

Le Plan d'action pour les années 2000-2003 adopté par la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1999) a souligné l'urgente nécessité de renforcer la protection des enfants dans la guerre. Avec ce bref texte, le CICR entend faire un bilan intermédiaire des problèmes et des actions entreprises à l'égard des enfants.

Les enfants et la guerre

Une action globale pour répondre à des besoins spécifiques

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a pour mission de fournir protection et assistance aux victimes civiles et militaires de la guerre et de la violence interne. Le CICR intervient conformément au mandat qui lui a été confié par les États parties aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs Protocoles additionnels de 1977. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. À l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR fonde son action sur les Principes fondamentaux. Ceux-ci incluent la neutralité, l'impartialité et l'indépendance, qui lui confèrent un caractère unique. C'est en cela, notamment, que le CICR se distingue des autres organisations humanitaires.

La plupart des conflits contemporains sont internes: ils visent en priorité les minorités ethniques, raciales ou religieuses à l'intérieur des frontières d'un État, les secteurs les plus pauvres de la société étant généralement les plus touchés. L'état de terreur si souvent instauré par les combattants agit comme un moyen de contrôle social; c'est une sorte de guerre totale, qui pénètre tous les tissus de la société — économique, politique, social et culturel —, la population civile étant de plus en plus la cible des différentes parties au conflit. Il s'agit parfois d'une stratégie délibérée et nul n'est épargné — les membres les plus vulnérables de la société sont en effet les premières victimes de la violence. Les enfants, comme les femmes et les personnes âgées, doivent donc bénéficier d'une attention particulière.

S'intéresser plus particulièrement au sort des enfants ne signifie pas qu'il faut créer, au sein de la population civile, une catégorie distincte de victimes et aller ainsi à l'encontre de l'un des Principes fondamentaux du Mouvement, l'impartialité. Le CICR agit, sans aucune distinction, en faveur de toutes les victimes de la guerre et de la violence interne, suivant leurs besoins. Il est cependant indéniable que les besoins des enfants diffèrent profondément de ceux des femmes, des hommes ou des personnes âgées. Aujourd'hui encore, les enfants sont souvent considérés comme des adultes en miniature. Ils sont à la merci d'une société ou d'un environnement qui ne sont pas toujours disposés à leur accorder le statut qui est le leur : celui d'adultes en devenir. Mieux comprendre les enfants, c'est simplement leur apporter une aide qui corresponde davantage à leurs besoins en tant qu'individus en développement.

Les enfants ne sont que trop souvent les témoins privilégiés et impuissants des atrocités dont sont victimes leurs parents ou d'autres membres de leur famille. Ils sont tués, mutilés, emprisonnés, séparés de leur famille. Coupés de leur environnement familial, ceux qui parviennent à s'échapper ignorent ce que sera leur avenir et celui des êtres qui leur sont chers. Ils sont contraints de fuir, abandonnés à eux-mêmes, sans identité. Ces enfants souffrent de profondes blessures psychologiques, qui leur semblent incurables mais que des soins appropriés leur permettront peut-être de surmonter. Mieux comprendre les enfants, c'est aussi leur donner les moyens de se reconstruire, afin qu'ils ne soient plus les victimes passives — ou actives — de la guerre, mais les acteurs d'un avenir qui leur appartient.

Protéger les enfants victimes des conflits armés est une des priorités du CICR

De nombreuses déclarations du CICR font référence à la protection des enfants touchés par les conflits armés. À l'occasion de la 55^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le CICR a formulé dans son intervention « tous les vœux pour que la session extraordinaire de l'Assemblée générale, qui sera consacrée en 2001 au suivi du Sommet mondial pour les enfants, conduise les États à prendre des engagements fermes et concrets. Il tient à réitérer

ici sa volonté et sa disponibilité à coopérer dans cette tâche avec les États, les organisations internationales et toutes autres organisations humanitaires ».

