

Cover image: Riccardo Mayer/Shutterstock

METTRE FIN AU MARIAGE DES ENFANTS EN AFRIQUE AUSTRALE : TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE DE LA LOI TYPE DE LA SADC SUR LE MARIAGE DES ENFANTS

Mai 2023

UNFPA

Spotlight Initiative

SADC Parliamentary Forum
Forum Parlementaire
Fórum Parlamentar

Equality Now
A just world for women and girls.



Photo: Annie Spratt/Unsplash

SOMMAIRE

Contexte 3

Aperçu des dispositions de la Loi type de la SADC 3

Les progrès accomplis jusqu'à présent 4

Les principaux défis de la transposition complète de la Loi type dans les législations nationales 6

Recommandations aux États membres de la SADC 7

REMERCIEMENTS

La présente étude a été commanditée par le Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et australe (ESARO) du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Le rapport a été rédigé par Susan Mutambasere, consultante auprès d'Equality Now. Meron Negussie et Lindsay Barnes de l'ESARO du FNUAP ont contribué à l'assurance qualité de l'étude. Jyoti Tewari et Willis Odek, également de l'ESARO du FNUAP, ont apporté un soutien précieux en révisant les versions provisoires du rapport. Le FNUAP tient à remercier Boemo Sekgoma, secrétaire générale du Forum parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC-PF), Krishna Seegobin, et le personnel du secrétariat du SADC-PF pour leurs contributions techniques et leur détermination sans faille à mettre fin aux mariages d'enfants dans la région de la SADC ; ainsi que Caroline Lagat, Divya Srinivasan, Faiza Mohamed et Judy Gitau d'Equality Now pour leurs contributions au document d'information.

Citation recommandée pour ce rapport : ESARO du FNUAP et Equality Now. 2023. Mettre fin au mariage des enfants en Afrique australe : transposition en droit interne de la Loi type de la SADC sur le mariage des enfants, ESARO du FNUAP.

À PROPOS D'EQUALITY NOW

Depuis sa fondation en 1992, Equality Now mène un éventail unique d'activités de plaidoyer juridique, d'établissement de partenariats régionaux et de mobilisation communautaire pour encourager les gouvernements à adopter, améliorer et appliquer des lois qui protègent et promeuvent les droits humains des femmes et des filles dans le monde entier. En collaboration avec les membres de notre équipe internationale, nos campagnes se focalisent sur quatre domaines d'activité : parvenir à l'égalité juridique, mettre fin aux violences sexuelles, mettre fin aux pratiques néfastes et mettre fin à l'exploitation sexuelle, en portant une attention particulière aux besoins spécifiques des adolescentes.

info@equalitynow.org

www.equalitynow.org

@equalitynoworg

@equalitynoworg

@equalitynow

CONTEXTE

La Loi type de la SADC sur l'éradication du mariage des enfants et la protection des enfants déjà mariés (« Loi type » ou « Loi type de la SADC) a été adoptée le 3 juin 2016 lors de la 39e assemblée plénière du Forum parlementaire de la SADC, dans le Royaume d'Eswatini. L'objectif du présent document d'information est d'examiner dans quelle mesure les États membres de la SADC ont intégré la Loi type dans leurs propres législations et politiques nationales, en vue d'éradiquer le mariage des enfants dans la région.

L'objectif de la Loi type est de créer un critère législatif reposant sur des concepts approuvés qui sont dérivés des instruments internationaux de défense des droits humains que les États membres de la SADC se sont déjà engagés à respecter. Elle constitue donc un outil normatif destiné à faciliter les processus de révision, de réforme et d'amélioration par les législateurs et les rédacteurs législatifs dans les États membres. Dans le contexte du mariage des enfants, la Loi type de la SADC définit un enfant comme une personne âgée de moins de 18 ans.

