

L'enregistrement des naissances

Rapport de suivi

Présenté par

Mme Claudine LEPAGE (France)

Vice-présidente de la commission

Rapporteure

LUXEMBOURG | 9 JUILLET 2017

Lors de la réunion à Berne en juillet 2015, notre commission m'a chargée d'un rapport de suivi de la résolution adoptée lors de ladite session concernant les « enfants fantômes » ou « enfants sans identité ». En effet, cette résolution¹ rappelle que l'enregistrement des naissances est un droit fondamental et donne les clés de la mise en place d'un enregistrement fiable et efficace.

Lors de la réunion de notre commission à Madagascar en juillet 2016, je vous avais exposé le fruit de la dizaine d'auditions que j'avais menées². J'avais alors principalement entendu des responsables d'associations ou d'organisations non gouvernementales et des professionnels du droit. De ces auditions et rencontres j'avais dressé le bilan suivant.

L'état des lieux de la situation de l'enregistrement des enfants dans les pays francophones était plutôt encourageant. En effet, s'il est par nature difficile de quantifier ce triste phénomène, tous les acteurs rencontrés avaient témoigné d'une évolution positive de la situation.

Par ailleurs, des actions efficaces ont été mises en place pour endiguer le problème des enfants sans identité. De nombreuses initiatives ont été menées soit pour enregistrer les enfants dès leur naissance, soit pour les enregistrer a posteriori (notamment à l'école ou encore via le jugement supplétif).

Des solutions techniques ont été initiées afin d'accroître l'enregistrement des naissances : élaboration de guides de bonnes pratiques (le « guide de numérisation du CRVS³ » ou encore le « Guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles⁴ ») et l'expérimentation de l'utilisation de téléphones portables dotés d'applications dédiées.

A côté de ces solutions dites « techniques », les différentes auditions ont mis en exergue l'importance de la sensibilisation des familles qui constitue également un outil de terrain indispensable à l'évolution de la situation. Toutefois, des défis et obstacles demeurent, que ce soit en matière de cout d'enregistrement et de délivrance des documents d'état civil, qu'en matière d'accès à l'enregistrement, de conservation des données, de coordination internationale et parfois, de volonté politique.

Parallèlement à ces auditions et pour avoir une connaissance plus parfaite de la situation, j'avais fait envoyer aux sections le 3 mai 2016 un questionnaire⁵ afin de faire

¹ Annexe 1

² Annexe 3

³ rédigé lors de la 11ème session du Symposium pour le développement de la statistique en Afrique, par la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, le 24 novembre 2015

⁴ établi par l'OIF en partenariat avec le RECEF, l'Association du notariat francophone et l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles

⁵ Annexe 2

un état des lieux de l'enregistrement des naissances dans les différents États membres de notre Assemblée. 20 réponses ont été reçues. Je remercie vivement les sections ayant répondu pour leur coopération.

L'objectif de ce rapport est de faire un état des lieux actuels de l'enregistrement des naissances dans l'espace francophone afin de pouvoir évaluer les suites données à la résolution votée à Berne en 2015. Il s'agit de « confronter », compléter les réponses des sections aux observations qui ont pu être faites lors des auditions menées. S'agissant d'un rapport de suivi, il me paraît nécessaire d'étudier l'état de mise en œuvre de chacune des recommandations fixées par cette Résolution.

1. Sur la nécessité d'un état civil fiable et consolidé pour favoriser le bon fonctionnement démocratique par la constitution de fichiers électoraux et la mise en œuvre des programmes de développement sur la base d'outils statistiques ;

Comme le rappelait M. Georges Nakseu Nguéfang, alors sous-directeur en charge de la prévention des crises à l'Organisation internationale de la Francophonie : *« l'état civil permet d'officialiser l'identité et il demeure indispensable aujourd'hui d'y être inscrit pour accéder à ses droits, notamment le droit à sa propre identité et le droit de vote. Un véritable état civil est nécessaire pour enraciner la démocratie et l'Etat de droit : il permet de constituer une liste électorale fiable, primordiale pour la crédibilité des élections. »*⁶

Dès lors, on comprend bien l'importance de l'exhaustivité des enregistrements des naissances (et des décès) afin de pouvoir établir des listes électorales incontestables, n'en écarter aucun individu et éviter l'utilisation de listes électorales faussées.

À ce sujet, la section du Niger a rappelé qu' *« à l'occasion des élections, on a assisté çà et là à des contestations des listes électorales (cas du vote par témoignage) dont la source provient des failles de l'état civil. »*

La plupart des sections ayant répondu voient leurs listes électorales établies à partir des registres d'état civil : la Côte d'Ivoire, le Burundi, la Roumanie, la Suisse, le Bénin, Monaco, Luxembourg, l'Arménie, la Belgique, la Vallée d'Aoste ou encore le Mali.

À l'inverse, en Tunisie, au Sénégal, au Tchad ou à Madagascar, cela n'est pas le cas. Par exemple, au Tchad, *« les listes électorales sont élaborées à partir d'un recensement biométrique et non en fonction d'un fichier d'état civil »* et à Madagascar elles sont *« élaborées par recensement »*.

Certains pays offrent la possibilité aux personnes dépourvues d'état civil de se faire enregistrer afin de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales. C'est le cas au Mali où *« chaque fin d'année, le Gouvernement prévoit trois mois pour permettre aux citoyens sans état civil de se faire enregistrer »*, en Côte d'Ivoire où une *« personne ne disposant pas d'un état civil ou ne pouvant prouver son identité »* de *« recourir à la justice, avec l'assistance de deux témoins majeurs, en vue de l'obtention d'un jugement supplétif d'acte de naissance »* et également au Bénin : *« les personnes ne disposant pas d'un état civil sont inscrites sur la liste électorale au moyen de témoignage ; méthode qui consiste à se faire*

⁶ Intervention prononcée lors du colloque organisé le 8 avril 2015 à l'Assemblée nationale, France

enregistrer en présence de ses parents et du chef de quartier ou son conseiller ». Une telle option est également ouverte au Sénégal mais nécessite de saisir le tribunal et de s'y rendre accompagné de témoins. En revanche, au Burundi, il n'existe pas de possibilité d'être intégré sur les listes électorales pour les personnes dépourvues d'état civil.

2. Sur l'établissement d'un état civil public ouvert à tous sans discrimination ;

Les sections ayant répondu au questionnaire n'ont pas soulevé de discrimination quant à l'accès à l'état civil. On peut imaginer que les obstacles qui existent sont davantage d'ordre géographique ou financier par exemple.

3. Sur la gratuité de l'enregistrement des naissances et de la délivrance d'acte d'état civil grâce à des procédures universelles, simples et accessibles à tous ;

Dans la plupart des réponses reçues, **l'enregistrement d'une naissance et la délivrance de l'acte d'état civil sont gratuits** (Tunisie, Roumanie, Andorre, Arménie⁷, Vallée d'Aoste).

Au Québec, l'enregistrement est gratuit s'il est effectué dans le délai légal (dans les 30 jours suivant la naissance), sinon il est payant (52 dollars canadiens pour un retard inférieur à un an ; 104 dollars canadiens pour un retard supérieur à un an). Et la délivrance de l'acte (original ou copie) est payante

Cette affirmation connaît des exceptions. Dans certains pays, **si l'enregistrement est gratuit, la délivrance de l'acte d'état civil peut être soumise au paiement d'un droit de timbre**, une participation (Côte d'Ivoire, Sénégal, Suisse, Monaco, Burundi, Belgique, Niger, Monaco).

Au Bénin, « *La loi n° 2002-07 du 24 Août 2004 portant code des Personnes et de la Famille n'a pas prévu le paiement de frais de délivrance pour les actes de l'état civil. Mais dans la pratique le demandeur paie pour la délivrance de l'acte* ».

Au Mali et au Luxembourg, la déclaration de naissance est payante. Au Luxembourg, les actes d'état civil sont payants.

Parfois, seul le premier exemplaire est gratuit, les copies et extraits étant payants (Tchad, Madagascar, Mali).

⁷ La délivrance de l'acte de naissance est gratuite mais l'extrait du livret de famille est payant

4. Sur la création d'institutions chargées de l'enregistrement des naissances sur tout leur territoire, et l'allocation des ressources humaines, techniques et financières suffisantes;

Seule Andorre dispose d'une institution en charge de l'enregistrement des naissances sur le territoire : le Registre civil.

Les autres sections ont indiqué que l'enregistrement des naissances était effectué en mairie par des officiers d'état civil en Tunisie, en Roumanie, au Tchad, en Suisse au Luxembourg, dans des centres d'état civil en Côte d'Ivoire, au Sénégal, les services de l'état civil de l'arrondissement à Madagascar ou encore le directeur de l'état civil au Québec.

Les sections n'ont pas été très loquaces sur les moyens alloués, répondant qu'ils étaient fonction de la taille des collectivités en charge de l'enregistrement des naissances.

5. Sur la mise en place d'un registre central dont l'établissement, la conservation et la sécurité sont assurés par une institution publique unique qui prend les mesures nécessaires pour prévenir la perte ou la destruction du registre dans les situations d'urgence ou de conflit tout en veillant à la protection des données à caractère personnel ;

*Sur l'existence d'un registre central :

À la lecture des réponses, très peu de pays disposent d'un registre central unique. Andorre qui « *étant donné la taille et le nombre d'habitants du pays, le législateur a choisi de créer un unique service d'état civil pour tout le territoire* », la Suisse où existe « *depuis 2004 un registre électronique central (banque de données nationale)* » et le Québec.

L'absence d'autorité unique chargée de l'enregistrement des naissances sur tout le territoire a pour conséquence la multiplicité des registres d'enregistrement. Ainsi, au Bénin, « *Chaque commune ou arrondissement dispose de son service de l'état civil* ».

Au Sénégal, au Tchad, à Madagascar, au Burundi, au Val d'Aoste, au Niger, au Mali existent plusieurs registres de naissance : au moins un par centre d'état civil...C'est également le cas en Côte d'Ivoire où « *chaque centre d'état civil a ses propres registres de naissance. [...] Il existe plusieurs registres de naissance pour un même territoire, lesquels registres ne sont nullement centralisés.* »

En Roumanie et en Tunisie, il n'existe pas de registre central unique des naissances, mais les bases de données d'état civil sont reversées dans le « Registre

national de l'enregistrement des personnes » (pour la Roumanie) et au Centre national de l'informatique tunisien (un établissement public disposant d'une autonomie financière).

La Côte d'Ivoire, quant à elle, envisage de mettre en place le Registre national des Personnes physiques avec un numéro identifiant unique.

* Sur l'existence d'une institution publique unique qui prend les mesures nécessaires pour prévenir la perte ou la destruction du registre

Le registre numérique ou numérisé n'est pas très répandu parmi les sections ayant répondu. Il existe pour les pays disposant d'un registre central unique et à Monaco où les actes d'état civil ont été numérisés dans une base de données informatique protégée.

La plupart du temps, les registres se présentent sous forme papier. Des doubles peuvent être conservés (Burundi, Belgique, Vallée d'Aoste, Tchad où « *le registre est conservé dans les armoires métalliques ou en bois. En cas de conflit ou des situations d'urgence, il n'existe aucun moyen de sauvegarder les données personnelles, sauf à la mairie de N'Djamena, une partie des données est informatisée et sauvegardée dans un serveur.* »

Concernant la protection des données numériques, Andorre a indiqué que : « *les mesures prises pour assurer la sécurité des données sont, entre autres : l'informatisation des données ; la protection du réseau informatique interne par le biais d'une méthode d'authentification des utilisateurs, un pare-feu, un antivirus régulièrement mis à jour, ... ; la protection physique des locaux avec alarmes anti-intrusion connectées au service de police, portes verrouillées... ; et l'hébergement des données informatiques dans le serveur du Gouvernement.* » et la Suisse que « *le registre électronique central jouit des plus hautes précautions de protection et de sauvegarde. Faisant partie de l'infrastructure d'intérêt national, nous ne diffusons pas d'informations sur les détails de ces mesures.* »

Au Québec, « *plusieurs mesures ont été mises en place afin d'assurer la sécurité du registre. À titre d'exemple, le système informatique dans lequel se trouve le registre est isolé de l'extérieur. De plus, il n'est accessible que depuis les bureaux du directeur de l'état civil, à l'intérieur de locaux à accès contrôlé et par les seuls employés qui relèvent du directeur agissant dans le cadre de leurs fonctions. Par ailleurs, des travaux d'amélioration et des audits de sécurité et de tests d'intrusion sont réalisés de façon continue.* »

Certaines sections de pays non dotés d'un registre central unique, ont tenté d'identifier les obstacles à la création d'un tel registre. Pour le Bénin, il s'agit d'un manque de volonté politique car « *depuis 2007, un séminaire a été organisé à Parakou pour la création d'un fichier national unique pour l'état civil et le casier judiciaire. Les actes à poser ont été identifiés et un budget évalué. Mais jusqu'à ce jour aucune activité n'a été menée.* ». La Côte d'Ivoire indique être confrontée à des obstacles financiers et le Sénégal à des problèmes logistiques. Quant à Madagascar : « *le bon fonctionnement des*

registres communaux ainsi que la taille restreinte du pays [...] réduisent le besoin de l'établissement d'un registre commun. En outre, la loi prévoit qu'en cas de destruction ou de perte de l'acte, la conservation des données personnelles se trouve assurée par l'admission de la preuve tant par titres que par témoins. Ceci contribue aussi à réduire l'enjeu de la tenue éventuelle d'un registre centralisé ».

6. Sur la garantie du droit de chaque enfant d'être enregistré dès sa naissance et de reconnaître à chaque femme et à chaque homme la possibilité d'enregistrer son enfant;

La déclaration de naissance est obligatoire dans toutes les sections qui ont répondu au questionnaire, sauf une⁸. Ainsi, en Andorre (elle doit se faire dans les 15 jours de la naissance), en Tunisie (sous peine de sanction pénale), en Côte d'Ivoire, au Sénégal, en Roumanie (dans les 30 jours de la naissance), au Tchad (dans le mois suivant la naissance), en Suisse, à Madagascar (dans les 12 jours suivant la naissance), au Québec (dans les 30 jours de la naissance sous peine d'amende), au Bénin (dans les 21 jours), en Arménie, au Burundi, en Belgique (dans 15 jours de la naissance), en Vallée d'Aoste, au Niger, à Monaco et au Luxembourg (ces deux derniers dans les 5 jours).

Par ailleurs, certaines sections ont fait part de mécanismes permettant de remédier à un défaut de déclaration à la naissance. Par exemple, en Roumanie, « *les enfants [...] abandonnés dans les maternités. [...] reçoivent un acte de naissance après 30 jours de la constatation de l'abandon* », au Sénégal et au Bénin « *Le procureur peut, à toute époque, faire la déclaration d'une naissance dont il aurait pris connaissance et qui n'avait pas été constatée à l'état civil* » et, enfin, en Côte d'Ivoire : « *pour les enfants non déclarés dans le délai, la loi ouvre la possibilité du recours au jugement supplétif de naissance* ».

Toutefois, Madagascar a déploré que « *tout le monde ne procède pas à l'enregistrement de son enfant à la naissance. Cela peut être dû à différents facteurs comme le manque de connaissance et de renseignement, la peur de l'administration, l'oubli, l'enclavement géographique, l'éloignement... L'Etat n'est pas encore apte à surveiller et garantir l'enregistrement de toutes les naissances* ».

Enfin, parmi les réponses reçues, les pères et mères peuvent librement, ensemble ou séparément, déclarer la naissance de leur enfant.

⁸ Le Mali

7. Sur l'existence de campagnes de sensibilisation et d'enregistrement *a posteriori*, en collaboration avec les acteurs concernés, notamment auprès des minorités et des populations les plus pauvres, les plus vulnérables, les populations déplacées, réfugiées et en zone de conflit ;

Dans les pays où l'enregistrement des naissances fonctionne très bien, en Andorre ou en Tunisie, il n'y a pas de campagne de sensibilisation.

Toutefois, les pays du nord de l'espace francophone demeurent vigilants en mettant en place des actions de sensibilisation plus « diffuses » s'adressant aux populations qui pourraient être étrangères. Ainsi, en Belgique, les sages-femmes (aidées au besoin par des traducteurs) informent les parents de l'obligation de déclaration et en Roumanie, une attention particulière est portée aux mères sans papiers. *« En 2014, le Gouvernement a adopté la Stratégie nationale pour la protection et la promotion des droits de l'enfant pour la période 2014-2020 et le Plan opérationnel afférant qui s'adresse aussi aux enfants vulnérables, tels que les enfants sans papiers.*

La Stratégie a été initiée et élaborée par un groupe de travail multisectoriel sous la coordination de l'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant et l'adoption, institution subordonnée au ministère du travail, de la famille et de la protection sociale. »

Des campagnes plus vastes sont organisées en Côte d'Ivoire (campagnes de sensibilisation, audiences foraines dans lesquelles les services d'état civil retranscrivaient les jugements supplétifs issus de ces audiences), au Sénégal (via des spots publicitaires), au Bénin, au Burundi, au Mali (à l'initiative des communes), à Madagascar *« L'initiative Ezaka Kopia a été récemment initiée par le Rotary Club auprès des populations démunies »*.

Certains de ces États bénéficient, en outre, de l'aide d'organisations internationales afin de progresser dans le domaine de l'enregistrement des naissances. L'UNICEF ou le PNUD notamment jouent, à cet égard, un rôle très important.

Par exemple, au Tchad : *« le programme de coopération signé entre le Gouvernement du Tchad et l'Union Européenne d'une part, et l'UNICEF d'autre part, la sensibilisation et promotion de l'enregistrement des naissances constituent une des priorités, afin que tous agissent dans le but de l'amélioration du fonctionnement des services de l'état civil. Le ministère de l'Administration du Territoire à travers sa direction des Affaires Politiques et de l'état civil a participé activement à ces campagnes de sensibilisation menées à l'endroit des officiers et agents de l'état civil et des chefs traditionnels dans différentes régions du pays. »*

La Roumanie a également bénéficié de l'aide de l'UNICEF pour la mise en œuvre de son « Plan opérationnel ». La section roumaine a indiqué que *« l'ensemble du processus a bénéficié de l'assistance technique de l'UNICEF, le principal partenaire des institutions centrales et des autorités locales en ce qui concerne les problèmes relatifs aux*

droits de l'enfant. En ce sens, l'Accord de partenariat 2013-2017 conclu entre l'UNICEF et le Gouvernement de la Roumanie représente, sans doute, un véritable moteur des politiques et des actions visant l'amélioration du respect des droits des enfants roumains. »

*

* *

Il ressort tant des auditions menées que des réponses reçues au questionnaire que la situation concernant les enfants sans identité s'améliore. Il faut que cette tendance se confirme et s'amplifie. Je regrette toutefois de n'avoir vu que partiellement, dans les réponses des sections, des références aux actions de terrain menées par certaines ONG que j'ai pu auditionner.

De nombreux pays ont pris conscience de ce problème, des conséquences civiques et politiques qu'il portait et ont décidé d'agir pour y remédier. Cela va prendre du temps et nécessite, avant tout, la volonté politique des gouvernants. Une fois celle-ci acquise, les organisations internationales, l'OIF, l'APF et d'autres pourront aider au financement, au conseil, ou à la mise en place de procédures, de systèmes destinés à enrayer cette négation des individus.

Lors de la réunion de notre commission à Ho-Chi-Minh-ville en mars dernier, j'avais attiré votre attention sur la quatrième conférence des ministres responsables de l'état civil dont le thème était « Accélérer une coordination améliorée de l'état civil et des statistiques d'état civil pour la mise en œuvre et le suivi du développement en Afrique: examen des progrès réalisés et de la marche à suivre », organisée notamment par la Commission de l'Union Africaine, la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU et la Banque africaine de développement qui devait se tenir en mai dernier en Mauritanie.

Malheureusement, cette conférence a été reportée au mois d'octobre 2017. Je ne peux qu'attirer votre attention sur cette conférence dont l'objectif principal est de délibérer sur les façons d'améliorer le « Programme pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil », et dresser un bilan des réalisations et des défis. J'appelle également tous les acteurs concernés : États, ONG, organisation internationales et autres à davantage de coordination et de concertation dans le domaine de l'aide en matière d'enregistrement des naissances et la construction d'un état civil fiable. Les actions menées par chacun s'en trouveront renforcées si elles sont toutes mieux coordonnées.

ANNEXE 1

Résolution sur les enfants sans identité

Berne (Suisse) | 7-10 juillet 2015

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Berne (Suisse) du 7 au 10 juillet 2015, sur proposition de la commission des affaires parlementaires,

RAPPELANT que l'UNICEF évalue à 230 millions le nombre d'enfants de moins de 5 ans non déclarés dans le monde ;

RAPPELANT les actions menées par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et les réseaux institutionnels francophones, dont l'Association du notariat francophone, en vue de promouvoir l'existence de fichiers d'état civil ;

NOTANT que le contexte de l'espace francophone est caractérisé par une grande diversité de situations politiques, économiques, culturelles, sociales et religieuses qui influent sur la gestion de cette question ;

RÉAFFIRMANT le droit fondamental de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique, consacré notamment par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

CONSIDÉRANT l'obligation qu'ont les États d'enregistrer tous les enfants à leur naissance sans discrimination, rappelée par la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 et ratifiée par 193 États ;

CONSIDÉRANT que l'enregistrement des naissances et la délivrance d'un document attestant de la naissance sont des droits fondamentaux, nécessaires pour faire de l'individu un sujet de droit, et que l'absence d'état civil est un handicap pour toutes les étapes de la vie et expose davantage à l'exclusion, la discrimination, la violence et l'exploitation ;

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie

SOULIGNANT que l'établissement d'un état civil fiable et consolidé favorise le bon fonctionnement démocratique par la constitution de fichiers électoraux et la mise en œuvre des programmes de développement sur la base d'outils statistiques ; |

RECOMMANDE aux États et gouvernements membres de la Francophonie de garantir l'établissement d'un état civil public ouvert à tous sans discrimination ;

ENCOURAGE l'objectif de la mise en œuvre de la gratuité de l'enregistrement des naissances et de la délivrance d'acte d'état civil grâce à des procédures universelles, simples et accessibles à tous ;

ENCOURAGE les États et gouvernements à créer des institutions chargées de l'enregistrement des naissances sur tout leur territoire, et à leur allouer des ressources humaines, techniques et financières suffisantes ;

RECOMMANDE la mise en place d'un registre central dont l'établissement, la conservation et la sécurité sont assurés par une institution publique unique qui prend les mesures nécessaires pour prévenir la perte ou la destruction du registre dans les situations d'urgence ou de conflit tout en veillant à la protection des données à caractère personnel ;

RECOMMANDE aux États et gouvernements de garantir le droit de chaque enfant d'être enregistré dès sa naissance et de reconnaître à chaque femme et à chaque homme la possibilité d'enregistrer son enfant ;

INVITE les États et gouvernements à mener des campagnes de sensibilisation et d'enregistrement *a posteriori*, en collaboration avec les acteurs concernés, notamment auprès des minorités et des populations les plus pauvres, les plus vulnérables, les populations déplacées, réfugiées et en zone de conflit ;

CONSTATE la mobilisation des États et gouvernements concernés par cette problématique et les invite à accentuer leurs efforts en la matière, avec le concours, s'ils le souhaitent, de l'OIF et de tous les acteurs engagés ;

INCITE les États et gouvernements des pays industrialisés à soutenir les efforts nationaux déployés pour l'enregistrement universel des naissances par l'aide au développement et à sensibiliser les opinions publiques francophones à cette question ;

PROPOSE l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan coordonné d'actions au sein des parlements francophones.

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRE



SECTION FRANÇAISE

L'enregistrement des naissances

1. Comment déclare-t-on une naissance dans votre pays ? À quel endroit peut-on le faire ? Qui est habilité à enregistrer les naissances ? Si des pièces justificatives sont demandées, quelles sont-elles ?
2. La déclaration des naissances dans votre pays est-elle payante ? Tous les citoyens peuvent-ils se rendre librement dans les services d'état civil sans condition de sexe, de nationalité, d'âge ou autre ?
3. La délivrance des actes d'état civil (acte de naissance, extrait de livret de famille, etc.) est-elle gratuite ? Quelle est la procédure pour accéder à ces documents ?
4. Votre pays dispose-t-il d'une institution spécifique chargée d'enregistrer les naissances sur tout le territoire ? Cette institution bénéficie-t-elle de ressources propres de nature financière, technique et humaine ?
5. Les services d'état civil de votre Etat recensent-ils les naissances dans un registre unique centralisé ? Existe-t-il plusieurs registres de naissances pour un même territoire?
 - 5-a Si ce registre commun existe, une institution publique dédiée à sa conservation existe-t-elle ?
 - 5-b Comment ce registre est-il protégé ? En cas de conflit ou de situations d'urgence, par quels moyens ces données personnelles sont-elles préservées et sauvegardées ?

6. Dans le cas où votre pays est concerné, quels sont les obstacles à l'existence d'un tel registre commun ?
7. Comment votre État garantit-il le droit pour chaque enfant à être enregistré ? L'enregistrement des naissances est-il obligatoire ? Existe-t-il des dispositions législatives et réglementaires qui visent à favoriser un enregistrement systématique des nouveaux nés ?
8. Le Gouvernement de votre pays a-t-il récemment mené des actions de sensibilisation en faveur de l'enregistrement *a posteriori* des naissances ?
 - 8-a Si oui, les services d'état civil ont-ils contribué à ces campagnes ? Quels sont-ils ? Quel a été leur rôle ?
 - 8-b Ces campagnes de sensibilisation ont-elles été conduites plus spécifiquement à l'intention des populations démunies, pauvres ou réfugiées ?
9. Quelles aides recevez-vous pour soutenir et développer l'enregistrement universel des naissances dans votre pays ? Quelles mesures avez-vous mis en place pour un enregistrement universel des naissances efficace ?
10. Le Parlement de votre pays a-t-il élaboré un plan coordonné d'actions en faveur de l'enregistrement des naissances ? Si oui, lequel ? Si non, pourquoi ?
11. Quelles sont les évolutions récentes (juridiques, administratives, etc.) et les outils (publicités, campagnes, articles, etc.) mis en place dans votre pays afin de limiter le nombre d'enfants sans identité (enfants dont la naissance n'a pas été déclarée et dépourvus, par conséquent, d'existence juridique) ?
12. Vos listes électorales sont-elles élaborées en fonction de l'état civil ?
 - 12-a si oui, une personne ne disposant pas d'un état civil ou ne pouvant prouver son identité bénéficie-t-elle de possibilité(s) de recours pour s'enregistrer ?

*

* *

Nous vous remercions par avance de vos réponses.

ANNEXE 3

RAPPORT D'ETAPE

L'enregistrement des naissances

Rapport de suivi

**Présenté par Mme Claudine LEPAGE
(France)**

Vice-présidente de la commission

Rapporteure

ANTANANARIVO (MADAGASCAR) | 10 JUILLET 2016

L'expression « enfants sans identité » désigne une triste réalité. En effet, d'après l'UNICEF, en 2013 plus de 230 millions d'enfants dans le monde n'ont pas été enregistrés auprès des services d'état civil à leur naissance et sont donc privés d'identité officielle.

Depuis plusieurs années, l'Assemblée parlementaire de la francophonie se mobilise et suit ce sujet avec beaucoup d'attention. Elle a participé de manière très active à la sensibilisation du public pour endiguer ce phénomène. En témoigne, par exemple, le colloque organisé à l'Assemblée nationale en France le mercredi 8 avril 2015 consacré aux « enfants fantômes » ou « enfants sans identité », mais aussi la résolution adoptée lors de la session de l'Assemblée parlementaire de la francophonie à Berne en juillet 2015. En effet, cette résolution⁹ rappelle que l'enregistrement des naissances est un droit fondamental et donne les clés de la mise en place d'un enregistrement fiable et efficace.

Ce sujet est d'une importance capitale car l'identité conditionne la jouissance de nombreux droits : le droit à la nationalité, à l'éducation, à l'accès aux soins, à la justice... De plus, avoir une identité permet de lutter contre des entreprises criminelles telles notamment le trafic d'enfants, le travail et les mariages forcés, les enfants soldats.... Cette liste de drames humains, liés à l'absence d'enregistrement, n'est pas exhaustive. Cela illustre l'aspect protéiforme de ce problème. Résoudre le cas des enfants sans identité permettrait de combattre de multiples organisations mafieuses et de résoudre plusieurs situations. Enfin, l'enregistrement est également fondamental pour l'Etat et son processus démocratique. L'Etat pourra avoir connaissance de la taille et de la répartition, notamment par âge, de sa population et ainsi établir des politiques adaptées. Mais surtout, l'Etat pourra établir des listes électorales fiables, premier pas vers la bonne démocratie et la bonne gestion d'un pays.

Traiter des « enfants sans identité » c'est donc lutter contre les discriminations (envers certaines minorités, envers les femmes, envers les pauvres, envers les populations reculées...) et garantir à tous, à chacun, à chacune, quel que soit leur situation, la pleine reconnaissance et la pleine jouissance des droits qui sont les leurs.

Il est donc d'une importance capitale de ne pas cesser d'essayer d'améliorer cette situation.

1. Un état des lieux encourageant de la situation de l'enregistrement des enfants dans les pays francophones

Tout d'abord, et cela a été confirmé tout au long des entretiens que j'ai menés¹⁰ avec différentes personnes spécialisées sur le sujet, il n'est pas aisé d'avoir une idée claire et

⁹ Annexe n°1

¹⁰ Liste en Annexe n°2

chiffrée de l'évolution de la situation. En effet, l'évaluation du nombre d'enfants non enregistrés ne peut être très précise puisqu'il s'agit d'un phénomène, par nature, difficilement quantifiable.

Cependant, tous s'accordent pour constater que les choses bougent, évoluent et dire que des améliorations sont perceptibles. Et cela notamment grâce à la prise de conscience des populations. Ces dernières ont compris l'enjeu capital de l'enregistrement des enfants, conditionnant le bénéfice de tous les droits liés au fait d'être un « humain connu des services d'état civil de son pays ». Cette sensibilisation a été rendue possible par le volontarisme de plusieurs gouvernements, l'action des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ainsi que par l'action des parlementaires concernés par le sujet.

Il faut ici rappeler que de nombreux textes internationaux inscrivent l'enregistrement des naissances comme un droit fondamental : la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou encore la Convention internationale des droits de l'enfant. Cette dernière convention est entrée en vigueur le 7 septembre 1990 et regroupe désormais 197 Etats. Aucun autre traité n'a suscité un aussi grand consensus au sein de la communauté internationale, preuve que tous les Etats s'accordent pour dire que la protection des enfants est fondamentale.

2. Des actions efficaces pour endiguer le problème des enfants sans identité

Les organisations internationales et non gouvernementales multiplient les projets pour permettre aux enfants d'être enregistrés. En effet, de nombreuses initiatives ont été menées soit pour enregistrer les enfants dès leur naissance, soit pour les enregistrer a posteriori. Cela peut se faire, par exemple, au moment de l'inscription à l'école ou au cours de la dernière année de primaire dans la mesure où dans certains pays les enfants doivent prouver leur identité pour s'inscrire au collège et obtenir leur brevet. Cet événement est souvent l'occasion pour les enfants (non déclarés) et parfois aussi leurs parents de faire établir un état civil et ainsi pouvoir suivre une scolarité normale, bénéficier de soins médicaux... Une autre forme de régularisation existe. Elle est plus coûteuse et n'aboutit qu'au terme d'une longue procédure : il s'agit du jugement supplétif. Elle suppose l'intervention d'un juge et la constitution d'un dossier, ce qui est souvent dissuasif. Lors des auditions, il nous a été fait part d'une initiative d'un ministère de l'éducation qui compte procéder à une régularisation collective d'enfants scolarisés. Cela semble être une excellente idée qui mériterait d'être réitérée et exportée.¹¹

¹¹ Au sujet des régularisations, il serait intéressant que le mode de déclaration (à la naissance ou par régularisation) ne soit pas indiqué sur les papiers d'identité afin d'éviter toute discrimination

*Les solutions techniques au soutien de l'accroissement de l'enregistrement des naissances

Tout d'abord, un guide pratique sur l'enregistrement des naissances, appelé « guide de numérisation du CRVS » a été rédigé lors de la 11^e session Symposium pour le développement de la statistique en Afrique, par la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, le 24 novembre 2015. Il contribue de manière plus efficace au partage des connaissances et bonnes pratiques entre les différents Etats. Ce guide n'a pas pour but de fixer des normes applicables en matière d'enregistrement des enfants, mais permet seulement de recueillir des pratiques positives dans ce domaine et les faire partager. Les Etats touchés par le problème ont donc désormais des références pour agir. On peut également citer le « *Guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles* » établi par l'OIF en partenariat avec le RECEF, l'Association du notariat francophone et l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles.

L'utilisation du téléphone mobile et d'applications dédiées a permis de toucher d'autres populations, traditionnellement exclues des circuits d'enregistrement des naissances. Orange a par exemple développé une application pour téléphone mobile dans laquelle sont présentes les questions traditionnelles d'un officier d'état civil pour remplir l'acte de naissance (date et lieu de naissance, filiation, etc.). Une telle action exige de former les officiers d'état civil, de leur donner les moyens techniques, mais aussi de confier cette mission à une personne précise et alphabétisée dans le village où naissent les enfants. Force est de constater que cela fonctionne : les villages testés au Sénégal atteignent un taux d'enregistrement de 100 % et 90% en Côte d'Ivoire. Malheureusement, ces projets n'ont pas dépassé le stade de l'expérimentation et, faute de financement pour l'industrialisation du matériel, n'ont pu être généralisés. On ne peut que regretter ce constat tant l'utilisation de ces applications ont fait leur preuve et ont permis des pics importants dans le nombre des déclarations de naissances. Toutefois, ces projets sont en suspend....

Au Burkina Faso, un autre système a été testé : le « e-civil » : lorsque l'enfant naît, on l'équipe d'un bracelet unique muni d'un flash code, contenant toutes les données de l'enfant, qui sera envoyé au centre d'état civil.

*La sensibilisation des familles comme outil de terrain indispensable à l'évolution de la situation

D'autres actions se concentrent un peu plus sur les femmes, partant du principe que le droit de faire enregistrer son enfant est un des droits fondamentaux de la femme (et de l'enfant) et que chaque femme devrait avoir accès à ce droit. Pour cela, il faut notamment les informer de leurs droits, de leurs conséquences ainsi que des moyens existant pour les faire respecter. Cette sensibilisation se fait via des campagnes publicitaires, la formation des sages-femmes, l'information des hommes également, l'organisation de pièces de théâtre.... Tous les vecteurs sont bons pour transmettre ce message.

De nombreux Etats ont ainsi entrepris des actions de sensibilisation. A titre d'exemple, la section roumaine a répondu que : « *L'une des plus récentes actions co-organisées par la Chambre des Députés et UNICEF Roumanie a été, le 22 mars 2016, la réunion sur La prévention de l'exclusion sociale de 1,9 millions d'enfants vulnérables: une priorité pour la*

Roumanie ». Madagascar mène de telles actions en partenariat avec l'UNICEF également. Le Tchad coopère avec l'Union européenne dans le cadre du « programme à l'appui de la bonne gouvernance » car, comme indiqué plus haut, l'enregistrement des enfants contribue à une gouvernance efficace, permet la maîtrise de la démographie, la protection de ses droits et l'établissement de listes électorales les plus exhaustives et sincères possible.

*La nécessité de réduire les frais de la famille lors de la déclaration

S'agissant des politiques strictement internes, plusieurs initiatives ont là aussi été lancées.

Pour les populations rurales, éloignées des centres d'état civil, des audiences foraines sont organisées. Elles permettent aux parents de déclarer leurs enfants, et souvent, par la même occasion, de se déclarer aussi eux-mêmes. Des agents d'état civil se déplacent, finalisent l'enregistrement et délivrent les documents d'état civil. Ils retournent ensuite au centre d'état civil où ils reportent toutes les informations dans le registre d'état civil. Cette démarche permet ainsi d'éviter que les populations reculées ne déclarent pas leurs enfants, en raison de la distance à parcourir pour rejoindre le centre d'état civil et/ou de la perte de rémunération qui peut en découler.

De grands efforts ont aussi été effectués concernant la gratuité de la déclaration. En effet, les sections suisse, tchadienne, malgache, jurassienne, andorrane, québécoise, arménienne, béninoise, sénégalaise, belge, burundaise et de la Vallée d'Aoste ont affirmé que la déclaration se faisait gratuitement. Il est nécessaire de poursuivre les efforts dans ce sens, car la gratuité est, comme l'a rappelé la résolution de Berne, un élément essentiel de l'amélioration de la situation.

Une prise de conscience s'est faite et Etats et société civile commencent à s'attaquer à ce fléau pour en éviter la propagation et surtout l'éradiquer. De la simple information à la création d'applications, les idées et projets foisonnent pour que les enfants (voire les adultes) puissent enfin être enregistrés et puissent enfin exister. Toutefois, les efforts doivent être maintenus et renforcés afin d'enraciner le principe et les pratiques d'enregistrement des naissances y compris dans les zones où cela demeure difficile.

3. De nouvelles initiatives comme remède à la persistance de certains problèmes

Malgré des avancées remarquables, certains éléments viennent encore freiner l'évolution de la situation.

*L'accès à l'enregistrement

Tout d'abord, l'utilisation d'applications mobiles.

Les résultats des tests effectués sont largement positifs et encourageants. Toutefois, ces expérimentations n'ont été menées que dans quelques villages. Outre le coût matériel que représente la généralisation de telles procédures, lorsqu'il s'agit de généraliser la pratique, les administrations semblent éprouver des difficultés à utiliser ces applications.

En outre, et cela peut paraître évident mais les opérateurs téléphoniques ne sont pas présents dans tous les pays et parfois ne desservent pas tout le territoire d'un pays, pour des raisons géographiques ou économiques. Ainsi, par exemple, là où Orange ne dispose pas de réseau, le système de déclaration par mobile ne fonctionne pas.

Enfin, Orange est, a priori, pour l'instant le seul opérateur à avoir développé cette technologie. Accepter de la partager avec d'autres opérateurs permettrait une couverture territoriale accrue et donc un meilleur taux d'enregistrement.

Par ailleurs, les populations les plus retirées ou nomades ont beaucoup de mal à avoir accès à un centre d'enregistrement, malgré les audiences foraines organisées par les Etats. Encore faut-il être informé de la tenue de ces audiences. Ces audiences, ayant un coût par ailleurs assez élevé, sont tenues aussi souvent que possible, mais encore insuffisamment.

Des problèmes concernent aussi l'après enregistrement : tel est le cas de la question de la gratuité de la délivrance des documents d'état civil. En effet, les sections suisse, tchadienne, québécoise, sénégalaise et burundaise indiquent dans leurs réponses au questionnaire, que pour se procurer les documents attestant l'enregistrement, il est nécessaire de payer.

*Le problème de la conservation des données

La conservation des registres d'état civil est un autre grand problème dans le processus d'enregistrement. En effet, certains États sont victimes de fléaux naturels (inondations, insectes...) ou n'ont pas les moyens financiers et techniques pour parvenir à préserver ces documents. Lorsque l'on connaît la difficulté de se faire enregistrer dans certains pays, empêcher la destruction de ces données revêt une importance particulière. Pour ce faire, la section burundaise nous a fait part de sa pratique : conserver chaque registre en double. La section de Madagascar a expliqué, quant à elle, ses difficultés s'agissant de la sécurité des données à cause du manque cruel d'infrastructure.

*L'absence de volonté politique

Certains Etats freinent énormément la progression de l'enregistrement des enfants ou du moins manquent clairement de bonne volonté. Cela se traduit soit de manière active, en désirant délibérément mettre de côté une minorité constitutive de leur population, soit de manière passive : l'Etat, par un manque de moyen et de fonctionnaires formés, est découragé. Manifestement, priorité n'est pas donnée à ce déni de droits.

*La coordination internationale, un outil indispensable qui fait défaut

Enfin, au niveau régional et international, il est ressorti des auditions un manque cruel et un désir évident de synchronisation, de supervision. Les différentes organisations non gouvernementales, même si elles se rencontrent, et quelle que soit leur taille, ne bénéficient pas d'une plateforme où chaque action est exposée et expliquée. Le manque de contact entre les différents acteurs internationaux est très handicapant, et sans une réelle initiative en la matière, le problème ne pourra pas se régler. Seule une coordination renforcée dans ce village

d'initiatives isolées permettra d'avoir des résultats réels et durables. La conjonction concertée des initiatives et des moyens ne pourra qu'avoir un effet démultiplicateur.

La coopération internationale s'agissant de l'enregistrement des enfants est indispensable. Il s'agit désormais, une fois que nous en avons pris conscience, de la bâtir et de l'organiser.

Il me faut rappeler et surtout saluer l'effort, et l'abnégation souvent, de toutes les personnes qui travaillent sur le terrain et dans les institutions à la résolution de ce problème. Des actions et des résultats concrets se font voir. Cependant, il s'agit d'actions ponctuelles, non coordonnées entre elles, qui restent, insuffisantes. La coordination, je le répète, est la clé de voûte pour endiguer le phénomène des « enfants fantômes ».

*Des projets intéressants à venir, des initiatives prometteuses à soutenir

Des propositions intéressantes m'ont été présentées lors des auditions : l'idée de créer une « Alliance francophone pour la déclaration universelle des naissances » qui coordonnerait les actions des associations en la matière. Ou encore l'idée d'un site internet qui répertierait toutes les initiatives et organiserait la coopération, partagerait les contacts, les résultats, les bonnes pratiques.

Des jumelages ou partenariats de formation/d'étude pourraient également être organisés entre des agents d'état civil d'Etats dans lesquels l'état civil est opérationnel et ceux dans lesquels il reste perfectible. Cela existe déjà, je pense par exemple aux initiatives des villes de Grenoble avec Ouagadougou ou encore Bordeaux ou Saint Etienne. Cela permet aux agents de l'état civil d'observer les pratiques, gestes d'autres pays en la matière et les « ramener » avec eux afin de les mettre en pratique à leur tour. De telles initiatives devraient se généraliser car elles semblent efficaces et ne représenteraient pas un coût excessif pour les parties à l'échange. L'Unicef l'a bien compris et dans son programme « Ville amie avec les enfants », dont la réunion s'est tenue le 29 juin dernier à Paris, l'Unicef a proposé de tels jumelages et partenariats aux villes françaises désireuses de s'impliquer dans la vie des enfants « oubliés ».

*

*

*

De l'aveu des personnes auditionnées, la situation s'améliore mais lentement.

Je tiens à remercier toutes les sections qui ont répondu au questionnaire. J'encourage fortement les autres sections à faire de même afin d'avoir une vue de la situation toujours plus précise et complète.

Je remercie également les personnes auditionnées, pour leur disponibilité et leur implication ; Elles ont eu à cœur de m'exposer précisément leur action et les problématiques auxquelles elles étaient confrontées.

Je souhaite aussi rappeler que ce rapport n'est qu'une étape. Je n'ai pas reçu les réponses à des questionnaires que j'ai envoyés à des institutions ou associations qui ne pouvaient se déplacer pour me rencontrer à Paris, je désire auditionner d'autres spécialistes de la question, mobiliser des personnes pour agir pour ces enfants, participer à des conférences, et surtout me rendre sur le terrain et y rencontrer celles et ceux qui, au quotidien, contribuent à ce que chaque disposition de notre résolution de Berne soit satisfaite et surtout à donner à chaque enfant, à chaque personne le droit d'exister. Le travail est à poursuivre, la mobilisation aussi. Il faut continuer les efforts initiés, et ce rapport en est l'illustration : il fait un (trop) bref point sur les démarches entreprises et la tendance sur ce sujet, et présente quelques initiatives à venir. Le sujet est vaste et a moult ramifications, la résolution de Berne comporte de nombreuses dispositions et l'espace francophone est très vaste !

Parmi les éléments contenus dans la résolution de Berne, il ne faut évidemment pas oublier les exigences pour l'Etat d'avoir un état civil public, ouvert à tous sans discrimination, des institutions chargées de l'enregistrement sur tout le territoire, et d'allouer les ressources nécessaires pour qu'un tel système fonctionne. Bénéficier d'un registre central, avec des moyens de protection et de sécurisation des registres adaptés est aussi un objectif à ne pas négliger. Il nous faudra travailler plus profondément sur ces points que nous gardons à l'esprit. Les prochaines auditions et prochains rapports feront état des avancées et des problèmes en ces différentes matières.

Rachel Gogoua, présidente de l'ONEF Côte d'Ivoire, a dit que ces enfants « *exist[ent] physiquement sans exister légalement* », il est grand temps que cette situation cesse et que chaque enfant ait le droit à exister, et donc à vivre.

ANNEXE

Liste des personnes auditionnées au 28 juin 2016:

M. Jean-Paul Alaterre, Président de l'International Association Connecting Technologies For Citizen

M. Etienne Ballanger, Directeur de l'ONG Aide et Action

M. Alain Caudrelier, Directeur Plan International

Mme Anne-Marie Cordelle, Déléguée générale de l'Association du notariat francophone

M. Laurent Dejoie, Président de l'Association du notariat francophone

Mme Marjolaine Doerr-Will, Chargée de programmes de l'UNICEF

Mme Sarah El-Yafi, Chargée des relations avec les pouvoirs publics de l'UNICEF

Mme Catherine Flouvat, chargée de la responsabilité sociale et environnementale, Orange

M. Sébastien Lyon, Directeur général de l'UNICEF

Mme Valérie Regnier, Responsable française de la Communauté Sant'Egidio

Mme Michèle Vianès, Présidente de l'ONG Regards de femmes