

Doc. 10872

7 avril 2006

Mariages forcés et mariages d'enfants

Recommandation 1723 (2005)

Réponse du Comité des Ministres

adoptée à la 961^e réunion des Délégués des Ministres (5 avril 2006)

1. Le Comité des Ministres se félicite de la Recommandation 1723 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux mariages forcés et aux mariages d'enfants. Comme l'Assemblée, il est préoccupé par les conséquences graves de tels mariages. Le Comité a communiqué la recommandation aux gouvernements de ses Etats membres. Il a également sollicité et obtenu des avis du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) (voir les Annexes 1 à 3).

2. Le Comité des Ministres rappelle que sa Recommandation Rec(2002)5 aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence inclut les mariages forcés dans la définition de la « violence envers les femmes »¹ et prévoit des mesures additionnelles concernant les mariages précoces². Il note que l'Assemblée recommande que le Comité charge le comité intergouvernemental compétent de procéder à une analyse approfondie des mariages forcés et mariages d'enfants et d'élaborer une stratégie encourageant les Etats membres à mener une action spécifique dans un certain nombre de domaines. Le Comité est d'accord avec l'Assemblée sur la nécessité de se doter d'une stratégie pour s'attaquer à ce problème et est heureux d'informer l'Assemblée que le CDEG, dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de la recommandation susmentionnée, a décidé en 2004 de se concentrer sur la question des mariages forcés et a commandité une étude sur les Mariages forcés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – législation comparée et actions politiques. Le CDEG était préoccupé par le nombre croissant de mariages forcés dans les Etats membres, soit au titre des traditions du pays, soit au titre du maintien de telles traditions dans des communautés immigrées ; il était dans le même temps conscient que la plupart des Etats membres ne disposent pas des instruments juridiques et politiques appropriés pour lutter contre ce phénomène.

3. Le Comité des Ministres note que les recommandations de l'Assemblée parlementaire rejoignent dans une très large mesure celles de l'étude préparée sous les auspices du CDEG. Les informations actuellement disponibles montrent que, si certains Etats membres sont effectivement démunis du point de vue législatif et politique pour lutter contre les mariages forcés, d'autres Etats disposent de législations qui devraient être améliorées, mais qui seraient déjà relativement efficaces si elles étaient effectivement utilisées et appliquées avec rigueur. Même si cela répond en partie aux préoccupations de l'Assemblée, le Comité des Ministres note que, selon l'étude, la meilleure solution serait d'introduire dans les législations des Etats membres une infraction spécifique de mariage forcé s'accompagnant de peines véritablement dissuasives et tenant compte des circonstances plus ou moins aggravantes.

4. Le Comité des Ministres partage le point de vue de l'Assemblée sur la nécessité de mener des campagnes de prévention dans les écoles, d'informer les personnes menacées d'un mariage forcé des mesures concrètes à prendre pour l'éviter et de disposer de structures d'accueil d'urgence pour les personnes risquant d'être mariées de force. L'étude préconise également des campagnes d'information et de prévention dans les écoles, collèges et lycées mais en proposant de ne pas les limiter aux jeunes et de les étendre à leurs familles et au public en général pour renforcer la prévention des mariages forcés.

¹ Annexe, para. 1.a

² Annexe, paras. 84 et 85.

5. L'étude du CDEG sera portée à l'attention des autorités dans les Etats membres et sera largement diffusée. Le Comité des Ministres encourage les gouvernements à prendre en compte les recommandations qu'elle contient et à s'inspirer des actions politiques et des moyens d'action décrits ou proposés. L'étude n'ayant pas pu couvrir tous les Etats membres du Conseil de l'Europe en détail, le CDEG poursuivra ses travaux.

6. Le Comité des Ministres note en outre que sa Résolution (72) 29 sur l'abaissement de l'âge de la pleine capacité juridique traite en partie des mariages forcés. Le CDCJ signale que la résolution est de portée plutôt limitée et, en ce qui concerne consentement au mariage, mériterait d'être réexaminée pour voir si son contenu est toujours d'actualité. Il souligne que le Mémoire explicatif à la résolution propose que l'âge auquel un mariage peut être contracté devrait être laissé à la discrétion de chaque Etat. Le Comité des Ministres est d'accord avec le CDCJ sur la nécessité de prendre en considération l'évolution de la situation en Europe en ce qui concerne l'âge minimum à partir duquel le mariage est autorisé, la tendance claire de fixer cet âge à 18 ans pour les hommes comme pour les femmes, ainsi que les lois nationales en vigueur et les accords internationaux qui reconnaissent le mariage à l'étranger. Cette opinion est aussi soutenue par la Recommandation R (85) 2 du Comité des Ministres sur la protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe, qui, dans son Annexe, Partie I, paragraphe 4.2.a., souligne la nécessité de faire attention à « ... l'âge pour le mariage ... » et, en particulier, par dans Mémoire explicatif qui est en faveur d'un âge minimum plus élevé pour le mariage de jeunes. Le Comité espère vivement que le CDCJ étudiera cette question très prochainement lorsqu'il entamera ses travaux de réexamen de l'ensemble des instruments qu'il a élaborés dans le domaine du droit de la famille, afin d'identifier les instruments nécessitant une révision ou les nouveaux instruments qu'il conviendrait d'élaborer.

