de 18 ans.

### *Les enfants en tant que témoins*

Les enfants ayant été victimes de crimes de guerre peuvent être entendus et peuvent avoir à comparaître devant un tribunal en tant que témoin. Le Statut de Rome prévoit des règles spéciales pour la protection et la participation aux procès des victimes et des témoins. Par exemple, la Cour peut ordonner le huis clos lorsqu'un enfant est victime ou témoin. La Cour pénale internationale s'est dotée d'une Division d'aide aux victimes et aux témoins pour conseiller le Procureur et la Cour sur les mesures de protection et les activités d'aide.

L'article 8 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants prévoit des règles spécifiques pour protéger les droits des enfants victimes ou témoins dans les procédures portant sur des affaires d'exploitation sexuelle. La Cour pénale internationale devrait tenir compte de ces règles dans la façon dont elle traite les enfants qui ont été victimes ou témoins de crimes de guerre<sup>29</sup>. Les accusations contre les auteurs de crimes de guerre peuvent impliquer de nombreux enfants en tant que victimes ou témoins, mais lorsque les poursuites sont engagées nombre d'entre eux ont plus de 18 ans. Il est impossible de les interroger tous et de les faire venir devant la Cour pénale internationale à La Haye. Cette situation soulève la question de la sélection par le procureur des enfants appelés à témoigner devant la Cour pénale internationale et des facteurs influençant cette décision.

### *Le troisième protocole facultatif*

Concernant le droit à un recours effectif, le projet de troisième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant représente une avancée importante car il vise à instaurer une procédure de présentation de communications. En termes plus simples, il s'agit d'un protocole pour porter plainte auprès du Comité des droits de l'enfant au sujet de violations. Le texte final de ce projet qui a été adopté par le Conseil des droits de l'homme en juin 2011 devrait l'être également par l'Assemblée générale des Nations Unies à la fin de l'année pour être ensuite soumis à ratification<sup>30</sup>.

Le troisième protocole facultatif permettra aux enfants touchés par une guerre de porter plainte et revendiquer leur droit à la réadaptation et à la réinsertion. Il sera aussi possible de porter plainte pour l'enrôlement et l'utilisation d'enfants de 15 ans ou plus, ce que ne permet pas le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. La faille du Statut de Rome est ainsi comblée, même si c'est de manière limitée. Le troisième protocole facultatif représente un instrument supplémentaire important pour former un recours car il autorise le Comité des droits de l'enfant à examiner une plainte même si tous les recours

nationaux n'ont pas été épuisés ou si la constitution du recours (au niveau national) est exagérément longue ou si elle a peu de chance d'aboutir à de réelles réparations.

## Conclusion

Les principaux éléments du cadre juridique international sont des instruments forts pour protéger les enfants touchés par les conflits armés. Il existe néanmoins d'autres instruments que nous n'avons pas évoqués dans cette introduction, comme la Convention d'Ottawa et les Orientations de l'Union européenne sur les enfants face aux conflits armés, qui contribuent également à protéger les enfants.

La mise en œuvre de ce cadre nécessite d'agir régulièrement au niveau de la législation nationale, d'attribuer des ressources suffisantes et de mobiliser de nombreux organismes comme des ONG, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, le Conseil de sécurité et d'autres organismes des Nations Unies. Cet engagement ne devrait pas se limiter aux enfants associés aux forces armées ou à des groupes armés mais porter également sur la protection, la réadaptation et la réinsertion de tous les enfants touchés par les conflits armés, comme le prévoient la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Convention relative aux droits de l'enfant.

Une attention particulière est portée à la question du recours en cas de violation des droits de l'enfant – par exemple, par le biais des commissions Vérité et réconciliation aux niveaux national et international, et la poursuite des auteurs de crimes contre les enfants devant des tribunaux spéciaux et la Cour pénale internationale. Le troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications peut devenir un instrument supplémentaire pour former des recours.

Les quatre actions suivantes devraient être envisagées pour renforcer le cadre international en matière de protection des enfants touchés par les conflits armés.

- La ratification universelle du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ;
- la révision des Principes de Paris ;
- l'amendement du Statut de Rome pour étendre la juridiction de la Cour pénale internationale à l'enrôlement et à l'utilisation de tout enfant dans un conflit armé ;
- la création d'un fonds des Nations Unies pour la réadaptation et la réinsertion de tous les enfants touchés par les conflits armés comme recommandé par le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

## Notes

1. Conseil de sécurité, *Résolution 1998 (2011)*, document des Nations Unies S/RES/1998 (2011), 12 juillet 2011.
2. La Convention d'Ottawa ou Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, ouverte à la signature le 3 décembre 1997 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999.
3. La Convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, adoptée le 14 juin 2006.
4. Assemblée générale et Conseil de sécurité, *Le sort des enfants en temps de conflit armé, Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/65/820-S/2011/250, 23 avril 2011.
5. Voir Conseil des droits de l'homme, *La situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés – Rapport de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza*, document des Nations Unies A/HRC/12/48, 25 septembre 2009.
6. Les Principes de Paris peuvent être considérés comme une révision des Principes du Cap concernant la prévention du recrutement d'enfants dans les forces armées, et la démobilisation et la réinsertion sociale des enfants soldats en Afrique, adoptés en 1997.
7. Gouvernement français et UNICEF, « Conférence internationale consacrée aux enfants associés aux groupes et forces armées : Libérons les enfants de la guerre », Paris, 5-6 février 2007.
8. C. Greenwood, « Historical Development and Legal Basis », in D. Fleck (sous la direction de), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, 1995, p. 9.
9. Assemblée générale, *Résolution 44/25, Convention relative aux droits de l'enfant*, document des Nations Unies A/RES/44/25, 20 novembre 1989.
10. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009) – Le droit de l'enfant d'être entendu*, document des Nations Unies CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, p. 17.
11. Pour plus d'informations, voir S. Parmar *et al.* (sous la direction de), *Children and Transnational Justice: Truth-Telling, Accountability and Reconciliation*, UNICEF, 2010.
12. Pour plus d'informations, voir UNICEF Innocenti Research Centre, *Birth Registration and Armed Conflict*, 2007.
13. Le Rapport mondial des Nations Unies sur la violence contre les enfants ne prêtait pas particulièrement attention à la violence contre les enfants dans les conflits armés. Voir P. Pinheiro, *Rapport mondial sur la violence contre les enfants*, Nations Unies, 2006 ; et Assemblée générale, *Droits de l'enfant*, document des Nations Unies A/61/299, 29 août 2006.
14. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003) – Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)*, document des Nations Unies CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003.
15. Pour plus d'informations, voir Radhika Coomaraswamy, « The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict: Towards Universal Ratification », *International Journal of Children's Rights*, vol. 18, 2010, p. 535 à 549.
16. Pour un compte rendu des négociations, voir S. Detrick (sous la direction de), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the «Travaux préparatoires»*, 1992, p. 502 à 517 ; et Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Volume II*, 2007, p. 775 à 799.
17. Assemblée générale, *Impact des conflits armés sur les enfants – Rapport présenté par l'expert désigné par le Secrétaire général, Mme Graça Machel, conformément à la résolution 48/157 de l'Assemblée générale*, document des Nations Unies A/51/306, 26 août 1996.
18. Le 15 mars 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies votait pour remplacer la Commission des droits de l'homme par le Conseil des droits de l'homme.
19. Assemblée générale, *Rapport du Comité des droits de l'enfant*, document des Nations Unies A/55/41, 8 mai 2000.

20. Commission des droits de l'homme de l'ONU, *Droits de l'enfant*, document des Nations Unies E/CN.4/1994/91, 20 décembre 1993.
21. Comité des droits de l'enfant, *Directives concernant les rapports initiaux que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 de l'article 8 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, document des Nations Unies CRC/OP/AC/1, 14 novembre 2001. Voir aussi UNICEF, *Guide to the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict*, 2003.
22. Voir les rapports et observations finales à l'adresse <[www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs42.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs42.htm)>.
23. Également connu comme le deuxième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant.
24. Voir les résolutions suivantes du Conseil de sécurité : *Résolution 1314 (2000)*, document des Nations Unies S/RES/1314 (2000), 11 août 2000 ; *Résolution 1460 (2003)*, document S/RES/1460 (2003), 30 janvier 2003 ; *Résolution 1539 (2004)*, document S/RES/1539 (2004), 22 avril 2004 ; *Résolution 1612 (2005)*, document S/RES/1612 (2005), 26 juillet 2005 ; *Résolution 1882 (2009)*, document S/RES/1882 (2009), 4 août 2009.
25. Conseil des droits de l'homme, *Rapport annuel de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, Radhika Coomaraswamy*, document des Nations Unies A/HRC/15/58, 3 septembre 2010.
26. Assemblée générale, *Résolution 217 (III) A*, document des Nations Unies A/810, 10 décembre 1948, p. 71 à 77.
27. Pour plus d'informations, voir Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 10 (2007) – Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, document des Nations Unies CRC/C/GC/10, 25 avril 2007 ; et Conseil économique et social, *Résolutions et décisions adoptées par le Conseil économique et social à sa session de fond de 2000*, document des Nations Unies E/2000/INF/2/Add.2, 15 août 2000.
28. Statut de Rome, art. 8 par. 2 b) xxvi).
29. Voir aussi Conseil économique et social, *Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels*, résolution 2005/20 en date du 22 juillet 2005.
30. Voir Conseil des droits de l'homme, *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications*, document des Nations Unies A/HRC/17/L.8, 9 juin 2011.

