

CONSÉQUENCES DU NON-ENREGISTREMENT DES NAISSANCES SUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES

Projet de rapport

Présenté par Mme Françoise BERTIEAUX Vice-Présidente, députée
Section Belgique / Communauté française / Wallonie-Bruxelles

Réunion du Réseau des femmes parlementaires
Hanoi (Vietnam) – 26-28 février 2019

CONSÉQUENCES DU NON-ENREGISTREMENT DES NAISSANCES SUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES

1. Introduction	3
2. Mais que prévoient les textes internationaux ?	7
3. Enregistrement des naissances et démocratie	9
4. Enregistrement des naissances et les nouvelles technologies.....	10
5. Quelques chiffres	12
6. Qui sont ces enfants non enregistrés ? Quelles sont les caractéristiques affectant la probabilité pour un enfant d’être enregistré à l’état civil ?	15
7. Barrières et causes du non-enregistrement	16
8. Conséquences du non-enregistrement des naissances	16
9. Conséquences sur les droits des femmes et des filles	19
10. Exemples de bonnes pratiques	20
11. Pistes de solutions et Conclusion	24

CONSÉQUENCES DU NON-ENREGISTREMENT DES NAISSANCES SUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FILLES

1. Introduction

Si l'enregistrement des naissances est le fait d'inscrire dans un registre d'état civil, de manière **continue, permanente et universelle**, les naissances et leurs caractéristiques, conformément aux prescriptions juridiques nationales en vigueur, l'Unicef va beaucoup plus loin et considère que « **l'enregistrement des naissances est ,un passeport pour la protection des droits de chaque enfant** » pour qui l'exercice de son droit à l'enregistrement est indissociablement lié à celui de nombreux autres droits : les droits socio-économiques, comme le droit à la santé et le droit à l'éducation, se trouvent particulièrement menacés lorsque l'enregistrement des naissances n'est pas fait de manière systématique, et la protection de l'enfant s'en trouve **gravement** compromise ».

Être déclaré à sa naissance est donc le plus élémentaire et le plus fondamental de tous les droits humains. Quant à l'inscription dans un registre de l'état civil, elle seule, permet d'établir **l'existence de la personnalité juridique d'un individu** et de garantir la protection de ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels¹.

L'article 7 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant stipule quant à lui que : « ***L'enfant est enregistré aussitôt à sa naissance et a, dès celle-ci, le droit à un nom (...) une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevés par eux*** », **ce texte souligne davantage la nécessité de reconnaître juridiquement l'existence de chaque enfant dès sa naissance.** Sur le plan procédural, l'enregistrement des naissances comporte trois étapes qui sont indissociablement liées les unes aux autres, **la première consiste à déclarer l'enfant auprès d'un officier d'état civil.** En **second lieu, il incombera à l'officier de l'état civil d'enregistrer officiellement la naissance.**

¹ Source Unicef, Enregistrement des naissances, disponible à l'adresse http://www.unicef.org/protection/57929_58010.html.

L'enregistrement effectif doit nécessairement comprendre le nom de la personne, sa date et son lieu de naissance ainsi que les noms, l'âge, le lieu de résidence habituel et la nationalité de chacun des deux parents, du moins si leur existence est connue de la famille. **La troisième et dernière étape de ce processus est l'établissement de l'acte de naissance** de l'enfant, document, émis par l'Etat et qui attestera de **l'identité légale** de l'enfant. **C'est donc l'acte de naissance qui constitue la preuve la plus visible permettant de reconnaître l'existence juridique d'une personne.**

Le droit à l'enregistrement, et plus particulièrement **l'acte de naissance**, est **le passeport** qui toute la vie durant permet de faire reconnaître ses droits humains les plus légitimes dont celui de pouvoir à son tour déclarer ses propres enfants.

Dans certains pays, **une preuve de naissance « documentaire »** sera exigée pour permettre à une personne de sexe féminin, d'établir la preuve de sa filiation, une condition indispensable pour prétendre, éventuellement, à un héritage familial, acquérir ou vendre un bien immobilier ou encore tenter **une action en recherche de paternité**, par exemple, en vue **de prouver que son violeur est aussi le père biologique de son enfant ».**

Selon l'organisation non gouvernementale, Plan International, active, principalement en zone rurale et présente dans plus de 60 pays à travers le monde, les données chiffrées en lien avec la dimension « genre » font cruellement défaut dans le domaine de l'enregistrement des naissances. Les responsables de cette ONG, plaident « pour une étude plus poussée, **ciblée sur les femmes et les filles** afin de pouvoir évaluer et mesurer pleinement et objectivement l'impact réel entre accès aux services et enregistrement des naissances ».

Toujours sur les inégalités liées au genre, Plan international observe que « l'inégalité dans le taux d'enregistrement des naissances, outre le fait d'aggraver, la discrimination et la vulnérabilité, peut aussi aggraver les inégalités dans l'accès aux services de base »².

Quant à l'évolution du taux d'enregistrement global, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, confirme que les niveaux d'enregistrement des naissances dans la région d'Afrique sub-saharienne ont peu progressé depuis 2000, en effet, un peu plus de quatre enfants de

² Plan international, Chaque enfant compte : le droit à la déclaration de naissance, 2009 (disponible à l'adresse <https://www.plan-international.fr/info/actualites/campagnes/enregistrement-naissances>).

moins de 5 ans sur 10 ans étaient enregistrés en 2000, ce chiffre n'aurait pas changé depuis cette date. Une situation confirmée par les ONG internationales qui travaillent sur le terrain avec les populations locales. Ces ONG précisent que plus 65 millions d'enfants seraient concernés chaque année dans le monde.

Les données chiffrées émanant de l'UNICEF et datant de 2017, nous permettent clairement de considérer **qu'un quart des enfants de moins de 5 ans n'existent pas officiellement**³. En effet, En termes, de couverture, l'Unicef constate de grandes différences entre les régions. Les taux d'enregistrement des naissances sont les plus élevés en Europe occidentale et en Amérique du Nord, avec 100% des enfants de moins de cinq ans inscrits. Ensuite, viennent l'Europe orientale et l'Asie centrale (99%), puis l'Amérique latine et les Caraïbes (95%). C'est en Afrique subsaharienne que se trouvent les taux d'enregistrement de naissances, les plus bas avec 43% comme le montre le graphique repris au point 3 de ce rapport. Il y a lieu de préciser qu'en Afrique orientale et australe, seuls 41 % des enfants sont enregistrés avant leur cinquième anniversaire, tandis que le taux en Afrique occidentale et centrale est légèrement supérieur, à **45%**⁴.

Pourquoi est-ce si important ? Un enfant qui n'est pas déclaré à la naissance n'existe pas juridiquement. La déclaration et l'enregistrement des naissances, l'inscription officielle dans les registres d'état civil établissent au regard de la loi l'existence de l'enfant et constituent ainsi les conditions minimales permettant la préservation de ses droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels. C'est précisément ce que dit l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant cité plus haut : « **tous les enfants ont le droit à l'enregistrement de leur naissance sans discrimination** ». Ce texte est l'un des instruments internationaux les plus puissants pour assurer l'équité d'accès à un large éventail de services et d'intervention en faveur des enfants dans le monde.

Mais avant de poursuivre, plus avant, le développement, de ce rapport dont l'objectif est de faire le point sur les conséquences du non enregistrement des naissances sur les droits des femmes et des filles, permettez-moi, de saluer ici, l'importante contribution déjà réalisée

³ Source Unicef, Enregistrement des naissances, disponible à l'adresse http://www.unicef.org/protection/57929_58010.html.

⁴ Source Unicef, Enregistrement des naissances, disponible à l'adresse http://www.unicef.org/protection/57929_58010.html.

dans ce domaine par la Commission des Affaires parlementaires dans le cadre de l'accord de partenariat qui lie l'APF à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

C'est précisément dans ce cadre que de nombreux séminaires de sensibilisation ont été organisés ces dernières années à destinations des élus de l'espace francophone.

A titre d'exemple, épinglons, notamment, la mission qui s'est déroulée en Côte d'Ivoire en mai 2017. Organisée en collaboration avec le Fonds des Nations unies pour l'Enfance, celle-ci avait pour objectif principal de sensibiliser les acteurs de terrain ainsi que les parlementaires ivoiriens sur la dramatique situation « **des enfants sans identités** ». Cette rencontre thématique a permis aux élus de l'Assemblée nationale de débattre de l'état civil mais aussi de mettre en lumière la question cruciale relative aux pratiques de bonnes gouvernances.

Un sujet sur lequel l'APF est particulièrement mobilisée depuis de nombreuses années. Le cas particulier du Burkina Faso mérite également d'être souligné car des actions efficaces ont également été mises place pour endiguer ce triste phénomène qu'est la situation des « **enfants invisibles** » comme les qualifie Plan international qui vient en aide aux enfants défavorisés des pays en développement dont le Burkina Faso. Mais nous aurons l'occasion d'évoquer d'autres exemples de bonnes pratiques au point 8 du présent rapport.

Si les statistiques relatives au nombre d'enfants sans « **identité juridique** » ne font aucune distinction entre les filles et les garçons, nous savons toutes et tous que la situation des femmes et des filles demeure particulièrement difficile dans la majorité des pays de l'espace francophone et, ce même si des solutions techniques ont été initiées pour accroître le taux d'enregistrement national dans la plupart des pays. Les statistiques relatives aux taux d'enregistrement des naissances n'établissent aucune distinction entre filles et garçons, les données disponibles montrent que les taux sont similaires entre les deux catégories. Toujours selon l'Unicef, les enfants issus d'une origine économiquement et socialement modeste se trouveraient fortement discriminés au niveau de l'enregistrement des naissances. Et l'Unicef de poursuivre dans la plupart des régions, les taux d'enregistrement des naissances ont tendance à être plus élevés par les 20 % des ménages les plus riches. Ainsi, en Afrique occidentale et centrale, par exemple, 70 % des enfants du quintile le plus

riche sont enregistrés, contre seulement 28 % des enfants du quintile le plus pauvre⁵. En ce qui concerne l'Asie du Sud, 78 % des enfants du quintile le plus riches sont enregistrés, contre seulement 45 % du quintile le plus pauvre.

C'est pour assurer le suivi des recommandations reprises dans la Résolution sur **les enfants sans identité**, adoptée à Berne (Suisse) le 10 juillet 2015 sur proposition de la commission des Affaires parlementaires que l'APF a pris la décision de poursuivre le travail sur l'état civil en organisant notamment d'autres rencontres et actions de sensibilisations pour les parlementaires et la société civile (2016-2017). Un questionnaire a été envoyé aux sections en vue de recueillir leurs contributions sur ce sujet et des auditions de personnes ressources ont été effectuées.

Dans son rapport de suivi sur l'enregistrement des naissances, présenté Dans le cadre des travaux de l'AG de APF qui s'est tenue à Luxembourg en juillet 2017, Mme Claudine LEPAGE vice-présidente de la commission des Affaires parlementaires précise que les réponses émanant des différentes sections locales de l'APF ont permis de mieux appréhender la réalité juridique propre à chaque pays de l'espace francophone. Par ailleurs, certaines contributions et observations particulièrement pertinentes nous éclairent davantage encore sur le poids des traditions qui continue à être un véritable obstacle à l'enregistrement des enfants⁶.

De même, l'audition de personnes ressources et d'experts en matière d'état civil a permis de mettre en exergue la nécessité et l'urgence de sensibiliser les familles et l'ensemble du secteur associatif mais aussi les membres les plus influents de certaines communautés philosophiques et religieuses comme les imams par exemple.

En effet, sensibiliser la famille reste le moyen le plus efficace de contribuer à l'amélioration de la situation sur le terrain. Les dispositifs légaux déjà existants ne sont pas suffisants pour réduire le phénomène des enfants « fantômes ».

2. Mais que prévoient les textes internationaux ?

⁵ Source Unicef, Enregistrement des naissances, disponible à l'adresse http://www.unicef.org/protection/57929_58010.html.

⁶ Rapport de suivi « sur l'enregistrement des naissances », Commission des affaires parlementaires, Luxembourg, juillet 2017.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948) stipule dans son article 1^{er} que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». L'article 6 précise que « le droit à l'enregistrement des naissances et le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique » constituent un droit de l'homme universel. Ce droit a été reconnu ensuite de manière spécifique dans le paragraphe 2 de l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ce texte **stipule clairement que « tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance.**

Analysant la portée juridique de ce texte, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, précise dans son Observation générale n° 17⁷, **que celui-ci doit être « interprété comme étant étroitement lié au droit à des mesures spéciales de protection et que l'objet principal de l'obligation d'enregistrer les enfants à la naissances est de réduire les risques d'enlèvement, de vente ou de traite d'enfants ou les autres traitements** contraires aux droits prévus dans le Pacte ».

Quant à l'article 15, il précise que « **tout individu a droit à une nationalité** ». Rappelons que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est considérée comme « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations ».

Ce texte fondateur précise encore que « la maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales » (art. 25 §2) et décrit la famille comme étant « la cellule naturelle et fondamentale de la société » (art. 16 §3).

Si la mention à l'enfant est bien mince dans ce texte, elle est pourtant non négligeable, et c'est sa portée globale, y compris les enfants, qui donne à cette Déclaration sa plus haute valeur. En effet, les Droits de l'Enfant découlent des Droits de l'Homme.

Ainsi la Déclaration des droits de l'enfant (1959) dispose de 10 principes dont l'un stipule que « l'enfant a droit, dès sa naissance, à un nom et à une nationalité », conditions reprises également dans l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément n° 40 (A/44), Annexe VI, par.7

Enfin, la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies (1989) souligne dans son préambule que « **l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales** ».

Enfin, rappelons la Convention sur l'élimination de toutes formes de discriminations envers les femmes (1979) dont l'article 9 §2 stipule que « les États parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants ».

Mais qu'en est-il réellement de la mise en place d'un état civil fiable et consolidé pour favoriser le bon fonctionnement démocratique, ou encore quid de l'établissement d'un état civil public, ouvert à tous sans discrimination et 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 ; quid de la gratuité de droit de chaque enfant d'être enregistré dès sa naissance et de reconnaître à chaque homme et à chaque femme la possibilité d'enregistrer son enfant. Voilà une série de questions que je propose d'examiner à l'issue de cette présentation.

3. Enregistrement des naissances et démocratie

En tant que parlementaire, membre de ce Réseau, il me semble indispensable d'aborder maintenant la question de l'état civil sous l'angle de la démocratie.

En effet, le fonctionnement d'un système politique démocratique exige nécessairement la tenue de fichiers électoraux adéquats et la mise en œuvre de programmes de développement sur base d'outils statistiques fiables.

C'est effectivement dans ce domaine que l'état civil prend tout son sens. En effet, l'état civil permet d'officialiser l'identité d'une personne et demeure un outil indispensable permettant d'exercer ses droits humains les plus légitimes, comme le droit à sa propre identité et le droit de voter ou de se présenter aux élections. Un véritable état civil est donc nécessaire pour enraciner la démocratie et l'Etat de droit. On comprend dès lors, combien il est important, pour nos démocraties de procéder à l'enregistrement de toutes les naissances et de tous les décès afin de pouvoir établir des listes électorales incontestables.

La plupart des pays de l'espace francophone établissent généralement leur liste électorale sur base des registres d'état civil, et c'est le cas notamment de la Côte d'Ivoire, du Burundi,

de la Roumanie, de la Suisse, du Bénin, de la Belgique, du Luxembourg, de l'Arménie ou encore du Mali.

En ce qui concerne, la Tunisie, le Sénégal, le Tchad et Madagascar, les listes électorales sont élaborées sur base d'un recensement biométrique et non en fonction d'un fichier d'état civil.

Le Mali offre la possibilité aux personnes dépourvues d'état civil de se faire inscrire sur les listes électorales, 3 mois avant chaque élection alors qu'en Côte d'Ivoire, une personne sans identité a le droit de s'adresser à la justice pour obtenir un jugement supplétif d'acte de naissance.

Cette dernière possibilité existe également au Bénin et au Sénégal. Il m'a paru dès lors important d'évoquer dans ce rapport l'importante question de la mise en place dans chaque pays d'un registre central dont l'établissement, la conservation et la sécurité sont assurés par une institution unique qui prend les mesures nécessaires pour prévenir la perte ou la destruction du registre dans les situations d'urgences ou de conflit tout en veillant à la protection des données à caractère personnel.

Il n'existe pas vraiment de sources officielles sur l'état de cette situation mais il semble que très peu de pays de l'espace francophone disposent d'un registre central unique à l'exception d'Andorre et de la Suisse.

Le Sénégal, le Mali, le Tchad, le Niger, le Burundi, la Côte d'Ivoire et Madagascar ont mis en place plusieurs registres de naissance et chaque centre d'état civil a ses propres registres de naissance.

Il existe donc plusieurs registres de naissances pour un même territoire, lesquels registres ne sont nullement centralisés.

4. Enregistrement des naissances et les nouvelles technologies

Le registre numérique et numérisé n'est pas encore très répandu. Le manque de volonté politique peut parfois expliquer la réticence à la mise en place d'un registre d'état civil centralisé. Ce fut notamment le cas du Bénin où un séminaire a été organisé à Parakou pour

la création d'un fichier national unique pour l'état civil et le casier judiciaire (2007), les actes à poser ont été identifiés et le coût financier a été estimé. Mais par la suite aucune activité n'a été menée dans ce sens. Ce type de pratiques existe également dans de nombreux autres pays, selon les ONG, mais les données fiables et vérifiables ne sont malheureusement pas disponibles.

Malgré les difficultés, il semble que la mise en œuvre systématique et coordonnée du **Programme africain d'amélioration accéléré des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil** a permis d'améliorer considérablement le système d'enregistrement et de statistiques des faits d'état civil sur le continent.

D'après le « Rapport des Nations Unies « sur la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique » qui a été établi par la Commission économique pour l'Afrique et publié en novembre 2017, « plus de la moitié des pays africains ont réalisé une évaluation, certains élaborant des plans stratégiques et quelques un ayant commencé la mise en œuvre de leurs plans d'amélioration ». La même source précise aussi « qu'en dépit des progrès remarquables accomplis ces dernières années, les systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil en Afrique demeurent confrontés à un certain nombre de défis majeurs.

5. Quelques chiffres⁸

Enregistrement des naissances (en %) sur la période 2010-2016

Région	Total	Milieu urbain	Milieu rural	Quintile le plus pauvre	Quintile le plus riche
Afrique sub-saharienne	43	57	35	27	63
Afrique de l'Est et du Sud	41	52	33	27	55
Afrique centrale et de l'Ouest	45	60	38	28	70
Moyen-Orient et Afrique du Nord	92	96	87	88	94
Asie du Sud	60	73	56	45	78
Asie de l'Est et Pacifique **	84	85	77	59	92
Amérique latine et Caraïbes	95	96	93	88	98
Europe et Asie centrale	99	–	–	–	–
Europe de l'Est et Asie centrale	99	99	97	98	98
Europe de l'Ouest	100	–	–	–	–
Amérique du Nord	100	–	–	–	–
Pays les moins développés	40	52	36	30	56
Monde	71	82	59	56	82

** Chine exclue.

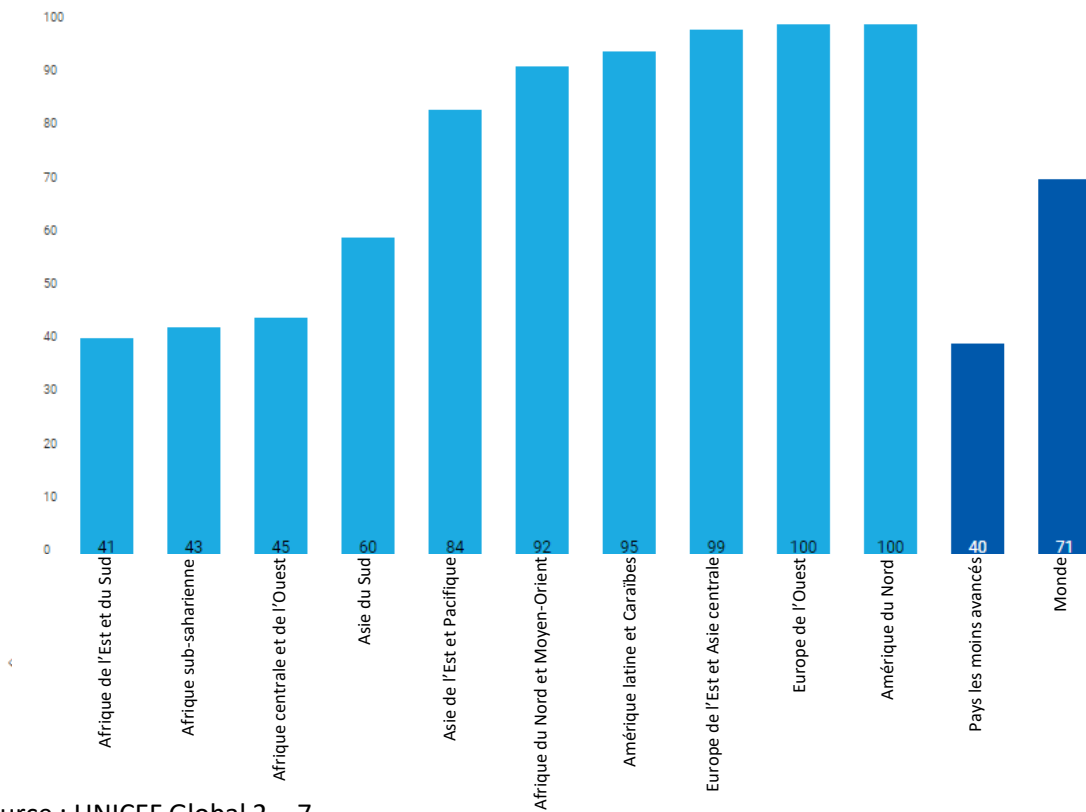
Source : Unicef, base de données globales, mis à jour en novembre 2017

Si la plupart des pays ont mis en place des mécanismes pour enregistrer les naissances, la couverture, le type d'information obtenu et l'utilisation des données qui en résultent peuvent différer en fonction de l'infrastructure du pays, de la capacité administrative, de la disponibilité des fonds, de l'accès à la population et de la technologie utilisée pour la gestion des données. Les taux d'inscription varient donc considérablement d'un pays à l'autre en raison précisément de tous ces facteurs.

Concernant plus précisément, le taux d'enregistrement, l'Unicef observe une grande disparité entre les régions du monde. Le Tableau chiffré repris ci-dessus, nous éclaire sur cette disparité entre les différentes régions de l'espace francophone.

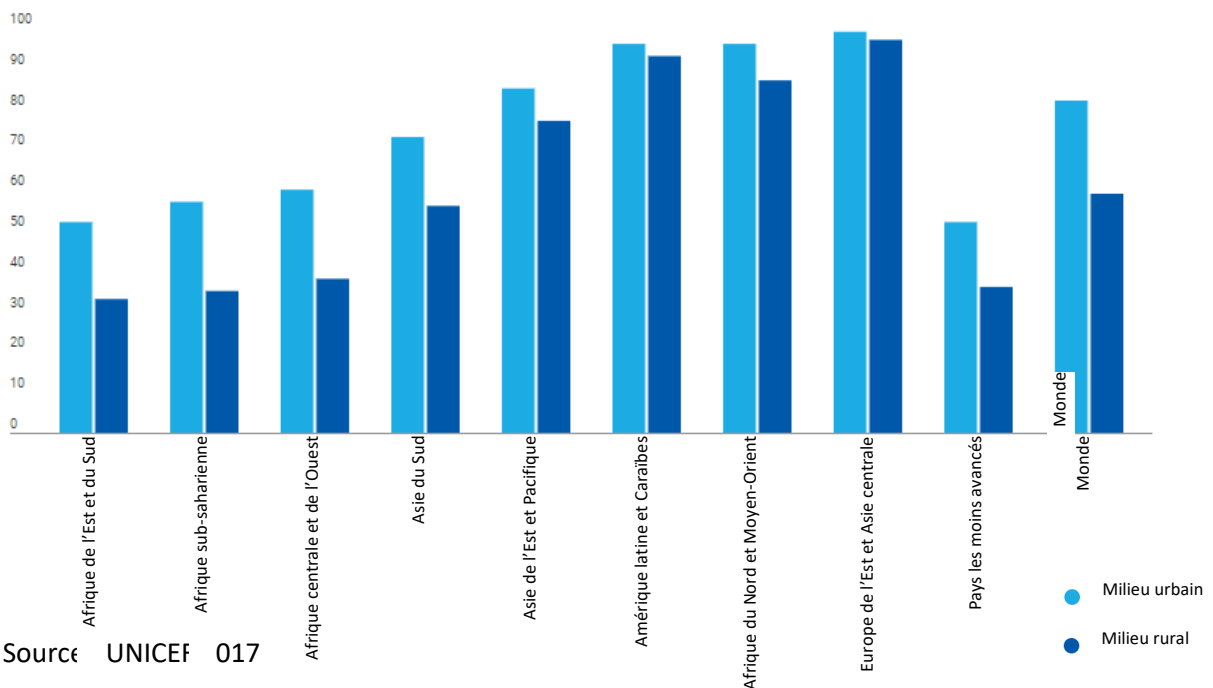
⁸ UNICEF – Aperçu de l'enregistrement des faits d'état civil en Afrique sub-saharienne, New York, 2017

Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans dont la naissance est enregistrée, par région



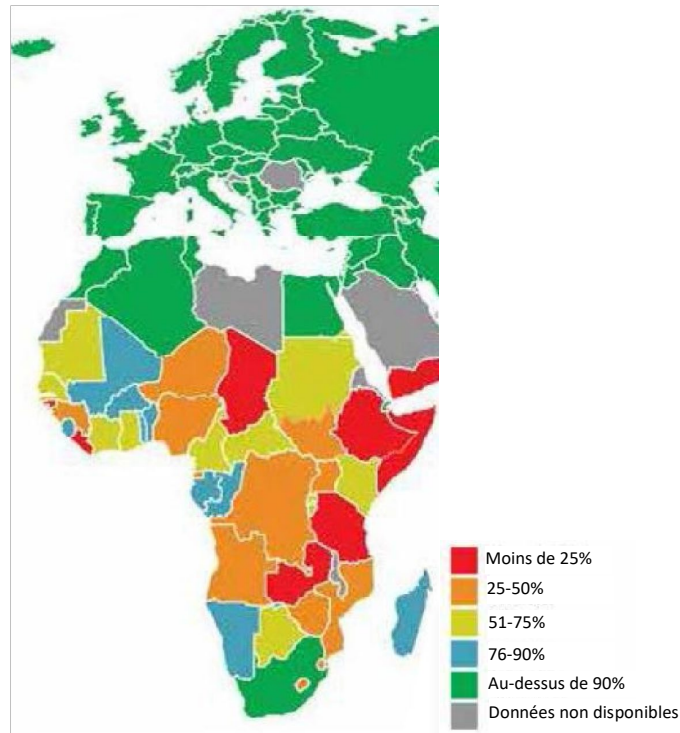
Source : UNICEF Global 2017

Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans dont la naissance est enregistrée, par lieu de résidence et région



Source : UNICEF 017

Pourcentage d'enfant de moins de 5 ans dont la naissance est enregistrée (en Europe et en Afrique)



Source : UNICEF, 2013, “ Un droit de chaque enfant à la naissance – inégalités et tendances dans l’enregistrement des naissances ” – recueil de données statistiques.

Selon les statistiques recueillies par l’Unicef en 2016 et 2017, dans le monde, 230 millions d’enfants de moins de cinq ans ne seraient pas enregistrés, soit 1/3 des enfants de moins de 5 ans.

Toujours selon la même source, la croissance rapide de la population d’enfants, associée à des taux de changement lents, signifie que, si les tendances actuelles se maintiennent près de **115 millions** d’enfants de moins de 5 ans non enregistrés vivront en Afrique subsaharienne en **2030**.

6. Qui sont ces enfants non enregistrés ? Quelles sont les caractéristiques affectant la probabilité pour un enfant d'être enregistré à l'état civil ?⁹

- Des filles ou des garçons ? → Selon les estimations, le taux d'enregistrement des naissances est très similaire chez les filles et les garçons et la parité en matière d'enregistrement est une réalité dans presque tous les pays disposant de données. Toutefois l'inégalité des sexes existe toujours de manière indirecte. Un grand nombre de pays a tendance à privilégier la nationalité du père pour établir la nationalité d'un enfant. Les enfants nés hors mariage de mère célibataire ou de père temporairement absent, peuvent ne pas être enregistrés à l'état civil, quel que soit leur sexe.¹⁰
- Enfants issus de certains groupes ethniques ou religieux → Dans certains groupes ethniques, on accorde une plus grande importance aux coutumes et pratiques traditionnelles qu'aux démarches formelles de déclaration des naissances. Parfois, certains groupes vivent retranchés et loin des administrations, d'autres sont souvent oubliés, voire opprimés par une administration qui refuse parfois de les reconnaître.
- Enfants vivant dans les zones rurales → Le lieu, la géographie, les infrastructures et les modes de transport ont une incidence sur l'accessibilité des centres d'enregistrement des naissances. Plus la distance à parcourir est importante, plus les coûts financiers sont importants.
A l'échelle mondiale, les enfants vivant dans les zones urbaines ont une fois et demie plus de chance d'être enregistré que les enfants vivant en milieu rural. Dans certains pays, les premiers ont jusqu'à six fois plus de chance d'être enregistré.
- Enfants issus de foyers défavorisés → Dans presque tous les pays disposant de données, les enfants issus des milieux les plus riches ont plus de chance d'être inscrits sur les registres de l'état civil, ce qui confirme le lien entre pauvreté et le taux d'enregistrement des naissances (préciser le pourcentage ici)
- Enfants de mères non-instruites → Il a été régulièrement observé que le niveau d'instruction d'une mère a une incidence sur la santé et le bien-être de sa famille. Ce constat s'applique aussi à l'enregistrement des naissances. Les mères ayant suivi une

⁹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance – Un droit de chaque enfant à sa naissance : inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances, UNICEF, New York, 2013, pp 22-23.

¹⁰ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Un passeport pour la protection : un guide de la programmation pour l'enregistrement des naissances*, UNICEF, New York.

scolarité ont plus de chance que celles qui n'ont jamais été à l'école de mieux connaître les procédures et les modalités d'enregistrement des naissances. La proportion des enfants enregistrés à l'état civil est plus élevée chez les mères ayant la chance de terminer terminé leurs études secondaires.

7. Barrières et causes du non-enregistrement

- Barrières géographiques → plus le lieu d'enregistrement est éloigné, plus la probabilité de s'y rendre diminue (impossibilité pour la mère qui allaite de s'y rendre dans les délais prescrits, difficulté pour le père de s'absenter longtemps). De plus, le coût du déplacement est également un frein.
- Barrières économiques → Frais administratifs liés à l'enregistrement sont trop élevés, corruption, amendes lors du non-respect des délais d'enregistrement.
- Barrières politiques et législatives → L'enregistrement des naissances n'est pas toujours perçu comme un droit fondamental et prioritaire. Un gouvernement en difficultés économiques, politiques ou victime de conflits internes, n'accorde pas la priorité à la problématique de l'enregistrement des naissances. L'absence de volonté politique peut être passive, du fait que les autorités politiques ou administratives n'ont pas intégré l'idée que l'enregistrement des naissances est un droit fondamental ou que le rôle de l'état-civil est crucial dans le fonctionnement d'une société moderne. Si le cadre légal existe, les délais imposés pour l'enregistrement des naissances sont quant à eux beaucoup trop courts et donc difficiles à respecter.
- Barrières administratives → Absence d'une infrastructure adéquate permettant de renforcer les aspects logistiques de l'enregistrement.
- Barrières culturelles → L'enregistrement des naissances est lié au niveau d'éducation et d'information des parents et en particulier celui des mères. La langue peut aussi constituer une barrière, quand elle n'est pas celle utilisée par les fonctionnaires.

8. Conséquences du non-enregistrement des naissances

Les conséquences du non-enregistrement des naissances sont multiples car un enfant non déclaré n'a pas d'existence **JURIDIQUE** et ne pourra pas prouver son identité ou son âge.

Il ne pourra pas revendiquer ses droits. L'adulte – femme et homme – qu'il deviendra ne pourra pas exercer ses droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.

- Droit à la santé → dans de nombreux pays, le non-enregistrement d'un enfant implique pour lui une absence de droit à la santé : sans extrait d'acte de naissance, il ne pourra pas être soigné, ni être vacciné dans un centre de santé. Les enfants sans identité peuvent être plus difficiles à atteindre par les travailleurs de la santé et être oubliés dans les plans de santé publique. Le Haut- Commissariat aux droits de l'homme a clairement montré un lien de corrélation entre les enfants enregistrés à leur naissance et ceux qui ont reçu tous les vaccins, à qui des suppléments en vitamine A ont été administrés, et/ou qui sont soignés lorsqu'ils tombent malades¹¹.
- Droit à l'éducation → dans plusieurs pays, les enfants qui ne disposent pas d'acte de naissance ne sont pas autorisés à présenter les examens. Le Comité des droits de l'enfant, a, à de nombreuses occasions exprimé sa préoccupation face aux cas et situations d'enfants dépourvus d'acte de naissance auxquels l'accès à la l'école est refusé et ce en violation du droit à l'éducation que leur reconnaît l'article 28 de la Convention relative aux droit de l'Enfant de 1989. Pour avoir droit à une bourse d'études, obtenir des livres ou encore des uniformes scolaires, un acte de naissance est souvent exigé.
- Droit à la participation citoyenne → un enfant non-enregistré ne pourra jamais faire entendre sa voix dans la société : il ne pourra voter, ni ouvrir un compte bancaire ou obtenir un permis de travailler de manière légale ou encore celui de conduire une voiture.
- Droit à un environnement familial → un acte de naissance aide l'enfant à faire valoir ses origines en vue de garantir notamment son droit à l'héritage. Un enfant non-enregistré ne pourra jamais prouver sa filiation s'il est abandonné, ni même être adopté.

Outre la violation de ses droits fondamentaux, l'enfant non-enregistré demeure une proie facile pour le trafic et l'exploitation des êtres humains et en particulier pour les filles.

¹¹ OMS, « Enfants : réduire la mortalité », Fiche d'information n° 178, septembre 2013.

- Le trafic et la traite → selon l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe 1,2 millions d'enfant seraient chaque année victimes de la traite des êtres humains. Les enfants non enregistrés et dépourvus de papiers d'identité sont particulièrement vulnérables. Les garçons et les filles sans identité juridique se trouvent exposés à un plus grand risque de traite et d'exploitation sexuelle car leur disparition ne peut pas être légalement prouvée et les autorités se trouvent souvent dans l'incapacité d'agir. La situation est particulièrement alarmante dans le cas de la traite transnationale.
- Les enfants soldats → Amnesty International estime à plus d'un demi-million le nombre d'enfants soldats à travers le monde. Les personnes qui enlèvent des enfants pour les obliger ensuite à s'enrôler dans l'armée ne sont jamais poursuivies dans la mesure où, ces enfants n'existent pas officiellement.
- Le travail forcé → L'Organisation Internationale du Travail (OIT) estime qu'environ 168 millions d'enfants sont mis au travail dans le monde dont 85 millions effectuant des travaux dangereux ou susceptibles de nuire à leur santé, à leur sécurité ou à leur moralité. Dans certains pays, un acte de naissance est même exigé pour obtenir un numéro de sécurité sociale permettant de travailler dans un secteur structuré, ce qui signifie les personnes non enregistrées sont souvent cantonnées dans le secteur informel.
- Les mariages précoces → les filles ne disposant pas de leur acte de naissance sont beaucoup moins bien protégées contre les mariages précoces et les conséquences sur le plan de la santé (grossesses précoces) sont particulièrement préjudiciables. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes impose aux Etats d'enregistrer les naissances et les mariages en tant que moyens permettant de faciliter le suivi et le soutien de la mise en œuvre et du respect des lois relatives à l'âge minimum du mariage.

Pour lutter contre le travail des enfants, leur enrôlement forcé ou les mariages précoces, il est indispensable que l'âge minimum soit fixé par la loi.

Mais le non-enregistrement des naissances s'avère également lourd de conséquences pour l'État et les organisations internationales, qui à défaut, de statistiques fiables, ne sont pas en mesure de planifier et de mettre en place des politiques qui répondent aux attentes et besoins de la population. Seules « des données crédibles fournies par un état civil

fonctionnel » permettent de prévoir les budgets nécessaires à la mise en place de politiques efficaces dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'habitat ou encore de l'emploi.

9. Conséquences sur les droits des femmes et des filles

L'une des principales raisons justifiant la non-déclaration des naissances reste la **discrimination existant entre les hommes et les femmes**. Les lois relatives à la nationalité des enfants encore trop souvent de nature « patriarcale ». Les discriminations sexistes empêchent encore beaucoup de mères de déclarer leurs enfants.

Par ailleurs, les femmes qui vivent en zones rurales ou celles qui appartiennent à certaines minorités ethniques ont davantage de difficultés à faire enregistrer leurs enfants.

Dans certains pays, il est difficile, voire interdit, aux femmes de faire enregistrer la naissance de leur enfant car seul le père aurait le droit de faire enregistrer les naissances. Dès lors, si le père est absent ou refuse de reconnaître l'enfant (viol ou mère célibataire) l'enregistrement devient tout simplement impossible.

Dans d'autres cas, la mère ne peut transmettre sa nationalité et les enfants ne peuvent dès lors pas être enregistrés si le père est étranger, ce qui est contraire à l'article 9 de la CEDEF.

Dans les sociétés qui donnent la préférence aux enfants de sexe masculin, les garçons enregistrés sont plus nombreux que les filles, ce qui facilite la dissimulation de l'infanticide des filles.

Mais la discrimination sur base du sexe qui ferme l'école aux filles peut aussi avoir deux impacts directs sur l'enregistrement des naissances. D'abord, dans les pays où la fréquentation de l'école est aussi un mécanisme de régularisation pour l'enregistrement, la non-participation des filles au système éducatif prive celles-ci d'une possibilité d'être enregistrée. Ensuite, lorsque les filles qui n'ont pas été scolarisées, deviennent mères, elles ne peuvent procéder à l'enregistrement de leurs enfants (compléter par le cas du Burkina – Plan international).

10.Exemples de bonnes pratiques

1. Actions développées par l'OIF dans l'espace francophone depuis 2015

- **droit électoral**, l'OIF a travaillé avec trois Réseaux institutionnels francophones (Réseau du notariat francophone, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) et l'association francophone des autorités de Protection des données personnelles (AFAPDP)) afin de développer un guide de bonnes pratiques pour les fonctionnaires de l'état civil.
- **Sensibilisation**, l'OIF diffuse ce guide et ces bonnes pratiques dans l'espace francophone. Cela se fait entre autres via des séminaires et ateliers d'information.
- **Support vidéo**, l'OIF a également réalisé un film sur ce sujet. Celui-ci est consultable à l'adresse suivante : <http://www.lcp.fr/collection/les-enfants-fantomes-un-defi-pour-lafrique/289225> est maintenant projeté dans différents pays africains.
- Un plaidoyer sur les questions d'état civil afin de sensibiliser les plus hautes autorités des pays francophones.
- Des résultats visibles de ses actions de plaidoyer sont visibles au Niger, au Burkina et en Côte d'Ivoire.
- L'OIF a également intégré un consortium international travaillant sur cette question Programme pour l'Amélioration Accélérée de l'Enregistrement des Faits d'Etat Civil et de l'Etablissement ses Statistiques de l'Etat Civil en Afrique (APAI-CRVS).
- Participation aux Conférences organisées par les Ministres Responsables de l'État Civil (Mauritanie 2017).
- Développement de partenariats et synergie avec l'APF.
- Plaidoyer pour l'inscription du thème de l'état à l'ordre du jour ce thème à l'ordre du jour des travaux de la CSW 2019.

2. Promotion de l'enregistrement des enfants à l'état civil dans le contexte de consolidation de la paix en Côte d'Ivoire¹²

Le faible taux d'enregistrement des naissances est une conséquence de dix années de crise politico-militaire au cours desquelles les centres d'état civil ont été pillés et détruits.

La fermeture des services d'état civil en zones ex-CNO entre 2002 et 2008 et le déplacement interne de milliers de personnes ont rendu difficile l'accessibilité aux services d'état civil et à la délivrance d'actes de naissance. Près du tiers des centres d'état civil ont été endommagés dans ces régions.

Les obstacles administratifs et la faible conscience de l'importance juridique, de même que celle du droit à l'identité de l'enfant sont également responsables du faible taux d'enregistrement.

La question de l'accès aux documents relatifs à l'identité a été un facteur clé dans le conflit. L'enregistrement de la population de Côte d'Ivoire fut reconnu dans les accords de paix de Ouagadougou (2007) comme point essentiel dans la résolution du conflit et la construction de la paix. C'est pour cela qu'en 2008, le gouvernement et les bailleurs de fonds se sont accordés pour réformer le système d'état civil. Le programme de modernisation de l'état civil a cependant été faiblement mis en œuvre.

Le gouvernement, conscient des contraintes ayant affecté l'accès aux centres d'état civil pendant la crise a adopté deux textes de loi en 2011 et en 2013 facilitant l'enregistrement des enfants nés pendant la crise. En 2012, dans le cadre du plan prioritaire de consolidation de la paix et avec l'appui du Fonds pour la consolidation de la paix, le processus de renforcement de l'état civil a été relancé. Une étude de faisabilité pour de nouveaux mécanismes pour la gestion des faits d'état civil a été réalisée sur la période 2013-2014, avec l'appui de l'UNICEF, pour orienter et guider les réformes sur une question clé de la cohésion sociale et du développement.

¹² UNICEF France et OIF, Proposition de projet - Enregistrement des naissances en Côte d'Ivoire (programme 2016-2017).

CHIFFRES ET DONNEES CLES

- La déclaration de naissance est obligatoire depuis 1964
- La déclaration de naissance est gratuite
- La déclaration donne droit sur demande à un acte de naissance (payant)
- Les enfants des zones rurales ont deux fois moins de chance d'être enregistrés que ceux vivant en zone urbaine

STRATEGIE D'INTERVENTION

La stratégie de l'UNICEF en Côte d'Ivoire pour la promotion de l'enregistrement des naissances vise à stimuler la demande, améliorer l'offre de services et soutenir les efforts de réforme pour le long terme. Le présent projet prévoit des interventions au niveau national mais aussi au niveau local et communautaire. Bien que les garçons et les filles soient enregistrés de manière égale, une attention particulière sera accordée aux questions de discrimination de genre qui affectent la capacité des femmes à déclarer elles-mêmes leurs enfants à l'état civil.

Dans le cadre de ce projet, l'intervention de l'UNICEF s'articule autour des stratégies suivantes :

- **Communication sociale** : mobiliser l'ensemble des moyens et outils de communication disponibles pour sensibiliser et informer l'opinion publique (information égale pour tous)
- **Promotion de mécanismes locaux de déclaration des naissances** : les responsables et leaders communautaires seront appelés à jouer un rôle central / développer et renforcer l'articulation des services d'état civil avec les services de santé
- **Renforcement des capacités nationales en matière d'enregistrement des naissances à l'état civil** : s'assurer que les différents acteurs en charge de l'état civil soient équipés
- **Assistance directe pour régulariser la situation des enfants non enregistrés dans les délais légaux**: prise en charge de tous les frais liés aux jugements supplétifs
- **Mise en place d'un contrôle citoyen**
- **Utilisation des nouvelles technologies**

OBJECTIFS SPECIFIQUES

- Sensibiliser et informer les populations sur l'importance de l'enregistrement des naissances à l'état civil et les procédures de déclaration
- Améliorer l'offre de service dans les zones cibles
- Appuyer l'enregistrement à l'état civil des enfants les plus vulnérables, n'ayant pas été enregistrés dans les délais légaux

RESULTATS ATTENDUS ET ACTIVITES

- Les populations, notamment les femmes reconnaissent l'importance de la déclaration et connaissent les procédures de déclaration des naissances à l'état civil ;
- 100 % (119) des centres d'état civil de 34 départements ont les compétences et le matériel pour fournir des prestations de qualité ;
- Des mécanismes de suivi communautaires de déclaration des naissances dans les délais sont en place dans 250 localités ;
- 68 structures sanitaires de 34 départements contribuent à l'enregistrement des naissances ;
- 10 000 enfants vulnérables non déclarés dans les zones cible bénéficient d'un appui direct pour être enregistrés.

SUIVI ET EVALUATION

Un comité de suivi du projet présidé par le Ministère de l'Intérieur sera mis en place. Il comprendra le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Santé et l'UNICEF. Le comité effectuera une mission trimestrielle de suivi et se réunira une fois tous les deux mois pour faire le bilan de l'exécution et proposer les modifications correctrices nécessaires.

Le suivi régulier des actions sur le terrain sera effectué par les administrateurs de protection de l'enfance de l'UNICEF sur une base **mensuelle**.

STRATEGIE DE SORTIE/PERENNISATION

Le présent projet fait écho à l'engagement politique exprimé par le gouvernement de Côte d'Ivoire de réformer son système d'état civil. Toutes les activités proposées dans le cadre de ce projet sont en lien et complémentaires du projet sur l'Appui à l'enregistrement des

naissances et des décès dans les délais et à la réforme de l'état civil en Côte d'Ivoire financé par le Fonds pour la Consolidation de la Paix des Nations Unies.

Le rôle central du Ministère de l'Intérieur dans la coordination garantit l'appropriation des mesures prises.

Au niveau local, l'accompagnement des communautés pour la mise en place de mécanismes de suivi des naissances et leur déclaration à l'état civil permet d'installer une dynamique de changement sur le long terme.

11. Pistes de solutions et Conclusion

Les chiffres cités plus haut concernant le nombre d'enfants non-enregistrés sous-évaluent, la gravité de la situation. Prouver son existence juridique aujourd'hui, n'est vraiment pas chose aisée car même parmi les enfants enregistrés, nombreux sont ceux qui n'en ont pas la preuve : **un enfant enregistré sur sept dans le monde n'a pas de certificat de naissance.**

Et remédier à cette situation exige la mise en œuvre d'un cadre juridique international et une mobilisation au sein de l'espace francophone caractérisé par une grande diversité de situations, politique, économique, culturelle, sociale et philosophico-religieuse. **Il devient urgent de mettre en œuvre l'enregistrement universel des enfants dès leur naissance.**

Certes, des efforts considérables ont déjà été réalisés dans certains pays : Sénégal, Niger, Burkina Faso...

Mais beaucoup reste à faire car si des solutions peuvent être différentes selon les pays, certaines pistes pourraient faire l'objet d'une réflexion commune en vue d'envisager une stratégie commune :

- L'universalité – ou non –discrimination des enfants ;
- Implication des enfants et campagnes d'enregistrement mobiles ;
- Plaidoyer politique ;
- La gratuité de l'enregistrement et de la délivrance des actes de l'état civil ;
- La modernisation et l'informatisation des centres d'état civil ;
- Développer et former les services d'état civil ;

- Garantir la confidentialité des données personnelles ;
- Renforcer les partenariats avec les ONG spécialisées ;
- Sensibilisation des populations cibles ;
- Implication des médias etc.

Il faut également rappeler que sans « recensement et suivi des personnes, pas de politique sanitaire, pas de lutte contre les épidémies, pas de vaccination, pas d'accès à l'instruction, pas d'égalité femmes-hommes. Le droit international n'est pas suffisant, celui-ci doit servir de socle à la modernisation de l'état-civil.¹³

Les enfants non-déclarés sont et resteront **juridiquement invisibles**. Ce qui a pour effet de limiter leur accès aux services de santé et d'éducation, aux prestations sociales de base, y compris au logement.

Un enfant non-enregistré sera une marchandise pour les trafiquants d'enfants : il ne bénéficiera pas de la protection minimale conférée par un certificat de naissance contre le mariage précoce, le travail des enfants, les trafics humains, l'enrôlement dans les forces armées. Il ne lui sera pas possible d'obtenir un passeport ou de solliciter un emploi, de contracter un mariage ou encore de se présenter à des élections libres ou d'exercer son droit de vote.

Et enfin, l'enregistrement des enfants est nécessaire à la réalisation du principe d'égalité des sexes et a des répercussions à la fois sur les filles, qui n'ont pas d'identité juridique, et sur les mères, dont les enfants ne sont pas déclarés.

Si « les taux d'enregistrement des naissances filles-garçons sont quasiment similaires dans la majorité des pays dont les données statistiques sont disponibles », l'Unicef relève cependant que le nombre d'enfants non enregistrés serait en réalité beaucoup plus élevé dans les milieux sociaux et économiquement plus défavorisés que les enfants issus de familles plus aisées.

C'est précisément dans les milieux ruraux que le taux de filles non enregistrées reste le plus élevé selon les ONG (Plan) actives sur le terrain et ce même si les données chiffrées

¹³ VIANES André, « Le droit à l'état-civil : un droit absolu », Colloque Enfants sans identité, femmes sans droit, Bourg-en-Bresse (France), 12/10/2013.

manquent cruellement dans ce domaine. Parmi les obstacles à l'enregistrement des naissances figurent notamment la distance entre le lieu d'enregistrement et le domicile de la famille, la disponibilité et l'accessibilité des moyens de transport, le montant du coût financier pour le ménage.

La conjugaison de ces différents facteurs constitue sans aucun doute un frein solide à l'enregistrement de naissance d'une fille car dans de nombreuses cultures et traditions à travers le monde, **la déclaration d'une « fille reste moins importante que celle d'un fils considéré comme « pilier financier » de toute la famille.**

La déclaration des naissances demeure une condition indispensable pour que chaque personne ait le droit de participer à la vie sociale, culturelle et politique de son pays. Pour les femmes et les filles, c'est un élément essentiel pour assurer pleinement leur participation à la vie économique et publique. Pour y parvenir, la dimension « genre » doit impérativement être intégrée dans les états de lieux et stratégies effectués par l'ensemble des pays qui composent **NOTRE espace francophone**. Cette dimension doit également être reprise dans les plans d'actions, lesquels doivent prendre en considération les difficultés réelles et contraintes auxquelles sont confrontées les femmes et les filles. Je souhaite également insister sur la nécessité d'inclure le mariage et le divorce dans les composantes standard car les efforts déployés se limitent à la naissance et aux décès. En tant que parlementaires, nous savons combien, les lois sont nécessaires, mais nous savons aussi que les dispositifs légaux mis en place ne sont pas suffisants pour réduire le phénomène des enfants « fantômes ». C'est, la raison pour laquelle, je terminerai, mon intervention en plaidant pour une révision du système légal et judiciaire ainsi que pour la suppression des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.