

AMNESTY INTERNATIONAL
Index AI : IOR 51/01/98

ÉFAI

DOCUMENT PUBLIC
Londres, janvier 1998

EN ÂGE DE TUER,
MAIS PAS DE VOTER
Projet de Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant

« L'une des tendances les plus alarmantes des conflits armés est
que des enfants y participent comme soldats¹. »

Mme Graça Machel

Les enfants combattants

Jo² était parmi les enfants enlevés par la Lords Resistance Army (LRA, Armée de résistance du Seigneur) en Ouganda et contraints de tuer des soldats peu de temps après leur enrôlement forcé : « Plus tard, ordre a été donné aux nouvelles recrues d'achever tous les soldats des UPDF [Uganda's Peoples Defence Force (Forces de défense populaire de l'Ouganda)] blessés. Un officier a été poignardé à coups de baïonnette (...) Deux soldats des UPDF avaient été capturés. Le commandant a dit : « À présent, les nouvelles recrues peuvent s'amuser avec ces deux soldats ». Trois d'entre nous ont reçu l'ordre de frapper les soldats, deux coups chacun.³ »

1. Impact des conflits armés sur les enfants, A/51/306, par. 34. M^{me} Graça Machel a été désignée par le secrétaire général des Nations unies en tant qu'expert chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants. En août 1997, conformément à la résolution 51/77 de l'Assemblée générale des Nations unies, le secrétaire général a nommé Olara Otunnu Représentant spécial chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants.

2. Le nom de cet enfant a été modifié, afin de le protéger.

3. Ouganda. « Obéir aux commandements de Dieu ? » Des enfances saccagées, septembre 1997, AFR 59/01/97.

On estime à 250 000 le nombre des enfants et adolescents âgés de moins de dix-huit ans actuellement dans les rangs des forces armées ou des groupes d'opposition armés⁴. Ces enfants soldats ne sont pas seulement victimes de graves atteintes aux droits fondamentaux, mais trop souvent auteurs de tels agissements. Certains combattent aux côtés de soldats adultes, tandis que d'autres sont enrôlés dans des unités distinctes. Nombre d'enfants sont tués ou blessés en raison de leur participation directe à des conflits armés, d'autres subissent des traumatismes psychologiques ou sont capturés et détenus dans des camps, en compagnie d'autres « prisonniers de guerre ». Certains enfants s'engagent de leur plein gré dans les forces armées, tandis que d'autres le font dans l'espoir d'être logés, nourris et vêtus. En outre, dans bien des cas, les enfants ont été recrutés par la force, et leur subordination obtenue par la violence. Les enfants soldats sont souvent employés à des tâches secondaires, telles qu'assurer le portage des munitions ou faire le guet, mais il n'est pas rare qu'ils soient armés et contraints de livrer combat⁵. De nombreux enfants soldats subissent également des violences sexuelles. D'aucuns ont suggéré que les commandants préfèrent envoyer les enfants au combat parce que leur jeunesse les rend moins susceptibles d'évaluer le danger, donc plus intrépides⁶.

4. R. Brett et M. McCallin, *Children. The Invisible Soldiers* [Enfants : Les soldats invisibles], Rädna Barnen (Section suédoise de Save the Children), 1996 et déclaration conjointe de l'UNICEF et du HCR au Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 11 avril 1997.

5. Voir notamment Ouganda. « Obéir aux commandements de Dieu ? » Des enfances saccagées.

6. R. Brett et M. McCallin, *op. cit.* Voir notamment le chapitre 6, consacré aux attitudes à l'égard des enfants dans les forces armées.