Droit international humanitaire : protection générale et protection spécifique

Pour offrir la protection la plus efficace possible à toutes les victimes de la guerre, qu'il s'agisse d'un conflit armé international ou non international, le droit humanitaire ne privilégie aucune catégorie d'individus au détriment d'une autre.

En tant que personnes ne participant pas directement aux hostilités, les enfants bénéficient d'une protection générale qui leur confère des garanties fondamentales. Au même titre que tous les autres civils, ils ont droit au respect de la vie et de leur intégrité physique et morale. La contrainte, les sévices corporels, la torture, les peines collectives et les représailles sont interdits à leur encontre, comme ils le sont à l'égard des autres civils.

Le droit international humanitaire accorde également une protection spéciale aux enfants en tant que personnes particulièrement vulnérables. Plus de 25 articles des quatre Conventions de Genève et des deux Protocoles additionnels concernent spécifiquement les enfants.

Qu'en est-il des enfants-soldats ?

Le nombre des enfants engagés volontaires ou enrôlés de force dans les groupes armés augmente régulièrement dans les conflits actuels en dépit du droit international humanitaire, qui énonce que « les Parties au conflit prendront toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants de moins de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités, notamment en s'abstenant de les recruter dans leurs forces armées. 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 » (Protocole additionnel I, article 77, par. 2).

Les enfants vivant dans des zones de conflit avec leur famille ou livrés à eux-mêmes — parce qu'ils sont issus de familles pauvres qui ne

peuvent pas prendre la fuite, qu'ils ont été séparés de leurs proches ou qu'ils sont marginalisés — sont autant de candidats potentiels à l'enrôlement. Privés de toute protection familiale, d'éducation et de tout ce qui les préparerait à leur vie d'adulte, ces jeunes recrues ne peuvent quasiment plus concevoir la vie sans conflit. Entrer dans un groupe armé est un moyen d'assurer sa propre survie.

Les enfants qui prennent part aux hostilités ne mettent pas seulement leur propre vie en péril. Leur comportement, souvent immature et impulsif, est aussi une menace pour tous ceux qui les entourent. Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève (article 4, par. 3 d) est plus strict que le Protocole I et s'applique aux conflits armés non internationaux. Il précise que les enfants de moins de 15 ans qui participent directement aux hostilités et qui tombent au pouvoir d'une partie adverse continuent à bénéficier de la protection spéciale accordée par le droit international humanitaire.

La mise en œuvre des dispositions du droit international humanitaire offrant une protection spéciale aux enfants est une responsabilité collective morale. Cette responsabilité incombe aux États parties aux Conventions de Genève, qui se doivent de respecter et de faire respecter les règles du droit international humanitaire.

Les contributions du CICR au perfectionnement du droit

Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels accordent une grande importance à la protection des enfants, aussi bien par le biais des dispositions qui couvrent l'ensemble de la population civile, que de dispositions qui leur sont tout particulièrement consacrées. Le CICR a participé à l'élaboration d'autres traités qui assurent une protection similaire, en particulier la *Convention relative aux droits de l'enfant* (article 38) et son *Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés* (2000), la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction* (traité d'Ottawa) et le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, dont l'article 8 stipule que la conscription d'enfants de moins de 15 ans est un crime de guerre.

La Convention relative aux droits de l'enfant établit de manière générale qu'un enfant s'entend de toute personne âgée de moins de

18 ans. Lors de son adoption, en 1989, elle fixait à 15 ans l'âge minimum requis pour participer directement aux hostilités. Les différentes dispositions du Protocole facultatif adopté en 2000 remédient partiellement à cette anomalie en fixant à 18 ans l'âge minimum requis pour la participation directe aux hostilités (article 1), en précisant que l'enrôlement obligatoire des moins de 18 ans dans les forces armées est interdit (article 2), et en appelant les États parties à relever l'âge minimum de l'engagement volontaire (article 3). Quant aux groupes armés distincts des forces armées régulières, il leur est interdit d'enrôler et d'utiliser dans les hostilités des personnes âgées de moins de 18 ans (article 4). Il convient de noter que le Protocole facultatif requiert des États parties qu'ils «coopèrent à l'application du présent Protocole, notamment pour la prévention de toute activité contraire à ce dernier et pour la réadaptation et la réinsertion sociale des personnes qui sont victimes d'actes contraires au présent Protocole, y compris par une coopération technique et une assistance financière. Cette assistance et cette coopération se feront en consultation avec les États parties et les organisations internationales compétentes» (article 7).

