

Amendement constitutionnel au Malawi : un pas en avant vers la fin du mariage des enfants

Résumé

Le 14 février 2017, le parlement du Malawi a adopté la Loi d'amendement N° 36, modifiant la Constitution du Malawi, en vue de fixer l'âge minimum du mariage à 18 ans. Cet amendement représentait l'aboutissement des efforts déployés par diverses organisations de la société civile, telles que les membres de *Filles, Pas Epouses*, les parlementaires, les chefs traditionnels et religieux, les agences des Nations Unies, et les ministères du gouvernement, afin de renforcer les dispositions légales contre le mariage des enfants. La présente étude de cas décrit les facteurs, les instigateurs et les personnalités politiques ayant joué un rôle essentiel pour l'amendement de la Constitution et pour assurer l'âge minimum du mariage à 18 ans pour les filles du Malawi. Cette étude de cas pourrait servir de guide pour d'autres pays cherchant à renforcer leurs dispositions légales afin de contrer le mariage des enfants.

1. Quelle législation a été modifiée ?

Depuis que le Malawi a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en 1991, les organisations de la société civile mènent des activités de plaidoyer à l'échelle nationale, incitant le Malawi à se conformer aux instruments internationaux sur les droits de l'enfant.

En février 2015, le Malawi a adopté la Loi sur le mariage, le divorce et les relations familiales qui définit l'âge minimum du mariage à 18 ans, tant pour les filles que les garçons. Cette avancée a été vivement acclamée, mais le mariage des enfants restait toujours légal au Malawi en raison d'une faille qui ne pouvait être corrigée que par l'amendement de la Constitution - une disposition autorisait les personnes âgées de 15 ans ou plus à se marier avec le consentement de leurs parents. La Constitution du Malawi comportait trois dispositions sur les mariages :

- L'article 22 (6) fixant l'âge légal du mariage à 18 ans
- L'article 22 (7) prévoyant que les personnes âgées de 15 à 18 ans peuvent se marier avec le consentement de leurs parents
- L'article 22 (8) disant que l'État doit décourager les mariages entre les personnes âgées de moins de quinze ans.

La disposition constitutionnelle sur l'âge de l'enfant était de 16 ans (article 23).

Malgré cette faille dans la Constitution, des signes évidents montraient qu'un changement se profilait à l'horizon. D'autres lois progressives, telles que la Loi de 2013 sur l'égalité des genres et la Loi sur le divorce et les relations familiales de février 2015 étaient en cours d'adoption au Malawi. Des pressions pour en finir avec les incohérences constitutionnelles et interdire les mariages forcés ou d'enfants ont commencé se faire sentir. En 2015, une plainte a été formulée à l'encontre du Malawi à la 56e session de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur le mariage des enfants, menant à une décision juridique pour définir l'âge de l'enfant à 18 ans et moins.

En 2016, le Ministère de la Justice a été chargé de la rédaction d'un projet de loi pour l'amendement de la Constitution. Le projet de loi a été examiné par une équipe multipartite. Le 14 février 2017, le parlement a voté pour modifier la Constitution en vue d'interdire le mariage avant l'âge de 18 ans. Le projet de loi N° 36 portant amendement de la Constitution a été adopté à l'unanimité de 131 voix. Cette loi assurait à présent une

harmonisation entre la Constitution et la Loi sur le mariage, et marquait un jour historique pour les filles du Malawi.

2. Quels étaient les résultats escomptés après la modification législative comme identifié dans la Théorie de Changement de Filles, Pas Epouses ?

- Les lois nationales reflètent les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme.
- Un cadre législatif solide contre le mariage des enfants qui fixe l'âge minimal du mariage à 18 ans et protège les droits des filles et des femmes.
- Les institutions nationales, régionales et communautaires sont davantage responsables et sont mieux contrôlées

3. Qu'est-ce qui a conduit à ce changement de législation ?

1. L'identification des personnes influentes pouvant faire pression sur le gouvernement

Les personnes influentes du mouvement pour la fin du mariage des enfants ont joué un rôle essentiel, apportant l'élan et le soutien nécessaires pour corriger la faille constitutionnelle.

Il a tout d'abord fallu obtenir l'adhésion du Président du Malawi et celle de la Première Dame. Ambassadeur international de la campagne HeforShe, le Président du Malawi était en faveur de la Loi de 2015 sur le mariage et soutenait fermement les engagements visant à mettre fin à la violence à l'encontre des enfants dans le pays. La première Dame du Malawi a toujours fait part de son soutien et de son engagement en faveur de l'éducation des filles, et possède sa propre fondation caritative consacrée à cette question.

Des pressions à l'échelle régionale et internationale ont contribué à mobiliser les acteurs clés. Le 11 juillet 2012, au sommet de Londres sur la planification familiale, le Vice-président Khumbo Kachali, s'était engagé, au nom du gouvernement du Malawi, à relever l'âge légal du mariage à 18 ans d'ici 2014. En mars 2015, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question de la violence à l'encontre des enfants, Marta Santos Pais, s'était rendu au Malawi pour le lancement de la première analyse du problème de violence à l'égard des enfants sur la base de données nationales représentatives recueillies au moyen d'une enquête à ce sujet. Les conclusions de l'enquête, selon lesquelles 2 Malawites sur 3 sont victimes de violence durant leur enfance, ont été utilisées pour inciter les secteurs à s'engager à respecter un plan d'action de 10 points. Pendant une visite de suivi en octobre 2016, elle a demandé des comptes aux parties concernées, tels les chefs traditionnels et le Chef d'État, afin d'atteindre les cibles des Objectifs de Développement Durable à l'horizon 2030 concernant la lutte contre la violence. Graçun Machel, membre de l'Africa Progress Panel, a également joué un rôle clé en faisant plusieurs fois le déplacement jusqu'en Malawi pour parler de la question et encourager les interventions.

2. L'intervention auprès des parlementaires

Pour amender la constitution et rectifier l'incohérence créée par la Loi de 2015 sur le mariage, le divorce et les relations familiales, le pays devait choisir l'une des deux options suivantes :

1. Le vote positif à la majorité des 2/3 du parlement pour l'amendement de la constitution.
2. Un référendum où tous les Malawites éligibles pourraient voter pour ou contre l'amendement de la disposition constitutionnelle.

La deuxième option étant un exercice coûteux, les ONG et les ministères du gouvernement ont choisi la première. L'ONU Femmes a joué un rôle fondamental, travaillant avec les parlementaires pour obtenir leur appui. L'agence onusienne a surtout centré ses efforts de plaidoyer sur le Ministère de la Justice, dont la participation était essentielle, étant donné son mandat et ses pouvoirs sur les amendements juridiques. Elle a également fait campagne auprès des parlementaires et a régulièrement envoyé des textos avant le vote pour rappeler aux députés la séance de vote et les encourager à voter en faveur de l'amendement de la Constitution.

Les organisations de la société civile ont également organisé une réunion de concertation entre les chefs et les parlementaires, ce qui a aidé à renforcer l'appui politique.

3. La mise en évidence des contradictions dans la loi

L'adoption de la Loi sur le mariage, le divorce et les relations familiales avait déjà préparé le terrain pour l'amendement de la Constitution. Le manque d'harmonisation entre la Loi sur le mariage, le divorce et les relations familiales et la Constitution a aidé à faire ressortir la nécessité d'élever l'âge du mariage. Comme les magistrats se reportaient toujours à la Constitution plutôt qu'à la Loi sur le mariage, cette confusion a aidé à étoffer l'argument en faveur d'une révision des dispositions de la Constitution.

4. La mobilisation d'un soutien intersectoriel pour amener le changement

Le Ministère du Genre et le Ministère de la Justice, avec l'appui financier de l'ONU Femmes, ont organisé plusieurs réunions de consultation. Les organisations de la société civile ont été invitées à participer aux réunions de consultation tenues à l'échelle nationale.

Le Ministère de l'Éducation a fait preuve d'une haute volonté politique pour la fin du mariage des enfants, exhortant les autres ministères à prendre ce problème au sérieux dans les sphères les plus hautes du pouvoir. Le Ministère de l'Éducation possède un bureau au sein du Ministère du genre, et travaille régulièrement avec les organisations de la société civile œuvrant pour la fin du mariage des enfants.

5. Après approbation de l'amendement, la mobilisation du soutien des chefs traditionnels pour garantir l'application de la loi

L'ONU Femmes a aidé à mobiliser les chefs, en particulier la cheftaine Katchindamoto qui a joué un rôle déterminant en ralliant d'autres chefs à la cause. L'ONU Femmes a également travaillé en étroite collaboration avec les épouses des chefs et des dirigeants religieux, car celles-ci peuvent jouer un rôle important dans l'abandon du mariage des enfants, d'une part par l'influence qu'elles peuvent avoir sur leur mari, et d'autre part, par leur rôle dans la préparation des filles au mariage et leur participation aux rites d'initiation. Un groupe d'épouses de chefs malawites veut aujourd'hui fonder une « Association d'épouses » et prévoit de travailler avec les épouses des chefs religieux, car celles-ci jouent un rôle déterminant dans la préparation des filles au mariage.

6. L'institutionnalisation des approches programmatiques réussies et la mobilisation de divers ministères

Amener le gouvernement à aborder le mariage des enfants en prenant déjà des mesures en ce sens a aidé à renforcer les arguments pour l'amendement de la Constitution. Les organisations de la société civile ont pu institutionnaliser avec succès leurs modèles de programmation au niveau national en travaillant avec le Ministère de l'Éducation. Certaines ont fondé des « groupes de mères » composés de 14 personnes (10 femmes et 4 hommes) comme mécanisme pour garder les filles à l'école. Leur rôle consiste à identifier les difficultés rencontrées par les filles, telles que les grossesses précoces, le mariage des enfants, et les pratiques traditionnelles néfastes. Le Ministère de l'Éducation a adopté le programme en tant que politique officielle, rendant obligatoire l'affiliation de toutes les écoles à un groupe, et a publié un manuel de formation de groupes de mères à distribuer dans chaque école primaire.

4. Quelles sont les prochaines étapes à entreprendre pour appliquer la législation dans les 12 mois qui suivent ?

Selon nos membres et nos partenaires, les prochaines étapes clés ci-dessous seront cruciales à l'application de la législation au Malawi dans les 12 prochains mois.

- Sensibilisation du grand public quant à l'amendement de la Constitution.
- Collaboration accrue avec les chefs traditionnels et religieux pour atteindre la communauté.
- L'ONU Femmes a également été à l'œuvre, élaborant des cadres réglementaires qui tiennent compte de la problématique du genre avec la participation des Ministères chargés des collectivités locales, du genre et de la justice, et des chefs traditionnels. Ces règlements veilleront à ce qu'il n'y ait aucun conflit entre les lois usuelles

et les cadres nationaux concernant les questions liées au genre, à la pauvreté, ou aux handicapés, par exemple, et aide à bien faire appliquer la loi à l'échelle locale.

- Plaidoyer et lobbying continus concernant les questions liées au mariage des enfants, telles que le soutien, la scolarisation, l'autonomisation des filles-épouses.
- Examen de la politique de protection des enfants et élaboration d'une stratégie nationale sur la fin du mariage des enfants.

Une harmonisation de la politique et du cadre législatif concernant l'âge de l'enfant sera nécessaire sur le long terme, notamment des audits détaillés de toutes les politiques et les lois existantes, une analyse des implications de l'amendement constitutionnel, et l'identification et l'élaboration de textes législatifs subsidiaires. Ce processus est actuellement en cours au Malawi sous la direction du Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles.

5. Quels enseignements peut-on retenir du processus de plaidoyer pour la modification de la législation ?

Certains des facteurs ayant contribué à l'amendement de la Constitution sont :

- Des efforts concertés déployés par les trois organes de l'État, la société civile, les agences onusiennes, des ONG internationales, des jeunes, des organismes religieux, des chefs traditionnels, et les médias ont accéléré le processus de réexamen de la législation.
- Un large consensus concernant les conséquences négatives du mariage précoce ou forcé sur les enfants du Malawi ; la question a été présentée comme une priorité nationale, permettant un espace partagé, mais avec une voix commune.
- Des arguments solides en faveur de la modification du cadre législatif fondés sur les incohérences juridiques
- Des interventions de plaidoyer et de lobbying stratégiques, fondées sur des données avérées
- Des campagnes de sensibilisation de grande envergure depuis 2009.