7. Pour ce qui est de la nécessité d'aider les victimes potentielles ou avérées de ces pratiques, le Comité des Ministres souligne les travaux menés par le CDPC sur un projet de recommandation³. Le projet de recommandation prendra en compte, entre autres, les questions liées aux personnes vulnérables à la victimisation, en particulier la victimisation à répétition. Il proposera également qu'une mention spécifique soit faite pour les victimes du crime organisé, notamment de la traite des êtres humains, que les Etats membres soient encouragés à soutenir les centres spécialisés dans l'aide aux victimes de délits tels que la violence sexuelle et la violence domestique, ainsi qu'à prendre des mesures pour encourager des personnes victimes de ce type de violence à contacter ces centres. Enfin, le projet contiendra des propositions concernant les services de soutien aux victimes et la promotion de leur action. Le Comité note que la prochaine conférence des Ministres européens de la Justice, qui se tiendra en Arménie en octobre 2006, portera sur le thème : « La place, les droits et l'aide aux victimes » et couvrira des aspects de droit civil et pénal de la question des victimes. La Recommandation 1723 (2005) sera mise à disposition lors de la conférence.

8. L'Assemblée invite par ailleurs à punir les personnes qui ont pris une part volontaire à un mariage forcé ou à un mariage d'enfants ainsi que les personnes qui ont été complices de ces pratiques ; le Comité des Ministres note à cet égard que, pour ce qui est des enfants, sa Recommandation Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle établit déjà des grandes orientations à l'intention des Etats membres. En outre, conformément au Plan d'action adopté par le Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui s'est tenu à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, le Comité des Ministres a établi le Comité d'experts sur la protection des enfants contre l'exploitation et l'abus sexuels (PC-ES), chargé d'évaluer la nécessité d'un instrument international supplémentaire sur la protection des enfants contre l'exploitation et l'abus sexuels, sous l'angle du droit pénal et des procédures judiciaires ainsi que de la coopération internationale. Dans ce contexte, les comportements criminels dans le cadre de mariages forcés/mariages d'enfants, du viol ainsi que d'autres crimes sexuels, seront également étudiés. Cette activité fait partie du Programme d'action du Conseil de l'Europe « Edifier une Europe pour et avec les enfants (2006-2008) » qui sera lancée à Monaco les 4 et 5 avril 2006 et qui traitera, entre autre, des moyens afin de prévenir et de lutter contre la violence à l'égard des enfants.

³ La nouvelle recommandation mettra à jour la Recommandation R (87) 21 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'assistance aux victimes de crimes et la prévention de la victimisation à répétition.

*Annexe 1 à la réponse***Avis du Bureau du Comité européen de coopération juridique (CDCJ-BU) sur la Recommandation de l'Assemblée parlementaire 1723 (2005) relative aux mariages forcés et mariages d'enfants**

1. Suite à l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la Recommandation 1723 (2005) sur les mariages forcés et mariages d'enfants, le Comité des Ministres a décidé de la transmettre au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) pour information et observations éventuelles avant le 31 janvier 2006. Compte tenu de la brièveté du délai et du fait que ni le Bureau ni la plénière du CDCJ ne se sont réunis avant l'expiration dudit délai, le Bureau du CDCJ a décidé de finaliser un avis sur cette question en recourant à une consultation écrite.
2. Le Bureau du CDCJ prend acte de la recommandation de l'Assemblée parlementaire et se félicite de l'adoption du texte qui est très complet et couvre, en effet, un grand nombre de domaines du droit civil intéressant le CDCJ, et en particulière la protection de l'enfant. Le Bureau reconnaît que, comme le souligne la recommandation, il est nécessaire d'élaborer une stratégie pour s'attaquer à ce phénomène qui est intolérable et pourrait être en conflit avec l'article 12 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et avoir de graves conséquences pour ses victimes.
3. La recommandation couvre un large éventail de domaines dont l'éducation, la communication d'informations générales aux parties concernées, les mesures de prévention, les questions de droit pénal qu'il faut nécessairement traiter. Ce qui intéresse tout particulièrement le CDCJ, ce sont les éléments présentés aux paragraphes 2.5, 2.8, 2.9 et 2.10 sur lesquels porte essentiellement le présent avis.
4. La Résolution (72) 29 du Comité des Ministres sur l'abaissement de l'âge de la pleine capacité juridique traite en partie de ce sujet. Cette résolution a un champ d'application assez limité et en ce qui concerne le consentement au mariage, elle mériterait d'être réexaminée de plus près pour voir si son contenu est toujours d'actualité. Le Mémoire explicatif à cette résolution donne plus de détails à ce sujet dans ses paragraphes 43 à 47 et propose dans le paragraphe 47 que l'âge auquel un mariage peut être contracté devrait être laissé à la discrétion de chaque Etat. Le Bureau pourtant est d'opinion qu'il faudrait prendre en considération l'évolution de la situation en Europe s'agissant de l'âge minimal auquel autoriser le contrat de mariage et la tendance claire de fixer cet âge pour les hommes et les femmes à 18 ans, ainsi que les lois nationales en vigueur et les accords internationaux qui reconnaissent les mariages à l'étranger. Cette opinion est aussi soutenue dans la Recommandation R (85) 2 du Comité des Ministres sur la protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe, qui souligne la nécessité de faire attention à « ...l'âge pour le mariage... » dans son annexe, chapitre I, paragraphe 4, 2.a. et particulièrement dans son Mémoire explicatif qui est en faveur d'un âge minimum plus élevé pour le mariage des jeunes.
5. Le CDCJ lance actuellement une initiative consistant à réexaminer tous les instruments qu'il a élaborés et qui relèvent du droit de la famille, pour réviser les instruments qui ne correspondent plus à la société présente et pour identifier les domaines où il y a besoin de nouveaux instruments. La réexamination de la Résolution (72) 29 et en définitive de la Recommandation R (85) 2 font sans doute partie de cette initiative.
6. De plus, le Bureau souligne que la prochaine conférence des Ministres européens de la Justice, prévue en Arménie en octobre 2006, portera sur le thème « La place, les droits et l'aide aux victimes » et couvrira les aspects à la fois pénaux et civils de la question des victimes. La Recommandation 1723 (2005) sera mise à disposition lors de la conférence.
7. Le Bureau du CDCJ estime que si le Conseil de l'Europe entreprenait des travaux dans ce domaine il serait utile d'y associer, à titre d'observateur, la Commission internationale de l'Etat civil (CIEC) au moins en ce qui concerne l'état civil.

*Annexe 2 à la réponse***Avis du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) sur la Recommandation 1723 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux mariages forcés et les mariages d'enfants**

Lors de leur 943e réunion, les Délégués des Ministres ont pris note de la recommandation susmentionnée et sont convenus de la transmettre au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) pour information et éventuels commentaires d'ici le 31 janvier 2006.

Comme suite à l'approbation par les délégations du CDPC via la procédure de consultation écrite de chacun de ces commentaires, le Bureau a adopté, lors de sa réunion des 30 et 31 janvier 2006, la réponse suivante :

1. Le CDPC partage les préoccupations et les besoins exprimés dans la recommandation. Il reconnaît notamment sans réserve la nécessité de traiter ces questions en élaborant une stratégie spécifique.
2. Le CDPC estime en particulier que les points 2.4, 2.5, 2.6 et 2.7 de la recommandation relèvent entièrement de sa compétence.
3. En ce qui concerne la nécessité de soutenir les victimes potentielles ou avérées (points 2.4 et 2.5 de la recommandation), le CDPC appelle l'attention sur le travail qu'accomplit le Groupe de spécialistes sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation (PC-S-AV) qui présentera un projet de recommandation (mettant à jour la Recommandation R (87) 21) sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation répétée lors de la session plénière du CDPC en avril 2006. Le projet de nouvelle recommandation tiendra compte, entre autres, des problèmes concernant les personnes exposées à la victimisation, en particulier à la victimisation répétée. Il devrait également proposer de mentionner expressément les victimes de crimes organisés, y compris la traite d'êtres humains, et d'encourager les Etats membres à soutenir les centres spécialisés d'aide aux victimes de délits, tels que violences sexuelle et familiale et à mettre en œuvre des mesures visant à inciter les victimes à contacter ces centres. Il devrait enfin spécifier que les Etats doivent soutenir les services d'aide aux victimes et promouvoir leur action.

Il est prévu actuellement de présenter le projet de recommandation au comité plénier du CDPC pour approbation lors de sa réunion d'avril 2006, avant de le transmettre au Comité des Ministres pour adoption.

4. En ce qui concerne les actions envisagées aux points 2.6 et 2.7 de la recommandation, le CDPC se demande quel est le sens que confère l'Assemblée parlementaire au verbe « punir ». S'il s'agit de criminaliser les comportements envisagés par la recommandation, il convient de préciser que pour ce qui concerne les enfants, la Recommandation Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle fixe déjà des lignes directrices en la matière aux Etats membres. En outre, conformément au Plan d'action adopté lors du Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe tenu à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, le CDPC examine actuellement des propositions qui lui ont été soumises concernant la mise en place d'un comité chargé d'élaborer une convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et l'abus sexuel dans l'optique du droit pénal et des procédures judiciaires ainsi que de la coopération internationale. Un tel projet de convention devrait porter, entre autres, sur les agissements perpétrés à l'occasion de mariages forcés et mariages d'enfants, les viols et les autres crimes sexuels.

Annexe 3 à la réponse

Commentaires du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) sur la Recommandation 1723 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux mariages forcés et les mariages d'enfants

1. Le CDEG remercie l'Assemblée parlementaire de sa Recommandation 1723 (2005) : Mariages forcés et mariages d'enfants et salue cette initiative de l'Assemblée ainsi que les mesures qu'elle recommande.
2. Le CDEG rappelle que la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence inclut les mariages forcés dans la définition de « la violence envers les femmes » (annexe, point 1.a) et prévoit des mesures additionnelles concernant les mariages précoces (annexe, points 84 et 85).
3. Dans le contexte de la mise en œuvre et du suivi de cette recommandation, le CDEG, préoccupé par l'importance croissante des mariages forcés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, soit au titre des traditions du pays, soit au titre du maintien de telles traditions dans des communautés immigrées, et conscient que la plupart des Etats membres ne disposent pas des instruments juridiques et politiques nécessaires pour lutter contre ce phénomène, a décidé, en 2004, de commencer à approfondir la question des mariages forcés et a fait faire une étude sur « Les mariages forcés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – législation comparée et actions politiques ».

4. Le CDEG est heureux de constater que, ce faisant, il a par avance mis en œuvre l'une des recommandations de l'Assemblée parlementaire qui demande au Comité des Ministres de charger le comité intergouvernemental compétent de faire une analyse approfondie des mariages forcés et des mariages d'enfants et de développer une stratégie dans ce domaine. Le CDEG a aussi remarqué avec satisfaction que les recommandations de l'Assemblée parlementaire rejoignent largement celles présentées dans l'étude préparée sous ses auspices et il tient à souligner que cette identité de vues ne peut qu'être bénéfique à l'action du Conseil de l'Europe contre cette violence faite aux femmes et aux hommes.

5. Le CDEG souhaite poursuivre l'étude entreprise qui n'a pas pu couvrir en détail tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les informations dont il dispose actuellement montrent que si certains Etats membres sont effectivement démunis du point de vue législatif et politique pour lutter contre les mariages forcés, d'autres Etats disposent de législations qui devraient, certes, être améliorées, mais qui seraient déjà relativement efficaces si elles étaient effectivement appliquées et appliquées avec rigueur. Cet aspect de l'étude répond en partie aux préoccupations de l'Assemblée (point 2.9), mais le CDEG a tenu à souligner que la meilleure solution serait, comme le propose l'étude, d'introduire dans les législations des Etats membres une infraction spécifique de mariage forcé, avec des peines réellement dissuasives et tenant compte des circonstances plus ou moins aggravantes.

6. Le CDEG note également que l'étude mentionnée préconise, comme le fait l'Assemblée (point 2.1), des campagnes d'information et de prévention dans les écoles, collèges et lycées, mais en proposant de ne pas les limiter aux jeunes et de les étendre à leurs familles et au public en général pour renforcer la prévention des mariages forcés.

7. Le CDEG, qui a adopté l'étude mentionnée, souhaite la diffuser largement et, par l'intermédiaire de ses membres, la porter à l'attention des autorités des Etats membres. Il appartiendra alors aux gouvernements de prendre en compte les recommandations qu'elle contient, qui englobent celles de l'Assemblée parlementaire et en comportent d'autres, et de s'inspirer des actions politiques et des moyens d'action décrits ainsi que de ceux qui sont proposés.

8. Le CDEG signale que la question des mariages d'enfants figure déjà dans son étude mentionnée ci-dessus. En outre, le CDEG souligne que le Programme d'action « Construire une Europe pour et avec les enfants (2006-2008) » sera lancé en 2006 et examinera les différentes formes de violence à l'égard des enfants.