Bien qu'il constitue une avancée considérable, ce Protocole n'est qu'un premier pas dans la lutte contre le recrutement des enfants et leur participation aux hostilités. La première faiblesse de ce Protocole concerne l'âge minimum du recrutement volontaire dans les forces gouvernementales, qui n'a pas été fixé à 18 ans. Dans quelle mesure peut-on en effet affirmer qu'un enfant s'est volontairement engagé ? La deuxième touche à l'interdiction qui est faite aux gouvernements quant à la participation directe des enfants aux hostilités (mais qu'en est-il de la participation indirecte ?). Enfin, l'article 3 du Protocole, qui prévoit de relever l'âge de l'enrôlement volontaire, ne s'applique pas aux écoles militaires. Peut-on néanmoins conclure que ces différentes dispositions sont suffisantes pour garantir l'intérêt supérieur de l'enfant ?

Malgré les insuffisances du Protocole, nos efforts doivent se concentrer sur la ratification et la mise en œuvre de tels traités. Les Services consultatifs du CICR se tiennent à la disposition des gouvernements pour les aider dans l'élaboration de lois nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire. En outre, ils sont prêts à accorder leur soutien en vue de la mise en place de la Convention

relative aux droits de l'enfant (article 38) et de son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

Gardien du droit international humanitaire, le CICR a également pour responsabilité de le développer. Faire connaître le droit humanitaire, inciter les États à honorer leurs engagements conventionnels à cet égard — notamment au sein de leurs forces armées — et soutenir les efforts de promotion des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont autant d'activités auxquelles s'emploie le CICR. La diffusion du droit international humanitaire se fait à travers des discussions organisées, des séminaires et des cours destinés à des publics divers, tels que les forces de police, les forces armées régulières, les autres porteurs d'armes, le grand public, les universités et, bien entendu, les enfants eux-mêmes.

Le droit ne protège que dans la mesure où il est respecté et appliqué. Lorsque les gouvernements adoptent des mesures de prévention et diffusent largement le droit international humanitaire, ils contribuent à faire véritablement respecter les enfants. Promouvoir l'adhésion aux traités de droit humanitaire fait également partie de cette tâche collective.

Activités au siège et sur le terrain : un juste équilibre entre la réflexion et l'action

Le CICR puise dans sa grande expérience opérationnelle tous les éléments nécessaires à une analyse permanente qui, à son tour, oriente son action. À travers ses diverses activités, aussi bien au siège que sur le terrain, l'institution recueille des informations, qu'elle interprète, clarifie et développe afin de fixer ses propres règles de conduite. Le CICR peut ainsi être à la fois cohérent dans son action et prévisible aux yeux de ses interlocuteurs. Le CICR, dont le siège est à Genève, est représenté par ses délégations dans une soixantaine de pays touchés par les conflits armés en Afrique, en Amérique latine, en Asie, en Europe et au Moyen-Orient. Il s'efforce de fournir protection et assistance aux victimes de la guerre et, à ce titre, il est constamment confronté à la situation critique des enfants concernés par ces événements.

Les activités de « protection » visent essentiellement à faire respecter les droits des victimes alors que l'« assistance » concerne plus spécifi-

quement l'aide matérielle qui est apportée. Le CICR a toujours pour souci d'agir en faveur de toutes les victimes de la guerre et de la violence interne, sans privilégier un groupe au détriment d'un autre. Les enfants sont au nombre des bénéficiaires des activités du CICR sur le terrain.

Que fait le CICR pour aider les enfants, directement ou indirectement ?

