

LES DEFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT EN AFRIQUE CENTRALE. LE CAS DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

■ Raoul KIENGE-KIENGE INTUDI*

■ Bienvenu MALANDA MVIBIDULU**

INTRODUCTION

Il y a une dizaine d'années, nous faisons un état de la question sur les droits de l'enfant en Afrique à l'occasion de la Conférence internationale sur la Convention relative aux droits de l'enfant, tenue à l'Université de Gand en Belgique, du 18 au 19 mai 2006¹. La réflexion sur la révolte de l'Afrique paraît une occasion propice pour actualiser cet état de la question. Car cette révolte devra nécessairement inclure la dimension juridique de la protection des droits de l'homme, en général, et, particulièrement, des droits de l'enfant. Les enfants constituent, en effet, une portion importante de la population africaine, et sont l'avenir de l'Afrique. Aussi importe-t-il de relever quelques défis de la mise en œuvre des droits de l'enfant sur ce continent à partir de la République Démocratique du Congo, qui occupe une position stratégique.

Pour mémoire, l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Convention relative aux droits de l'enfant, le 20 novembre 1989, suivie de son entrée en vigueur le 2 septembre 1990, a permis d'attirer l'attention des gouvernements et des organisations non gouvernementales sur les multiples situations difficiles que vivent de nombreux enfants dans le monde entier, dans certains continents plus que dans d'autres. Tel est le cas en Amérique latine, en Asie et en Afrique. Au niveau du continent africain, l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant a donné à la Conférence des chefs

* Professeur ordinaire au Département de droit pénal et criminologie de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, Directeur-adjoint du Centre de criminologie et de pathologie sociale.

** Assistant de recherche au Centre de criminologie et de pathologie sociale à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa.

¹ Lire KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2006b, *L'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en Afrique : le droit à l'épreuve des faits*, In : Revue de droit africain, n° 39, pp. 237-260 ; KIENGE-KIENGE INTUDI, 2007, *The application of the international convention on the rights of the child in Africa: when the law is tested by the reality*, In : The UN Children's Rights Convention: theory meets practice, Antwerpen – Oxford, Intersentia, pp. 23-31.

d'État et de gouvernement de l'Union africaine (anciennement de l'Organisation de l'Unité africaine, OUA), l'occasion d'adopter à Addis-Abeba, huit mois plus tard, le 11 juillet 1990, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, pour mettre en exergue certaines spécificités de la situation de l'enfant sur le continent africain et donner ainsi plus de consistance aux droits énoncés dans la Convention des Nations Unies en faveur de l'enfant. Cependant, il est curieux de constater que cette Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant est restée absorbée, plus d'un quart de siècle après, par la Convention des Nations Unies, laquelle sert, depuis lors, de norme de référence des pratiques de promotion et de défense des droits de l'enfant aussi bien pour les instances gouvernementales que non gouvernementales œuvrant en Afrique. En effet, en vertu du principe *specialia generalibus derogant* (les normes spéciales dérogent aux normes générales), on aurait pu attendre que les dispositions de la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant fussent des normes de référence pour assurer la promotion et la protection des droits de l'enfant africain plutôt que la Convention relative aux droits de l'enfant.

La République Démocratique du Congo a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant par l'Ordonnance-loi n° 90-048 du 21 août 1990 portant autorisation de la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant². Celle-ci fut publiée intégralement au Journal officiel de la République Démocratique du Congo³. Tandis que la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant fut ratifiée par cet État à travers le Décret-loi n° 007/01 du 28 mars 2001, et publiée intégralement au Journal officiel⁴. La publication de l'intégralité de ces instruments internationaux au Journal officiel, comme l'exige la Constitution de la République Démocratique du Congo⁵, réalise leur intégration en droit interne, avec une force juridique supérieure aux lois nationales. Malgré l'accomplissement de cette formalité, les cours et tribunaux congolais ne s'encourageaient pas à appliquer les dispositions de ces textes internationaux dans des litiges dont ils étaient saisis, alors que la Constitution prescrit que « les Cours et Tribunaux, civils et militaires, appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois... »⁶. Aussi a-t-on adopté, en date du 10

² Journal officiel de la RDC, n° 18 du 15 septembre 1990.

³ Journal officiel de la RDC, n° spécial du 9 avril 1999, aux pages 108 à 124.

⁴ Journal officiel de la République Démocratique du Congo, *Les droits de l'enfant en République Démocratique du Congo (Recueil des textes en vigueur)*, 2009, pp. 83-106.

⁵ Article 215 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certaines dispositions de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, qui dispose que *Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.*

⁶ Article 153, alinéa 4, de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 déjà citée.

janvier 2009, la loi n° 09/001 portant protection de l'enfant⁷, qui intègre directement les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que celles de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Elle « détermine les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la promotion des droits de l'enfant »⁸.

Parmi les objectifs de cette loi, on note entre autres ceux de « diffuser et promouvoir la culture des droits et devoirs de l'enfant et en faire connaître à celui-ci les particularités intrinsèques en vue de garantir l'épanouissement intégral de sa personnalité et de le préparer à ses responsabilités citoyennes »⁹ et de cultiver chez l'enfant « les valeurs de solidarité, de tolérance, de paix et de respect mutuel afin de l'amener à prendre conscience de l'indissociabilité de ses droits et devoirs par rapport à ceux du reste de la communauté »¹⁰.

En même temps, depuis la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant jusqu'à ce jour, soit depuis trois décennies, la République Démocratique du Congo traverse des situations conflictuelles ayant entraîné ce que Jean-Pierre Olivier de Sardan a qualifié de « dramatique déliquescence de l'État », particulièrement dans sa tâche de garantir les droits fondamentaux. Les enfants sont évidemment les plus grandes victimes de ces conflits et de cette déliquescence de l'État. Loin d'être spécifique à la République Démocratique du Congo, la déliquescence de l'État concerne plusieurs États africains (Olivier de Sardan J.P., 2000, 12-13). Aussi l'opinion générale consacre-t-elle les États africains comme étant, depuis bien longtemps, des « violeurs impénitents des droits de l'homme » (Ndeshyo Rurihose O., 1982, 139), même si ces États insistent de façon quasi incantatoire sur les droits de l'homme dans les discours officiels. Mais, comme l'a fait remarquer Ndeshyo Rurihose (1982, 146), « il ne suffit pas d'insister de façon incantatoire sur ce qui doit être pour que ceci soit réellement ». Cet africaniste est d'avis que « les violations des droits de l'homme en Afrique ne sont pas dues à l'absence des textes légaux mais à l'inapplication de ceux-ci » (Ndeshyo Rurihose O., 1982, 147).

Dans un tel contexte, il semble intéressant d'examiner les défis de la mise en œuvre des droits de l'enfant en Afrique, échantillon pris de la République Démocratique du Congo, dans une démarche interdisciplinaire éloignée du dogmatisme juridique. Car, bien que la loi soit la source formelle principale du droit, l'hypothèse de son ineffectivité congénitale et incurable avait déjà été confirmée (Kienge-Kienge Intudi, R., 2003). En effet, les prévisions législatives

⁷ Journal officiel de la RDC, n° spécial du 25 mai 2009, pp. 5-47.

⁸ Article 1^{er} de la loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant.

⁹ Loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant, *Exposé des motifs*, 9^e alinéa, *Journal officiel*, n° spécial, 25 mai 2009, p. 6.

¹⁰ *Ibid.*, 11^e alinéa.

sont généralement en deçà des réalisations effectives. D'où la pertinence d'une approche empirique d'évaluation de la mise en œuvre des droits proclamés dans les dispositions juridiques.

Ainsi, au départ d'une analyse juridique de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant ainsi que de la loi congolaise n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant, notre approche se veut plus empirique. Elle tente de comprendre le sens de l'ineffectivité des dispositions internationales, régionales et nationales relatives aux droits de l'enfant à partir des données sociopolitiques, historiques, anthropologiques et même philosophiques permettant de donner accès aux représentations, non seulement des gouvernants, mais aussi des acteurs non gouvernementaux africains sur la portée du discours relatif aux droits de l'homme, en général, et aux droits de l'enfant en particulier. Ces représentations permettent à leur tour de déterminer les défis de la mise en œuvre des droits de l'enfant sur le continent africain.

Par ailleurs, le concept de la mise en œuvre des droits de l'enfant ne s'entend pas comme synonyme de l'effectivité de ces derniers. Si l'effectivité, concept de sociologie du droit, fait référence au « degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit » (Arnaud A.-J., Belley J.-G., Carty J.A. *et al.*, 1993, 217), la mise en œuvre, quant à elle, conditionne l'effectivité, en ce qu'elle englobe les décisions, les choix politiques et pratiques ainsi que les actions susceptibles d'accroître le degré d'effectivité ou de réalisation des droits de l'enfant. Dans un contexte de déliquescence des États africains, rendant hypothétique la mise en œuvre des droits de l'enfant, il est intéressant de voir comment finalement l'objectif de la promotion et de la protection des droits de l'enfant peut être réalisé. Cela constitue justement les défis de la mise en œuvre des droits de l'enfant en contexte africain, et particulièrement congolais, qu'il convient d'examiner.

Sont abordés les défis d'ordre culturel liés à la manière dont sont perçus les droits de l'enfant (1) et les défis d'ordre politico-juridique liés au degré d'engagement de l'État et de ses partenaires (2)¹¹.

¹¹ Il existe d'autres défis, qui ne sont pas abordés dans cette réflexion, notamment ceux liés au contexte de pauvreté dans lequel vivent de nombreux enfants africains, qui les conduit à développer des activités de débrouille exposant ainsi les droits qui leur sont pourtant garantis dans des instruments juridiques internationaux ou nationaux.

1. LES DEFIS D'ORDRE CULTUREL

Les défis d'ordre culturel comprennent trois aspects : les représentations sur l'enfant en Afrique et ses implications juridiques, l'ambiguïté de la conception africaine des droits de l'homme et de l'enfant, ainsi que la représentation spécifique de la fille comme une source de revenu pour la famille.

1.1. Les représentations sur l'enfant en Afrique et ses implications juridiques

Connaître les représentations sur l'enfant en Afrique permet de comprendre les dispositions spécifiques de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant au regard de celles de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces représentations ont évolué suivant les mutations sociales connues par les sociétés africaines, dont l'une des plus importantes demeure la colonisation de ces sociétés. La colonisation a, en effet, provoqué une rupture dans les représentations proprement africaines en faveur des représentations européennes de l'organisation politique. Il en résulte que la situation de l'enfant en Afrique postcoloniale est bien différente de la situation précoloniale.

En effet, dans la société africaine précoloniale, l'enfant a toujours constitué une richesse pour la famille. Il était considéré comme une valeur très précieuse, car il représentait la perpétuation de la force vitale du clan ou de la famille à travers les générations. L'exposé des motifs de la loi congolaise de protection de l'enfant affirme, en effet, que la population de la République Démocratique du Congo « accorde une place centrale à l'enfant en tant que renouvellement de l'être et de la vie »¹². Ainsi, chaque enfant qui naissait dans chaque famille était considéré comme une aubaine. La naissance était ainsi un événement de grande joie (Kengo wa Dondo L., 1970, 10). Celle des jumeaux était l'occasion de grandes célébrations. Cela s'observe encore de nos jours dans certains milieux. Pour cela, l'enfant jouissait d'une protection et des soins spéciaux. Il était rare dans les milieux traditionnels africains de rencontrer des enfants abandonnés à eux-mêmes ou désavoués par leurs géniteurs ou par leurs familles d'appartenance. L'enfant trouvait, dès sa naissance, un cadre familial dans lequel il pouvait vivre et s'épanouir harmonieusement. La seule préoccupation était d'assurer son intégration dans le groupe familial. C'est cette intégration qui permettait à l'enfant d'acquérir, au fur et à mesure qu'il grandissait, son identité de membre du groupe. La protection de l'enfant, dans ce contexte africain précolonial, était l'œuvre du chef de famille. Celle-ci est largement entendue. Elle inclue toutes les personnes se reconnaissant d'un

¹² Loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant, *Exposé des motifs*, 4^e alinéa, *Journal officiel*, n°spécial, 25 mai 2009, p. 5.

ancêtre commun vivant en communauté¹³. Toutes ces personnes contribuaient, chacune selon ses possibilités à l'éducation de l'enfant, exerçant ainsi leur contrôle directement sur sa personne (Brillon Y., 1980, 14). Celle-ci se réalisait, en effet, à travers des rites d'initiation organisés par des aînés du groupe.

Ces représentations précoloniales sur l'enfant se fondaient sur l'idée selon laquelle « la venue au monde d'un enfant crée une situation morale constituée par l'ensemble des droits qu'acquiert le nouveau-né de par sa naissance. Ces droits lui sont reconnus par ses parents et par la société qui, de ce fait, contractent des devoirs à son égard » (Ntumba Kabela Cici, 1982, 197). Car, il assure la perpétuation de son groupe familial et social. C'est ce statut qui donne du sens à la reconnaissance des droits à l'enfant. Celle-ci n'avait nullement besoin d'être traduite dans un texte juridique. Elle paraissait inscrite dans la conscience commune.

Cependant, par l'effet de la colonisation, une autre forme, dite moderne, d'organisation politique a vu le jour en Afrique : les communautés africaines ont été organisées en États (en colonies) sous la gestion des puissances européennes, d'abord, ensuite, depuis les indépendances, sous la gestion des Africains eux-mêmes. Dans ce contexte moderne, la protection de l'enfant et de toutes les personnes résidant sur le territoire de la colonie ou de l'État est considérée comme une prérogative essentielle de l'État, et non plus de la communauté familiale, particulièrement en ce qui concerne l'éducation. L'on a ainsi affirmé, par exemple, le principe de la scolarité obligatoire et gratuite, l'État devant garantir cette éducation indépendamment de la situation économique des familles des enfants.

Mais, la déliquescence des États en Afrique postcoloniale les a rendus incapables d'assurer la protection de l'enfant, particulièrement de garantir sa santé et son éducation, même si en théorie la scolarité gratuite et obligatoire est continuellement affirmée dans les constitutions des États africains. En République Démocratique du Congo, elle est affirmée à l'article 43, alinéa 4 de la Constitution du 18 février 2006, qui dispose : « L'enseignement primaire est obligatoire dans les établissements publics ». Pourtant, sur le terrain, on a pu noter « avec inquiétude, que la situation de nombreux enfants africains due aux seuls facteurs socioéconomiques, culturels, traditionnels, de catastrophes naturelles, de poids démographiques, de conflits armés, ainsi qu'aux circonstances de développement, d'exploitation, de la faim, de handicaps reste critique »¹⁴. Et cela, suite à l'effritement du sens communautaire de la vie sous l'influence du modernisme (Marie A., 1997), particulièrement dans les centres

¹³ L'article 701 du Code de la famille en République Démocratique du Congo définit la famille comme « l'ensemble des parents et alliés d'une personne ».

¹⁴ Préambule de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

urbains. Nombreux sont des enfants privés de scolarité, exposés aux conflits armés (Idzumbuir Assop J., Kienge-Kienge Intudi R., 2000), à la famine et victimes d'handicaps de tous ordres.

Devant ce panorama, l'adoption de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine, le 11 juillet 1990, s'analysait en une réponse des hauts responsables politiques africains à cette situation critique de l'enfant en Afrique. Aussi présente-t-elle quelques spécificités au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant, de par son intitulé, qui proclame non seulement « les droits », mais aussi « le bien-être » de l'enfant. On pourrait voir dans cet ajout le lien inextricable qui existerait entre le respect des droits de l'homme en général, et de l'enfant, en particulier, et son bien-être. Les droits de l'homme et de l'enfant peuvent, en effet, être considérés comme des valeurs dont le non-respect ne semble pas permettre à l'homme ou à toute la communauté humaine de réaliser son développement. « L'individu s'en sert comme d'un tremplin pour l'épanouissement de son être » (Villey M., 1976, 153). C'est pourquoi, ils doivent constituer une dimension nécessaire de la révolte africaine pour son développement intégral et durable.

Cependant, on pourrait se demander si ces valeurs sont universellement partagées. Cette question donne l'occasion d'examiner la conception africaine moderne ou postcoloniale des droits de l'homme, telle que véhiculée dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

1.2. L'ambiguïté de la conception africaine des droits de l'homme et de l'enfant : entre contradiction apparente et tentative de subjectivation de l'enfant

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples consacre une certaine conception « africaine » de l'individu et de ses droits, qui semble, à notre avis, paralyser tout projet de promotion des droits de l'homme en général, dans la mesure où elle est superposée de manière inavouée à la conception européenne, disons universelle, qui sous-tend les conventions internationales des droits de l'homme en général. Cette conception préside également aux fondements des droits de l'enfant. En effet, dans son préambule, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de même que celle des droits et du bien-être de l'enfant, introduit ce qui a été qualifié de « logique du double standard » (Mutoy Mubiala, 1998, 78).

En effet, d'une part, les deux chartes proclament l'attachement des États africains à considérer que les droits fondamentaux de l'être humain sont fondés sur les attributs de la personne humaine, ce qui justifie leur protection internationale. Aussi réaffirment-ils leur adhésion aux principes proclamés

dans la Déclaration universelle des droits de l'homme – élaborée et adoptée en Europe en 1948 pendant que l'Afrique était encore sous domination étrangère–, dans les pactes internationaux relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi que dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

D'autre part, et en même temps, les mêmes États africains semblent subordonner la garantie de ces droits individuels à la réalisation et au respect des droits des peuples. Certains africanistes, faisant l'écho de cette position des chefs d'État africains, ont écrit que « devant les tâches de reconstruction nationale, les droits des individus doivent être subordonnés à ceux des peuples, c'est-à-dire à ceux des États, et ils ne servent à rien s'ils ne sont pas basés sur les conditions économiques, sociales et culturels viables » (Mononi Asuka Ngongo, Koli Elombe, 1988, 127). Cette position explique l'insistance des États africains sur les droits collectifs et, surtout, sur les devoirs imposés à l'individu en faveur de la collectivité. Car, écrit Balanda Mikuin Leliel (1983, 137), « le concept d'un individu à la fois totalement libre et complètement irresponsable et opposé à la société n'est pas, à vrai dire, le reflet de la philosophie africaine ». Aussi a-t-il opiné que la protection des droits de l'homme en général en Afrique « constitue un objectif lointain dont la réalisation nécessite des efforts constants et graduels » (Balanda Mikuin Leliel G., 1983, 137).

Cette conception, qu'on pourrait qualifier de « communautariste » des droits individuels, tire son fondement philosophique du sens communautaire de la vie en Afrique. On considère que tout individu (enfant ou adulte) ne réalise son plein épanouissement que par et dans sa communauté, jadis familiale ou clanique et ethnique, de nos jours, de plus en plus urbaine, politique ou étatique, sans pour autant faire disparaître le ressort familial. En dehors de la communauté, l'existence même de l'individu, en tant qu'être humain, serait inconcevable du fait que la conscience de l'existence n'apparaît chez lui qu'au regard de l'existence sociale de ses semblables (Van Parys J., 1982, 226-227). Mutoy Mubiala (1998, 78) relève, en effet, que la personne humaine en Afrique est « considérée comme un tout indissociable du groupe ».

C'est pourquoi, en dépit de l'existence des dispositions spécifiques de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, et de la proclamation par les États africains de leur adhésion aux instruments juridiques internationaux de droits de l'homme dans les constitutions africaines, ces dispositions spécifiques et des déclarations constitutionnelles relèvent plus d'une protection *de jure* que de *facto* des droits individuels. Aussi, dans son évaluation de l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant au Zaïre (devenu entre-temps République Démocratique du Congo), Joséphine Idzumbuir Assop a fait observer que « la pratique des États est inférieure à la

théorie » (Idzumbuir Assop J., 1994, 29). Les États africains « ne manifestent pas beaucoup d'enthousiasme dans le domaine de la protection des droits des citoyens », ont écrit Mononi Asuka Ngongo et Koli Elombe (1988, 124). Et Mutoy Mubiala (1998, 77) rappelait, dans son évaluation de l'application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, que « le continent africain détient le triste record des violations d'un certain nombre des droits de l'homme ». C'est dire que la révolte du continent noir pour son développement alternatif ne devrait pas ignorer l'effectivité des droits de l'homme.

1.3. La représentation de la fille comme une source de revenu pour la famille à travers le mariage d'enfants

La représentation de la fille comme une source de revenu pour la famille, par le biais du mariage, même précoce, constituerait une illustration de cette conception communautariste de la personne. En effet, le mariage d'une fille permet aux parents et à sa famille de recevoir une somme d'argent et certains biens en guise de la dot. Celle-ci permet parfois de scolariser les garçons de la famille ou de constituer la dot qu'ils doivent payer. Car, c'est toujours le garçon qui est débiteur de la dot vis-à-vis de la famille de la fille, qui en est toujours créancière.

Nous avons travaillé à l'élaboration d'un plan d'action national en République démocratique du Congo pour l'éradication des mariages d'enfants, en réponse aux recommandations de l'Union africaine, qui poursuit cet objectif au plan régional dans d'autres États membres. La pratique fréquente de ces mariages d'enfants a été observée dans les milieux ruraux et dans les milieux urbains pauvres. Malgré l'interdiction légale et même leur incrimination sur le plan pénal, certaines filles acceptent de s'y engager dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie et celle de leurs familles. Une fois mariée, surtout si le prétendant a une meilleure condition sociale, la fille peut même héberger et prendre en charge certains de ses frères et sœurs ou même ses parents, lorsque ceux-ci sont âgés.

On a observé, en même temps, une tendance à la subjectivation des filles et à leur affranchissement des contraintes familiales en s'engageant dans certaines unions précaires sans l'accord des parents. Ceux-ci s'avèrent incapables de garantir la satisfaction de leurs besoins sociaux de base. D'autres filles en arrivent à développer des pratiques de commercialisation de leur sexualité, sous la forme de prostitution, en dépit de leur jeune âge.

En effet, après avoir étudié les itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine, Alain Marie montre qu'à l'épreuve de la crise, la réalité africaine contemporaine se caractérise par la précarisation et la problématisation des solidarités communautaires, dans un climat de contradictions et de tensions accrues, qui engendrent un processus généralisé

d'individualisation subjective. Il explique que « les processus objectifs d'individualisation tendancielle de la personne par la modernité (marchande, urbaine, étatique, scripturaire...), jusqu'alors contenus et contrariés par la fonctionnalité des solidarités communautaires (et des solidarités sociopolitiques de type clientéliste), dès lors que cette fonctionnalité se dégrade, se trouvent libérés de leurs entraves et, surtout, entrent en synergie avec un processus, inédit dans son ampleur, d'émergence de l'individu comme sujet » (Marie A., 1997, 53).

Aussi observe-t-on l'implication des jeunes, parmi lesquels figurent des enfants, dans la production des situations problématiques comme des actes de violence, les mariages précoces ou la prostitution des jeunes filles, principalement pour des besoins de survie. Dans le langage du droit pénal et de la criminologie, il s'agit là de l'implication des enfants, filles et garçons, dans une délinquance de survie ou de résilience. Il conviendrait que la révolte du continent noir offre des réponses adéquates à cette forme de délinquance. Ces réponses font appel à l'élaboration par les gouvernements africains des politiques de promotion des droits fondamentaux de leurs populations, particulièrement les droits sociaux, économiques et culturels : l'accès à une éducation de qualité, le droit au travail, à un logement décent, à la santé, aux loisirs et à la culture, bref, le droit au bien-être.

2. LES DEFIS D'ORDRE POLITIQUE ET JURIDIQUE

Plusieurs dispositions juridiques prévoient qu'un cadre matériel, un budget, des ressources humaines, ou même que certaines mesures d'application, etc. soient au préalable rendus disponibles ou que certaines actions soient réalisées pour pouvoir appliquer effectivement les textes proclamant des droits de l'enfant. C'est à cette condition de mise en œuvre de ces dispositions juridiques que l'on pourrait obtenir une transformation réelle de la situation des enfants. De ce point de vue, certains textes juridiques de portée générale sont programmatiques et requièrent d'être mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Cependant, le défaut d'engagement des États par l'absence de volonté politique des acteurs gouvernementaux dans la prise des mesures de mise en œuvre des droits de l'enfant met en mal ces prévisions (2.1.). En outre, l'absence d'engagement du gouvernement sur le terrain, faute de moyens financiers suffisants, laisse le libre champ à l'engagement des organisations non gouvernementales, qui disposent d'une plus grande capacité de mobilisation des fonds, sans que leur intervention manque d'ambiguïtés sur le plan de la promotion effective des droits de l'enfant (2.2.).

2.1. L'absence de volonté politique et la capitalisation du pouvoir de l'État

L'action du gouvernement dans la mise en œuvre des droits de l'enfant ne consiste pas seulement à faire adopter des textes de proclamation des droits ou à les ratifier. Son engagement politique doit aussi se traduire par l'élaboration des textes d'application nécessaires, la création des structures matérielles dont le fonctionnement est prévu par ces textes et le recrutement et la formation du personnel nécessaire à l'application effective de ces textes. Ces exigences ne sont que peu souvent inscrites clairement dans les agendas politiques.

2.1.1. Le déficit d'élaboration des textes d'application

Dans le cas de la République Démocratique du Congo, certes une loi de protection de l'enfant a été adoptée le 10 janvier 2009, soit il y a bientôt dix ans. Elle a intégré, dans son titre premier, consacrés aux principes fondamentaux de protection de l'enfant, l'essentiel des droits de l'enfant prévus dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Bien qu'il s'agisse encore là du niveau déclaratif ou incantatoire, l'histoire de l'élaboration de cette loi étudiée par Gabriel Mputu Ebonza (2016, 43), renseigne, par ailleurs, que l'initiative de cette loi ne venait pas du gouvernement. Ce dernier, agissant par le Ministère du Genre, Famille et Enfant, « n'a fait que récupérer l'initiative amorcée par les organisations non gouvernementales, le Bureau international catholique pour l'enfance (BICE) et *Save the Children*, avec l'appui de l'UNICEF ». Même alors, l'adoption de cette loi ne s'est pas faite sans que ces organismes exercent des pressions sur les Députés. On signale, en effet, que « les animateurs de la société civile auxquels étaient associés certains fonctionnaires du Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, étaient descendus au Parlement munis des calicots pour pousser les parlementaires à privilégier le vote de la loi portant protection de l'enfant étant donné la tendance de certains d'entre eux à retarder ce vote » (Mputu Ebonza G., 2016, 43).

Par ailleurs, cette loi nécessitait de nombreuses mesures d'application. En effet, rapporte Gabriel Mputu Ebonza (2016, 46), « lors de la présentation du projet de loi de protection de l'enfant au Parlement, la Ministre du Genre, Famille et Enfant déclarait que le Code de protection de l'enfant est une loi spéciale et un outil important pour l'État. Après le vote de ce projet, il y aura plusieurs arrêtés d'application qui vont être adoptés ».

Parmi les domaines nécessitant ces arrêtés d'application, on peut citer la définition des travaux légers autorisés à l'enfant, la réglementation de la gratuité de l'enseignement primaire, l'organisation de la médiation pour les enfants accusés d'être en conflit avec la loi, l'organisation de l'aide matérielle et financière de l'État en faveur des parents incapables de prendre en charge leurs enfants, l'organisation du placement social pour les enfants en situation

difficile, le régime des enfants accompagnant l'un des parents incarcérés, l'organisation des établissements de garde et d'éducation ou de rééducation de l'État, etc. Certains arrêtés d'application doivent être interministériels : pris par le Ministre du Genre, de la Famille et de l'Enfant et contresignés, soit par celui de la Justice, soit par celui des Affaires sociales. Plus de neuf ans après la promulgation de cette loi, on compte encore plusieurs domaines essentiels au développement harmonieux des enfants en situation difficile dépourvus de textes d'application. Cela constitue une des difficultés de la mise en œuvre de la loi congolaise de protection de l'enfant (Idzumbuir Assop J, 2017). Par ailleurs, un conflit d'attributions entre les trois ministères est susceptible de conduire à un blocage dans la mise en œuvre de cette loi.

Un tel conflit est très probable en raison d'une part, de l'instrumentalisation des droits de l'enfant par les instances gouvernementales, à travers la logique d'affichage des actions de mise en œuvre des droits de l'enfant qui traduit une stratégie de politique étrangère, que nous avons déjà développée il y a une dizaine d'années (Kienge-Kienge Intudi R., 2006b ; 2007), et, d'autre part, de « l'incapacité de la plupart des hommes au pouvoir à sortir du système des prébendes, [de] la reproduction d'un régime de pillage des ressources de l'État par les détenteurs de hauts postes » (Olivier de Sardan J.-P., 2000, 12). C'est ce que nous avons qualifié de « capitalisation du pouvoir de l'État » (Kienge-Kienge Intudi R., 2006a).

2.1.2. Le déficit des cadres et structures matériels pour la mise en œuvre des droits de l'enfant

La création des cadres matériels pour abriter les structures publiques à caractère social prévues par la loi de protection de l'enfant pour le placement des enfants en situation difficile ou en conflit avec la loi, ainsi que les établissements de garde et d'éducation ou de rééducation de l'État prévus également par cette loi est un autre domaine où la volonté politique du gouvernement congolais est mise à rude épreuve.

L'absence de ces structures et de ces établissements, dont certains qui existaient par le passé et tombés en délabrement ne sont pas réhabilités, fait que certains juges des enfants placent les enfants reconnus auteurs des faits infractionnels (c'est-à-dire en conflit avec la loi) dans un pavillon spécial de la prison, alors que la loi n'a pas prévu cette possibilité. L'absence de volonté politique réelle à mettre en œuvre les droits de l'enfant se traduit également au niveau de l'exigence de doter la justice congolaise des tribunaux pour enfants tels que prévus par la loi pour assurer une protection judiciaire aux enfants accusés d'être en conflit avec la loi. La réalité de la justice pour enfants est bien en deçà des prévisions légales : très peu de tribunaux pour enfants sont

constitués¹⁵, même dans les grands centres urbains. Certains juges qui s'engagent dans cette justice doivent chercher eux-mêmes les moyens pour se doter d'un cadre de travail minimalement acceptable. Il s'observe ici l'absence de programme gouvernemental d'implantation des tribunaux pour enfants au moins dans les principaux centres urbains du pays. Pourtant la loi a confié à ces tribunaux des compétences en matière civile concernant l'identité, la capacité, la parenté, la filiation et l'adoption de l'enfant.

2.1.3. Le déficit d'acteurs qualifiés pour garantir les droits de l'enfant

La mise en œuvre des droits de l'enfant nécessite un ensemble d'acteurs qualifiés dans le domaine de la protection de l'enfant. Il s'agit, notamment, des travailleurs sociaux spécialisés et des juges des enfants. La loi congolaise de protection de l'enfant exige que le juge des enfants soit un magistrat de carrière spécialisé dans le domaine de l'enfance (article 88). Mais il s'avère que l'insuffisance de la formation au regard de la spécificité de l'enfant, de ses droits et de la justice particulière qu'il convient de lui assurer reste un véritable défi pour la mise en œuvre de cette loi. Les séminaires de formation de quelques jours donnés aux magistrats n'arrivent pas à répondre à cette exigence de formation spécialisée des acteurs intervenant dans le domaine des droits de l'enfant. Par ailleurs, la recherche de gains facile par les magistrats fait que très peu de magistrats manifestent de l'intérêt à œuvrer au sein des tribunaux pour enfants et à être des véritables acteurs de la protection des droits de l'enfant.

En définitive, la récupération par l'État de l'initiative privée qui fut à la base de l'adoption de la loi de protection de l'enfant n'a pas eu comme conséquence l'engagement effectif du gouvernement dans les actions postérieures pour la mise en œuvre des droits de l'enfant. L'installation des tribunaux pour enfants est réalisée sous perfusion des organismes et partenaires internationaux de protection des droits de l'enfant. Les agents affectés par l'État ne reçoivent pas de frais de fonctionnement et ont des salaires misérables ; ce qui amène les organismes internationaux à suppléer moyennant l'allocation des primes à ces agents. Lorsque ces primes cessent être accordées, ces agents développent des mécanismes de résilience pour obtenir des moyens nécessaires à leur subsistance. Tout cela disqualifie l'État et sa justice comme acteur de protection effective des droits de l'enfant. Mais l'engagement des organismes non gouvernementaux ne manque non plus d'ambiguïté.

¹⁵ Dans son rapport au Comité de droit de l'enfant de l'ONU de janvier 2017, la ministre congolaise des droits humains indiquait que 18 tribunaux pour enfants, dotés de 63 juges, et 21 comités de médiation sont installés sur toute l'étendue du pays. Pourtant, la RDC compte 26 provinces plus grandes que certains États. Cinq de ces tribunaux, quatre de ces comités de médiation ainsi que le plus grand nombre des magistrats sont concentrés dans la seule ville de Kinshasa. Et la loi de protection de l'enfant prévoit l'installation d'au moins un tribunal pour enfants dans chaque ville et dans chaque territoire (article 84 de la loi).

2.2. L'ambiguïté de l'engagement des organisations non gouvernementales

Face à l'absence d'engagement politique du gouvernement dans un contexte de déliquescence avancée de l'État, et à son désengagement conséquent en faveur de la promotion et la protection des droits de l'enfant, les organisations non gouvernementales intervenant dans ce domaine, tentent de suppléer aux actions de mise œuvre des droits de l'enfant en comptant sur l'appui technique et financier de certains bailleurs de fonds ou des institutions spécialisées des Nations Unies. Mais, ces actions restent souvent périphériques et n'influencent pas suffisamment la mise en œuvre des droits de l'enfant. Elles s'analysent en une perfusion superficielle et à court terme. Il s'agit surtout des actions de sensibilisation, de vulgarisation des dispositions de la loi ou de plaidoyers pour tenter de briser l'inertie gouvernementale. Par ailleurs, comme cela avait déjà été relevé, la précarité de certaines de ces organisations non gouvernementales, particulièrement les organisations nationale, leur a fait développer des stratégies de capitalisation de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la loi de protection de l'enfant, pour obtenir des bailleurs les moyens susceptibles d'assurer plutôt leur sécurité économique et leur fonctionnement (Kienge-Kienge Intudi R., 2006b) au lieu de financer durablement les actions de protection des droits de l'enfant.

En outre, l'engagement des organisations non gouvernementales semble ambigu en ce qu'elles cherchent *a priori* à montrer leur visibilité sur le terrain, afin de rester crédibles comme partenaires du gouvernement, pendant que les situations de vulnérabilité des enfants sur le terrain ne font que prendre de l'ampleur. On voit d'ailleurs apparaître d'autres phénomènes plus accrus, comme l'implication des enfants dans des actes de violence grave en milieu urbain, qualifiés de « *Kuluna* » à Kinshasa, et ayant des ramifications dans des pays frontaliers en Afrique centrale (Kienge-Kienge Intudi R., 2014 ; Kienge-Kienge Intudi R., Liwerant S., 2017). D'autres enfants se laissent exploités dans des pires formes de travail, comme les enfants travaillant dans les mines ou dans la prostitution, ou encore s'adonnent dans une délinquance de survie.

CONCLUSION

Si la révolte est une réaction émotionnelle, elle résulte tout de même de la prise de conscience de l'inacceptable et de la nécessité du changement. C'est cette prise de conscience qu'il conviendrait de capitaliser en tant que moteur du développement. Elle consiste, avant toute action, à cerner les défis soulevés dans chaque secteur de la vie des populations africaines devant contribuer à leur développement. Les droits fondamentaux, particulièrement les droits de l'enfant, sont les ressorts du développement et méritent d'être mis en œuvre pour atteindre l'objectif du développement. Le contexte africain, à partir du contexte congolais, présente un ensemble des défis qui expliquent l'insuffisance de la réalisation sociale des droits pourtant proclamés dans divers instruments juridiques promulgués ou ratifiés par des États africains.

La révolte consiste alors à repenser radicalement le rapport au droit, mieux aux droits, et les mécanismes de leur mise en œuvre. Si les gouvernements ne semblent pas s'y engager de manière résolue, faute de consolider des structures véritablement démocratiques, il revient aux populations et à leurs leaders au niveau, notamment, de la société civile, de devenir de véritables croisés des droits fondamentaux, surtout des droits sociaux, économiques et culturels ainsi que des droits à la paix et au développement. Les structures culturelles comme les universités et les églises devraient servir de porte étendard des actions tendant à la valorisation des énergies novatrices dans le cadre de cette révolte pour le changement.

En tout cas, une piste de recherche en matière des droits de l'homme et des droits de l'enfant en Afrique serait d'observer l'impact du processus d'individualisation ou de dégradation des solidarités communautaires sur la conception que les Africains contemporains (particulièrement les jeunes et les enfants) se font de leurs droits. Nos récents travaux empiriques montrent que les jeunes et les enfants agissent comme de véritables acteurs sociaux, porteurs de ces énergies novatrices. Aussi méritent-ils d'être pris au sérieux dans une perspective de changement. Par ailleurs, il conviendrait d'étudier les autres défis liés au contexte de pauvreté dans lequel évoluent les populations de plusieurs États africains, qui rendent particulièrement difficile la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels sur le continent noir.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. ALEN A., BOSLY H., De BIE M., et al., 2007, *The UN Children's Rights Convention: theory meets practice*, Antwerpen – Oxford, Intersentia.
2. ARNAUD A.-J., BELLEY J.-G., CARTY J.A. et al., 1993, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ.
3. BALANDA MIKUIN LELIEL G., 1983, « African charter on human and people's rights », in *New perspectives and conceptions of international law. An Afro-european dialogue*, New York, Springer-Nerlay.
4. BRILLON Y., 1980, *Ethnocriminologie de l'Afrique noire*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
5. IDZUMBUIR ASSOP J., 2017, *Les lois de protection de l'enfant en République Démocratique du Congo : difficultés de mise en œuvre*, Kinshasa, éditions Droit et société « DES ».
6. IDZUMBUIR ASSOP J., KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2000, *L'enrôlement des enfants et leur participation aux conflits armés: état actuel des dispositions juridiques*, Kinshasa, Éditions Universitaires Africaines.
7. IDZUMBUIR ASSOP, J., 1994, *La place de la Convention relative aux droits de l'enfant en droit zaïrois*, Kinshasa, UNICEF/ZAÏRE.
8. KENGO wa DONDO, 1974, *Réflexions sur la filiation hors mariage*, Kinshasa, Cour suprême de justice.
9. KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2003, « La législation sur l'enfance délinquante au Congo (1950). Un cas d'ineffectivité congénitale », in *Revue de droit pénal et de criminologie*, 5, 687-716.
10. KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2006a, « Le contrôle policier de la « délinquance » des jeunes à Kinshasa (R D Congo) : Bricolage et capitalisation du pouvoir de l'État », in *Revue de droit africain*, n° 37, 27-46.
11. KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2006b, « L'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en Afrique : le droit à l'épreuve des faits », in *Revue de droit africain*, n° 39, 237-260.
12. KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2011, *Le contrôle policier de la « délinquance » des jeunes à Kinshasa. Une approche ethnographique en criminologie*, Louvain-la-Neuve, Kinshasa, Academia-Bruylant, Éditions Kazi.

13. KIENGE-KIENGE INTUDI R., 2014, « La justice pénale et la gestion de la violence urbaine des jeunes en contexte de porosité frontalière en Afrique centrale (République Démocratique du Congo - République d'Angola - République du Congo », in *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n° 3, 260-282.
14. KIENGE-KIENGE INTUDI R., LIWERANT S. (dir.), 2017, *Violence urbaine et réaction policière à Kinshasa (RD Congo). Sens et non-sens*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, Coll. Publications du Centre de criminologie de l'Université de Kinshasa.
15. KIENGE-KIENGE INTUDI, 2007, "The application of the international convention on the rights of the child in Africa: when the law is tested by the reality", in *The UN Children's Rights Convention: theory meets practice*, Antwerpen - Oxford, Intersentia, 23-31.
16. MARIE A., 1997, *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Paris, Karthala.
17. MARIE A., « Du sujet communautaire au sujet individuel. Une lecture anthropologique de la réalité africaine contemporaine », in *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Paris, Karthala.
18. MONONI ASUKA NGONGO, KOLI ELOMBE, 1988, *L'Organisation de l'Unité africaine, vingt ans après, des espoirs déçus ?*, Kinshasa, Presses universitaires du Zaïre (PUZ).
19. MPUTU EBONZA G., 2016, *Loi n° 09-001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant en République Démocratique du Congo : analyse des logiques des acteurs et du contexte de mise en œuvre*, Université de Kinshasa.
20. MUTOY MUBIALA, 1998, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dix ans plus tard. Plaidoyer pour l'institution d'une cour régionale », in *Congo-Afrique*, n° 322, 77-82.
21. NDESHYO RURIHOSHO O., 1982, « La problématique des droits de l'homme et des peuples en Afrique », in *Philosophie et droits de l'homme, Actes de la 5^e semaine philosophique de Kinshasa*, Kinshasa, Faculté de Théologie catholique de Kinshasa, 139-157.
22. NTUMBA KABELA CICI, 1982, « Les droits de l'enfant, essai de fondement de la conception de la famille en milieu bantou », in *Philosophie et droits de l'homme. Actes de la 5^e semaine philosophique de Kinshasa*, Kinshasa, Faculté de Théologie catholique de Kinshasa, 197-212.
23. OLIVIER DE SARDAN J.P., 2000, « La dramatique déliquescence des États en Afrique », in *Le Monde diplomatique*, février, pp. 12-18.

24. VAN PARYS J., 1982, « Deux philosophies de l'homme, deux notions des droits, Déclaration universelle des droits de l'homme de Ahmed Sekou Touré », in *Philosophie et droits de l'homme. Actes de la 5^e semaine philosophique de Kinshasa*, Kinshasa, Faculté de Théologie catholique de Kinshasa, 225-237.
25. VILLEY M., 1976, *Critique de la pensée juridique moderne (douze autres essais)*, Paris, Dalloz.