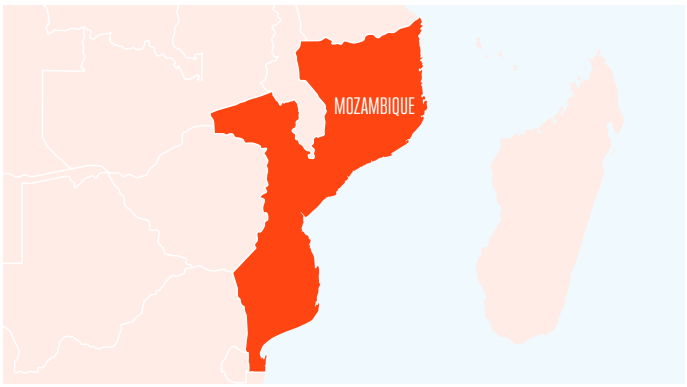
APERÇU DES DISPOSITIONS DE LA LOI TYPE DE LA SADC

- La Loi type appelle à l'interdiction sans équivoque du mariage et des fiançailles des garçons et des filles de moins de 18 ans et, comme mesure de dissuasion, à l'inclusion de sanctions dans les lois en cas d'infraction.
- Elle prévoit également l'application d'une ordonnance restrictive afin d'empêcher la célébration d'un mariage d'enfant, y compris le retrait de l'enfant de son environnement si celui-ci l'expose au risque d'être marié.
- Les mariages d'enfants déjà contractés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi nationale (par le biais de modifications législatives ou de la promulgation d'une loi distincte) doivent être annulables. L'annulation de ces mariages d'enfants peut être initiée par l'une ou l'autre partie au mariage ou par un tiers concerné qui est en mesure de fournir des raisons adéquates pour annuler le mariage afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Tous les mariages doivent être enregistrés pour permettre au gouvernement d'effectuer les contrôles requis concernant l'âge des parties à un mariage.
- La Loi type embrasse une approche multisectorielle de la lutte contre le mariage des enfants. Elle prévoit des dispositions pratiques qui devraient contribuer à éradiquer les mariages d'enfants ainsi que des dispositions concernant les enfants déjà mariés ou victimes d'un mariage d'enfant. Ces dispositions comprennent, sans toutefois s'y limiter :
  - une éducation complète à la sexualité, adaptée à l'âge des enfants ;
  - une assistance juridique pour les victimes ;
  - des programmes de prévention, notamment des mesures incitatives visant à protéger les enfants contre le mariage ;
  - des dispositions concernant la garde et l'entretien de la progéniture de l'enfant, ainsi que la garantie de sa légitimité ;
  - la formation des principaux fonctionnaires et agents publics concernés à la prise en charge des problèmes liés au mariage des enfants ;
  - la création d'un fonds de lutte contre le mariage des enfants pour financer les programmes mis en œuvre en vertu de la loi ;
  - l'octroi de bourses d'études pour la poursuite de l'éducation de l'école primaire à l'enseignement supérieur, et la garantie que les jeunes filles enceintes ont la possibilité de poursuivre leur éducation ; et
  - la garantie de l'accès à des informations et à des services de santé sexuelle et reproductive, ainsi qu'à des soins médicaux.

Si elle fait l'objet d'une mise en œuvre adéquate, la Loi type peut permettre d'éradiquer le mariage des enfants dans la sous-région. Toutefois, les avantages de la Loi type ne peuvent être optimisés que si les États membres adoptent les dispositions recommandées, car la Loi type elle-même est de nature normative, pas contraignante. Cela dit, les dispositions de la Loi type sont ancrées dans des normes internationales et régionales relatives aux droits humains contraignantes, que la plupart des États membres de la SADC ont ratifiées (notamment le Protocole de Maputo et l'Observation générale conjointe sur l'élimination du mariage des enfants publiée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples [CADHP] et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant [CAEDBE], qui proposent des recommandations similaires). Si des lois exhaustives sans application effective ne permettent pas à elles seules d'éliminer le mariage des enfants, elles peuvent aider les victimes à obtenir justice. Elles confèrent également une légitimité aux politiques et stratégies que les gouvernements peuvent mettre en œuvre.

LES PROGRÈS ACCOMPLIS JUSQU'À PRÉSENT

Dans la région de la SADC, les aspirations de la Loi type de la SADC ont fait l'objet d'une mise en œuvre à des degrés variables. Voici une liste de certains exemples de bonnes pratiques :



Mozambique

Le Mozambique est l'un des pays de la SADC où la prévalence des mariages d'enfants est la plus élevée, 1 fille sur 2 étant mariée avant ses 18 ans[1]. Pour remédier à cette situation, le pays a mis en place un cadre des meilleures pratiques dans la mise en œuvre de la Loi type de la SADC. En 2019, le Mozambique a adopté la Loi 19/2019 sur la prévention et la lutte contre les unions précoces**.** Dans son article 6, cette loi reconnaît expressément s'inspirer de la Loi type de la SADC et, sous réserve qu'elle ne contredise pas les lois mozambicaines, elle doit être interprétée de manière à refléter l'objectif de la Loi type de la SADC. Par conséquent, cette loi contient la majorité des dispositions proposées par la Loi type de la SADC, y compris les pénalités prévues pour les personnes qui enfreignent l'interdiction des mariages d'enfants. Bien que la Loi type de la SADC prévoie une répartition égale des biens acquis pendant la durée d'un mariage d'enfant annulé, le droit mozambicain va plus loin en imposant que la personne qui était un enfant à l'époque du mariage reçoive deux tiers des biens, tandis que l'adulte en perçoit un tiers. Par ailleurs, le Mozambique a réformé sa *Loi 22/2019 sur la famille* qui interdit désormais de façon absolue les fiançailles ou les mariages de personnes de moins de 18 ans.

Ces lois ont été promulguées alors que le Mozambique mettait déjà en œuvre une *Stratégie nationale 2016-2019 pour la prévention et la lutte contre les mariages d'enfants*, qui promouvait un cadre socioéconomique visant à prévenir et lutter contre les mariages d'enfants. Ce cadre reconnaît les facteurs socioéconomiques qui contribuent aux mariages d'enfants ainsi que la nécessité d'une approche multisectorielle pour éradiquer le problème. Pour illustrer cette approche multisectorielle, en décembre 2018, le Mozambique a révoqué le décret draconien de 2003 qui obligeait les filles enceintes à suivre des cours du soir[2].

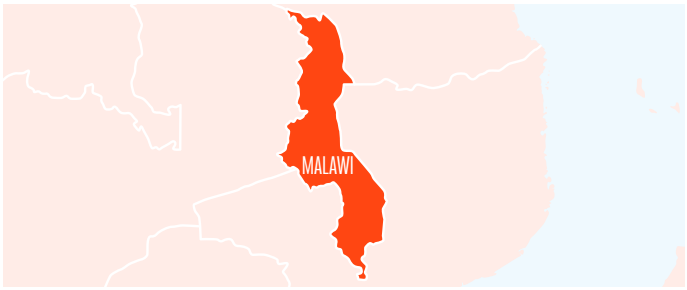


Zimbabwe

En janvier 2016, le tribunal constitutionnel du Zimbabwe a supprimé l'article 22(1) de la Loi sur le mariage, qui autorisait les enfants de moins de 18 ans à se marier, au motif qu'il était contraire à la Constitution. Par la suite, en 2022, le Zimbabwe a promulgué une nouvelle Loi sur le mariage qui interdit les mariages d'enfants de moins de 18 ans, quel que soit le cas (y compris les unions de droit coutumier, qu'elles soient enregistrées ou non). Elle prévoit également des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans en cas d'infraction à cette disposition.

En 2018, le Zimbabwe a lancé le *Plan national d'action et la Stratégie de communication pour mettre fin au mariage des enfants*[3]. Certaines des activités pour lesquelles il a été établi qu'elles correspondaient à la Loi type de la SADC comprennent la garantie de l'enregistrement de tous les mariages (conformément aux obligations des États en vertu du Protocole de Maputo), ainsi que des efforts progressifs visant à s'assurer que toutes les naissances sont enregistrées – ce qui est important pour contrôler l'âge dans le cadre d'un mariage. Pour veiller à l'adoption d'une approche multisectorielle en matière d'élimination des mariages d'enfants, le plan d'action contient également des stratégies visant à garder les filles à l'école et à créer des partenariats pour toutes les parties prenantes qui travaillent à la réduction de la pauvreté. De plus, le plan prévoyait une stratégie d'engagement des dirigeants communautaires dans la remise en cause des normes et des traditions sur le mariage des enfants.

1 Human Rights Watch « Mozambique passes law to end child marriage », https://www.hrw.org/news/2019/07/19/mozambique-passes-law-end-child-marriage
2 UNICEF « The situation of children in Mozambique » (2021).
3 Gouvernement du Zimbabwe, National Action Plan and Communication Strategy to End Child Marriage (2018).



Malawi

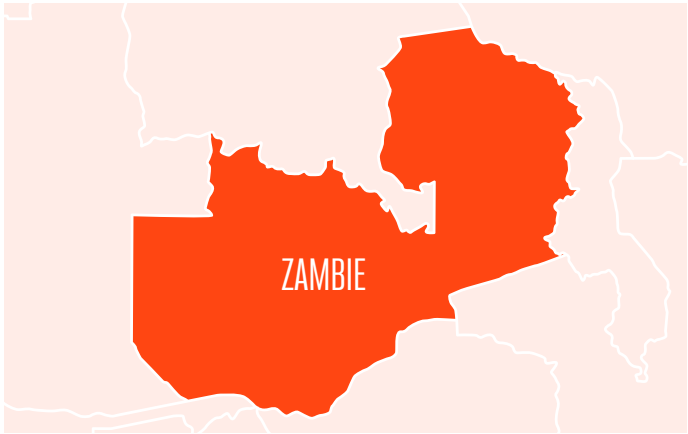
Le Malawi fait partie des pays de la SADC qui enregistrent les taux les plus élevés de mariages d'enfants. En 2017, le Malawi est parvenu à modifier sa Constitution en supprimant la disposition qui autorisait jusque-là les parents à consentir au mariage de leurs enfants de moins de 18 ans. Cette modification a permis d'harmoniser la Constitution avec les dispositions de la Loi de 2015 sur les mariages, les décès et les relations familiales, qui fixe à 18 ans l'âge minimum pour se marier.

Le Malawi a également adopté une *Stratégie nationale sur l'éradication du mariage des enfants (2018-2023)*, qui repose sur une approche multisectorielle de la lutte contre les mariages d'enfants[4]. Certaines des actions prévues comprennent l'autonomisation économique des filles et la priorisation de leur retour à l'école pour veiller à ce que les filles enceintes puissent réaliser leurs ambitions éducatives. Conformément à la Loi type de la SADC, la stratégie privilégiait le renforcement des capacités des principales parties prenantes du gouvernement, telles que les organismes chargés de l'application des lois, une expansion des services de protection de l'enfance – par exemple, les groupes d'appui aux victimes – et l'affectation d'agents de première ligne qualifiés à la protection de l'enfance. Elle prévoit également des actions visant à fournir aux jeunes filles des informations et des services de santé sexuelle et reproductive adaptés à leur âge, ainsi que des soins de santé et un appui psychosocial adéquats aux victimes de mariages d'enfants.



Afrique du Sud

Bien que l'Afrique du Sud n'ait pas encore harmonisé ses lois pour porter sans équivoque l'âge minimum du mariage à 18 ans, elle a accompli quelques progrès en matière d'éducation complète à la sexualité – une composante essentielle de la prévention du mariage des enfants. La Loi type de la SADC encourage l'adoption d'une approche multisectorielle qui inclut une coopération interministérielle. L'Afrique du Sud l'a fait en impliquant le Département de l'éducation de base, qui a intégré un module d'éducation complète à la sexualité dans son cours d'éducation à la vie pratique, qui est obligatoire dans le primaire et le secondaire.



Zambie

La Zambie a promulgué la Loi no 12 de 2022 sur le Code de l'enfance, qui interdit le mariage des enfants de moins de 18 ans et les considère comme une pratique néfaste. Bien que la Zambie n'ait pas encore harmonisé ses lois afin de porter sans équivoque l'âge minimum du mariage à 18 ans, le gouvernement prend actuellement des mesures contre le mariage des enfants par le biais d'un arsenal de politiques et de programmes. La Loi sur l'éducation de 2011 a fait du mariage avec un élève un délit pénal, bien qu'un élève soit défini comme un enfant scolarisé de moins de 16 ans. Cette disposition ne s'applique donc pas aux adolescents qui ne vont pas à l'école. À cela s'ajoute l'éducation complète à la sexualité, qui a été intégrée dans un certain nombre des matières enseignées dans les écoles. En 2016, la Zambie a adopté une *Stratégie nationale sur l'élimination du mariage des enfants* (2016-2021) qui vise à influencer positivement les attitudes, les croyances et les pratiques sociales propices au mariage des enfants[5].