- *protection* des enfants non accompagnés (dans la mesure du possible : identification, recherche de parents ou de proches et regroupement familial ; dans d'autres cas, recherche de solutions à long terme), recherche des personnes portées disparues et promotion du droit à l'éducation ;
- *évaluation des conditions de détention* (y compris, séparation des enfants d'avec les adultes, des filles d'avec les garçons ; dans la mesure du possible, les enfants sont réunis avec des proches détenus) et efforts en vue de leur libération ;
- *secours alimentaires et autres formes d'assistance*, aussi bien dans les situations d'urgence qu'à long terme (transport, entreposage et distribution de vivres), réhabilitation agricole et vétérinaire, assistance non alimentaire (distribution de couvertures et de vêtements, construction d'abris) ;
- *soins et santé*, prévention des maladies, premiers secours, chirurgie de guerre, ateliers d'appareillage orthopédique, programmes alimentaires et distribution d'eau potable ;

À titre d'illustration, en 2000, le CICR a :

- visité un total de 230 590 détenus dans 65 pays, dont 2 650 garçons et filles de moins de 18 ans ;
- réuni 2 600 personnes avec leur famille ;
- récolté 510 000 messages Croix-Rouge et en a distribué 480 000.

Le plan d'action du Mouvement en faveur des enfants touchés par les conflits armés

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se compose du CICR, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Il est guidé et uni par ses sept Principes fondamentaux (humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité). Chacune des institutions précitées mène des activités spécifiques. La solidarité au sein du Mouvement revêt une importance cruciale, chaque composante ayant un rôle particulier à jouer.

Les composantes du Mouvement sont aujourd'hui engagées dans différents programmes (parfois communs) en faveur des enfants touchés par les conflits armés. Pour développer ce type d'activités, le Conseil des Délégués du Mouvement (qui réunit tous les deux ans les représentants du CICR, de la Fédération et les Sociétés nationales) a adopté à Genève, en 1995, un Plan d'action («Les enfants touchés par les conflits armés», ou Programme CABAC) en faveur des enfants victimes des conflits armés. Le plan engage le Mouvement à :

- promouvoir le principe du non-recrutement et de la non-participation dans les conflits armés d'enfants de moins de 18 ans ;
- prendre des mesures concrètes pour protéger et assister les enfants victimes de conflits armés.

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit, en principe tous les quatre ans, les représentants des diverses composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que ceux des États parties aux Conventions de Genève. Ensemble, ils examinent des questions humanitaires d'intérêt commun et toute autre question qui s'y rapporte, et prennent à cet égard des décisions sous la forme de résolutions.

Plusieurs résolutions ont été adoptées par les récentes Conférences internationales et le Conseil des Délégués en ce qui concerne spécifiquement la protection des enfants confrontés à un conflit armé :

- la résolution 2 C (d) de la XXVI^e Conférence internationale (Genève, 1995) « recommande aux parties au conflit de s'abstenir d'armer des enfants de moins de dix-huit ans et de prendre toutes les mesures possibles pour éviter que des enfants de moins de dix-huit ans ne prennent part aux hostilités » ;

- la même résolution, au point C (g) «encourage les États, le Mouvement et les autres entités et organisations compétentes à élaborer des mesures préventives, évaluer les programmes existants et mettre en place de nouveaux programmes pour que les enfants victimes des conflits reçoivent une assistance médicale, psychologique et sociale, dispensée si possible par du personnel qualifié et sensibilisé à l'aspect spécifique de telles questions» ;
- les résolutions 8 et 9 du Conseil des Délégués (Genève, 1999) ;
- dans le cadre de la XXVII^e Conférence internationale (Genève, 1999), nombre des États parties aux Conventions de Genève, ainsi que les diverses composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont réitéré leur soutien à ce Plan d'action en annonçant une série de mesures concrètes, sous forme d'engagements. La Conférence a adopté un Plan d'action qui confirme les engagements pris par les États et le Mouvement en vue d'améliorer la situation des enfants pris dans un conflit armé.

Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leur 50^e anniversaire

Le droit international humanitaire vise à limiter et, dans la mesure du possible, à prévenir les souffrances humaines dans les situations de conflit armé. L'essentiel de ce droit est contenu dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels, auxquels presque tous les pays du monde sont aujourd'hui parties. Gardien du droit international humanitaire, le CICR s'efforce de faire en sorte que ceux qui le bafouent — délibérément ou par ignorance — le respectent. En effet, comme cela a été souligné plus haut, les États liés par les Conventions de Genève sont tenus de respecter et *de faire respecter* cette branche du droit, conformément à l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève.

En 1999, le CICR s'est interrogé sur la manière la plus adéquate de marquer le 50^e anniversaire des Conventions de Genève. L'idée a été alors lancée de réaliser une vaste enquête auprès des combattants et des victimes des guerres qu'ils mènent. Il s'agissait de demander à des gens « ordinaires », directement touchés par la guerre, ce que signifiait pour eux le slogan « Même la guerre a des limites ! ».

L'obéissance aux ordres, les problèmes liés à l'abus d'alcool et de drogue, ainsi que le jeune âge des combattants, ont été fréquemment mentionnés pour expliquer l'immense fossé qui existe entre le droit des conflits armés et la réalité de la guerre. Certaines des personnes interrogées ont parlé de l'expérience qu'elles avaient vécue quand, enfants, elles avaient été recrutées et avaient participé à la guerre: le manque de maturité, qui pousse les enfants à commettre des actes inconsidérés, et le traumatisme indélébile et généralement irréparable, qui persiste longtemps après que les combats ont cessé. Un enseignant afghan a parlé de «culture Kalashnikov»; un civil somalien a estimé que les enfants ne comprenaient aujourd'hui qu'un seul langage, celui de l'effusion de sang. Un soldat somalien a déclaré que les enfants-soldats ne sont pas seulement des victimes: recourant à une force excessive, faisant feu sans raison, ils ne sont que trop souvent inconscients de leurs actes et des souffrances infligées aux victimes.

Conclusion

Étant donné l'ampleur du problème et la terrifiante réalité des conflits contemporains, où même les plus vulnérables ne sont pas épargnés, pouvons-nous conclure que les enfants ne sont pas suffisamment protégés par le droit? Les dispositions légales en faveur des enfants, et notamment celles du droit international humanitaire, indiquent plutôt le contraire. Il s'agit donc moins de réfléchir à de nouveaux instruments juridiques que de mettre en œuvre les normes existantes. C'est dans cette optique que le CICR s'emploie avant tout et surtout à sensibiliser les forces armées et la communauté dans son ensemble.

Pour ce qui est de la participation des enfants aux hostilités, qu'elle soit directe ou indirecte, volontaire ou obligatoire, les différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge continuent de plaider unanimement et avec force en faveur d'un âge limite universel de 18 ans. En attendant, tous les efforts doivent porter sur l'application du droit international humanitaire existant, c'est-à-dire le strict respect de l'âge minimum de 15 ans, au-dessous duquel aucun enfant ne devrait prendre les armes.

Les gouvernements et les organisations engagés dans l'aide aux victimes de conflits armés doivent impérativement unir leurs efforts et coopérer dans un esprit de complémentarité et de respect des mandats respectifs. Les mentalités doivent évoluer. Des mesures de prévention des conflits doivent être prises, une assistance psychologique et sociale doit être fournie et des programmes qui facilitent la réintégration de l'individu dans la société doivent être mis en place pour la population civile dans son ensemble et les enfants en particulier. Le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Sociétés nationales et les gouvernements doivent agir de concert dans cette optique.

Pour atteindre de tels objectifs, les autorités nationales et les communautés locales de chaque pays concerné doivent se donner les moyens de participer activement à toutes les étapes du processus, de manière à promouvoir le respect des normes garantissant la protection des enfants victimes des conflits, tout en offrant des options autres que le recrutement et l'enrôlement des enfants. Il faut en outre aider les enfants à réintégrer leurs communautés d'origine et à retrouver un environnement familial et social qui soit propice à leur développement et leur bien-être futurs.

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE