



Analyse régionale des droits de l'enfant dans la région des Grands Lacs africains

Analyse régionale

1. Un aperçu général des droits de l'enfant dans la région des Grands Lacs africains

Entre 1990 et 1993, le Burundi, la République du Congo, la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda ratifient la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). Ce processus s'étant opéré dans le consensus, il est essentiel de se pencher sur l'impact réel de cet instrument international sur la mise en œuvre des principes de protection et de promotion des droits de l'enfant, tant dans la sphère familiale que dans la sphère publique. Il importe de savoir comment cet engagement envers les enfants, contracté devant la communauté internationale, se concrétise dans le cadre législatif national et dans les politiques publiques afin de faire la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il faut reconnaître d'emblée que chaque pays connaît des conditions qui lui sont propres, et de ce fait, la transposition directe des expériences d'un pays à l'autre en devient délicate, et impose, en soi, de grandes précautions. Ceci étant dit, les pays de la région des Grands Lacs africains possèdent un héritage culturel, linguistique, ethnique, économique et historique qui permet un transfert d'expérience d'un contexte à l'autre, dans le but d'intégrer ce qui semble porteur de succès. Sans toutefois outrepasser les particularités historiques et traditionnelles qui font la richesse de chacun de ces pays, ceux-ci ont en partage des enjeux et des défis dans la mise en œuvre de la CDE. L'analyse de l'expérience de ces pays quant à leur application de la CDE permet une comparaison entre différentes approches, entre différentes perspectives envisageables face à un même problème. Certains programmes, lois, ou initiatives génèrent des résultats particulièrement probants, qui se distinguent comme étant potentiellement transférables aux autres pays de la région. La région des Grands Lacs africains se prête donc à une synergie et à un transfert d'expériences concret pour faire face à des difficultés communes.

La région des Grands Lacs africains demeure toutefois marquée par plusieurs conflits. Au Burundi et au Rwanda, entre 1993 et 1994, les rivalités ethniques culminent en événements violents. Au Burundi, les affrontements violents mènent au décès de plus de 300 000 personnes, et au Rwanda, ce sont plus de 820 000 personnes qui perdent la vie. La violence, qui a creusé les clivages ethniques, reste gravée dans la mémoire collective, laissant derrière elle des tensions

encore palpables. Parallèlement, en République du Congo, un conflit éclate dans la région du Pool en 1993, qui ne s'achève qu'en 2003 avec la signature d'un accord de paix entre le gouvernement et le groupe armé principal. Dans les années qui suivent ces conflits, des efforts notoires sont entrepris dans ces pays pour redresser la promotion et la protection des droits et pour rétablir les services de base. Les indicateurs de développement de l'enfant s'améliorent peu à peu. Les accords de paix et l'équilibre entre les diverses factions impliquées dans les conflits respectifs sont toutefois fragiles, et dépendent du renforcement des programmes de réconciliation et d'unité nationale, qui en assurent la pérennité. L'instabilité politique pose en défi d'envergure à l'ensemble de la région des Grands Lacs, considérant les mouvements de populations transfrontaliers et à l'intérieur d'un même territoire occasionnés par les conflits, les incursions dans les communautés frontalières ainsi que la création de tensions latentes entre divers groupes ethniques.

Tandis que le Burundi, le Congo et le Rwanda luttent pour rebâtir le pays à la suite de leurs conflits respectifs, les conflits ethniques se poursuivent encore aujourd'hui dans l'est de la RDC, en particulier dans les provinces du Nord et Sud-Kivu. En septembre 2008, cette région connaît une recrudescence de la violence qui vient compromettre les efforts de paix amorcés par les groupes armés, le gouvernement et les Nations Unies en janvier 2008. Ainsi, des milliers d'enfants sont forcés de se déplacer ou de se réfugier dans un pays voisin, alors que les populations ont un accès restreint à l'eau, aux denrées alimentaires de base, à un abri et à des soins de santé, et que leur sécurité physique est menacée. Les enfants sont particulièrement vulnérables dans un tel contexte. Au moment d'écrire ces lignes, de nouveaux pourparlers de paix entre les groupes armés et le gouvernement sont amorcés, mais la violence perdure. Plusieurs observateurs sont cependant sceptiques face à ces tentatives de rétablissement de la paix, puisque plusieurs accords de paix ont déjà échoué dans la région. Une analyse en profondeur de l'historique des conflits de cette région démontre l'importance d'une volonté partagée entre tous les acteurs, et de l'appui sans faille de la communauté internationale à long terme pour que les solutions politiques puissent mener à une paix durable. La complexité du conflit laisse présager que les processus de paix requerront des solutions tout aussi complexes et multipartites. Au niveau international, la signature du Traité de Rome permet la poursuite d'auteurs de crimes de guerre devant la Cour Pénale Internationale

pour la conscription, l'enrôlement et la participation active d'enfants âgés de moins de 15 ans aux conflits. Par conséquent, plusieurs congolais ont ainsi été accusés de crime de guerre, ce qui représente un élément-clé en ce qui a trait à la justice rétributive. L'accusation des individus devant une instance internationale constitue un précédent et lève en partie l'impunité de ceux qui perpétuent ces crimes contre les enfants.

Dans ce contexte de violence, les enfants sont parfois catapultés aux premiers rangs des conflits, en devenant tant les témoins que les acteurs et les victimes des combats. En temps de guerre, il devient encore plus difficile d'assurer le respect des droits de ces enfants puisque, même en temps de paix, les violations de leurs droits étaient nombreuses, qu'il s'agisse de l'accès à la santé, à la nourriture, à l'éducation ou à un environnement sécuritaire. Les efforts investis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies ne pourront porter fruit que si ces pays connaissent une paix durable.

Malgré ces situations, on constate l'émergence de pistes de solution parfois novatrices innovatrices qui sont adaptées au contexte culturel, social, politique et économique de la région. À l'issue d'un travail colossal de réflexion, Plusieurs lois et initiatives sont mises en place pour guider la protection des droits de l'enfant, à l'issu d'un travail colossal de réflexion, d'essai et d'erreur, ainsi que d'une connaissance incontestable du sujet. Dans bien des cas, il n'y a aucun mécanisme de surveillance en place, ce qui empêche la mise en place de cartographies adéquates pour informer les stratégies et les politiques, et d'évaluations de l'impact des programmes. Par ailleurs, il est généralement prématuré de se prononcer sur les effets des programmes et l'application des lois dans la vie des enfants, car ces programmes en sont encore aux débuts de leur mise en œuvre.

Cette analyse se propose donc de présenter un portrait comparatif quant à la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant au Burundi, au Congo, en RDC et au Rwanda. Pour commencer, cette analyse présentera une vue d'ensemble des mesures générales de mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Dans un deuxième temps, l'analyse dressera le portrait de l'application des principes généraux de la CDE, mettant en lumière les contraintes, les succès et le degré d'engagement des gouvernements. En troisième lieu, un survol des principaux domaines de protection de l'enfant sera effectué, tout en gardant à

l'esprit la perspective régionale selon laquelle plusieurs de ces problématiques sont communes à plus d'un pays étudié. Enfin, une synthèse des efforts entrepris permettra de faire ressortir certaines des initiatives les plus probantes pouvant être transposées dans d'autres contextes. À l'aube du vingtième anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant, il importe en effet d'en revisiter les impacts tangibles, afin d'assurer la réalisation intégrale de l'initiative visant à protéger les droits des enfants des quatre pays francophones des Grands Lacs africains.

2. Les mesures générales de mise en œuvre

2.1 Les réformes législatives

Le Burundi, le Congo, la RDC et le Rwanda ont tous apporté certaines modifications à leur législation nationale, de manière à ce que cette dernière intègre certains des principes de la CDE. Il est important de noter que les lois présentées dans cette analyse ne reflètent pas la totalité des lois qui existent dans les quatre pays, mais il s'agit bien des lois qui ont fait l'objet de modifications ou de d'une promulgation depuis les observations finales du Comité des droits de l'enfant. Dans le cas du Rwanda et du Congo, la Constitution intégrait déjà la CDE avant que le Comité des droits de l'enfant n'émette ses observations finales en 2004 et en 2006. Or, dans le cas du Burundi et de la RDC de nouvelles Constitutions ont été promulguées après la diffusion des *observations finales*, respectivement en 2000 et en 2001. Suivant les recommandations formulées par le Comité, ces pays ont également intégré la CDE à leur Constitution. Ainsi, pour ces deux pays, la CDE est d'application directe. Cependant, cette obligation légale semble davantage théorique que pratique, en considérant l'écart flagrant entre l'incorporation des principes internationaux et leur application dans les processus judiciaires nationaux. Les Constitutions comportent également, de manière générale, de nombreuses dispositions qui concordent avec les recommandations de la CDE. Par exemple, chacune des quatre Constitutions prohibe toute forme de discrimination basée, notamment, sur le genre, la race, l'ethnie, la langue et la religion. En outre, les quatre Constitutions interdisent la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants, et elles proclament le droit de l'enfant à des mesures spéciales de protection. Cependant, tous les droits de l'enfant ne sont pas intégrés dans les Constitutions, et l'on remarque que pour le Burundi, le Congo et la RDC, des dispositions précises concernant les enfants dans les textes

constitutionnels reflètent de grandes problématiques spécifiques à leur contexte, auxquelles le gouvernement s'attarde particulièrement. Par exemple, au Burundi, la Constitution interdit l'enrôlement des enfants dans un conflit armé, alors qu'au Congo elle prohibe l'exploitation économique et sociale, et en RDC, ce sont les abus sexuels et les accusations de sorcellerie qui y sont clairement proscrits. Ainsi, dans les quatre Constitutions, plusieurs articles communs sont harmonisés avec les dispositions de la CDE. En somme, bien que la CDE et certains droits spécifiques aux enfants soient maintenant inclus dans les Constitutions nationales, la portée de ces lois reste davantage théorique, car à différents niveaux, le respect des droits de l'enfant apparaît limité.

Au moment de la rédaction de ce rapport, aucun des quatre États ne possédait de loi nationale couvrant l'ensemble des droits de l'enfant, ce qui était pourtant une recommandation clairement énoncée par le Comité des droits de l'enfant dans les observations finales des quatre pays. Toutefois, le Congo et la RDC ont tous deux élaboré des lois qui sont sur le point d'être adoptées. Le *Code de protection de l'enfant* au Congo et la *Loi de protection de l'enfant* en RDC sont à un stade d'adoption très avancé, puisqu'ils doivent être bientôt promulgués. L'adoption prochaine de ces lois constitue une percée importante quant à la situation juridique des enfants de ces pays, et permettra de compléter les dispositions légales déjà en place. De plus, ces lois combleront le vide juridique existant, notamment, en matière de traite ou de violence en milieu familial. Au Burundi et au Rwanda, aucune loi n'est en vigueur, ni sur le point de l'être, pour englober l'ensemble des droits de l'enfant. Notons toutefois que le Burundi possède un projet de *Loi sur la promotion de l'enfance en situation difficile* qui est en processus d'adoption depuis 2000, et qui améliore, en partie, la protection légale des enfants. Le Rwanda dispose, quant à lui, de la *Loi relative aux droits et à la protection de l'enfant contre toutes les violences*, mise en vigueur en 2001 et qui s'intéresse, à plusieurs niveaux, aux violences commises à l'encontre des enfants. Sans vouloir minimiser la valeur des différentes législations promulguées par ces quatre gouvernements, la mise en place d'une loi cadre pour tous les droits de l'enfant améliorerait certainement la situation de ces derniers.

Les quatre profils nationaux ont permis d'identifier les lois et les projets de loi proposés depuis la publication des observations finales du Comité des droits de l'enfant. Certaines de ces lois complètent la législation existante, alors que d'autres innoveraient et amorcent un

nouveau virage. Quoi qu'il en soit, plusieurs lois, récemment proposées ou adoptées, représentent un gage d'avenir pour l'avancement des droits de l'enfant. Cependant, à cet effet certains pays semblent être plus dynamiques. À titre d'exemple, le gouvernement de la RDC s'est grandement intéressé à la situation juridique des enfants, ce qui s'est traduit par la création du projet de loi sur la protection des enfants, mais également par la proclamation d'une loi réaffirmant l'interdiction de recourir à des enfants en situation de conflit armé. De plus, le gouvernement a procédé à une modification du *Code du travail* et adopté deux nouvelles lois sur les violences sexuelles en 2006, qui modifient et complètent les codes pénaux et les procédures pénales. En 2008, à l'instar du Rwanda en 2007, la RDC a adopté la *Loi 08/011 portant protection des droits des personnes vivant avec le VIH/sida et des personnes affectées*. Au Burundi, le processus d'adoption de lois qui protègent les droits de l'enfant ne semble pas prioritaire, comme le démontre le délai d'adoption de la loi concernant la protection de l'enfance en situation difficile. Le gouvernement s'est, malgré tout, doté d'une nouvelle Constitution et a révisé le *Code pénal* et le *Code du travail*. Au Burundi et au Rwanda, un projet de loi prometteur concernant la prostitution forcée et la traite des personnes, est également en attente d'adoption. Le Rwanda se fait l'instigateur de plusieurs initiatives probantes. Un travail important en termes de réformes législatives avait déjà été accompli avant que les observations finales du Comité des droits de l'enfant ne soient publiées en 2004. De nouvelles lois se sont depuis ajoutées, telles que la loi sur les personnes handicapées. En 2006, le gouvernement a créé des chambres spécialisées pour les audiences de mineurs au sein des grandes instances. Ces réformes s'ajoutent ainsi à une liste non-négligeable de lois qui protègent les droits des enfants au Rwanda. Finalement, la performance du Congo, évaluée par le Comité des droits de l'enfant en 2006, n'a pas mené à l'adoption de réformes législatives en matière de droits de l'enfant depuis la publication des observations finales. Ceci étant dit, des projets de loi sont présentement à l'étude par le Parlement et devraient aboutir sous peu à la promulgation de lois. Il s'agit du *Code de protection de l'enfant* et d'un projet de loi sur la promotion et la protection des peuples autochtones, une première pour le droit des peuples autochtones en Afrique des Grands Lacs. Tout comme en RDC, le *Code de la famille* fait également l'objet d'une révision afin d'améliorer la condition des enfants.

Toutes ces lois s'ajoutent aux cadres législatifs existants, qui assurent la protection et la promotion des droits de l'enfant. Toutefois, certains enjeux, tels que l'usage de punitions corporelles à l'école ou en milieu familial, ne font toujours pas l'objet de lois, d'où l'importance de mettre en vigueur rapidement des lois de protection de l'enfant. Bien entendu, encore faut-il que de telles lois soient diffusées et accompagnées par des mécanismes de mise en œuvre, de surveillance et de suivi. L'absence de moyens financiers permettant d'assurer l'application des lois explique en partie la faiblesse de leur mise en œuvre. D'une manière générale, les interlocuteurs institutionnels ont tous souligné leur volonté d'élaborer des lois conformes à la CDE. Toutefois, leurs efforts sont entravés par le manque de ressources matérielles et humaines. En conclusion, la réforme législative est une première étape importante dans la mise en œuvre de la CDE, mais elle doit être accompagnée d'une deuxième étape qui correspond à la mise en œuvre des lois. Le système juridique se doit d'être accessible à l'ensemble de la population, ce qui peut s'effectuer par le biais de programmes d'aide juridique à faible coût ou gratuits, et par la sensibilisation de la population à l'existence de ce service. Il importe particulièrement de former les juges, les magistrats et les enseignants aux questions des droits de l'enfant, afin que ceux-ci soient en mesure de les mettre en œuvre. Un effort important doit, notamment, être mené pour lutter contre l'impunité dont bénéficient les auteurs de violations et qui mène les témoins à fermer les yeux devant les violations commises contre les enfants. De même, des institutions doivent être mandatées pour accueillir les enfants en besoin de protection, sans quoi les enfants risquent de demeurer dans l'ombre à la suite de la violation de leurs droits. Les gouvernements doivent continuer leurs efforts en vue de l'amélioration du cadre juridique pour protéger les droits de l'enfant, mais il est d'autant plus important de rendre prioritaire la mise en œuvre effective de ces outils législatifs. Pour ce faire, les principes de bonne gouvernance, en particulier la lutte contre la corruption dans le système judiciaire, doivent guider l'ensemble des réformes législatives et des initiatives.

2.2 Les commissions indépendantes nationales sur les droits de l'enfant

Le Comité des droits de l'enfant considère la mise en place d'un mécanisme de protection des droits de l'enfant comme un élément indispensable à une mise en œuvre effective de la Convention relative aux droits de l'enfant. En principe, ce type de commission permet de surveiller et d'évaluer, émettant des recommandations de manière

indépendante, les actions, politiques et stratégies mises en place pour favoriser la réalisation des droits de l'enfant. Aucun des autres pays de l'ensemble régional n'a encore instauré une telle Commission. Il est à noter, cependant, que le Congo a créé un département de la protection légale de l'enfance au sein du Ministère de la Justice et des Droits humains. De son côté, le Burundi entreprend certains efforts à cet égard, notamment par le biais de la création d'un département de la protection des droits de l'homme sous la direction du Ministère de la Solidarité nationale, des Droits de la personne humaine et du Genre. Ce département ne propose que quelques activités visant la protection des enfants. En RDC, un Conseil national de l'enfant existe depuis 2004 sous l'égide du Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfance, mais il n'est pas autonome et n'a pas son propre budget. La *Loi de protection de l'enfant* prévoit de modifier le mandat de ce Conseil en changeant sa structure, son budget, son fonctionnement, son rayonnement et sa position au sein du gouvernement. Un projet de loi envisage également la création d'une Commission indépendante sur les droits de la personne. En dépit des efforts entrepris pour créer ces départements, les structures en place ne comportent toujours pas de mécanisme de surveillance et de suivi des droits de l'enfant, et ne peuvent prétendre avoir un statut indépendant, tel qu'exigé par le Comité des droits de l'enfant. Les institutions des droits de la personne au Burundi, au Congo, en RDC et au Rwanda ne disposent que d'un budget limité, ce qui minimise inévitablement la portée de leurs efforts. Il reste donc fort à faire pour que les pays de la région se munissent d'institutions indépendantes, détenant l'autorité et la légitimité nécessaires pour effectuer le suivi des droits de l'enfant selon les Principes de Paris.

2.3 Les mécanismes de coordination nationale

Aucun des pays présentés dans ce rapport ne s'est doté d'un mécanisme de coordination des lois, des plans d'action, des programmes et des stratégies portant sur les questions relatives aux droits de l'enfant. Ce sont principalement les ministères qui se chargent de la question de la famille, du genre et/ou des affaires sociales dans chacun des pays qui développent des plans d'action et qui tentent de coordonner les programmes et les activités ciblant les enfants. Ces mécanismes de coordination sont d'avantage axés sur certains domaines spécifiques de protection, au lieu d'être de véritables organes de coordination nationale de l'ensemble des actions pour la protection et le développement de l'enfant. À titre d'exemple, au Rwanda, le Ministère du Genre et de la Promotion de

la famille a mis en place un programme national de l'enfant (PNE), qui englobe et coordonne quelques thèmes de protection de l'enfant. En RDC, un Conseil national de l'enfant, créé par le Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, semblable au PNE du Rwanda, sert, en principe, d'organe de coordination de certaines des initiatives de protection de l'enfant, notamment contre la violence. De plus, la Commission mixte d'encadrement des enfants vivant dans la rue se charge de la coordination des activités auprès des enfants vivant dans la rue. Au Congo, le Ministère de la Promotion du Genre et de l'Intégration de la femme au développement met en place l'Observatoire contre les violences sexuelles, qui coordonne les activités de la société civile, des Nations Unies et des diverses institutions gouvernementales qui y prennent part. Au Burundi, comme dans plusieurs des pays de la région, le gouvernement, guidé par le Plan stratégique national de lutte contre le sida, coordonne les activités de lutte contre le VIH/sida, du niveau local au niveau national. Ces exemples s'appliquent à d'autres domaines spécifiques de protection de l'enfant, comme la protection des enfants en conflits avec la loi, des enfants associés aux forces et aux groupes armés ou des enfants vivant avec un handicap. Ainsi, il y a création d'une panoplie de Conseils, départements, commissions et programmes pour veiller à la mise en œuvre d'initiatives dans presque tous les domaines de protection. Bien qu'il y ait des différences importantes entre les initiatives d'un pays à l'autre, les quatre pays ont en commun le manque de consolidation et de coordination au sein, justement, de ces instances de concertation. Cette situation mène à un dédoublement des activités ou à des lacunes dans les efforts de protection de l'enfant, ce qui résulte en une mauvaise utilisation des ressources disponibles. À titre d'exemple, notons que plusieurs organisations internationales, associations de la société civile et institutions gouvernementales œuvrent auprès des enfants orphelins, ce qui reflète également les des priorités des bailleurs de fonds. Tandis que certaines localités sont desservies de manière complète, des enfants orphelins de certaines régions bénéficient de peu de mécanismes d'appui. Un renforcement des capacités ainsi qu'une meilleure coordination permettraient une plus avantageuse concertation des efforts dans ce domaine. Ceci étant dit, les efforts de coordination de certains secteurs de protection de l'enfant pourront servir d'exemple. Il est à noter que le mécanisme de coordination selon l'approche des responsabilités sectorielles des Nations Unies est actuellement piloté en RDC. Ainsi, plusieurs comités de coordination ont été mis en place autour de thèmes tels

que les abris et les articles non alimentaires, l'eau et l'assainissement, la santé, la nutrition et la sécurité alimentaire, l'éducation, les violences sexuelles et sexospécifiques, la protection de l'enfant, et enfin l'action contre les mines antipersonnel. Le gouvernement contribue à ces mécanismes, bien qu'ultimement, il n'en détienne pas la responsabilité principale, ce qui pourrait avoir pour effet de restreindre ses propres efforts de coordination. Il est à souhaiter qu'une meilleure coordination découlera du développement de ces plans nationaux thématiques. À cet effet, il conviendrait d'adopter, dans chaque pays, un plan d'action national pluriannuel sur les droits de l'enfant, impliquant une collaboration entre les différents acteurs en place, et qui contribuerait à ordonner toutes les dimensions des droits de l'enfant au sein d'une seule et même feuille de route.

2.4 La surveillance de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant

Alors que les mécanismes de coordination à l'échelle nationale permettent une meilleure mise en œuvre des principes de protection de l'enfant dans chacun des pays étudiés, les mécanismes de surveillance de la mise en œuvre de la CDE permettent, de leur côté, de mesurer l'impact et de pallier les lacunes des actions déjà entreprises. Malgré l'importance du rôle de tels mécanismes de surveillance, aucune structure du genre n'a été développée par les pays sur les questions des droits de l'enfant. En effet, alors que les États et la société civile sont invités à soumettre des rapports officiels au Comité des droits des enfants sur la mise en œuvre de la CDE, et que le Comité publie ensuite des observations finales faisant état de ses préoccupations, il n'existe aucun mécanisme pour effectuer le suivi des observations du comité ou de l'évolution de la situation des droits de l'enfant jusqu'à la soumission des rapports suivants. L'absence de tels mécanismes signifie que chacun de ces pays n'est pas en mesure de surveiller de manière constante et continue l'efficacité des actions entreprises en matière de droits de l'enfant, ce qui les prive de l'opportunité de guider le développement de leurs stratégies futures à même les résultats de la collecte de données sur l'évolution de la situation ainsi que sur les succès et les échecs des actions précédentes. Afin de déterminer le degré de réalisation des droits de l'enfant, les pays sont invités à mettre en place un mécanisme de surveillance sous la forme d'institutions, de commissions ou de départements indépendants ayant pour mandat de surveiller la situation des droits de l'enfant. Ces mécanismes de surveillance doivent aussi comporter un mécanisme de collecte de

données, sans quoi il serait difficile de déterminer dans quelle mesure les droits de l'enfant se sont améliorés ou détériorés au cours d'une période précise.¹ Or, aucun système de surveillance et d'évaluation n'existe dans les pays francophones des Grands Lacs africains pour déterminer dans quelle mesure la Convention relative aux droits de l'enfant est appliquée.

Avec des budgets restreints et des priorités nationales disparates, les quatre pays francophones des Grands Lacs africains n'accordent que très peu d'importance et de ressources à l'élaboration de mécanismes de surveillance, d'évaluation et de suivi des droits de l'enfant. De même, peu d'efforts sont déployés au sein de ces pays pour partager et pour discuter des informations contenues dans les rapports gouvernementaux et dans les observations finales du Comité des droits de l'enfant. En RDC, en plus du Conseil national de l'enfant qui joue, en principe, un rôle dans la protection des droits de l'enfant, un projet de loi pour instituer une Commission nationale des droits de l'homme est en attente d'examen pour remplacer l'Observatoire national des droits de l'homme, disparu de la nouvelle Constitution. Le Burundi, le Congo et le Rwanda ont instauré des Commissions sur les droits humains. À l'exception de celle du Rwanda, les Commissions du Burundi et du Congo ne sont pas distinctement mandatées sur la question des droits de l'enfant. En 2008, la Commission nationale des droits de la personne du Rwanda a lancé un Observatoire des droits de l'enfant. Celui-ci n'en est qu'à ses débuts, mais pourra servir d'exemple comme premier mécanisme de suivi et de surveillance des droits de l'enfant dans l'ensemble du pays.

Bien que certains pays aient élaboré des mécanismes de collecte de données dans des domaines précis, tels que la base de données en éducation au Rwanda, l'Observatoire sur les violences sexuelles au Congo ou les Enquêtes sur la démographie et la santé du Burundi, du Congo, de la RDC et du Rwanda, aucun mécanisme de collecte de données n'englobe l'ensemble des droits de l'enfant. Les gouvernements de ces pays mènent des études axées sur certains sujets mais, faute de financement suffisant et en l'absence de réelle volonté politique, aucune enquête exhaustive n'est réalisée sur l'ensemble des droits et des objectifs de développement de l'enfant. Les données sur les enfants reposent alors principalement sur les enquêtes menées par les agences des Nations Unies, en particulier l'UNICEF, en partenariat avec le gouvernement et la société civile locale. Les données de l'UNICEF constituent d'ailleurs une pierre angulaire des profils nationaux présentés dans ce rapport. La création

et le renforcement des mécanismes de surveillance des droits de l'enfant reposent, entre autres, sur l'adoption de Codes ou de lois sur la protection de l'enfant, qui viendront régir de tels mécanismes. Il est intéressant de considérer l'expérience du Rwanda qui a mis en place une loi de protection de l'enfant, et qui a intégré certains des principes de la CDE à sa Constitution. Ce cadre législatif a créé les conditions nécessaires à la création de l'Observatoire des droits de l'enfant, le premier de la région. Il est trop tôt pour tirer des conclusions quant aux succès et aux lacunes de ce mécanisme, mais il sera intéressant d'en suivre le déroulement. L'échange d'expériences à cet effet entre les pays de la région pourrait être bénéfique et ainsi inspirer la création de mécanismes semblables de surveillance des droits de l'enfant.

3. Les principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant

Les quatre pays sous étude dans ce rapport ont effectué d'importants progrès en direction d'une mise en œuvre effective de la CDE. Ces progrès doivent être mesurés à la lumière des réalités politiques, humanitaires et sociales de chacun des pays, qui connaissent divers niveaux de développement et qui se sont fixés des priorités nationales différentes. En dépit des progrès réalisés dans certains domaines, plusieurs défis restent à surmonter pour que les droits stipulés dans la CDE soient respectés de manière soutenue dans chacun de ces pays.

3.1 Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), doit être une considération primordiale dans la prise de toute décision qui concerne l'enfant. L'État doit s'engager à faire respecter ce principe. Puisqu'un grand éventail de programmes, de projets et de lois peuvent avoir un impact sur la protection des droits de l'enfant et de son développement, il est difficile de peindre un portrait généralisé et catégorique quant à l'importance qu'attribuent chacun des pays au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. En l'occurrence, peu de mesures de surveillance ou de barèmes d'évaluation sont en place. Cette analyse dépend donc de comparaisons entre les pays étudiés et ne peut être considérée comme une évaluation normative quant au degré de succès qu'ont eu ces pays dans la mise en œuvre de ce principe. Les droits stipulés à la CDE sont tout aussi importants les uns que les autres, et se doivent d'être mis de l'avant pour que

l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte. La place accordée par les pays de la région des Grands Lacs au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est fort insuffisante, que ce soit au niveau de leurs politiques, des lois et des programmes nationaux, ainsi que des choix budgétaires et des priorités nationales, régionales et locales. Il importe de reconnaître que plusieurs décisions sont prises dans l'intérêt des enfants dans ces pays. Le Bureau international des droits des enfants n'a toutefois pas été en mesure de documenter des cas précis où l'intérêt supérieur de l'enfant a motivé des décisions particulières.

Outre le Rwanda, qui incorpore le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant à sa Constitution et qui a adopté une loi sur la protection des enfants, le Burundi, le Congo et la RDC n'ont pas encore adopté de loi ou modifié leur Constitution pour que ce principe y figure. Au Rwanda, à la suite du génocide qui a irrémisiblement marqué l'ensemble de la population, le gouvernement a profité du climat instauré lors de la réconciliation pour mettre en place des programmes et effectuer des révisions législatives qui mettent l'intérêt supérieur de l'enfant en premier plan. En RDC et au Congo, des lois portant sur la protection de l'enfant sont examinées par les Parlements, mais elles n'ont pas encore été adoptées. Celles-ci renforceraient leur engagement à faire des droits de l'enfant une réalité. Au Burundi, certaines stipulations en matière de protection et de promotion des droits de l'enfant sont intégrées dans les lois nationales, par exemple à la section du *Code des personnes et de la famille*. Un projet de *Loi sur la protection de l'enfance en situation difficile*, qui renforcerait les protections des droits de l'enfant, tarde toutefois à être promulgué. Devant l'incapacité des pays étudiés à instaurer un cadre législatif clair en ce qui a trait à la protection de l'enfant, il ne reste que les politiques et les programmes nationaux pour installer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant de dans cette région.

C'est sans doute par les nombreux efforts déployés pour garantir l'accès à la l'éducation et aux services de santé aux enfants du Rwanda, du Burundi et du Congo, et à un moindre degré aux enfants de la RDC, que ces pays se démarquent le plus quant à l'intérêt qu'ils portent aux enfants. D'autres programmes sont mis en œuvre par les ministères qui se chargent des affaires de la famille, du genre et des affaires sociales, dans chacun des pays. De plus, chacun des quatre pays des Grands Lacs comporte un Ministère consacré aux sports et à la jeunesse, qui met en œuvre des programmes axés sur la participation des enfants. Bien que ceux-ci proposent quelques

programmes, ils disposent de budgets restreints, ce qui limite leurs activités et leur impact. Les budgets restreints alloués aux services essentiels et aux droits des enfants sont un indice de la piètre attention portée à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les priorités du gouvernement semblent d'ailleurs davantage cibler les adultes, au détriment des intérêts des enfants.

Malgré une certaine volonté des gouvernements du Burundi, du Congo et de la RDC de mettre en place des lois, des programmes et des projets veillant à la protection des droits de l'enfant, des efforts importants restent à faire pour que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant figure à la tête de leurs priorités nationales. À titre d'exemple, si l'on se fie aux budgets accordés, le Burundi et la RDC font de la sécurité et de la défense nationale leur priorité absolue, bien avant la santé et l'éducation. Le Rwanda, en revanche, semble avoir réalisé un progrès notable en ce qui a trait à la protection des droits de l'enfant, ce qui témoigne d'un engagement soutenu pour les aux intérêts de l'enfant. Afin d'assurer la primauté de ce principe, en plus de mener à bon port les nombreux projets de lois en cours d'adoption et d'enrichir les initiatives et programmes visant le bien-être des enfants, ces pays devront intensifier leurs efforts pour assurer une paix durable dans la région. Il importe que les enfants soient considérés comme des individus à part entière, qui détiennent des droits indivisibles et universels.

3.2 Le principe de la non-discrimination

Le principe de la non-discrimination, tel qu'énoncé à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, prévoit que toute forme de discrimination est interdite et que l'État partie prendra toutes les mesures nécessaires pour protéger l'enfant contre toute forme de discrimination. Les Constitutions des quatre pays étudiés, en harmonie avec ce principe, prohibent toute discrimination fondée, notamment, sur l'ethnie, l'origine, le genre et la religion. Malgré ces stipulations, dans la pratique, certains enfants subissent des discriminations. Certaines discriminations sont plus subtiles et peuvent être expliquées par les inégalités structurelles, reflétant une forme de discrimination qui émane d'un manque d'action (discrimination passive ou structurelle) plutôt que d'une action précise causant la discrimination. Par exemple, l'accès difficile aux services de santé des populations autochtones au Congo représente une discrimination structurelle, qui a de multiples causes. Les discriminations portées contre les enfants nés hors mariage au

Burundi, telles qu'un accès presque impossible à l'éducation, résultent en partie d'un manque d'action de la part de l'état pour s'assurer que ceux-ci ne soient pas marginalisés, qu'ils possèdent une carte d'identité et que leur famille et les communautés respectent leurs droits. Plusieurs formes de discriminations pourraient se prêter à cette analyse. Or, cette section se penchera sur les discriminations basées sur le genre, sur les discriminations à l'endroit des enfants vivant avec un handicap et sur les discriminations contre les enfants issus de groupes ethniques minoritaires.

Les Constitutions, les lois, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, les politiques et les programmes de développement de ces quatre pays des Grands Lacs africains accordent une importance notable à la promotion de l'égalité des genres. Chacun des quatre pays dispose d'un ministère ou d'un département qui se charge des questions relatives au statut de la femme et à son intégration dans les politiques de développement. Au Congo-Brazzaville, en plus du Ministère de la Promotion de la femme et de l'Intégration de la femme au développement, un représentant de l'égalité des genres est introduit dans tous les ministères du pays, assurant ainsi une synergie quant aux actions du gouvernement. Le Rwanda se distingue de tous les pays du monde, lors des élections parlementaires de 2008, en élisant plus de 50% de femmes aux sièges parlementaires. Malgré cet ensemble d'initiatives pourtant prometteuses, plusieurs discriminations persistent à l'égard des femmes et des filles. Certaines de ces discriminations ou inégalités sont ancrées dans des lois, telles que l'âge légal du mariage, qui est plus bas pour les filles que pour les garçons au Burundi. Le gouvernement de la RDC a remédié à la situation en fixant le même âge légal de mariage pour les filles et les garçons dans une réforme législative en 2006. Le Burundi a envisagé un projet de *Loi sur les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités*, qui permettrait une meilleure protection des femmes et une meilleure considération de l'intérêt supérieur des enfants dans l'enceinte familiale. Il est à noter que les clauses légales assurant les droits à l'héritage ou à une protection au sein du mariage ne sont applicables que si les unions sont civiles. Or, dans les pays des Grands Lacs africains, plusieurs couples s'unissent par un mariage coutumier qui, sans être enregistré au registre civil, n'est pas régi par les lois nationales. D'ailleurs, ces mariages coutumiers favorisent les mariages forcés et précoces des filles, en dépit des lois qui l'interdisent. D'autres discriminations selon le genre sont véhiculées par la culture et par la tradition, ce qui se manifeste à plusieurs paliers dans la

société, par exemple dans l'enceinte le cercle familial, dans le milieu scolaire et dans le milieu de travail. Celles-ci résultent parfois en discriminations structurelles. Par exemple, un accès difficile à l'éducation pour les filles qui doivent effectuer des travaux ménagers et se charger de la famille, ce qui limite l'accès des filles à l'instruction supérieure et, par là même, à des emplois de cadres. Il est important de mentionner que les discriminations ne sont pas portées envers toutes les femmes et les filles, et qu'il existe des distinctions entre et à l'intérieur même des cultures et des familles. Les pays tentent de conscientiser leur population à l'importance de l'égalité des genres, principalement par le biais de campagnes de sensibilisation menées par le gouvernement, la société civile locale et internationale. La scolarisation joue certainement un rôle majeur dans la promotion de l'égalité des genres et, en particulier, dans le développement des capacités des filles pour une plus grande participation dans les processus de décision. À leur tour, les enfants sont des acteurs de changements au sein des relations hommes-femmes. Plusieurs changements peuvent d'ailleurs déjà être observés d'une génération à une autre, ce qui laisse présager que la continuation des efforts de sensibilisation pourrait permettre de réellement faire du principe de l'égalité des genres une réalité, et par conséquent de réduire les discriminations basées sur le genre.

Le respect des droits des enfants vivant avec un handicap dans l'ensemble régional des Grands Lacs africains pose problème à plusieurs égards. Peu d'études portant sur la situation des enfants vivant avec un handicap sont menées : il est donc difficile de connaître le nombre d'enfants touchés et l'ampleur des discriminations portées à leur rencontre. Non seulement plusieurs enfants vivant avec un handicap se voient refuser l'accès à l'école et aux soins de santé, mais certains d'entre eux sont maintenus en captivité. À titre d'exemple, une estimation d'Handicap international – France au Burundi révélait que seuls 1% à 2% des enfants vivant avec un handicap vont à l'école. Le Comité des droits de l'enfant se disait d'ailleurs inquiet de la situation des enfants vivant avec un handicap dans ces pays. À l'exception du Congo, le Congo, qui met en place la *Loi portant statut, protection et promotion de la personne handicapée* en 1992, les observations finales émises pour chacun des trois autres pays soulignent qu'aucune loi de protection relative aux personnes vivant avec un handicap n'avait été mise en place. Depuis, certaines initiatives et réformes légales d'encadrement des personnes vivant avec un handicap ont été instaurées. Au Rwanda, une loi portant

protection aux personnes vivant avec un handicap est votée, ratifiée en 2007. La *Loi de protection de l'enfant* en cours d'adoption en RDC renforcerait la protection des personnes vivant avec un handicap. Au niveau international, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, nouvellement adoptée en 2006, détaille les protections particulières auxquelles cette population devrait avoir droit. Actuellement, seuls le Burundi et le Congo ont signé cet instrument international, sans toutefois le ratifier. Il est certain qu'un renforcement du cadre législatif de protection des droits des enfants vivant avec un handicap serait une première étape dans la reconnaissance des besoins spécifiques de ces enfants, et contribuerait à sensibiliser la société sur les droits des enfants vivant avec un handicap. A titre d'exemple, il faut citer une initiative couronnée de succès, menée au Burundi, qui a permis l'instauration d'un projet d'intégration des enfants vivant avec un handicap au sein des écoles publiques. Cette initiative a contribué à sensibiliser le corps enseignant, la communauté et les élèves tout en permettant aux enfants vivant avec un handicap de jouir de leur droit à l'éducation.

Nul ne peut faire abstraction du fait que certaines tensions ethniques persistent dans la région des Grands Lacs africains. Des discriminations envers des enfants de minorités ethniques peuvent être observées au niveau régional. Au Congo, les populations autochtones subissent certaines discriminations, notamment quant à l'accès aux soins de santé et à l'éducation de leurs enfants. Le Congo démontre cependant une volonté marquée d'enrayer les discriminations à l'égard de ces populations marginalisées. En effet, le Congo est le seul pays de la région à être en voie d'adopter une *Loi sur la promotion et la protection des peuples autochtones*. Un plan d'action pour l'amélioration de la qualité de vie des peuples autochtones, qui se déploiera de 2009 à 2013, permettra de les rejoindre. Par ailleurs, en 2008, le gouvernement de la RDC, avec l'appui de la Banque mondiale, organise à deux reprises des ateliers pour encourager le développement culturel, social et économique des populations autochtones. La santé et l'éducation font partie des différents secteurs couverts lors de ces ateliers. Peu de recherches sont cependant disponibles concernant les Autochtones en RDC ; aucun recensement ne permet de savoir combien ils sont, et aucune enquête n'est menée à l'échelle du pays afin d'évaluer leur situation. Au Rwanda et au Burundi, les tensions ethniques sont d'ailleurs palpables, vestiges des violences ethniques encore très récentes. Afin de promouvoir l'égalité de tous et de s'assurer qu'il n'y ait aucune

discrimination basée sur l'ethnie, le Rwanda et le Burundi mettent en place des initiatives de réconciliation et d'unité nationale, conformément à leur Constitution et à leurs engagements internationaux. Ces initiatives comportent des dispositions particulières pour les enfants. Le Rwanda semble avoir fait plus de chemin vers la mise en place d'instruments de justice réconciliatrice, ce qui aide à réduire les discriminations entre les divers groupes qui coexistent sur le territoire. À cet effet, le gouvernement a mis en place des cours de justice traditionnelles (*Gacaca*), une Commission nationale de vérité et de réconciliation, et une Commission de protection des droits humains, qui inclut un Observatoire des violences contre les enfants. Des programmes de sensibilisation à la paix aux droits de la personne sont menés dans les écoles et au niveau communautaire, visant l'unité et la réconciliation. Au Burundi, une Commission nationale des droits de la personne est mise en place, et certaines campagnes de sensibilisation touchent à des sujets pertinents pour les droits de l'enfant. En revanche, plusieurs voix se lèvent au Burundi pour affirmer que la mise en place d'un processus de réconciliation national est encore prématurée. En dépit des efforts entrepris par le gouvernement burundais pour intégrer, au sein des écoles, des enfants issus de la population twa et pour leur garantir un accès aux services de santé en maintenant la gratuité de ces services, ils continuent à subir certaines discriminations au même titre que les adultes et éprouvent toujours des difficultés pour accéder à l'éducation et aux soins de santé. Des discriminations basées sur les origines ethniques persistent aussi en RDC, particulièrement à l'encontre des populations autochtones et des tutsis, et prennent surtout des formes structurelles (difficultés d'accès aux services et à l'enregistrement des naissances, par exemple). Les tensions ethniques sont d'ailleurs l'une des sources du conflit armé qui se déroule actuellement dans l'est de la RDC. Dans le cadre de conflits violents, des violations graves allant au-delà de discriminations sont marqués..

3.3 Le principe du développement de l'enfant

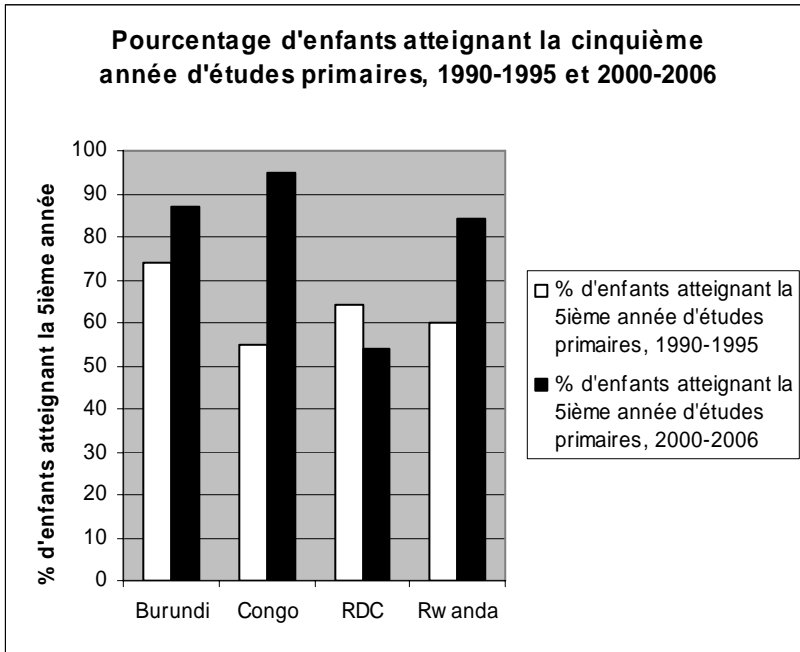
Le principe de la survie et du développement de l'enfant, énoncé à l'article 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant, stipule que les enfants ont un droit inhérent à la vie, et que les États parties doivent assurer leur développement et leur survie. Le Rwanda, le Burundi, le Congo et la RDC accordent une place importante à ce principe, ce qui se traduit par la promulgation de lois, par l'élaboration de politiques, de plans d'actions et de programmes, qui rencontrent plus ou moins de succès. Les composantes du principe

de survie et de développement de l'enfant reflètent, dans plusieurs cas, des besoins urgents et immédiats. Par conséquent, ce dernier occupe une place centrale dans le processus décisionnel de ces pays. Chacun des gouvernements des Grands Lacs africains, appuyés par la Banque mondiale et les Nations Unies, met en place un plan stratégique de réduction de la pauvreté qui guide ses programmes et ses initiatives. Les gouvernements conçoivent également plusieurs plans stratégiques dans des domaines de développement précis, tels que la santé, l'éducation et l'égalité des genres. À travers l'ensemble de leurs programmes et de leurs plans d'action, ils démontrent une volonté réelle d'élever le niveau de développement de leur pays, et, plus particulièrement, d'améliorer la condition de vie des enfants qui y résident. Il importe aussi de se pencher sur les domaines de la santé de l'enfant et de l'éducation, puisque ces gouvernements y ont investi un effort important. En ce qui concerne l'éducation, les diverses initiatives produisent des résultats encourageants, mais dans le domaine de la santé, les améliorations substantielles des services de base tardent à générer les effets anticipés.

En effet, ces pays ont effectué des progrès notoires pour s'assurer de l'accès à la scolarisation d'un nombre toujours plus important d'enfants. Ceux-ci ont été appuyés par l'UNICEF dans les quatre pays de la région, qui a créé, entre autres, des écoles « amies des enfants » dans tous les pays et qui offre son appui à la formation d'enseignants. Au Burundi, la gratuité de l'éducation a été annoncée par le Président de la République en 2005 et a permis à un plus grand nombre d'élèves d'accéder à l'école primaire de base. Cependant, certains défis demeurent, puisque le nombre d'enseignants reste toujours en deçà des besoins, et puisque plusieurs élèves interrompent leurs études. Au Congo, la politique d'éducation gratuite permet à de nombreux élèves de rejoindre les bancs d'école, et par conséquent d'augmenter le taux de fréquentation scolaire, déjà élevé par rapport aux autres pays de cet ensemble régional. Au Rwanda, des ressources importantes, représentant 13,7% du budget national, sont octroyées au domaine de l'éducation primaire de base, qui est de neuf ans plutôt que six, pour permettre à un grand nombre d'enfants d'y accéder le plus longtemps possible. Pour sa part, le gouvernement de la RDC réaffirme également sa volonté de faire respecter le droit des enfants à l'éducation en augmentant les ressources budgétaires accordées à l'éducation, car, contrairement aux autres pays de la région, la scolarité n'y est pas gratuite. Cette augmentation, qui passe de 1% en 2002 à 6,8% en 2006, permet de

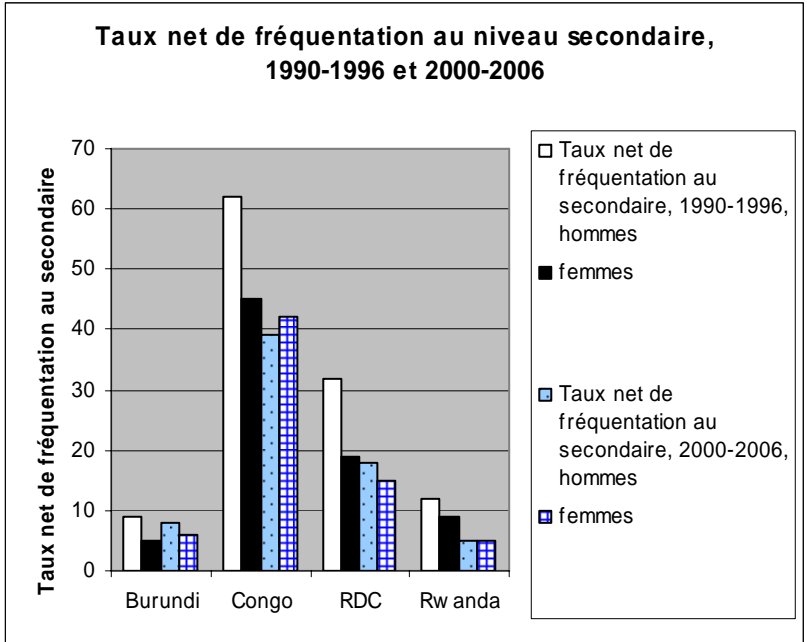
payer les professeurs et d'améliorer la qualité de l'enseignement. C'est ainsi que le nombre d'enfants scolarisés augmente peu à peu. Il convient, toutefois, de soutenir les efforts engagés dans ce domaine, afin d'assurer un accès gratuit et universel à la santé et à l'éducation pour les enfants de la RDC.

En dehors de la RDC, il est possible d'établir une corrélation entre l'amélioration de l'infrastructure d'enseignement de 1995 et 2006 et l'augmentation du nombre d'élèves qui terminent leur 5^{ème} année d'école primaire, comme le présente cette charte comparative.



Source : UNICEF, *La Situation des enfants dans le monde 2000 et 2008*

En dépit de ces résultats encourageants, il reste fort à faire pour assurer l'accès à l'éducation pour tous, incluant les enfants handicapés. En effet, il y en a peu parmi eux qui accèdent à l'éducation. En outre, peu d'enfants accèdent à l'éducation secondaire et la fréquentation du secondaire a même diminué entre 1996 et 2006, comme le précise la charte ci-dessous. Les programmes gouvernementaux semblent d'avantage orientés vers la promotion de l'accès à l'école primaire de base, qui est évidemment très important, que vers la promotion de l'accès au secondaire. Le taux net de fréquentation au niveau secondaire est plus bas chez les filles du Burundi, de la RDC et du Rwanda que chez les garçons.

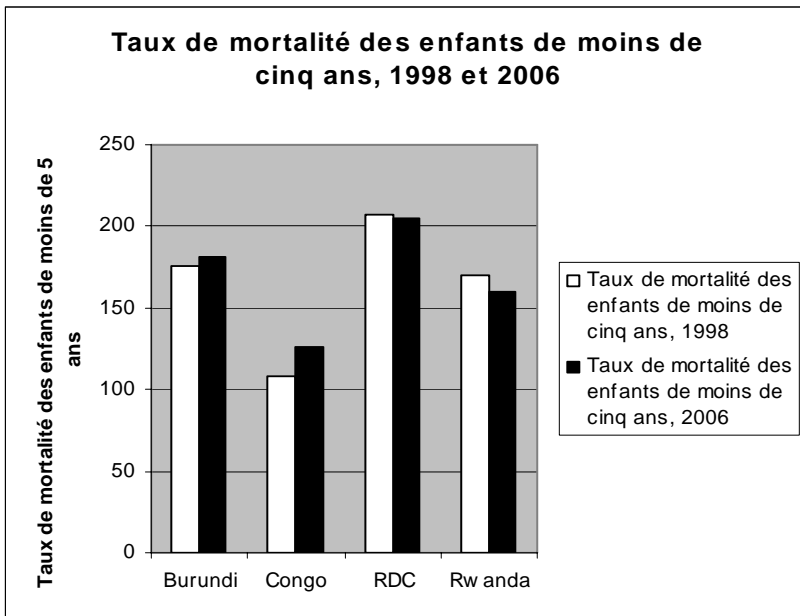


Source : UNICEF, *La Situation des enfants dans le monde 2000 et 2008*

Outre les améliorations apportées au système d'éducation, plusieurs progrès importants ont été réalisés dans le domaine de la santé dans chacun de ces pays. Des conflits ont ravagé l'ensemble régional des Grands Lacs africains et ont imposé un recul grave dans divers secteurs du développement de l'enfant, dont celui de la santé qui connaît un affaiblissement de ses structures et des services essentiels. Les quatre pays à l'étude ont donc effectué un effort important pour rebâtir les systèmes de bases afin de promouvoir le droit à la santé aux enfants. Dans tous les pays, l'UNICEF appuie les campagnes de vaccination, les initiatives contre le paludisme ainsi que l'ensemble des services de santé. Le thème du VIH/sida sera traité dans la section 4.6 (Enfants affectés par le VIH/sida) de cette analyse.

Au Burundi, le droit à la santé est réglementé depuis 2006, conformément à un décret présidentiel qui prévoit la gratuité des soins de santé pour les enfants de moins de cinq ans. Contrairement au Rwanda et au Burundi cependant, le Congo ne garantit qu'une gratuité partielle des soins de santé pour les enfants, tels que les vaccins, les services de prévention du paludisme et la distribution d'antirétroviraux. Dans les années 1970, les systèmes de santé et d'éducation du Congo étaient cités en exemple dans la région.

L'amélioration des services de santé et la gratuité partielle des soins au Congo ont permis une importante réduction du taux de mortalité entre 1996 et 2006. L'accès à la santé pour les enfants autochtones reste cependant difficile, principalement, en raison de leur éloignement. Au Rwanda, de nombreux progrès ont été réalisés depuis le génocide qui avait décimé le système de santé. Par exemple, le programme élargi de vaccination a permis de vacciner la grande majorité des enfants. Par ailleurs, l'allocation budgétaire accordée à la santé en 2007 était faible, ne représentant que 3,5% du budget total. Pour sa part, la RDC effectue un travail relativement important pour améliorer les structures de santé, gravement touchées par les conflits. Bien que l'accès aux centres de santé ne soit pas gratuit comme dans les autres pays de la région, les familles moins nanties peuvent en bénéficier grâce à une grille tarifaire établie par le gouvernement selon les revenus familiaux. En outre, de vastes campagnes de vaccination permettent aux enfants d'être immunisés gratuitement. Cependant, beaucoup reste à faire pour que les enfants de la RDC, de même que ceux des autres pays de la région, aient un accès universel à la santé. En effet, les taux de mortalité infantile demeurent élevés dans tous les pays de cette région, et seul le Rwanda améliore son taux de mortalité de 1998 à 2006.



Source : UNICEF, *La Situation des enfants dans le monde 2000 et 2008* Malgré les efforts importants déployés dans certains pays, les fonds et les ressources investies demeurent toujours insuffisantes pour réaliser ces plans d'action laborieux. Cette volonté ne se traduit donc pas en actions et en réalisations concrètes dans tous les domaines. À titre d'exemple, les gouvernements du Burundi et de la RDC accordent un budget substantiel à la défense nationale, tandis que le budget qu'ils consacrent à la santé ne représente, respectivement, que de 5,3 % et de 2,6 % du budget étatique total. En dépit des difficultés liées au financement et aux ressources, et nonobstant le caractère disparate des priorités affichées, chacun de ces pays a connu une progression remarquable dans plusieurs domaines du développement de l'enfant au cours des dix dernières années. De plus, la fin des conflits armés au Burundi, au Rwanda et au Congo a permis aux gouvernements de ces pays de se concerter et de rassembler leurs efforts.

3.4 Le principe de participation de l'enfant

Le principe de participation de l'enfant, qui se réfère notamment à l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), signifie qu'un enfant a le droit d'exprimer librement son opinion sur des questions qui le touchent, selon son âge et son degré de maturité. Bien que le Burundi, le Congo, la RDC et le Rwanda soient des États-parties à la CDE, aucune des clauses stipulées dans leur Constitution ne fait clairement mention du principe de participation de l'enfant. Ce principe est néanmoins inhérent à certaines politiques et lois, telles que le *Code de la famille* du Congo et la *Loi relative aux droits et à la protection de l'enfant contre les violences* du Rwanda. En RDC, la *Loi de protection de l'enfant*, qui est actuellement en voie d'adoption, permettra au principe de participation de l'enfant de figurer au rang des priorités nationales. Le principe de la participation de l'enfant est souvent méconnu de la population en général, et des enfants en particulier, de cette région du monde. Les enfants représentent plus de 50% de la population dans chacun des quatre pays de la région des Grands Lacs, mais leur représentation dans la plupart des paliers décisionnels est loin de représenter cette proportion. Les perceptions culturelles qui dépeignent l'enfant comme une richesse, une force de travail, un être précieux ou même un fardeau, combinées au respect que ce dernier doit à ses aînés, font en sorte qu'il n'est pas admis qu'un enfant puisse émettre son opinion ou qu'il puisse participer aux prises de décisions qui le concernent, à moins d'y être invité. En effet, il est possible de dénoter une hiérarchie sociale forte, principalement basée sur l'âge, au sein des communautés de ces pays.

Cette situation se reflète dans plusieurs milieux, que ce soit au sein de la famille, à l'école, au travail ou dans les institutions religieuses ou politiques. Par ailleurs, ces sociétés vivent en collectivité et accordent d'avantage d'importance aux besoins de la communauté entière qu'aux besoins individuels. Dans ce contexte, peu de mécanismes et de plateformes permettent à l'enfant de s'exprimer dans son entourage immédiat.

Quelques mécanismes de participation des enfants existent au niveau politique, tels que des Conseils municipaux, des forums des jeunes et des Parlements pour enfants, mais, en dehors de ceux qui ont été mis en place au Rwanda, ces mécanismes ne semblent pas être institutionnalisés au point de fournir une opportunité régulière, efficace et représentative, de participer à la vie de leur société. Au Congo, le Parlement des enfants ne siège pas de façon régulière et ne dispose pas d'un mandat bien défini. Il existe peu d'informations sur l'impact réel et sur l'influence de ce Parlement sur les politiques nationales. Le Burundi n'avait pas encore adopté de Parlement pour enfant en décembre 2008. En RDC, divers comités d'enfants n'existent que de façon théorique. Des démarches antérieures visant à créer un Parlement des enfants se sont heurtées au refus du Parlement adulte, qui voyait en ce mécanisme une structure concurrente. Notons toutefois que la *Loi de protection de l'enfant* prévoit maintenant la mise en place d'un tel Parlement des enfants. Le Sommet des enfants au Rwanda apporte un vent nouveau dans la région, puisqu'il est opérationnel depuis 2004 et invite à la participation des enfants élus par les enfants au niveau des districts, permettant ainsi un échange d'informations et un dialogue tant au niveau régional que national. Le Rwanda réserve également deux sièges à des représentants jeunesse au sein de son Parlement. La diffusion de l'information au sujet de ces forums de participation est restreinte, en raison d'un accès limité aux modes de communication et à l'éloignement entre les centres urbains et les milieux ruraux. Des efforts d'éducation et de diffusion sur ces mécanismes restent encore à déployer dans toute la région. La participation des enfants au sein des institutions politiques n'est pas historiquement ancrée dans l'ensemble régional des Grands Lacs africains. Actuellement, les enfants de ces pays semblent mieux s'identifier aux rassemblements populaires qu'aux mécanismes de participation des enfants au sein des institutions politiques. L'institutionnalisation de la participation des enfants sera sans doute renforcée dans le futur, lorsque les démocraties de ces pays se consolideront.

La contribution des enfants aux processus de prises de décisions politiques est, certes, importante, mais l'expression de leurs opinions dans leur entourage direct, représenté par la communauté, l'école, la famille, est susceptible d'avoir un impact plus immédiat sur leur développement. Les rassemblements communautaires, tels que la Journée de l'enfant africain du 16 juillet, les journées de vaccination ou de sensibilisation au VIH/sida, les tournois sportifs et les rallyes pour diverses causes touchant l'enfant et permettent de lui donner une voix et de lui transmettre une culture de revendication. Ces campagnes et journées rassembleuses sont bien adaptées aux réalités du contexte africain, où beaucoup de temps est passé en communauté, souvent en plein-air. Face au succès de ces approches, l'ensemble des acteurs locaux et internationaux œuvrant auprès des enfants emploient ce modèle participatif pour rejoindre des enfants, tant en milieu rural qu'urbain. Le potentiel pour la participation des enfants à la création et à la mise en œuvre de ces activités de sensibilisation et de participation n'est cependant pas toujours exploité au maximum. Peu d'enfants participent ou sont consultés dans la création d'activités de participation, qui leur sont pourtant destinées, (par exemple lors de la création d'un forum pour enfant), et par conséquent, certaines de ces activités de participation de l'enfant ont une portée d'avantage symbolique que réelle. Il importe, toutefois, de rester vigilant pour que cette participation dépasse le stade symbolique et vienne s'insérer dans une démarche efficace et réelle pour faire de la voix des enfants un facteur essentiel aux activités et à la réflexion dans tous les enjeux qui les concernent.

Une autre initiative de participation communautaire dans les pays francophones de la région des Grands Lacs est la création de clubs de jeunesse traitant de divers sujets, tels que la santé de la reproduction, l'éducation à la paix et les droits de la personne. Ces clubs sont créés par plusieurs ONG et associations locales, mais leur gestion est souvent confiée aux jeunes eux-mêmes. Certains clubs ne regroupent que des filles, ce qui facilite les discussions sur des thématiques qui leur sont propres, comme certaines facettes des violences sexuelles ou de la santé de la reproduction. Ces clubs permettent à un grand nombre d'enfants d'apprendre, de socialiser et de faire valoir leurs opinions. Ce type de regroupement des enfants est également présent dans certaines écoles, notamment au Rwanda et au Congo. Plusieurs de ces programmes utilisent des méthodes d'éducation entre pairs, ce qui permet aux enfants d'apprendre les uns des autres dans le cadre de projets de sensibilisation sur plusieurs sujets, à l'intérieur même

des classes ou sous forme d'activités parascolaires . Cependant, il devient difficile d'évaluer si les enfants disposent d'une plateforme adéquate, favorisant leur participation, sans faire de recherches plus approfondies sur ce sujet. Notons également un manque d'informations en ce qui a trait à la participation des enfants à la vie familiale. Le respect des aînés et des traditions est l'une des valeurs qui fait la richesse sociale des pays des Grands Lacs. Dans ce contexte, il est très intéressant d'encourager un dialogue intergénérationnel positif, qui rassemble les aînés et les enfants autour des mêmes questions. L'établissement ou le renforcement de ces échanges pourrait permettre d'augmenter le niveau d'influence des enfants dans ces pays.

Le Forum pour le développement en Afrique portant sur la jeunesse et le leadership au 21^{ème} siècle, qui s'est tenu en 2006 à Addis Abeba, rappelait que la participation de l'enfant est primordiale, puisque la contribution de tous est nécessaire pour surmonter l'ampleur et l'étendue des problèmes africains. Les obstacles à la participation de l'enfant sont intrinsèquement liés aux défis relatifs au développement de l'enfant. Plusieurs éléments sont pré-requis pour que la participation de l'enfant connaisse un rayonnement à tous les niveaux dans les pays étudiés. Par exemple, la violence physique et les abus sexuels perpétrés contre des enfants, que ce soit à l'école, au sein de la famille ou dans la communauté, nuisent à l'épanouissement maximal des capacités des enfants, ce qui empêche ces derniers de grandir dans un climat de confiance qui leur permettrait de participer pleinement aux décisions qui les concernent. De même, il peut sembler difficile de faire valoir le droit à la participation des enfants, alors que leurs besoins de base ne sont pas comblés et que le gouvernement et la société civile luttent pour assurer les services essentiels. L'insécurité et les crises humanitaires engendrées par les conflits, les épidémies de choléra ou les éruptions volcaniques, rendent difficile la participation des enfants. D'ailleurs, un rassemblement populaire sur les droits de l'enfant dans certains contextes, comme dans le Sud et Nord-Kivu en RDC, serait plus dangereux que bénéfique. Il est toutefois important, voire nécessaire, d'encourager le principe de la participation de l'enfant dans des contextes difficiles, puisque leur participation peut avoir un effet catalyseur en termes de développement. Par exemple, le fait que des milliers d'enfants aient été associés aux groupes et aux forces armées dans la région devrait nécessairement faire en sorte que ces enfants soient non seulement consultés dans les processus de paix et de

réconciliation, mais qu'ils aient aussi l'opportunité de transformer, à travers la participation, leurs atouts en termes d'initiative et de débrouillardise. Outre des conditions propices à l'atteinte du principe de développement, la participation de l'enfant requiert également un effort de sensibilisation et d'éducation des filles et des garçons de leurs droits, d'une part, et d'autre part, la sensibilisation des parents et de la communauté sur l'importance de la participation de l'enfant. Ici, il est intéressant de se pencher sur l'exemple du programme de *Nkundabana* (j'aime les enfants), mené par le gouvernement et des ONG au Rwanda. Ce programme vient en aide aux enfants orphelins en leur permettant de choisir une personne au sein de leur communauté qui les aidera à prendre des décisions et à subvenir à leurs besoins. Dans le cadre de ce programme, l'enfant est un agent de changement, qui fait partie de la solution plutôt que de recevoir passivement de l'aide. Ce qui est exemplaire dans ce programme participatif, c'est que l'opinion de l'enfant est mise de l'avant, mais que la sagesse et l'expérience de l'adulte sont tout autant valorisées, générant ainsi un dialogue intergénérationnel constructif.

Malgré les quelques avancées quant à la participation de l'enfant, telles que les forums et les Parlements pour enfants, les rassemblements populaires et les clubs jeunesse, beaucoup reste à entreprendre pour faire entendre la voix des enfants dans la région des Grands Lacs africains. Il est important que les enfants participent à la création des mécanismes, des projets, des programmes et des institutions de participation de l'enfant, sans quoi, ceux-ci jouent un rôle plus symbolique qu'efficace. Il devient impératif de s'assurer que les enfants aient l'opportunité, le temps et soient encouragés à participer aux prises de décisions qui les concerne, de manière à ce qu'ils puissent s'épanouir au sein de la société.

4. Les domaines de protection soulignés

Les quatre pays qui font l'objet de ce rapport ont porté une attention particulière à certains domaines de protection de l'enfant, à travers des révisions législatives ou des nouvelles lois, et par la mise en place de programmes, de projets et d'activités visant à protéger les droits de l'enfant. Plusieurs autres domaines de protection de l'enfant auraient pu être considérés dans cette analyse, mais l'accent a été mis sur les défis les plus sensibles en matière de protection et sur les domaines faisant l'objet des progrès les plus remarquables. D'autres domaines semblent tout aussi cruciaux, mais le peu d'informations concrètes disponibles portant sur l'ampleur de la problématique et

sur les efforts investis pour y remédier n'a pu permettre la réalisation d'une évaluation probante. Tel est le cas, par exemple, du travail des enfants et de la traite des enfants, qui sont des problématiques prédominantes, mais peu documentées, dans les pays de cette région. De même, une grande majorité des enfants de ces pays peuvent être considérés comme vulnérables, puisqu'il existe une multitude de facteurs de vulnérabilité, tels que la pauvreté, la marginalisation, le fait de se retrouver orphelins, parmi tant d'autres. Il est donc difficile de cerner les initiatives propres à cette grande catégorie d'enfants. Une section portera donc sur les enfants orphelins et les enfants vivant dans la rue, qui sont deux groupes d'enfants vulnérables.

4.1 *La violence contre les enfants*

Les enfants du Burundi, du Congo, de la RDC et du Rwanda sont victimes de violences physiques et psychologiques à divers niveaux. Même si les observations finales du Comité des droits de l'enfant dénonçaient la violence contre les enfants et rappelaient la nature dégradante de toute punition corporelle, ce genre d'incidents préjudiciables se poursuit sans relâche dans les quatre pays étudiés.² La violence se perpétue contre les enfants dans l'enceinte familiale, dans les écoles et dans l'espace public. Dans plusieurs cas, la violence existe de manière systématique et il serait difficile d'en estimer l'ampleur. En plus des blessures physiques, la violence peut générer des incapacités cognitives ainsi que des sentiments d'abandon, de peur et d'insécurité qui nuisent inévitablement au développement psychologique et émotionnel de l'enfant.³

Le phénomène de la violence contre les enfants n'est pas forcément considéré comme étant un problème par les populations de l'ensemble régional des Grands Lacs africains. Les quatre pays étudiés ont connu plusieurs épisodes de conflits armés, dont certains ne sont pas encore résolus. Ces épisodes ont généralisé l'usage de la violence sous diverses formes, ce qui a grandement altéré le seuil de tolérance des populations envers la violence. Certains considèrent d'ailleurs l'interdiction de faire usage de la violence contre les enfants comme un concept « étranger », qu'il devrait être permis de frapper les enfants dans les écoles et qu'il est « normal de battre les enfants ». Bien qu'il existe des pratiques et traditions qui viennent ajouter une valeur aux normes internationales, celles qui encouragent ou justifient certaines formes de violence contre les enfants, sont nécessairement condamnables. Par exemple, l'utilisation de punitions corporelles par les parents pour réprimander leurs enfants est souvent considérée

comme une pratique normale; cependant, celle-ci contrevient aux droits de l'enfant et à l'engagement du pays à faire respecter la CDE. Dans ces circonstances, il relève de l'État de sensibiliser et de conscientiser la population pour ainsi veiller à ce que l'enfant soit protégé contre toute forme de violence, châtement corporel ou traitement inhumain.

De fait, les États des Grands Lacs développent des lois, des programmes de protection et des mécanismes de suivi ciblant les violences contre les enfants. Le Rwanda a clairement énoncé l'interdiction de toute violence contre les enfants dans sa *Loi relative aux droits et à la protection de l'enfant contre toutes les violences*, promulguée en 2001. Le Rwanda s'appuie sur un ensemble de programmes de prévention de la violence ainsi que sur l'Observatoire des droits de l'enfant pour veiller à la protection des enfants et réaliser les dispositions de cette loi. La *Loi de protection de l'enfant* de la RDC et le *Code de protection de l'enfant* sont tous deux en instance d'adoption par leurs Parlements respectifs. Ils permettront de renforcer la protection des enfants contre la violence, puisque, tout comme au Burundi, l'absence de cadre juridique pour la protection de l'enfant entrave la mise en œuvre des programmes de prévention de la violence contre les enfants. Les châtements corporels contre les enfants, considérés comme des mesures disciplinaires par les enseignants et dans l'enceinte familiale, ne semblent pas être suffisamment réglemantés et condamnés pour disparaître. Tant les enseignants que les parents ne bénéficient pas de sensibilisation et de formation suffisantes en ce qui à trait aux méthodes d'éducation alternatives sur d'autres formes de mesure disciplinaires. Peu d'études permettent de mesurer l'impact des programmes de lutte contre la violence, mais il est évident que des efforts soutenus devront continuer à être menés pour éliminer la violence contre les enfants à tous les niveaux.

4.2 Les violences sexuelles

La problématique des violences sexuelles, en particulier l'abus sexuel et l'exploitation sexuelle des enfants, est très répandue dans tous les pays de la région des Grands Lacs africains. Ce sont surtout les femmes et les filles qui sont victimes des violences sexuelles, reflet d'une discrimination sexospécifique de fond existant dans chacun de ces pays. Ceci étant dit, les garçons en sont aussi les victimes, mais peu d'informations à ce sujet sont identifiées. Certains facteurs de vulnérabilité communs à chacun de ces pays, tels que les mouvements de population, la pauvreté extrême, les conflits armés et

des conditions d'hébergement en promiscuité, entre autres, rendent les filles particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle. Au Congo, la société civile parle d'une « banalisation du viol ». Le conflit dans la région du Pool a exacerbé le problème des abus sexuels et, bien que le pays se soit engagé dans un processus de paix, les abus sexuels demeurent courants. Dans le contexte du Congo, ceux-ci sont maintenant davantage commis par les civils que par les militaires, ce qui reflète une transposition d'un problème, auparavant, associé aux périodes de conflits. Ceci dit, l'exploitation sexuelle des enfants dans le cadre du conflit par le personnel militaire et policier reste très préoccupante, particulièrement en RDC. Notons à cet effet des cas d'enfants, filles et garçons, qui ont été exploités par le personnel des opérations de maintien de la paix et des organisations humanitaires. Les mesures visant à introduire des codes de conduite, à développer des activités de sensibilisation, des mécanismes de signalement et de suivi et des mesures de renvoi ont été renforcées au sein des agences onusiennes et des organisations internationales pour prévenir ce genre de crime. Diverses études menées par l'UNICEF entre 1996 et 2008, qualifient d'armes de guerre les agressions sexuelles commises à un moment ou un autre dans l'histoire des conflits violents du Burundi, de la RDC et du Rwanda.⁴ Au Rwanda et au Burundi, il ne s'agit plus d'un problème actuel puisque les conflits armés sont maintenant terminés, mais cette forme d'agression demeure présente dans la société et se commet, dans la majorité des cas répertoriés, sur des enfants. En RDC, le conflit armé actuel est caractérisé par le recours systématique et croissant des agressions sexuelles comme méthode de subjugation et de répression par les forces combattantes. D'autres formes de violences sexuelles, telles que les mutilations génitales féminines, pratiquées par certains groupes ethniques en RDC et au Congo, et les mariages forcés ou précoces qui ont lieu dans tous les pays de la région, sont le reflet de pratiques traditionnelles allant à l'encontre des droits des filles.

Devant l'ampleur du problème des violences sexuelles, les gouvernements et la société civile de chacun de ces pays ont réagi de diverses façons, et ce, avec plus ou moins de succès. L'expérience de la République du Congo est particulièrement probante. La société civile, le gouvernement et les Nations Unies ont coordonné leurs efforts autour de cette problématique pour mettre en œuvre un Observatoire sur les violences sexuelles. Le succès de cette initiative repose sur le fait qu'elle a été initiée par la communauté, dans les quartiers populaires de Brazzaville, où le problème des agressions

sexuelles est flagrant. Un système de surveillance identifie les victimes, alors que des centres d'aide juridique et des cliniques de santé les appuient à la suite des agressions. En plus d'être un mécanisme d'observation qui permettra, éventuellement, de réduire le nombre de victimes, celui-ci a permis la création d'une vaste campagne de sensibilisation de la population ayant pour but de prévenir ce phénomène. Malgré ce succès mitigé, plusieurs victimes restent dans l'ombre et un cadre législatif venant criminaliser les actes de violences sexuelles n'a toujours pas été adopté au Congo. Plusieurs organisations effectuent d'ailleurs un plaidoyer juridique et politique auprès du gouvernement pour qu'une telle loi soit mise en place. La RDC a apporté des modifications qui complètent les dispositions du *Code pénal* et du *Code de procédure pénale* en matière de violences sexuelles, de façon à prohiber et à criminaliser plus sévèrement les diverses manifestations de la violence sexuelle. Cependant, contrairement au Congo, peu de mécanismes effectifs de protection, d'identification et d'appui aux victimes permettent d'appliquer ces mesures législatives en RDC. Au Rwanda, en plus des lois criminalisant les violences sexuelles, des programmes de sensibilisation et de soutien aux victimes sont entrepris à la grandeur du pays. Cependant, le cadre législatif de protection rwandais ne peut être pleinement efficace, puisqu'une culture d'impunité perdure dans la mesure où, la plupart du temps, les auteurs d'agressions sexuelles ne sont pas dénoncés par leur entourage. Certaines cliniques d'aide juridique, telles que celle proposée par l'organisme Haguruka, aident les victimes à dénoncer les violences sexuelles et à briser ce cycle d'impunité. Ce qui fait la particularité et en partie le succès des initiatives de lutte contre les violences sexuelles du gouvernement rwandais est l'usage d'une approche basée sur le genre. En effet, le gouvernement insiste sur la question de l'égalité des genres dans l'embauche du personnel policier et dans ses programmes de scolarisation et de sensibilisation communautaire ; il encourage la représentation proportionnelle dans les institutions politiques, ce qui a pour effet de faire valoir le respect de la femme et, potentiellement, de faire diminuer les discriminations fondées sur le genre.

Les efforts entrepris par ces pays pour lutter contre les violences sexuelles sont certainement encourageants et dénotent une bonne volonté, bien que plusieurs défis se posent à l'éradication de ce problème. Certaines formes de violences sexuelles, telles que la prostitution des enfants, la pornographie mettant en scène des enfants ainsi que la traite d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle,

existent assurément dans ces pays mais demeurent très peu documentées. Afin de lutter de manière adéquate contre ces phénomènes, il importe d'en connaître l'ampleur, ce qui permettrait d'instituer des mécanismes de prévention et de sensibilisation. Par ailleurs, le Burundi, la RDC et le Rwanda ont accédé au Protocole facultatif à la CDE concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, mais n'ont toujours pas soumis de rapport au Comité des droits de l'enfant. Le Congo, pour sa part, tarde à finaliser le processus d'accession à ce protocole. La lutte contre les violences sexuelles dans chacun des pays des Grands Lacs africains permet de distinguer les composantes nécessaires pour résoudre ce problème. En conformité avec les principes du développement et de l'intérêt supérieur de l'enfant, la lutte contre les violences sexuelles comporte trois niveaux : la législation, la prestation de services de prévention et d'appui aux victimes, et enfin le contexte structurel avec, entre autres, la promotion de l'égalité des genres à tous les niveaux de la société. Lutter efficacement contre les violences sexuelles implique nécessairement de combiner ces initiatives, de porter une attention particulière aux facteurs de vulnérabilité, et de sensibiliser les filles/femmes ainsi que les garçons/hommes à ce problème.

4.3 *Les enfants associés aux forces et aux groupes armés*

Divers conflits minent l'ensemble régional des Grands Lacs africains. La géopolitique régionale a des impacts importants sur les enfants de tous les pays, puisque la nature même des conflits des Grands Lacs africains implique presque systématiquement des répercussions dans plusieurs pays voisins. Par exemple, le recrutement transfrontalier, la mobilisation des enfants réfugiés ou déplacés, ou encore les incursions dans les communautés vivant le long des frontières ont pour effet de compromettre les droits des enfants dans toute la région. Comme le tableau ci-dessous le démontre, le recrutement d'enfants au sein des groupes et des forces armés a marqué l'ensemble des conflits armés de la région des Grands Lacs africains.

	Burundi (1993-2003)	Congo (1993- 2002)	RDC (1997- présent)	Rwanda (1994 + conflit en RDC)
Nombre d'enfants associés aux forces et groupes armés	14 000	4 600	≥37 000	5 000

Sources : Burundi, *Child Soldiers Global Report* 2001; Congo et RDC, *Child Soldiers Global Report* 2008; Rwanda, rencontre entre l'IBCR et la Commission Nationale de Démobilisation, de Désarmement et de Réintégration

Tous les enfants sont vulnérables au recrutement, mais certaines catégories d'enfants, comme ceux qui sont déplacés, réfugiés ou non-accompagnés, courent des risques supplémentaires. Bon nombre de filles sont victimes de violences sexuelles. Les gouvernements de la région reconnaissent les conditions alarmantes dans lesquelles les enfants évoluent en raison des conflits, ce qui les amène à prendre des mesures pour faire en sorte que ce mode d'association prenne fin. Au niveau international, la RDC, le Burundi et le Rwanda ont ratifié le Protocole facultatif à la CDE concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Pour sa part, le Congo a déposé une loi portant sur la ratification de ce protocole au Parlement en mai 2006. Aucun des pays de la région n'a encore soumis ses rapports initiaux au Comité des droits de l'enfant au sujet de ce protocole.

Plusieurs programmes et quelques réformes législatives viennent encadrer les efforts de démobilisation et de réinsertion des enfants associés aux groupes et aux forces armés. Le gouvernement du Congo a mis en place le Haut-commissariat à la réinsertion des ex-combattants, qui assure le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR). Au total, entre 1 500 et 1800 enfants auraient été démobilisés suite à ces efforts. Le *Code de protection de l'enfant*, en attente d'adoption par le Parlement, interdirait l'enrôlement ou l'utilisation d'un enfant dans tout conflit armé et interdirait l'enrôlement d'enfants de moins de 18 ans par les forces armées. Pour sa part, le gouvernement burundais a lancé le Programme de démobilisation, de réinsertion et de réintégration, comportant un Projet spécial enfants soldats, qui permettrait de démobiliser et de réinsérer les enfants associés aux groupes et aux forces armés entre 1993 et 2003. Jusqu'à présent, 2 274 enfants ont été démobilisés et réinsérés dans leur famille. Le Burundi n'a pas encore modifié l'âge minimum pour le recrutement, qui est toujours fixé à 16 ans au lieu de 18 ans, comme le stipulent les normes internationales. Pour ce qui est du Rwanda, plusieurs efforts ont également été mis de l'avant pour faire cesser le recrutement d'enfants et pour veiller à la réinsertion des anciens enfants associés aux forces et aux groupes armés. La Constitution de 2003, ainsi que la *Loi n° 27/2001 relative aux droits et à la protection de l'enfant contre toutes les violences* adoptée en 2001, interdisent le recrutement de mineurs au sein des forces armées rwandaises. Grâce aux programmes de DDR, 2 364 enfants ont été réinsérés dans leur famille et communauté, en plus de bénéficier d'une éducation gratuite jusqu'au niveau

universitaire. L'instabilité régionale mine cependant les efforts de DDR au Rwanda. On compte d'ailleurs toujours environ 2 500 enfants rwandais associés aux forces et groupes armés dans le Nord et le Sud-Kivu en RDC. Le gouvernement du Rwanda collabore, du reste, avec la MONUC dans ses efforts de rapatriement et de réinsertion des enfants associés aux forces et aux groupes armés.

Il importe de souligner que les solutions pour lutter contre les impacts négatifs des conflits armés sur les enfants trouvent leurs racines, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau d'une stratégie régionale de paix et de prévention. Alors que peu d'enfants sont maintenant recrutés au Burundi et au Congo, le conflit dans lequel s'enlise l'est de la RDC continue de mener au recrutement et à l'utilisation de milliers d'enfants de la RDC, du Rwanda et de l'Ouganda par les groupes et les forces armés. En effet, il y aurait plus de 7 000 enfants congolais encore impliqués dans le conflit armé en RDC. Au moment d'écrire ce rapport, des enfants continuaient d'être recrutés en RDC et au Rwanda. La RDC a cependant mis en place une série de mesures juridiques dans le but de démobiliser et de réinsérer les enfants associés aux groupes et aux forces armés, ainsi que de prévenir leur recrutement. On peut citer, par exemple, des stipulations dans sa nouvelle Constitution, des clauses de protection incluses dans la *Loi portant sur l'organisation générale de la défense et des forces armées*, la ratification des Principes de Paris, et le mécanisme de surveillance et d'évaluation sur les violations des droits de l'enfant dans les conflits armés, en vertu de la Résolution 1612 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Par le biais de diverses commissions gouvernementales, jusqu'à présent, le processus de DDR a permis de démobiliser plus de 30 000 enfants en RDC depuis 2005.

Nombreux sont les défis qui se posent au cours des programmes de DDR. Parmi ces difficultés figurent les distances considérables séparant les lieux de démobilisation et les lieux de réinsertion, les difficultés à offrir des alternatives viables au niveau économique à ces enfants alors que la région est en reconstruction et connaît un taux de chômage alarmant, la difficulté à rejoindre les filles associées aux groupes et aux forces armés et à protéger leurs droits, et le fait que les enfants dont la réinsertion est un échec se retrouvent souvent parmi les autres catégories d'enfants vulnérables, comme les enfants vivant dans la rue, les enfants en conflit avec la loi et les enfants travailleurs. Plusieurs enfants retournent dans leur communauté sans bénéficier d'assistance et ne sont pas enregistrés dans les programmes de DDR. À titre d'exemple, en RDC se sont entre 11 000 et 30 000

enfants impliqués dans les conflits qui seraient considérés comme s'étant « auto démobilisés ». De même, les stratégies de prévention restent encore insuffisantes pour mettre fin au recrutement et au ré-recrutement d'enfants, et pour développer des capacités et des moyens efficaces pour protéger les enfants et les communautés contre les impacts des conflits. Il importe aussi de ne pas limiter la compréhension de l'impact des conflits armés seulement sur les enfants associés aux groupes et aux forces armées, puisqu'un nombre encore plus important d'enfants souffrent directement des conséquences du conflit au sein des communautés locales et des populations de déplacés et de réfugiés. Les initiatives pour remédier aux répercussions des conflits sur les enfants passent par la prise en compte de ces enfants, comme le font aujourd'hui bon nombre de programmes inclusifs en RDC, qui ciblent les anciens enfants associés aux groupes et aux forces armées sans pour autant limiter l'accès aux programmes pour ces derniers. Il est intéressant de noter que plusieurs initiatives ont été mise en place pour permettre de briser le cycle d'impunité en RDC. Notamment, la signature du Traité de Rome en 2002, a permis l'inculpation de trois « Seigneurs de guerre » congolais pour crime de guerre à la Cour pénale internationale.⁵ De plus, la Résolution 1612, susmentionnée, prévoit des mesures strictes suite au signalement de six types de violations des droits de l'enfant, soit le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, le meurtre et la mutilation d'enfants, le viol d'enfants et les autres violences sexuelles à l'égard des enfants, le refus d'autoriser les organisations humanitaires à accéder aux enfants, les attaques contre des écoles et des hôpitaux, et l'enlèvement d'enfants.⁶ En somme, l'association des enfants aux groupes et les forces armées demeurent une source d'inquiétude pour tous les pays de la région. Les réformes législatives et les divers programmes de DDR ont toutefois aidé à faire connaître les normes internationales. Sans une paix durable dans la région, les enfants ne cesseront d'être ciblés par les recruteurs et de subir les premiers contrecoups des conflits.

4.4 Les enfants en conflit avec la loi

L'article 37 de la CDE stipule que les mineurs en conflit avec la loi doivent jouir de protection et de procédures particulières. Parmi celles-ci figurent la condamnation à l'emprisonnement comme dernier recours, pour une période aussi courte que possible, l'interdiction de l'usage de châtiments corporels en tant que sentence, le droit à une assistance juridique adéquate, la séparation des enfants des adultes lors de l'incarcération et un jugement selon la

loi prenant en considération l'âge de l'enfant. Bien que chacun des pays de la région des Grands Lacs africains ait entrepris certaines réformes législatives ou changements de procédures afin d'améliorer la mise en œuvre de ces stipulations, plusieurs lacunes demeurent et entravent le respect de cet engagement international dans chacun des quatre pays étudiés. Seule la République du Congo fixe l'âge de la majorité pénale à 18 ans, bien que, dans certaines circonstances, les mineurs âgés de plus de 13 ans soient passibles d'une condamnation pénale dans ce pays. En RDC, l'âge de la majorité pénale est fixé à 16 ans, alors qu'il est de 14 ans au Rwanda et de 13 ans au Burundi. Ainsi, plusieurs mineurs se retrouvent dans les centres pénitenciers de ces pays, en raison de l'absence d'alternatives et d'une mauvaise connaissance au sein du personnel juridique des prérogatives en matière de justice juvénile. Le Congo et le Rwanda ont créé des audiences spécialisées pour les mineurs au sein des grandes instances, ce qui n'est pas encore le cas au Burundi et en RDC. À l'heure actuelle, aucun des pays n'avait de juge pour mineurs. Il est à noter que les magistrats et le personnel pénitencier ne sont pas suffisamment formés sur les principes de justice pour mineurs, bien que, dans chaque pays, le gouvernement, la société civile et des organismes internationaux mènent des formations à cet effet. Les quatre pays étudiés travaillent à faire en sorte que les enfants soient séparés des adultes lors de leur détention. Néanmoins, peu de centres de détention pour mineurs existent à l'heure actuelle. Ainsi, la séparation des enfants et des adultes se fait au sein des centres pénitenciers, ce qui rend, en pratique, la séparation difficile, en raison des espaces restreints, de la population carcérale qui dépasse les capacités d'accueil des prisons et du manque de sensibilisation sur ces questions au sein des instances carcérales. La RDC et le Burundi ont proposé des projets de lois ou des réformes législatives qui sont actuellement en instance d'adoption devant le Parlement, tels que la *Loi de protection de l'enfant* en RDC et la *Loi portant sur la protection de l'enfance délinquante* et le projet de réforme du *Code pénal*. Si ces réformes sont adoptées, elles viendraient notamment alléger les peines contre les enfants et fixer l'âge de majorité pénale à 18 ans.

Par ailleurs, certaines pratiques, dans le traitement des dossiers des enfants en conflit avec la loi et à l'intérieur des centres pénitenciers, semblent problématiques. Plusieurs mineurs doivent attendre de longues périodes pour que leur dossier soit étudié par les magistrats, et ils n'ont pas toujours recours à une représentation juridique adéquate. En outre, plusieurs enfants en conflit avec la loi ne

possèdent pas de carte d'identité, n'ayant pas été enregistrés au registre civil à la naissance. Il devient alors difficile pour les magistrats de faire respecter l'âge de majorité pénale et, par conséquent, il arrive que des enfants, dont on estime à tort qu'ils ont atteint l'âge de la majorité pénale, soient indument incarcérés dans certains centres pénitenciers. Les enfants incarcérés au Burundi connaissent des situations particulièrement difficiles, telles que celles dont font état les rapports émis par Human Rights Watch, ainsi que d'une association locale. Malgré le travail de plaidoyer que ceux-ci effectuent, les impacts sont limités. Par ailleurs, la question des enfants victimes et témoins de crime reste peu documentée dans la région, et il est donc difficile de dresser un portrait probant de leur situation ou de l'aide qui leur est apportée.

Une autre problématique émerge dans les centres pénitenciers des pays francophones des Grands Lacs africains : lorsque les mères sont incarcérées elles peuvent y entrer avec leurs jeunes enfants. Or, ces enfants vivent dans les mêmes conditions que l'ensemble des prisonniers, avec un accès restreint aux soins de santé, à un apport nutritif adéquat et à l'éducation. Bon nombre d'entre eux demeurent incarcérés tout au long de la sentence de leur mère, faute de solutions alternatives, ce qui constitue une violation grave du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son droit à un développement harmonieux.

Des réformes législatives, et en particulier des améliorations quant aux pratiques concrètes dans les centres pénitenciers, se font encore attendre pour que les enfants en conflit avec la loi puissent être protégés, en conformité avec leurs engagements internationaux en matière de justice juvénile. Notons que la région tarde encore à mettre en place des actions concrètes de prévention pour éviter que des enfants n'aient à faire face à la justice. En dépit des difficultés à faire valoir les droits des enfants en conflit avec la loi, et bien qu'aucun des quatre pays n'ait développé un système de justice pour mineurs détaillé et complet, certaines protections pour mineurs au sein du système juridique sont mises de l'avant, telles que les audiences spécialisées pour enfants au Rwanda et au Congo, des peines allégées pour les mineurs dans tous les pays ainsi qu'un effort pour tenter de séparer les mineurs des adultes au sein des prisons.

4.5 Les enfants orphelins et les enfants vivant dans la rue

L'un des principaux facteurs de vulnérabilité pour les enfants de la région des Grands Lacs africains est le fait de se retrouver sans

Faire des droits de l'enfant une réalité dans les Grands Lacs africains

parents ou sans tuteur légal adéquat, que se soit à la suite du décès d'un ou des deux parents, de la séparation de leurs parents ou tuteur en raison d'un déplacement ou lorsqu'ils se retrouvent dans la rue, il est estimé qu'entre 6,17 et 8,37 millions d'enfants seraient orphelins dans la région.

	Burundi	Congo	RDC	Rwanda	Total
Nombre d'enfants orphelins	842 000	304 000	Entre 4.2 et 6.4 millions	820 000	Entre 6.17 et 8.37 millions d'enfants

Sources : **Burundi**, Rencontre entre l'IBCR et l'UNICEF section de la protection, Bujumbura, Burundi, septembre 2008; **Congo**, Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration Économique et le NEPAD, *Enquête démographique et de santé du Congo 2005*; **RDC et Rwanda**, UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 2008*

Notons toutefois que des critères différents sont utilisés par divers acteurs pour identifier les orphelins ; certains acteurs considèrent un enfant orphelin dès que l'un de ses parents est décédé, alors que d'autres le catégoriseront de cette façon seulement si l'enfant est totalement dépourvu d'aucun membre de sa famille, même élargie. Ce flou n'aide en rien à cerner précisément l'ampleur et les besoins de ces enfants. Ceci étant dit, les enfants orphelins sont reconnus par les gouvernements des quatre pays comme nécessitant une protection particulière adaptée à leurs besoins spécifiques et qui reflète l'intérêt supérieur de l'enfant. Plusieurs méthodes de prise en charge des enfants orphelins et de remplacement de famille sont employées dans la région des Grands Lacs africains. Celles-ci s'appuient traditionnellement sur les structures familiales élargies, qui sont à la source du soutien naturel entre individus dans les pays étudiés. Devant les nombreux décès liés aux conflits et aux suites du VIH/sida, on constate un certain effondrement des structures familiales traditionnelles, laissant un vide au niveau de l'appui aux enfants orphelins et vulnérables. Face à cet effondrement, il existe de nombreux cas d'abus et d'exploitation contre ces enfants dans leur famille de remplacement. Des milliers d'enfants sont maintenant à la tête de foyers et doivent travailler pour subvenir aux besoins de leurs frères et sœurs et de leurs propres enfants, souvent au détriment de leur propre éducation. D'autres se retrouvent dans la rue, ayant quitté leur foyer de manière volontaire ou non, ou n'ayant plus de famille. Les pays de l'ensemble régional des Grands Lacs africains ont développé ou développent actuellement des politiques, des plans d'action et des lois pour encadrer les initiatives du gouvernement

pour les enfants orphelins. Le Rwanda met en place une politique nationale pour les orphelins et les enfants vulnérables qui guide les programmes et actions d'appui à ce groupe d'enfants. Pour sa part, le Congo s'appuie sur le Cade stratégique pour l'enfance vulnérable afin d'encadrer ses programmes et ses activités venant en aide aux enfants vulnérables. Par ailleurs, au Burundi et en RDC, de telles politiques se font toujours attendre.

Les gouvernements et la société civile de chacun des quatre pays étudiés interviennent donc pour veiller au respect des droits des enfants orphelins en tentant de combler le manque de ressources, tant humaines que matérielles, dans l'environnement immédiat de l'enfant. Ce vide mène les gouvernements et les communautés à revoir leurs mécanismes de soutien. Les gouvernements du Congo et de la RDC développent des centres de placement des enfants orphelins, mais leur fonctionnement ne fait pas l'objet de normes nationales qui régulariseraient le type de prise en charge et les soins offerts à ces enfants. Les gouvernements du Burundi et du Rwanda semblent préconiser davantage des méthodes de remplacement familial ou d'appui aux orphelins fondées sur une approche communautaire. Ainsi, la société civile et les gouvernements locaux appuient les enfants orphelins et vulnérables, notamment en couvrant les frais pour les fournitures scolaires et en formant les enfants à des métiers. Dans tous les pays de l'ensemble régional, un travail important est mené par les ONG et les associations religieuses, qui mettent en place des maisons d'accueil pour les enfants orphelins. Plusieurs enfants sont d'ailleurs adoptés à l'étranger. Il importe cependant d'offrir des alternatives à l'institutionnalisation favorisant l'épanouissement de l'enfant et sa participation aux décisions qui l'affectent.

Quelques initiatives en matière de prise en charge des enfants vivant dans la rue émergent dans la région. En effet, les quatre pays préconisent la réunification familiale des enfants vivant dans la rue, lorsque cela s'avère possible. Au Burundi, au Congo, en RDC et au Rwanda, des centres de réinsertion pour les enfants vulnérables font le pont entre la vie dans la rue et la réunification avec la famille. Outre le programme *Nkundabana* (j'aime les enfants) qui a déjà été présenté dans la section «participation de l'enfant», l'ONG Save the Children a développé une initiative novatrice venant en aide aux enfants orphelins et aux enfants vivant dans la rue en RDC. En effet, plus de 150 Comités de protection de l'enfant et 35 clubs ont été mis en place dans divers centres urbain du pays pour informer ces

enfants de leurs droits. Malgré ces efforts, de nombreux enfants vivant dans la rue ne sont pas rejoints par ces programmes et initiatives. Notons aussi un manque de personnel qualifié pour appuyer et offrir des soins à ces enfants.

Somme toute, les gouvernements de la région accordent une place importante à la problématique des enfants orphelins et des enfants vivant dans la rue. En plus de l'appui direct aux enfants orphelins et vulnérables, les gouvernements gagneront à poursuivre leurs efforts à tous les niveaux de développement afin de s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité inhérents aux enfants, ce qui est intrinsèquement relié à l'atteinte de l'ensemble des objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies.

4.6 Les enfants affectés par le VIH/sida

La pandémie du VIH/sida en Afrique et son impact sur les enfants sont assurément l'un des problèmes les plus médiatisés du continent. Outre le fait qu'il s'agit d'un problème de santé publique, la protection des enfants contre le VIH, l'appui aux enfants séropositifs et l'encadrement des enfants devenus orphelins suite à ce virus sont des questions de sécurité humaine, qui appellent des réponses au niveau de la protection. En plus de ses conséquences directes sur la santé et sur le mode de vie des enfants, le virus a un impact énorme sur l'économie du pays. Les enfants de la région des Grands Lacs africains n'auront pas échappé à cette épidémie qui affecte actuellement au-delà de 1.2 million d'enfants de manière directe dans la région, selon des estimations de l'UNICEF :

	Burundi	Congo	RDC	Rwanda	Total
Nombre d'enfants âgés de 0 à 14 ans vivant avec le VIH/sida*	20 000	15 000	110 000	27 000	172 000
Nombre d'orphelins à la suite du décès de leur parent en raison du VIH/sida**	120 000	110 000	680 000	210 000	1 120 000

* Sources : **Burundi** : UNAIDS, WHO, UNICEF, *Burundi : Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS and Sexually Transmitted Infections* ; **Congo**, *Rapport du Congo relatif à la position commune africaine sur les enfants* ; **RDC**, Programme National Multisectoriel de Lutte contre le VIH/sida de la République démocratique du Congo, *Rapport national de suivi de la mise en œuvre de la déclaration d'engagement des chefs d'État de gouvernement sur le VIH/sida (UNGASS)* ; **Rwanda**, Commission Nationale de Lutte contre le sida

** Source : UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 2008*

Certaines catégories d'enfants sont davantage exposées au virus, telles que les enfants déplacés qui vivent en promiscuité et qui ne bénéficient pas des mécanismes habituels de protection, les filles et parfois même les garçons qui sont victimes de violences sexuelles, les enfants en situation économique précaire qui sont réduits à être exploités pour survivre, et les enfants nés de mères séropositives. Ces facteurs de vulnérabilité, entre autres, sont présents dans tous les pays des Grands Lacs africains, à divers degrés.

Devant l'ampleur des problèmes découlant de la pandémie du VIH/sida, la protection des enfants est essentielle. Les gouvernements du Burundi, du Congo, de la RDC et du Rwanda ont mis en place des structures d'identification et d'appui aux personnes séropositives et de prévention de la transmission du VIH. Chacun des pays présentés dans ce rapport a mis en place une Commission de lutte contre le VIH, qui travaille de près avec le Ministère de la Santé dans ses efforts de prévention contre le VIH et de soutien aux enfants atteints du VIH/sida. Les gouvernements de ces quatre pays assurent la gratuité des traitements rétroviraux pour les enfants et les mères séropositives et pour la prévention de la transition de la mère à l'enfant, moyennant certaines conditions d'admissibilité. La couverture nationale de prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant (PTME) n'est cependant que de 5% au RDC, ce qui dénote des difficultés importantes au niveau de la sensibilisation de la communauté au dépistage et à l'existence de ce service. Le programme de traitements antirétroviraux au Rwanda offre d'ailleurs la plus grande couverture par personne séropositive en Afrique subsaharienne. Afin de contrer le problème du VIH, le gouvernement rwandais met en place des programmes et des campagnes de sensibilisation, ainsi que la gratuité des services antirétroviraux, qui auront comme effet de faire diminuer la propagation du virus, une première dans la région et une source de fierté.

Si la gratuité des traitements antirétroviraux pour les personnes infectées est un pas important dans la lutte contre le VIH dans la région des Grands Lacs africains, les interruptions de traitements en raison de ruptures de stock, l'adhérence incomplète et irrégulière des patients aux médicaments et la difficulté à rejoindre les populations représentent les principaux défis à une prise en charge effective des personnes séropositives. De même, plusieurs personnes, et en particulier les enfants, ne connaissent pas leur statut sérologique, d'où

l'importance de sensibiliser les populations et de briser les tabous qui mènent inévitablement à la discrimination des personnes séropositives dans ces pays. Un travail important de sensibilisation se fait à même la communauté par la société civile et dans les écoles. Les enfants sont appelés à participer aux nombreux clubs anti-VIH qui existent, dans lesquels ils discutent des enjeux entourant le VIH. Plusieurs mécanismes, tant familiaux que communautaires, sont mis en place pour venir en aide aux enfants devenus orphelins suite au décès d'un ou de leurs deux parents en raison du VIH/sida. Tel que mentionné dans la section précédente, ces sociétés préconisent des mécanismes de remplacement familiaux et de soutien communautaire.

Les efforts entrepris par les gouvernements et par la société civile pour réduire le nombre de cas de transmission du VIH et pour soutenir les familles affectées dans la région des Grands Lacs africains sont importants. Le Rwanda est cependant le seul pays à avoir réussi à ralentir la progression du virus. Les programmes et les structures mis en place correspondent aux priorités de la communauté internationale et sont le reflet d'une inquiétude qui est partagée par le Comité des droits de l'enfant. Néanmoins, les résultats demeurent en deçà des espérances, compte tenu du temps et des ressources consacrés à l'éradication de ce problème par le gouvernement et la société civile, au détriment, parfois, d'autres causes tout aussi pressantes.

5. La sensibilisation sur les droits des enfants

Dans ces quatre pays francophones des Grands Lacs africains, plusieurs initiatives de sensibilisation aux problématiques de développement et à certains droits de la personne sont engagées. Pourtant, peu de ces initiatives sont menées afin de mettre en valeur la Convention relative aux droits de l'enfant. La CDE demeure largement méconnue par les enfants, ainsi que par la population en général et par les acteurs amenés à prendre des décisions à leur égard, comme les politiciens, les magistrats et les enseignants. Il est essentiel que les enfants connaissent leurs propres droits pour mieux les comprendre et cerner les responsabilités qui en découlent. De même, les adultes doivent connaître la CDE pour pouvoir la respecter et la faire respecter. Néanmoins, il existe des campagnes de sensibilisation axées sur des dimensions spécifiques des droits de l'enfant, comme les campagnes contre la discrimination fondée sur le genre. Cependant, il n'en demeure pas moins que la CDE ne fait pas l'objet

d'une sensibilisation généralisée, régulière et intégrée. Dans ses observations finales, le Comité des droits de l'enfant était d'ailleurs préoccupé par le manque de diffusion de la CDE et par le manque de connaissance flagrant à l'égard des droits de l'enfant.

Au Congo, peu semble être proposé pour améliorer les connaissances des droits de l'enfant. Le Burundi et la RDC proposent quelques initiatives et laissent place à une certaine amélioration quant à la diffusion de la CDE. Par exemple, grâce à la société civile burundaise, la CDE est distribuée à certains enfants vulnérables, alors qu'en RDC, le Conseil national de l'enfant a distribué des modules de formation sur les droits des enfants. En revanche, au Rwanda, on dénote une meilleure diffusion de la CDE chez les enfants. Ainsi, à travers les Sommets des enfants, les jeunes rwandais peuvent exprimer leurs préoccupations et discuter de leurs droits. Ce dialogue a d'ailleurs inspiré la politique de gratuité de l'éducation primaire et l'élaboration de lois concernant les enfants. Dans l'ensemble de ces pays, l'UNICEF crée des brochures, des textes de présentation et d'information sur la CDE, qui sont distribués dans les écoles pour sensibiliser les enfants à leurs droits. Dans les quatre pays, les ONG jouent un rôle considérable dans l'amélioration des connaissances des droits des enfants, notamment par la distribution du texte de la CDE aux enfants et par la tenue d'activités favorisant la discussion autour du thème des droits de l'enfant.

De nombreux efforts restent à faire dans l'ensemble des Grands Lacs africains, particulièrement dans les régions plus éloignées des grands centres urbains, pour que les droits de l'enfant soient connus, compris et intégrés au développement des sociétés. Les rassemblements jeunesse et les clubs pour enfants et jeunes sont particulièrement prometteurs, puisqu'à cette occasion, les enfants sont rassemblés autour de thématiques inspirées de la CDE dans un contexte convivial. Ceci étant dit, les écoles gagneraient certainement à promouvoir les droits de l'enfant à travers leur curriculum et la formation des enseignants. Le milieu scolaire a, certes, un grand rôle à jouer à cet effet, mais le faible taux de fréquentation au niveau secondaire fait en sorte qu'il importe également de mettre sur pied des activités de diffusion des droits de l'enfant à ces millions d'enfants qui évoluent en dehors du contexte scolaire. La connaissance que les enfants ont de leurs droits va de pair avec une participation efficace des enfants, de sorte que ceux-ci s'impliquent activement dans la création de projets et de programmes qui les concernent directement. La connaissance des droits ne doit pas être

réservée seulement à une minorité de personnes mais à tous les individus, et plus particulièrement aux enfants.

6. La société civile

La société civile des quatre pays étudiés de la région des Grands Lacs africains joue un rôle primordial dans la protection et au développement de l'enfant. De nombreuses associations, groupes religieux et des ONG locales œuvrent dans presque tous les domaines de protection et du développement de l'enfant. La société civile complète les efforts du gouvernement, et dans certains cas, elle pallie les écarts dans sa programmation auprès de ces derniers. Les organismes de la société civile sont souvent proches des populations, ce qui accroît leur connaissance des nuances dans les enjeux touchant les enfants et leur permet d'agir aux premiers plans. En principe, la société civile joue un rôle important pour surveiller les actions du gouvernement dans la promotion et la protection des droits de l'enfant. Parmi les nombreux secteurs d'intervention, la société civile de la région des Grands Lacs africains joue un rôle prépondérant auprès des enfants orphelins et des enfants touchés par le VIH.

Malgré le dynamisme remarquable de la société civile, cette dernière rencontre de nombreux défis qui freinent ses élans. D'abord, plusieurs organisations de la société civile admettent connaître des difficultés financières. L'obtention de financements dicte plusieurs des activités de la société civile, bien que certaines associations opèrent presque sans budget. Le manque de financements dans certains secteurs d'activités pousse certaines ONG à opérer avec un budget très restreint ou à réorienter leur mandat afin de se conformer aux exigences des bailleurs de fonds. Cela explique que l'afflux de financement pour les programmes de prévention du VIH/sida ou pour appuyer les enfants orphelins, par exemple, se traduit en un nombre considérable d'associations et d'organismes voulant œuvrer dans ces secteurs. D'autre part, certaines organisations peuvent être confrontées à des divergences idéologiques avec les gouvernements, ce qui affecte inévitablement leur travail. Dans ces circonstances, certaines organisations expriment des difficultés à s'épanouir pleinement, alors qu'elles doivent se conformer aux exigences du gouvernement. On ne peut véritablement parler de dialogue avec le gouvernement, dans la mesure où les États ne travailleront qu'avec les organisations qui appuient leurs politiques. Le rôle de surveillance de la société civile s'en trouve donc généralement compromis, ou, à tout le moins, restreint. Notons aussi que beaucoup d'ONG de la

région ont une affiliation politique, alors que des membres de leur Conseil d'administration ou de leur personnel figurent parmi les hauts-placés du gouvernement et des partis politiques. Cela pose problème quant à l'indépendance de ces organisations et à leur statut de société « civile ». De même, plusieurs organisations, tant locales qu'internationales, doivent réorienter leur mandat en fonction des priorités des bailleurs de fonds, au détriment, souvent, de leur mission initiale, ce qui peut avoir des répercussions directes sur les enfants avec lesquels elles travaillent. Enfin, notons aussi le fait que la société civile connaît un certain manque de coordination dans ses activités, qui reflète en partie le manque de coordination des activités du gouvernement, des Nations Unies et des bailleurs de fonds. Ce problème de coordination peut également être associé, partiellement, au grand nombre d'ONG existant dans ces pays et aux difficultés de financement qu'elles rencontrent. La compétition entre ONG reste très importante et la collaboration entre organisations reste plutôt de l'ordre de l'exception. Des réseaux de coordination émergent toutefois au sein de certains secteurs d'activités. À titre d'exemple, 35 centres pour personnes vivant avec un handicap au Rwanda se sont regroupés pour partager leurs expériences communes et pour échanger de l'information. Au Burundi, ce sont plus de 250 membres de la société civile qui coordonnent leurs activités dans le domaine des droits de la personne. En RDC, un réseau de 43 associations d'éducateurs et d'enfants vivant dans la rue a été mis en place à Kinshasa afin d'effectuer un plaidoyer auprès du gouvernement sur la situation des enfants vivant dans la rue. Malgré ces défis, la société civile contribue considérablement à la protection et au développement de l'enfant dans l'ensemble de la région.

7. La conclusion

L'analyse de l'expérience de mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant des quatre pays francophones des Grands Lacs africains ici étudiés, soit le Burundi, la République du Congo, la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda, permet d'avoir une vue d'ensemble des progrès réalisés et des défis communs à l'ensemble régional en ce qui a trait à la promotion et à la protection des droits de l'enfant. Même si la région fait plus souvent qu'autrement parler d'elle, en raison de ses crises humanitaires répétées et des divers conflits armés qui la touchent, il convient de souligner les efforts entrepris et les progrès pour faire des droits de l'enfant une réalité régionale. Au moment de la ratification de la

CDE, chacun de ces pays vivait un conflit armé, et le cadre légal qui régissait la protection de l'enfant n'en était encore qu'au stade embryonnaire. Depuis les dernières observations finales émises par le Comité des droits de l'enfant, les gouvernements de ces pays ont entrepris des efforts importants pour que leur engagement envers la CDE se concrétise sous forme de lois, de programmes, de politiques et de plans d'actions pour encadrer le développement et la protection de l'enfant. Alors que plusieurs analystes se penchent sur les problèmes rencontrés par chaque pays, il est intéressant de poser un regard sur l'ensemble des initiatives entreprises à l'échelle régionale pour faire émerger les initiatives particulièrement probantes, qui font la promotion des droits de l'enfant de manière singulière. Il existe un potentiel réel dans la région des Grands Lacs africains pour que ces expériences positives puissent être transposées et adaptées au contexte spécifique des autres pays de la région, de manière à créer une synergie régionale, tout en maximisant l'utilisation des ressources disponibles.

Le Burundi

L'une des initiatives les plus importantes entreprises par le gouvernement Burundais en matière de protection des droits de l'enfant depuis les dernières observations du Comité des droits de l'enfant est l'adoption de réformes au *Code pénal* en novembre 2008. Celles-ci amorcent des changements importants en matière de protection des enfants. En vertu de ces réformes, l'âge de la majorité pénale est passé de 13 à 15 ans, les peines contre les mineurs ont été atténuées et les sanctions prévues contre les individus qui commettent des agressions sexuelles contre des enfants ont été alourdies. Ces réformes proposent également une définition du viol conforme aux normes internationales. De plus, la peine de mort a été abolie, ce qui constitue une protection importante pour l'ensemble de la population. Ces réformes ont été accueillies, par la société civile burundaise et par la communauté internationale, comme un progrès important et une preuve de bonne volonté de la part du gouvernement. Puisque ces réformes n'ont que récemment été adoptées, il est encore difficile d'en mesurer l'impact. Il est à espérer que ces changements seront adoptés en conjonction avec des formations et des efforts de sensibilisation des autorités pénitentiaires et de la justice.

Le Burundi reste parfois dans l'ombre de son voisin du Nord, le Rwanda, connu pour le conflit ayant donné lieu au génocide de 1994. En 1993, le Burundi a pourtant vécu un conflit dont les impacts se

font encore sentir aujourd'hui. La déstabilisation des services sociaux a entraîné des conséquences néfastes sur la santé des enfants, sur leur niveau de scolarisation et sur leur accès à l'eau potable, pour ne citer que ces exemples. Le Burundi bénéficie d'un appui important de la part des bailleurs de fonds internationaux, des Nations Unies et des ONG internationales. Après la fin des hostilités en 2001, le Burundi a donc entrepris la tâche colossale de rebâtir le pays. Toutefois, le cas du Burundi ne génère pas autant d'intérêt que celui du Rwanda, et le pays ne semble donc pas profiter du même suivi et de la même pression pour améliorer la situation de ses enfants. Il est donc difficile de distinguer une initiative dans les domaines du développement et de la protection de l'enfant au Burundi qui se démarque particulièrement de celles entreprises dans les autres pays de la région. Ceci étant dit, le Burundi a engagé un effort important de promotion du droit à la santé depuis la publication des dernières observations finales du Comité des droits de l'enfant en 2001, qu'il importe de souligner. L'engagement du Burundi à faire respecter le droit à la santé a été renforcé grâce au décret présidentiel de 2006, qui institue la gratuité des soins de santé pour tous les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes. Bien que le pays connaisse des difficultés à mettre en œuvre ces politiques de gratuité, il n'en reste pas moins que ce sont des mesures cruciales à la promotion des droits de l'enfant. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de cette politique, mais l'afflux de nombreux enfants aux centres de santé du pays laisse présager qu'il pourrait y avoir une amélioration de l'état de santé des enfants dans les années à venir.

La République du Congo

La République du Congo réalise des progrès importants dans la mise en œuvre de la CDE, notamment par une amélioration remarquable des services de santé et d'éducation. Depuis les dernières observations finales du Comité en 2006, un des progrès les plus importants pourrait être son engagement pour la promotion du droit à l'éducation. L'engagement du Congo à faire respecter le droit à l'éducation, tel que stipulé dans sa Constitution, a été renforcé grâce au décret présidentiel de 2007, qui institue la gratuité de l'éducation primaire de base pour tous les enfants. L'UNICEF a appuyé le gouvernement pour que celui-ci crée de nouvelles écoles, mette en place des écoles « amies des enfants » et offre des formations d'appoint aux professeurs. Les résultats sont encourageants, puisque 97% des femmes et 98% des hommes sont désormais alphabétisés, et 91% des garçons et 84% des filles sont scolarisés.

De plus, le Congo se démarque dans sa réponse au problème grandissant des agressions sexuelles contre les enfants par la mise en place de l'Observatoire contre les violences sexuelles, initié en 2006 par une organisation de la société civile, et chapeauté ensuite par le gouvernement en septembre 2008. Ce mécanisme d'observation permet d'identifier les victimes au niveau communautaire afin de leur offrir les services médicaux, légaux et psychologiques nécessaires. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette mesure, il est attendu qu'il sera possible d'identifier davantage de victimes de violences sexuelles, et de leur permettre d'accéder aux services.

Outre ces améliorations, un projet de loi pour la protection des peuples autochtones, qui demeurent victimes de certaines discriminations, allant parfois jusqu'à une exploitation économique, est grandement attendu. En effet, dans un effort entrepris pour redresser cette situation, le gouvernement du Congo, en collaboration avec la société civile, a entamé un processus de réflexion quant à leur situation qui a mené à l'élaboration du projet de *Loi sur la promotion et la protection des peuples autochtones*. Cette loi attendue est la première dans la région à protéger spécifiquement les droits des peuples autochtones. Les enfants autochtones bénéficieraient ainsi de protection singulière. De plus, le *Code de protection de l'enfant*, en instance d'adoption devant le Parlement, est également grandement attendu par l'ensemble des acteurs dans ce domaine, puisque celui-ci proposera des lignes directrices vers une protection complète de tous les droits de l'enfant.

La République démocratique du Congo

Malgré les conflits qui perturbent la population du pays et qui ont un effet particulièrement dévastateur sur la santé et la sécurité des enfants, la RDC effectue quelques progrès dans le domaine de la protection des enfants depuis la publication des dernières observations du Comité des droits de l'enfant en 2001. La problématique de l'association des enfants aux conflits armés découle de circonstances éphémères qui engendrent des formes de négligence des droits des enfants. Ce problème subsiste malgré la mise en place de mécanismes juridiques de protection de l'enfant et malgré les initiatives pratiques de désarmement, démobilisation et réintégration, qui sont pourtant prometteuses. En effet, le gouvernement de la RDC crée un cadre de protection légale des enfants par le biais de l'adhésion au mécanisme de surveillance sur les violations graves des droits des enfants dans les conflits armés en vertu de la Résolution 1612 du Conseil de sécurité des Nations Unies, par le biais de la mise

en place de la *Loi 04/023 du 12 novembre portant organisation générale de la défense et les forces armées*, de l'adoption du Protocole facultatif à la CDE concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et enfin par le biais de la ratification du Traité de Rome, qui permet de faire comparaître des auteurs présumés de crimes de guerre devant la Cour criminelle internationale. La Commission nationale de désarmement, démobilisation et réintégration, mise en place en 2003, a facilité la création du programme de désarmement, démobilisation et réintégration en 2004, qui a permis la démobilisation de plus de 30 000 enfants. La RDC doit la réussite relative de ce programme à la stratégie employée, qui ciblait trois niveaux d'action : empêcher le recrutement, le ré-recrutement ou l'association d'enfants aux forces et aux groupes armés, démobiliser les enfants associés aux forces et aux groupes armés, et mettre fin à l'impunité de ceux qui ont amené des enfants à s'associer aux groupes et aux forces armés.

Les violences sexuelles, commises en grande majorité contre les femmes en RDC, et en particulier les agressions sexuelles utilisées comme armes de guerre, génèrent la consternation de la population et de la communauté internationale. En réponse à ces inquiétudes, le Président de la République, a promulgué deux lois en juillet 2006 qui complètent et modifient le *Code pénal* et le *Code de procédure pénal* pour alourdir les sanctions contre les auteurs de violences sexuelles.⁷ Ces révisions législatives criminalisent certains gestes à caractère sexuel, alourdissent les peines pour les cas d'agressions sexuelles commises contre les mineurs, et adoptent une définition du viol conforme aux normes internationales. Le Plan d'action pour la prévention et la réponse aux violences faites aux femmes, aux jeunes et aux enfants a été mis en place pour guider l'application de cette loi.⁸ Ces initiatives juridiques, tant au niveau international que national, sont importantes pour combattre le problème de la violence et des agressions sexuelles qui touchent trop souvent les enfants de ce pays.

Un des progrès les plus importants dans le domaine des droits de l'enfant en RDC est cependant sur le point d'être réalisé. En effet, la promulgation grandement attendue de la *Loi de protection de l'enfant* offrira un cadre législatif complet à la protection de l'enfant. Grâce à cette loi, les actes de violence contre les enfants, que se soit dans le cercle familial ou dans les écoles, seront sévèrement punis. La loi, qui interdit formellement l'utilisation de punitions corporelles à l'école, sera d'ailleurs une première dans la région. Si cette clause est adoptée telle que présentée, toutes les méthodes du système éducatif devront être modifiées afin de donner aux enseignants des solutions

alternatives aux punitions corporelles. Pour la première fois dans la région, l'ensemble des droits relatifs à la protection de l'enfant sera regroupé sous une même loi. Cette loi promet donc d'aider la RDC à atteindre ses objectifs de protection de l'enfant et à mieux encadrer le développement de l'enfant. À ce titre, il est à espérer que la promulgation de cette loi se fera prochainement.

Le Rwanda

Le Rwanda se démarque à travers de multiples réalisations en ce qui a trait à la promotion et à la protection des droits de l'enfant, depuis la fin des conflits violents en 1994, mais aussi depuis les observations finales du Comité des droits de l'enfant en 2004. À la suite du génocide de 1994, le Rwanda a eu la tâche énorme de rebâtir le pays et réinstaurer l'unité nationale. Bien que plusieurs initiatives aient été mises en place pour assurer une meilleure application des principes de la CDE, quelques initiatives se démarquent comme étant particulièrement novatrices et pertinentes pour l'ensemble des pays francophones de la région des Grands Lacs africains. Notamment, la *Loi relative aux droits et à la protection de l'enfant contre les violences*, promulguée en 2001, est une première dans la région. Cette dernière permet d'encadrer la protection des enfants et de briser l'impunité des auteurs d'actes de violence envers les enfants.

Outre le climat de tension et une augmentation des violences perpétrées contre des enfants, le conflit génocidaire, ainsi que la pandémie du VIH, ont laissé au-delà de 800 000 enfants orphelins au pays. Le gouvernement et la société civile sont donc appelés à réagir afin de protéger ces enfants. Au niveau législatif, le gouvernement crée la Politique nationale pour les orphelins et enfants vulnérables, qui sert de ligne directrice pour les activités et initiatives destinées à cette population. D'un point de vue pratique, une initiative intéressante émerge de la société civile internationale, et est embrassée par la communauté et le gouvernement local. En effet, le programme *Nkundabana* ou «j'aime les enfants», approche le problème des nombreux orphelins, enfants vulnérables et chefs de famille en proposant un système d'appui à même la communauté. Dans le cadre de ce programme, les enfants sont invités à choisir une personne dans la communauté qui leur servira de grand frère ou de grande sœur, en les aidant, entre autres, avec la prise de décision, l'obtention de ressources et l'accès à l'éducation. Ce système pourrait être facilement envisagé par les communautés des pays voisins, puisqu'elle coïncide avec le mode d'appui et d'entraide traditionnel.

Enfin, il importe de souligner les efforts entrepris par le Rwanda dans le domaine de la prévention du VIH/sida, puisque la communauté et le gouvernement ont réussi à freiner la propagation du virus. En effet, le taux de prévalence de la population est passé de 11,1% en 1997 à 31% en 2005. En particulier, le Conseil national de lutte contre le sida, avec l'appui de nombreux partenaires, a réussi à contenir la propagation du virus chez les jeunes et les enfants grâce aux campagnes agressives de sensibilisation visant particulièrement les jeunes, à la mise en place d'un programme de prévention de la transmission de la mère à l'enfant et à des programmes ciblant les enfants. La réussite des efforts du gouvernement rwandais dans la prévention du VIH/sida est d'ailleurs mise de l'avant par son engagement exemplaire à promouvoir l'égalité des genres.

Somme toute, la pleine réalisation des droits de l'enfant au Burundi, au Congo, en RDC et au Rwanda repose sur la volonté des gouvernements et nécessite du temps. Des solutions intégrées et un transfert d'expériences pourraient permettre aux pays de capitaliser, diffuser et réutiliser les initiatives dynamiques qui émergent de la région. Un progrès énorme a déjà été effectué dans l'ensemble régional des Grands Lacs africains pour la mise en œuvre des droits de l'enfant, mais il demeure que plusieurs défis se profilent à l'horizon.

-
- ¹ UNICEF, «Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child», UNICEF, 2002, p. 73
 - ² Comité des droits de l'enfant, *Commentaire général no. 8. Le droit de l'enfant d'être protégé contre le châtiment corporel*, CRC/CGC/8
 - ³ Expert indépendant pour l'étude du Secrétaire général des Nations Unies sur les violences contre les enfants, *Rapport Mondiale sur la violence contre les enfants*, publié par l'étude du Secrétaire général de l'ONU sur les violences contre les enfants, Octobre 2006, p. 50-51
 - ⁴ UNICEF, «As DR Congo Crisis Persists, UN Classifies Rape as Weapon of War», disponible en ligne www.unicef.org/infobycountry/drcongo_44598.html, consulté le 15 décembre 2008 et UNICEF, Situation des enfants dans le monde, «Sexual Violence as a Weapon of War», New York, Fond des Nations Unies pour l'enfance, 1996.
 - ⁵ BBC News, *ICC Charges DR Congo Warlord*, 27 juin 2008, disponible en ligne à news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7477702.stm, consulté le 9 novembre 2008, et Communication entre l'IBCR et la section de la protection PUNICEF en RDC, novembre 2008
 - ⁶ Human Rights Watch, «DR Congo: Army Should Stop Use of Child Soldiers» avril 2007, disponible sur le site www.hrw.org, consulté le 27 mai 2008
 - ⁷ Démocratie et Civisme pour le Développement Intégral, «Loi et violences sexuelles en République démocratique du Congo», 6 octobre 2006, disponible en ligne à www.societecivile.cd/node/3089, consulté le 24 juillet 2008
 - ⁸ République démocratique du Congo, *Deuxième rapport périodique des États parties devant être soumis en 1997*, 24/07/2008, CRC/C/COD/2, par. 162