4 Gouvernement du Malawi, National Strategy on Ending Child Marriage (2018).
5 Gouvernement de la Zambie, National Strategy on Ending Child Marriage (2016).



LES PRINCIPAUX DÉFIS DE LA TRANSPOSITION COMPLÈTE DE LA LOI TYPE DANS LES LÉGISLATIONS NATIONALES

Des cadres juridiques incohérents

L'un des principaux facteurs qui empêchent la mise en œuvre efficace des lois visant à lutter contre les mariages d'enfants est l'absence de cadre juridique complet et cohérent. Il semble que davantage d'efforts soient faits pour réformer les lois sur la protection de l'enfance (qui, dans la plupart des cas, interdisent le mariage des enfants), mais que les progrès réalisés dans les réformes des lois sur le mariage ou la famille soient plus lents. Cette situation génère un conflit lorsque les nouvelles lois ne révoquent pas spécifiquement les lois antérieures.

C'est le cas, par exemple, de la Zambie, où la loi la plus récente (Loi no 12 de 2022 sur le Code de l'enfance) établit à 18 ans l'âge minimum pour se marier, sans révoquer directement la disposition de la Loi de 1964 sur le mariage qui fixait l'âge minimum du mariage à 16 ans, tant pour les garçons que pour les filles. Cela entraîne des complications juridiques, bien que, selon l'interprétation de la loi, la nouvelle disposition (la Loi no 12 de 2022 sur le Code de l'enfance) remplace la précédente (la Loi de 1964 sur le mariage), du fait que les nouvelles législations tiennent compte des dispositions précédentes. Pourtant, la Loi type de la SADC souligne la nécessité de renvoyer aux lois connexes pour éviter toute incohérence ou difficulté d'interprétation.

Dans un autre exemple, la Constitution et la Loi sur le mariage, le divorce et les relations familiales du Malawi fixent à 18 ans l'âge minimum pour se marier. La *Loi de 2011 sur la prise en charge, la protection et la justice pour l'enfance* interdit le mariage forcé d'enfants, mais elle définit un enfant comme une personne de moins de 16 ans. Dans ce cas, même si la Constitution l'emporte sur la *Loi sur la prise en charge, la protection et la justice pour l'enfance*, elle continue de compliquer l'application de la loi.

La lenteur des progrès

Bien que les discussions sur le mariage des enfants dans la région aient cours depuis des années, les progrès sur le terrain ont été relativement lents. En 2016, la Haute Cour de la Tanzanie a rendu une décision historique annulant les articles 13 et 17 de la Loi sur le mariage, qui établissait des âges minimums différents pour le mariage des garçons et celui des filles. Cette décision a été confirmée en appel en 2019. Bien que la Cour d'appel ait donné au gouvernement un an pour modifier la loi, les progrès ont été lents[6].

De même, en Afrique du Sud, les progrès dans la mise en place d'une loi interdisant le mariage des enfants, quel que soit le cas, restent lents[7], alors que le débat remonte déjà à 2015. Ces retards encouragent l'impunité pour le mariage des enfants et ne tiennent pas compte de l'urgence du problème. La lenteur des progrès s'explique aussi par les changements des acteurs politiques qui ont dirigé le processus.

Le manque de progrès

Dans certains pays, malgré l'accord des commissions parlementaires, d'autres instances de haut niveau et organes nationaux de décision quant aux mesures requises pour éliminer le mariage des enfants, le soutien politique sur le terrain semble fluctuant. L'Angola, par exemple, a peu progressé dans la réforme de sa loi sur le mariage des enfants. Sa loi actuelle, adoptée en 1988 (qui autorise les filles, dès l'âge de 15 ans, à se marier avec le consentement de leurs parents), doit encore être révisée afin d'aligner l'âge minimum du mariage sur les normes internationales relatives aux droits humains.

6 The Citizen « Government speaks on Marriage Amendment », 11 septembre 2022. https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/national/government-speaks-on-marriage-act-amendment-3944798.

7 L. Mwambene « Recent legal responses to child marriage in Southern Africa: The case of Zimbabwe, South Africa, and Malawi », (2018). Africa Human Rights Law Journal, vol. 18, no 2.

Des voies ad hoc vers une réforme juridique

Certains des pays qui ont accompli des progrès dans la mise en œuvre de la Loi type de la SADC ou dans la réforme générale de leur législation sur le mariage des enfants montrent les avantages d'avoir des approches coordonnées et multisectorielles en matière de réforme juridique. Par exemple, le changement constitutionnel au Malawi a découlé de l'action concertée de groupes de jeunes[8]. De même, certains éléments factuels indiquent que la *Loi sur la prévention et la lutte contre les unions précoces* du Mozambique a fait suite à des collaborations multisectorielles établies pour faire face au taux alarmant de mariages d'enfants dans le pays9. Toutefois, il n'y a pas suffisamment d'informations dans d'autres pays sur la manière d'instaurer des changements législatifs, ou bien les lois connexes existantes ne sont pas suffisamment prises en compte lors de la modification d'une législation.

Un manque de compréhension du problème

Une compréhension limitée de la loi et de ses implications à différents niveaux et dans différents secteurs peut entraver l'avancement d'une réforme de la loi. L'apport d'un soutien spécifique aux parlementaires peut contribuer à consolider leurs arguments en faveur de l'élimination du mariage des enfants. Il convient également de renforcer les arguments économiques et budgétaires. De même, la compréhension du problème par la population en général, y compris les enfants concernés, pourrait être améliorée afin de favoriser une réelle participation au processus de réforme de la loi.

RECOMMANDATIONS AUX ÉTATS MEMBRES DE LA SADC

- Donner la priorité à l'harmonisation des lois nationales afin de les rendre conformes à la Loi type de la SADC. Cela peut passer par la révocation/ modification des lois qui ne respectent pas les normes établies par la Loi type.
- Donner la priorité au processus de réforme juridique. Cela peut comprendre une affectation budgétaire adéquate au processus et la garantie d'un cadre de partenariat solide pour un processus législatif inclusif.
- Optimiser les connaissances et l'expertise accumulées par les membres du SADC-PF dans les parlements nationaux afin d'enrichir les débats et les discussions sur la réforme de la loi.
- Adopter une approche de la réforme de la loi fondée sur les droits humains, car la mise en œuvre de la Loi type de la SADC exige de se conformer à plusieurs obligations internationales et régionales en matière de droits humains.
- Identifier les acteurs clés et lancer des consultations multisectorielles pour la réforme juridique. Ces consultations peuvent notamment porter sur la manière dont chaque secteur envisage son rôle dans l'élimination des mariages d'enfants, ce qui peut ensuite être pris en compte dans la formulation de la loi. Il est essentiel d'harmoniser les lois civiles et coutumières ou religieuses concernant le mariage des enfants.
- Soutenir la diffusion d'informations correctes et cohérentes par les médias, afin d'encourager les différents secteurs à apporter des contributions significatives aux débats juridiques.
- Identifier des champions dans les communautés qui peuvent faire avancer le programme de réformes juridiques sur le mariage des enfants.
- Soutenir des programmes de « remémoration », en particulier du fait que les parlements et les cabinets changent régulièrement. La « remémoration » pourrait prendre la forme d'une documentation cohérente et appropriée des progrès réalisés par les organes ministériels et parlementaires afin de constituer une mémoire institutionnelle.

8 Plan International « Malawi changes law to end child marriage » https://plan-international.org/news/2017/02/14/malawi-changes-law-to-end-child-marriage/#:~:text=Malawi%20has%20made%20a%20historic,and%20organisations%20including%20Plan%20International

9 FEMNET « Female genital mutilation, early and child marriages- Mozambique », (2022). Policy Brief.

Contact Equality Now

info@equalitynow.org

www.equalitynow.org

@equalitynoworg

@equalitynow

@equalitynoworg

Contact UNFPA East and Southern Africa

comms-team-esaro@unfpa.org

www.esaro.unfpa.org

@UNFPA.ESARO

@UNFPA_ESARO

UNFPA

Spotlight Initiative

SADC Parliamentary Forum Forum Parlementaire Fórum Parlamentar

Equality Now
A just world for women and girls.