Amnesty International a attiré l'attention sur les atteintes aux droits fondamentaux commises, par le gouvernement et les groupes d'opposition armés, dans le cadre de la conscription d'enfants, notamment en Colombie, en Sierra Leone, au Sri Lanka et en Ouganda. Il a été démontré que leur participation aux forces armées, tout particulièrement leur implication dans les conflits armés, avait de graves conséquences physiques et psychologiques sur les enfants. Les victimes sont, en proportion, plus nombreuses parmi les enfants, en raison de leur inexpérience et de leur manque d'entraînement. Du fait de leur taille et de leur agilité, les enfants sont parfois exposés à des missions particulièrement hasardeuses. Les enfants soldats sont souvent victimes de brutalités destinées à les soumettre à l'autorité. De par le monde, la conscription d'enfants soldats s'accompagne également d'autres atteintes aux droits fondamentaux : enlèvements d'enfants, et en particulier de fillettes soumises par les soldats à des violences sexuelles. Dans tous les cas, l'utilisation d'enfants soldats est contraire à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, qui proclame notamment que l'enfant a le droit de ne pas être séparé de ses parents (art. 9), d'être protégé contre toute forme de violence physique ou mentale (art. 19), de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), et lui reconnaît le droit à l'éducation (art. 28), au repos et aux loisirs (art. 31), le droit d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques (art. 32). L'élévation de l'âge minimum du recrutement (volontaire ou forcé) à dix-huit ans contribuera à empêcher que de telles atteintes aux droits fondamentaux ne se renouvellent.

Depuis plus de dix ans, des organisations non gouvernementales (ONG) militent pour que l'âge minimum des recrues, appelées ou engagées, soit fixé à dix-huit ans. À l'aube de l'an 2 000, le recours à des enfants soldats fait outrage à la morale. La conscription des enfants n'est pas inévitable. Aucun argument, aucune excuse ne sauraient être invoqués pour justifier les atteintes aux droits des enfants et leur exploitation en tant que combattants. Le recrutement des enfants et leur participation aux hostilités sont décidés par les gouvernements ou les dirigeants de groupes d'opposition armés. Or, il est impardonnable que des enfants et des adolescents soient transformés en auteurs ou victimes d'atrocités. Il est temps que les enfants cessent d'être envoyés au combat. C'est dans cette optique qu'il convient d'adopter un protocole facultatif portant à dix-huit ans l'âge minimum de la conscription et de la participation aux hostilités.

L'article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant définit l'enfant en ces termes : « ... tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». L'âge limite au dessous duquel la législation internationale reconnaît une protection spéciale est de plus en plus souvent fixé à dix-huit ans⁷. Dans leur grande majorité, les États ont fixé à dix-huit ans l'âge auquel le citoyen est estimé avoir atteint une maturité intellectuelle suffisante pour participer à la vie politique, et notamment aux élections. Le rapprochement entre admission au suffrage et conscription n'est pas anodin : se pose en effet la question de savoir si des personnes à qui l'on refuse le droit de vote (les enfants) peuvent être appelées à risquer leur vie au nom de décisions prises dans le cadre d'un processus politique dont ils sont exclus⁸. Certains ont également argué qu'en raison de l'impact des conflits armés tant sur le plan physique qu'émotionnel ou social, les personnes âgées de moins de dix-huit ans ne devraient

7. Cf., par exemple, la non-application de la peine de mort prévue à l'article 37-a de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 6-5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), et la Convention 138 de l'OIT sur l'âge minimum, 1973, qui porte à dix-huit ans l'âge minimum pour occuper un emploi dangereux. En outre, le fait « d'accepter » d'être exécuté ou d'effectuer des travaux dangereux ne saurait justifier la réduction de l'âge limite, tant dans le cas de condamnations à mort ou d'occupations comportant des risques.

8. G. Goodwin-Gill et I. Cohn, *Child Soldiers* [Enfants soldats], Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 7.

pas prendre part aux hostilités⁹.

Vers un consensus international

La Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît à toute personne âgée de moins de dix-huit ans le droit d'être protégée « contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales... »¹⁰, mais l'article 38, qui porte plus particulièrement sur les enfants dans les conflits armés, fixe à quinze ans, et non à dix-huit, l'âge minimum de l'enrôlement dans les forces armées et de la participation aux hostilités. Toutefois, le droit international humanitaire va au-delà de l'article 38 puisqu'il interdit le recrutement des enfants âgés de moins de quinze ans au sein des forces armées gouvernementales comme des groupes d'opposition armés¹¹. En outre, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant définit l'enfant comme « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans »¹² et interdit le recrutement des enfants¹³. L'âge du recrutement a donné lieu à maintes controverses durant l'élaboration de la Convention relative aux droits de l'enfant : la majorité des États étaient favorables à une élévation de l'âge minimum, mais une minorité a empêché tout consensus dans ce sens. Le 20 novembre 1989, la Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies.

En raison de l'intérêt croissant manifesté par la communauté internationale à l'égard de la participation des enfants aux conflits armés et des débats concernant l'article 38 et la question de l'âge minimum, le problème des enfants soldats a figuré en bonne place au nombre des préoccupations internationales. En octobre 1992, le Comité des droits de l'enfant, qui veille à l'application de la Convention, a organisé une réunion sur les enfants dans les conflits armés. Les ONG et les représentants d'agences de l'ONU ont été invités à rencontrer des membres du Comité et à faire part de leurs recommandations. Le Comité a adopté un certain nombre de recommandations. En particulier, il a proposé que soit réalisée une étude sur l'impact des conflits armés sur les enfants et l'élaboration d'un protocole facultatif à la Convention destiné à porter à dix-huit ans l'âge minimum du recrutement et de la participation aux hostilités¹⁴. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme [Déclaration et programme d'action de Vienne, 1993] a résolument soutenu la proposition faite par le Comité de diligenter une étude sur l'impact des conflits armés sur les enfants¹⁵. Dans le courant de la même année, l'Assemblée générale des Nations unies a donné son aval¹⁶. L'étude, qui a duré deux ans, avait été confiée à M^{me} Graça Machel, ex-ministre de l'Éducation du Mozambique, par le Secrétaire général de

9. Cf. Brett et McCallin, *op. cit.*

10. Convention relative aux droits de l'enfant, art. 19.

11. Article 4-3c du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II).

12. Article 2, définition. Cette Convention n'a pas encore obtenu les 15 ratifications nécessaires à son entrée en vigueur.

13. Article 2, définition.

14. Pour de plus amples informations, voir les documents de l'ONU CRC/C/SR.38, CRC/C/SR.39 et CRC/C/19.

15. Conférence mondiale sur les droits de l'homme [Déclaration et programme d'action de Vienne, 1993], juin 1993, par. 50, Deuxième partie.

16. Résolution 48/157 de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993.

l'ONU, et a reçu l'appui massif de l'Assemblée générale en 1996. Cette étude exhaustive propose un programme d'action sur les enfants dans les conflits armés, et recommande notamment que « les États [s'emploient] à achever l'élaboration du protocole facultatif à la Convention sur les droits de l'enfant relatif à la participation des enfants aux conflits armés, afin de porter à 18 ans l'âge minimum du recrutement et de la participation aux forces armées »¹⁷. En 1997, l'Assemblée générale des Nations unies a soutenu une résolution exprimant de vives inquiétudes à l'égard des effets préjudiciables des conflits armés sur les enfants¹⁸. La délégation des États-Unis a proposé des amendements aux paragraphes concernant les enfants soldats, mais ces propositions n'ont pas été jugées acceptables par les 114 autres participants. Plutôt que de demander un vote, la délégation américaine a retiré son projet d'amendement.

D'autres organismes ont pris position sur l'âge minimum de la conscription. Tant le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) que le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) se sont prononcés pour que l'âge minimum du recrutement et de la participation aux conflits armés soit fixé à dix-huit ans. Dans une déclaration conjointe adressée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, ces deux organisations ont déclaré qu'il était urgent de conclure le projet de protocole interdisant le recrutement et la participation aux conflits armés d'enfants âgés de moins de dix-huit ans¹⁹.

En décembre 1995, le Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté un Plan d'action concernant la protection des enfants dans les conflits armés qui prévoit, entre autres, de promouvoir le principe de non-recrutement et de non-participation aux conflits armés d'enfants âgés de moins de dix-huit ans. Ce plan prévoit notamment de promouvoir les normes nationales et internationales (telles que le protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant) interdisant la conscription et l'utilisation par les forces armées de personnes âgées de moins de dix-huit ans, ainsi que la reconnaissance et l'application de ces normes par l'ensemble des formations armées (forces gouvernementales ou non gouvernementales). Outre le Plan d'action, la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté, par consensus, une résolution qui, entre autres, appuie l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant en vue de renforcer la protection des enfants dans les conflits armés²⁰. Si de telles résolutions ne sont pas contraignantes, elles n'en sont pas moins très importantes, car elles sont adoptées à l'occasion de réunions ouvertes à tous les États parties aux Conventions de 1949 de Genève et aux Protocoles additionnels de 1977, ainsi qu'aux représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

De même, en 1997, la Commission du travail et des affaires sociales de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) a adopté les Recommandations d'Arusha qui, entre autres, condamnaient le recrutement et la conscription d'enfants âgés de moins de dix-huit ans dans les forces gouvernementales et les autres groupes armés²¹.

17. Impact des conflits armés sur les enfants, document de l'ONU A/51/306, 26 août 1996, par. 62-d.

18. Les droits de l'enfant, A/Res/52/107.

19. Déclaration conjointe de l'UNICEF et du HCR au Comité spécial des opérations de maintien de la paix, de Nigel Fisher, directeur du Bureau des Programmes d'urgence, UNICEF, 11 avril 1997.

20. Genève, décembre 1995.

21. Rapport du Secrétaire général à la XX^e réunion de la Commission du travail et des affaires sociales, CM/2014 (LXVI), par. 84.

Élaboration du protocole : consensus et objection

Face à la pression croissante exercée par la communauté internationale en vue d'empêcher la participation des enfants aux conflits armés, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a décidé, en 1994, d'instaurer un Groupe de travail chargé d'élaborer un protocole facultatif sur la participation des enfants aux conflits armés²². Les principales questions concernent l'âge minimum de l'engagement volontaire dans les forces armées gouvernementales et la nature de la participation aux hostilités : faut-il interdire la « participation directe »²³ ou « toute » participation aux hostilités ? L'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant interdit aux enfants âgés de moins de quinze ans de participer « directement » aux hostilités, tandis que le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) ignore cette restriction, et énonce que les enfants ne doivent pas être autorisés à participer aux hostilités.

Toutefois, la question qui soulève l'essentiel des controverses est de déterminer quel sera l'âge minimum spécifié dans le texte. À l'occasion de la troisième réunion du Groupe de travail, en janvier 1997, les États-Unis se sont démarqués des autres participants²⁴ : s'ils n'étaient pas seuls à vouloir fixer l'âge minimum de la participation aux hostilités à dix-sept, et non à dix-huit ans, aucun autre État n'était prêt à empêcher l'adoption de la position soutenue par l'écrasante majorité des pays. Notons que la position des États-Unis est quelque peu paradoxale : en effet, le protocole est facultatif et ne peut être ratifié que par les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant. Or, les États-Unis sont l'un des deux seuls pays au monde à n'avoir pas encore ratifié cette Convention, l'autre étant la Somalie, pays en pleine crise²⁵.

22. Commission des droits de l'homme, résolution 1994/91 intitulée « Application de la Convention relative aux droits de l'enfant ».

23. Le terme de « participation directe aux hostilités » renvoie généralement au fait de prendre une part directe aux combats. Ainsi, le rôle des soldats chargés de l'approvisionnement du front ou de l'obtention de renseignements peut être considéré comme relevant d'une « participation indirecte aux hostilités ».

24. Pour un compte rendu exhaustif de la troisième réunion du Groupe de travail, consulter le document E/CN.4/1997/96 des Nations unies.

25. La Convention relative aux droits de l'enfant est reconnue presque universellement, puisque 191 États sont d'ores et déjà parties à cette Convention.

La pratique de l'élaboration d'un texte par consensus permet à n'importe quel gouvernement d'empêcher une action destinée à défendre et à protéger les droits humains. Les groupes chargés de l'élaboration d'un texte risquent de devenir otages d'un petit nombre d'États, et sont trop souvent confrontés à l'alternative suivante : se soumettre au plus petit commun dénominateur ou renoncer à élaborer le texte. Toutefois, ce dilemme n'a pas lieu d'être. La pratique consistant à obtenir l'assentiment général est relativement récente. Ainsi, les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) avaient été soumises au vote des participants. Le consensus ne doit pas être la condition requise pour faire aboutir ce type d'initiatives. Certes, il convient de trouver un équilibre entre l'élaboration d'un texte acceptable par un nombre suffisant de pays et le maintien des normes les plus élevées en matière de protection des droits humains, mais en gardant à l'esprit que les nouveaux traités sont censés procurer une protection accrue, et non se contenter de refléter le statu quo. Il est indispensable de trouver un juste milieu entre recueillir un soutien suffisant, à l'échelle internationale, et élaborer un texte aussi fort que possible. Lorsqu'une majorité des États est favorable à un texte fort, ils doivent s'efforcer par tous les moyens de convaincre les rares États qui objectent à ce texte de reconsidérer leur position. Cependant, un État ou une petite minorité d'États ne doivent pas être autorisés à saper l'assentiment général que recueille un texte fort. En dernier recours, afin d'éviter d'en être réduit à adopter le plus petit commun dénominateur, il peut être nécessaire de voter le texte.

Recommandations d'Amnesty International

Amnesty International est favorable à un renforcement de la législation internationale destinée à protéger les enfants susceptibles d'être enrôlés dans les forces armées ou de prendre part aux hostilités. Par conséquent, l'Organisation milite en faveur de l'adoption d'un projet de protocole facultatif prévoyant les dispositions suivantes :

1. Interdire la participation des personnes âgées de moins de dix-huit ans aux hostilités

Cette interdiction ne doit pas se limiter à la participation directe. Telle est la position de la majorité des États.

2. Interdire le recrutement volontaire ou obligatoire de personnes âgées de moins de dix-huit ans au sein des forces armées gouvernementales.

Une partie du débat sur le recrutement des personnes âgées de moins de dix-huit ans au sein des forces armées portait sur la possibilité d'exclure les enfants d'une force de combat. Dès lors que les jeunes recrues ont suivi un entraînement au sein d'une unité, il peut s'avérer difficile, sinon impossible, de les en retirer, par exemple dans le cas d'enfants enrôlés à bord d'un navire. Le Groupe de travail est divisé sur la question de savoir si l'interdiction de l'engagement volontaire doit s'appliquer aux jeunes gens âgés de moins de dix-huit ans candidats à l'entrée dans une école militaire. Amnesty International craint que le fait de déroger à la règle dans le cas d'institutions qui, officiellement, relèvent des forces armées, ne conduise à trouver légitime que l'on prenne pour cibles des enfants, en situation de conflit armé.

3. Condamner l'enrôlement, au sein des groupes d'opposition armés, de personnes âgées de moins de dix-huit ans

L'actuel projet de protocole facultatif contraint les États à prendre des mesures pour empêcher l'enrôlement de personnes âgées de moins de dix-huit ans dans les rangs des groupes d'opposition armés. Amnesty International estime que le texte doit comporter une condamnation expresse de l'enrôlement de personnes âgées de moins de dix-huit ans par les groupes d'opposition armés, notamment parce que l'utilisation d'enfants soldats par des groupes politiques armés en cas de conflit ne cesse de se généraliser et constitue, peut-on penser, la raison la plus pressante de renforcer la protection garantie par les normes internationales. Bien que les groupes armés d'opposition ne puissent adhérer au protocole facultatif, ils devraient être invités à souscrire à ses clauses.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre Old enough to kill but too young to vote: Draft optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflicts. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - août 1998.

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :