

The background of the entire page is a pattern of blue fingerprints. Some are large and partially cut off by the edges, while others are smaller and more complete. The lines of the fingerprints are light blue and vary in density and orientation, creating a textured, organic feel.

DEUXIÈME GUIDE PRATIQUE

POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT
CIVIL DANS L'ESPACE FRANCOPHONE :
ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR
LES ACTEURS DE LA FRANCOPHONIE

The background of the entire page is a light gray pattern of fingerprints. The prints are scattered across the page, with some larger and more prominent than others. They are rendered in a simple line-art style, showing the ridges and valleys of the skin.

DEUXIÈME GUIDE PRATIQUE

POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT
CIVIL DANS L'ESPACE FRANCOPHONE :
ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR
LES ACTEURS DE LA FRANCOPHONIE

Produit par la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (**DAPG**)

Directeur : **Antoine MICHON**

Cheffe de projet « état civil » : **Léonie GUERLAY**

Agents de la DAPG, membres de l'équipe-projet « état civil », ayant organisé les travaux préparatoires avec l'ensemble des partenaires et participé à la rédaction du guide : **Delphine COUVEINHES-MATSUMOTO, Anaïs DEFFRENNES, Cynthia FAMENONTSOA, Cécile LÉQUÉ-FOLCHINI, Salvatore SAGUES, Léa TARDIEU, Cyrille ZOGO-ONDO.**

Avec une mention particulière à **Charlotte BROISSAND**, experte auprès de la DAPG, qui a mis ses précieuses compétences juridiques au service de l'Organisation internationale de la Francophonie afin d'assurer la production de ce guide, ainsi qu'à **M^e Abdoulaye HARISSOU**, Secrétaire général de l'Association du Notariat francophone et expert, pour ses conseils et son accompagnement.

Avec la collaboration étroite de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (**APF**), l'Association internationale des Maires francophones (**AIMF**), la Conférence des OING de la Francophonie (**COING**), l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (**AFAPDP**), l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (**AFCNDH**), l'Association du Notariat francophone (**ANF**), l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (**AOMF**), l'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (**AHJUCAF**), l'Association internationale des Procureurs et Poursuivants francophones (**AIPPF**), la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (**CIB**), le Réseau francophone de diffusion du droit (**RF2D**), le Réseau international francophone de formation policière (**FRANCOPOPOL**), et le Réseau des compétences électorales francophones (**RECEF**).

Conception graphique : **Aneta VUILLAUME**

Adaptation graphique et réalisation : **NUÉ**, Atelier de graphisme www.nue.in

Révision : **Patricia MARTINACHE**

Tous droits réservés - ISBN : 978-92-9028-753-7

© Organisation Internationale de la Francophonie | Février 2022

SOMMAIRE

ABRÉVIATIONS	8
PRÉFACE	10
INTRODUCTION	12
TITRE 1	
PRINCIPES ET ENJEUX DE L'ÉTAT CIVIL	15
CHAPITRE I	
FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ÉTAT CIVIL	17
A. Instruments et documents de référence des Nations unies	17
1. <i>Traités et déclarations</i>	17
2. <i>Résolutions et documents complémentaires des Nations unies</i>	21
B. Les organisations intergouvernementales	24
1. <i>La conférence de La Haye de droit international privé (HCCH)</i>	24
2. <i>La commission internationale de l'état civil (CIEC)</i>	26
C. Les instruments régionaux particuliers	26
1. <i>En Afrique</i>	26
2. <i>En Amérique</i>	27
3. <i>En Asie</i>	28
4. <i>En Europe</i>	28
5. <i>Dans les enceintes de la Francophonie</i>	29
CHAPITRE II	
LES ENJEUX LIÉS À L'ÉTAT CIVIL	31
A. L'état civil : porte d'accès à l'identité et aux droits des personnes	31
1. <i>Corrélation entre état civil et accès aux droits</i>	31
2. <i>Liste non exhaustive des droits menacés à défaut d'état civil</i>	32
B. Sécurité et prospérité des États	37
1. <i>Enjeux économiques et sociaux</i>	37
2. <i>Enjeux démocratiques</i>	37
3. <i>Enjeux sécuritaires</i>	38

TITRE 2	
ÉLÉMENTS DE CARTOGRAPHIE DE L'ÉTAT CIVIL DANS	
L'ESPACE FRANCOPHONE	39
CHAPITRE I	
UNE PLURALITÉ D'ACTEURS	41
A. Les acteurs institutionnels	41
1. <i>Le Parlement</i>	41
2. <i>Le gouvernement</i>	42
3. <i>Les communes</i>	46
B. D'autres acteurs essentiels	47
1. <i>Les Institutions nationales des droits de l'Homme</i>	47
2. <i>La société civile</i>	54
CHAPITRE II	
LES DYNAMIQUES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT CIVIL	56
A. Les mobilisations régionales	56
1. <i>La mobilisation latino-américaine</i>	56
2. <i>La mobilisation africaine</i>	57
3. <i>La mobilisation asiatique</i>	59
4. <i>La mobilisation européenne</i>	61
B. L'implication des organisations internationales	63
1. <i>La Banque mondiale et l'identité numérique pour tous en 2030</i>	63
2. <i>Le rôle prépondérant de l'UNICEF</i>	64
3. <i>La Francophonie institutionnelle et ses réseaux</i>	65
CHAPITRE III	
DES DÉFIS PERSISTANTS À RELEVER	69
A. Les défis structurels	69
1. <i>Des cadres juridiques inadaptés</i>	69
2. <i>Des moyens insuffisants</i>	70
B. Un contexte sociopolitique hostile	72
1. <i>Les paramètres culturels et l'impact des traditions communautaires</i>	72
2. <i>La volonté politique</i>	72

TITRE 3

OUTILS ET PROCÉDÉS POUR UNE MODERNISATION DE L'ÉTAT CIVIL 75

CHAPITRE I

L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ÉTAT CIVIL 77

- A. L'évaluation du système existant 77
 - 1. *Enquêtes à indicateurs multiples* 77
 - 2. *Évaluation exhaustive des systèmes ESEC* 78
 - 3. *Cadre d'évaluation ESEC* 78
 - 4. *Le recours à la société civile et aux autorités locales* 79
- B. Rénovation juridique de l'état civil 81
 - 1. *Orientations pour l'élaboration d'un cadre législatif approprié* 81
 - 2. *Le renforcement de l'accessibilité aux textes régissant l'état civil* 83
- C. Redynamisation de l'Administration en charge de l'état civil 84
 - 1. *Le renforcement des capacités des structures de gestion de l'état civil* 85
 - 2. *Le déploiement des services d'état civil sur l'ensemble du territoire national* 87
 - 3. *Un système intégré et coordonné* 88

CHAPITRE II

LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES DE L'ÉTAT CIVIL 92

- A. Les textes internationaux et régionaux régissant la protection des données personnelles 92
 - 1. *Textes internationaux* 92
 - 2. *Textes régionaux* 93
 - 3. *La loi cadre relative à la protection des données personnelles dans l'espace francophone* 94
- B. Les règles relatives à la protection des données personnelles 94
 - 1. *Les obligations des responsables de traitement* 94
 - 2. *Les droits des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement* .. 95
- C. La nécessité de créer une autorité de protection des données personnelles 96

CHAPITRE III

L'INFORMATISATION DE L'ÉTAT CIVIL 98

- A. La portée et les avantages de l'informatisation de l'état civil 98
 - 1. *La portée de l'informatisation de l'état civil* 98
 - 2. *Les avantages de l'informatisation de l'état civil* 99
- B. Les conditions de réalisation de l'informatisation de l'état civil 106
 - 1. *La volonté et l'implication des États* 106
 - 2. *Des moyens techniques et financiers importants* 107
 - 3. *Des moyens de sécurisation adaptés* 108

C. Exemples et bonnes pratiques	109
1. <i>Le Cabo-Verde</i>	109
2. <i>Le Costa Rica</i>	110
3. <i>L'Estonie</i>	110
4. <i>La Suisse</i>	110
5. <i>La Roumanie</i>	111
CHAPITRE IV	
LA FORMATION ET LA SENSIBILISATION DES ACTEURS	112
A. Une formation efficace de tous les acteurs	112
1. <i>La formation des acteurs de premier rang</i>	112
2. <i>La formation des acteurs relais</i>	114
3. <i>Agir en amont, pour une stratégie de formation à plus long terme</i>	116
B. Sensibilisation des populations aux enjeux de l'état civil	117
1. <i>Des messages simples et clairs</i>	117
2. <i>Des procédés adaptés, complémentaires et impliquant une pluralité d'acteurs</i> ..	117
C. Plaidoyer politique	120
1. <i>Par les acteurs nationaux</i>	120
2. <i>Par les acteurs internationaux</i>	121
CHAPITRE V	
PROCÉDÉS DE RÉGULARISATION DES PERSONNES SANS IDENTITÉ	133
A. La procédure classique de régularisation : la demande de jugement supplétif d'acte d'état civil	133
1. <i>Une procédure fondamentale au sein de l'ordre juridique</i>	134
2. <i>Les limites de la démarche en établissement des jugements supplétifs</i>	135
B. Des solutions innovantes pour pallier les limites de la procédure	135
1. <i>Les audiences foraines</i>	135
2. <i>Les recensements des populations aux fins d'état civil</i>	136
3. <i>L'école, un acteur de la régularisation des enfants sans identité</i>	138
TITRE 4	
L'EXEMPLE DU NIGER : UNE RÉPONSE À LA CARTE ET COMPLÉMENTAIRE, À UNE PRIORITÉ NATIONALE	143
CHAPITRE I	
L'ÉTAT CIVIL, UNE PRIORITÉ NATIONALE	145
A. Adoption d'un plan stratégique et amendement du cadre juridique	145
1. <i>Adoption d'un plan stratégique</i>	145
2. <i>Réforme du cadre législatif et réglementaire</i>	146
B. Sécurisation du système	146

CHAPITRE II	
UNE INTERVENTION DE LA FRANCOPHONIE SUR TOUTE LA CHAÎNE DE L'ENREGISTREMENT À L'ÉTAT CIVIL	147
A. Un projet construit en étroite collaboration avec les autorités nigériennes	147
B. Un projet mis en œuvre par des acteurs locaux de la Francophonie	148
C. Des activités coordonnées et complémentaires	149
1. <i>Un cycle de sensibilisation</i>	150
2. <i>Un cycle de formation</i>	150
3. <i>Un cycle de régularisation</i>	151
4. <i>Les résultats du projet</i>	152
TITRE 5	
SAVOIR-FAIRE ET EXPERTISE DES ACTEURS DE LA FRANCOPHONIE INSTITUTIONNELLE	153
<i>Liste des partenaires :</i>	<i>154</i>
CONCLUSION	176
ANNEXES	
SUPPORTS DE FORMATION	177

ABRÉVIATIONS

AFAPDP	Association francophone des autorités de protection des données personnelles	CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
AFCNDH	Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme	CEDEF	Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (ONU)
AGNU	Assemblée générale des Nations unies	CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
AHJUCAF	Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français	CESAP	Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique
AIMF	Association internationale des maires francophones	CIB	Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune
AIPPF	Association internationale des procureurs et poursuivants francophones	CNDH	Commission nationale des droits humains
ANF	Association du notariat francophone	COING	Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales de la Francophonie
AOMF	Association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie	CUA	Commission de l'Union africaine
APF	Assemblée parlementaire de la Francophonie	DGEC-MR	Direction Générale de l'état civil, des migrations et des réfugiés
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est	DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
BAD	Banque africaine de développement	ESEC	Systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil – en anglais <i>Civil registration and vital statistics (CRVS)</i>
CDH	Conseil des droits de l'homme (ONU)		
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique		

- FRANCOPOL** Réseau international francophone de formation policière
- HCCH** Conférence de La Haye de droit international privé – en anglaise *Hague Conference on private international law conference*
- HCR** Haut-Commissariat aux réfugiés (ONU)
- INDH** Institutions nationales des droits de l'Homme
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économique
- ODD** Objectifs de développement durable
- OEA** Organisation des États américains
- OIF** Organisation internationale de la Francophonie
- OIT** Organisation internationale du travail (ONU)
- ONG** Organisation non-gouvernementale
- OSC** Organisation de la société civile
- ONU** Organisation des Nations unies
- PNUD** Programme des Nations unies pour le développement
- RECEF** Réseau des compétences électorales francophones
- RF2D** Réseau francophone de diffusion du droit
- RIF** Réseaux institutionnels de la Francophonie
- UE** Union européenne
- UNICEF** Fonds des Nations unies pour l'enfance

PRÉFACE

Plusieurs instruments internationaux notamment la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant de 1989, soulignent avec clarté la nécessité, voire l'obligation des États de veiller à ce que tout enfant qui naît, dispose d'un acte d'état civil.

L'état civil étant le fondement même de l'identité citoyenne, sa consolidation relève d'un enjeu à la fois civique et politique. Il garantit l'accès aux droits, et permet de renforcer l'action publique à travers la production de données statistiques et démographiques.

Au niveau étatique, un système d'état civil fiable contribue ainsi à mieux définir des stratégies de développement humain durables. À l'inverse, le défaut d'enregistrement à l'état civil constitue un facteur de risque majeur au niveau sécuritaire (intérieur et international), et sur l'établissement de politiques publiques efficaces. En effet, en l'absence de statistiques précises, il est difficile pour les pouvoirs publics et leurs partenaires d'évaluer la nature des besoins de la population, et de définir des politiques d'appui au développement adaptées.

À l'échelle de l'individu, le défaut d'enregistrement à la naissance équivaut pour l'enfant, puis pour l'adulte, à une inexistence juridique totale. Une exclusion sociale qui touche plus sensiblement les femmes. Dépourvu d'état civil, l'individu est privé de ses droits les plus fondamentaux, comme le droit à l'éducation, le droit à la santé, les droits politiques comme ceux de voter ou de se faire élire, la liberté de circulation, ou encore l'accès à la propriété et la liberté d'entreprendre. Par ailleurs, les enfants sans identité sont assurément

plus vulnérables à toute forme de violence et d'exploitation.

L'état civil se situe au cœur des missions de La Francophonie, dans la mesure où il contribue à la promotion de la démocratie et de l'état de droit. Sa consolidation fait partie intégrante des engagements des États et gouvernements membres de la Francophonie, consignés dans la Déclaration de Bamako, adoptée en 2000. C'est dans cette optique que la Francophonie s'est engagée dès les années 2010 dans l'appui au renforcement des systèmes d'état civil, à travers le prisme des élections. Cette initiative a notamment abouti à la publication (en 2014) du guide pratique « pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles ».

Depuis 2019, la Secrétaire générale de La Francophonie, Son Excellence Mme Louise Mushikiwabo, a inscrit l'enregistrement des faits d'état civil, en particulier des naissances, au rang de ses priorités. Cette initiative se traduit par une volonté de rassembler et de coordonner la mobilisation des acteurs francophones impliqués sur le sujet autour d'actions conjointes, pour un impact pérenne auprès des populations. L'aboutissement des travaux de rédaction de ce guide, menés en étroite collaboration avec treize partenaires de la Francophonie institutionnelle, en est l'illustration.

Par la richesse des expériences et analyses contenues dans ce nouveau guide, le lecteur devrait trouver des solutions appropriées, de nature à renforcer les compétences des acteurs et institutions en charge de la gestion de l'état civil.

Ce guide se veut durable et donc évolutif : les fiches pratiques pourront être mises à jour ; une bibliothèque de fiches qui sera enrichie selon des besoins identifiés ou des pratiques testées par l'OIF et ses partenaires. En plus d'être une boîte à outils, cet ouvrage reflète les expertises et pratiques existantes au sein des acteurs de la Francophonie pour un appui «à la carte», complémentaire et multi-acteurs.

Au-delà des acquis capitalisés à travers ce guide, la Francophonie ouvre des perspectives d'actions communes, axées sur quatre volets d'intervention : la sensibilisation des populations locales ; le renforcement des capacités des acteurs ; la régularisation des enfants sans état civil à travers des caravanes d'audiences foraines ; et l'appui aux autorités nationales dans les réformes législatives et stratégiques en matière d'état civil.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of vertical, slightly wavy lines that form a stylized, somewhat abstract representation of the name 'Antoine Michon'. The signature is written on a white background.

Antoine MICHON

Directeur des affaires politiques
et de la gouvernance démocratique

INTRODUCTION

La question de l'enregistrement des faits d'état civil ou de l'identité des personnes n'a jamais été autant à l'honneur dans les politiques publiques nationales et internationales qu'au cours des quinze dernières années, notamment depuis l'adoption par les Nations unies, en 2015, des Objectifs de développement durables (ODD) dont la cible 16.9 prévoit : « *D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances* ». Les États, les organisations internationales, les acteurs de la société civile de même que les opérateurs économiques se mobilisent pour que dans le monde, toute personne compte et soit dotée d'une identité juridique conformément à l'esprit de l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. Sur la plupart des continents, des États ont ainsi élaboré et adopté des plans ambitieux de modernisation de l'état civil dont la mise en œuvre repose sur divers acteurs nationaux et internationaux. Pour sa part, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), ayant jugé utile de joindre ses efforts à ceux de ses partenaires également impliqués (UNICEF, CEA), a organisé des missions d'évaluation technique en Guinée (décembre 2016) ainsi qu'au Niger (avril 2017), et rejoint le Groupe régional d'appui au Programme africain pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (APAI-CRVS).

Cette mobilisation massive a permis d'observer, à l'échelle mondiale, une augmentation significative des niveaux d'enregistrement des naissances au cours des 20 dernières années : près de trois enfants de moins de 5 ans sur quatre sont aujourd'hui enregistrés à la naissance, contre six sur dix au début du millénaire¹. Pour autant, il y aurait encore à travers le monde 166 millions d'enfants de moins de 5 ans (environ un sur quatre) non enregistrés à l'état civil dont 87 % vivent en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne². De plus, les enfants enregistrés ne disposent pas tous d'un acte de naissance : 237 millions d'enfants de moins de 5 ans ne détiennent pas d'acte de naissance comme preuve officielle de leur enregistrement³. Il s'agit d'un véritable fléau, dont l'ampleur est certainement sous-estimée en raison, notamment, de la difficulté pour de nombreux pays à réunir des statistiques fiables ou, tout simplement, à y avoir accès. C'est pourquoi les gouvernements, les organisations de la société civile et les partenaires au développement tentent d'unir leurs efforts en vue de la mise en place de systèmes performants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques en la matière.

Ainsi, après avoir pris la mesure des difficultés rencontrées par les organes de gestion des élections de l'espace francophone dans l'identification des personnes en âge de voter, en raison notamment de l'absence ou de la mauvaise tenue de l'état civil, et consciente de l'importance de l'état civil pour la conduite des processus démocratiques, l'OIF a mobilisé en

1 UNICEF, *L'enregistrement des naissances pour chaque enfant d'ici à 2030 : Où en sommes-nous ?*, 2019, p.1.

2 *Ibid.*, p. 4.

3 *Ibid.*

2014 les compétences respectives de trois de ses Réseaux institutionnels (l'Association du Notariat francophone, l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles et le Réseau des compétences électorales francophones) afin d'offrir des outils de connaissance sous la forme d'un guide pratique⁴, destiné aux institutions et Administrations chargées de l'enregistrement des faits d'état civil. Ce guide visait à diffuser les principes, les règles pratiques et les expériences positives sous l'angle spécifique du contexte électoral et de la protection des données personnelles. Cette publication était également une illustration opérationnelle des grands principes énoncés par les Nations unies en matière d'état civil.

Afin de s'adapter aux évolutions intervenues aussi bien au niveau des textes que des projets mis en œuvre et de rendre le guide plus opérationnel, il a été jugé utile de procéder à sa refonte. C'est ainsi que cette nouvelle version s'efforce de prendre en compte les grandes tendances, en mettant en relief les pratiques utiles développées par certains États membres de l'Organisation de manière à optimiser son utilisation. À cet effet, il était nécessaire de changer d'approche : au lieu du choix de la question électorale comme porte d'entrée en la matière, la nouvelle version du guide place l'état civil et l'accès aux droits au cœur de l'ouvrage, en ouvrant la réflexion sur les principales préoccupations du monde francophone, à savoir la reconnaissance, la jouissance et la protection des droits fondamentaux, la paix et la sécurité, ainsi que la mise en œuvre des politiques de développement. Cette refonte est également portée par la nécessité de réorganiser et de moderniser le contenu du guide ; d'où son titre *guide pratique pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone* :

enjeux et perspectives pour les acteurs de la Francophonie. Il s'agit donc de proposer une « boîte à outils », accessible à tous les publics intéressés, qui faciliterait toute démarche de soutien aux efforts nationaux initiée par l'OIF et par les partenaires de la Francophonie. À cet égard, le nouveau guide est appelé à servir de cadre à la conduite du projet phare dédié dont la mise en œuvre des premières actions se traduit notamment, depuis 2020, par un projet de terrain au Niger. Pour ce dernier, l'OIF a réuni les acteurs de la Francophonie disposant de l'expertise nécessaire en réponse aux besoins de ce pays membre. D'autres projets seront déployés selon cette modalité dans des pays de l'espace francophone.

En somme, sur la base du document élaboré en 2014, la présente version s'efforce de capitaliser les acquis et les expériences, tout en veillant à enrichir et rendre plus ambitieux le projet francophone d'appui au renforcement de l'état civil, qui s'arrime à la priorité de la Secrétaire générale de la Francophonie, exprimée lors du Conseil permanent de la Francophonie d'octobre 2019, à savoir : « *doter les enfants d'un état civil : sujet capital pour l'espace francophone* ». Cette vision porte également l'ambition de la Francophonie de réduire à terme les inégalités entre les sexes en matière d'éducation et pour l'autonomie économique des femmes, telle que recommandée par la Conférence internationale de N'Djamena sur l'éducation des filles et la formation des femmes (18-19 juin 2019)⁵.

La dernière nouveauté dans le processus de rédaction du présent guide réside dans la réunion autour de l'OIF de plusieurs autres acteurs de la Francophonie dotés d'une expertise et de savoir-faire dans le domaine de l'état civil : l'Assemblée parlementaire de la

4 OIF, *guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles*, 2014 : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/oif_guide-pratique_etatcivil-27-11-14.pdf

5 OIF, Conférence internationale « Éducation des filles et formation des femmes dans l'espace francophone, défis, bonnes pratiques et pistes d'action », N'Djamena, 18-19 juin 2019, *Rapport de synthèse*, https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-10/rapport_de_synthese_conf_tchad_educ_filles.pdf

Francophonie (APF), l'Association internationale des maires francophones (AIMF), la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales et dix Réseaux institutionnels de la Francophonie : l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH), l'Association du Notariat francophone (ANF), l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), l'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), l'Association internationale des Procureurs et Poursuivants francophones (AIPPF), la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB), le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D), le Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL), et le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF). Ce travail collaboratif a permis de commencer à concrétiser le souhait partagé d'œuvrer ensemble autour d'actions communes pour un plus fort impact au bénéfice des populations.

Les développements qui suivent sont ainsi le fruit de cette collaboration et de la lecture partagée des contextes différenciés. Ils visent à introduire des perspectives communes en matière de renforcement de l'état civil et s'articulent autour de cinq titres :

- **Titre 1 : Principes et enjeux de l'état civil**
- **Titre 2 : Éléments de cartographie de l'état civil dans l'espace francophone**
- **Titre 3 : Outils et procédés pour une modernisation de l'état civil**
- **Titre 4 : L'exemple du Niger : une réponse à la carte et complémentaire, à une priorité nationale**
- **Titre 5 : Savoir-faire et expertise des acteurs de la francophonie institutionnelle**

Titre 1

PRINCIPES ET ENJEUX DE L'ÉTAT CIVIL

La question de l'identité se trouve au cœur de l'existence de tout être humain. En droit, il n'est pas d'existence juridique sans identité et l'on comprend dès lors que le droit à l'identité constitue le premier des droits, celui permettant d'accéder à tous les autres. Au premier chef, la notion d'état civil renvoie à l'impératif d'identification de l'individu dans le corps politique et social. Elle se traduit par une liste de données liées à l'état des personnes. Il en va ainsi du nom, du sexe, des date et lieu de naissance, de la nationalité, de la filiation, de la situation matrimoniale, du domicile ou encore des date et lieu de décès. Attestés au moyen d'actes d'état civil, ces éléments d'individualisation de la personne physique permettent de situer l'individu aussi bien dans la famille qu'au sein de la société. Ils entretiennent un lien intime avec les nécessités d'ordre public.

Investis d'une mission d'intérêt général, les pouvoirs publics se voient chargés d'organiser la constatation des faits d'état civil, dont les principaux ont trait à la naissance, à la situation matrimoniale ainsi qu'au décès de l'individu, et de dresser les actes s'y rapportant. Aussi, au sens organique, l'état civil désigne le système étatique d'enregistrement et de gestion des faits d'état civil. À ce titre, la bonne Administration des services d'état civil, permettant de produire des statistiques fiables et exhaustives revêt un intérêt particulier, tant elle influe sur la capacité d'un État à définir des politiques publiques éclairées et inclusives. L'état civil est une institution éminemment fonctionnelle : au-delà des préoccupations d'ordre public, elle donne corps à la personnalité juridique indifféremment reconnue à tous les êtres humains dès la naissance. En d'autres termes, l'inscription de l'individu à l'état civil – à travers l'enregistrement de sa naissance – constitue la condition de forme nécessaire à la reconnaissance de sa personnalité juridique, support abstrait de tous les autres droits et préalable à leur réalisation.

En fin de compte, les individus ne sont sujets de droits que par le prisme de l'autorité étatique et c'est le droit de l'État qui leur confère une identité juridique et définit l'étendue de leurs droits et de leurs obligations. *A contrario*, l'impossibilité, pour un individu, de faire établir son état civil le prive de la capacité à être titulaire de droits et à les exercer. Le lien étroit unissant l'identité juridique d'un individu à son accès aux droits révèle ainsi l'ampleur des enjeux liés à l'état civil, mêlant tout à la fois identification et ordre public, identité et démocratie. C'est dire l'importance de mener une réflexion sur l'état civil, en particulier dans l'espace francophone, et de porter une attention singulière à l'enregistrement des naissances, consubstantiel au droit à la personnalité, puissant préalable à l'accès aux droits et élément vital de l'instauration de tout processus démocratique.

Le présent titre entend ainsi rappeler les principes fondamentaux de l'état civil (*Chapitre I*) et rendre compte des multiples enjeux, individuels et collectifs, qui en découlent (*Chapitre II*).

Chapitre I

FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ÉTAT CIVIL

Les principes qui sous-tendent l'obligation des États d'établir un état civil fiable et exhaustif ont trait à la consécration du droit à la reconnaissance de sa personnalité pour chaque être humain. La première occurrence juridique de cette reconnaissance est posée par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dont l'article 1^{er} consacre l'existence de tout être humain en droit¹. En effet, si « *les Hommes naissent libres et égaux en droit* », alors la seule naissance confère à l'individu la capacité à jouir de droits, soit la personnalité juridique, entendue comme le point d'imputation de tous les autres droits. L'assise juridique de l'état civil repose tout d'abord sur des textes et instruments internationaux adoptés sous l'égide des Nations unies. Certains sont des instruments contraignants, d'autres sont vecteurs d'une force morale et politique telle, qu'ils contribuent à ancrer le droit à une personnalité juridique et à ses incidences en matière d'état civil dans l'ordre juridique international (A). La consécration du droit à l'identité comme principe de droit fondamental est également consignée dans d'autres textes et instruments adoptés en dehors du système onusien, notamment au sein de l'espace francophone (B).

A. Instruments et documents de référence des Nations unies

Plusieurs instruments adoptés par les Nations unies, dont certains ne visent pas à encadrer spécifiquement l'état civil, consacrent le droit à l'identité et peuvent avoir une incidence sur le fonctionnement de l'enregistrement des faits d'état civil. Ainsi, plus d'une quinzaine de textes du droit international régissent directement ou indirectement le droit à l'identité. Ils sont complétés et précisés par des résolutions, des recommandations et des manuels de procédures.

1. Traités et déclarations

► La Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948²

Le droit à l'identité est reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948. En vertu de son article 6, la DUDH consacre, pour la première fois à l'échelle internationale, le droit de chacun à la reconnaissance, en tout lieu, de sa personnalité juridique, et en fait ainsi un principe fondateur de l'ordre juridique international. En reconnaissant le droit à la personnalité juridique comme un droit inaliénable, universel et interdépendant de tous les autres droits, les États signataires s'engagent à promouvoir et à protéger l'existence juridique de chaque être humain, sur laquelle repose la réalisation effective de tous les autres droits. En plaçant le droit à la personnalité à la suite des articles consacrant le droit à la vie et à la dignité humaine, la DUDH rappelle également combien l'octroi d'une identité, avec les effets juridiques qui en découlent, répond à la nécessité d'une reconnaissance sociale des individus, admise sur le plan juridique sous la forme de ce « droit à avoir des droits ».

1 Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 1789, <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

2 Déclaration universelle des droits de l'Homme, 1948, <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/index.html>

► **La Déclaration des droits de l'enfant de 1959³**

À l'unanimité de ses 78 pays membres d'alors, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté, le 20 novembre 1959 (résolution 1387), la Déclaration des droits de l'enfant qui, plus de trente ans après la Déclaration de Genève adoptée par la Société des Nations en 1924, réaffirme l'enfant comme sujet de droit. Ce texte, qui servira de socle à la Convention internationale des droits de l'enfant, dispose en son article 3 que « *l'enfant a droit, dès sa naissance, à un nom et à une nationalité* ».

► **La Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961⁴**

Adoptée le 30 août 1961 afin de lutter contre les cas d'apatridie, cette Convention est entrée en vigueur le 13 décembre 1975. C'est l'instrument international le plus important en matière d'attribution et de déchéance de la nationalité. Son article 1^{er} prévoit que « *tout État contractant accorde sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride* ». Les articles 4 et 7 de la Convention réglementent respectivement les naissances à bord de navires et les modalités de renonciation à une nationalité.

► **La Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963⁵**

La Convention adoptée à Vienne le 22 avril 1963 par la Conférence des Nations unies sur les relations consulaires est un traité international complétant la Convention établie deux ans plus tôt (le 18 avril 1961), dans la même ville, sur les relations diplomatiques. Son article 5 f) reconnaît aux postes consulaires et aux missions diplomatiques la fonction d'agir en qualité d'officier d'état civil.

► **La Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages de 1962⁶**

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 1763 A du 7 novembre 1962 et entrée en vigueur le 9 décembre 1964, cette Convention énonce deux règles fondamentales généralement reprises par les législateurs nationaux dans leur réglementation du mariage. La première a trait à la nubilité, soit l'âge à partir duquel une personne est autorisée à se marier : celle-ci doit ainsi être majeure au sens de la loi, sauf en cas de dispense accordée par une autorité compétente pour des motifs graves et dans l'intérêt des futurs époux. La seconde met en exergue l'obligation d'enregistrer le mariage célébré, comme fait d'état civil, dans un registre officiel.

► **La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965⁷**

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 21 décembre 1965 et entrée en vigueur le 4 janvier 1969, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige les États parties à lutter contre tout mécanisme de discrimination raciale et à favoriser l'entente entre toutes les races. Selon l'article 5 de cette Convention, les États

3 Déclaration des droits de l'enfant, 1959, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pt0000147379> (page 6)

4 Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 1961, https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Convention-sur-la-r%C3%A9duction-des-cas-dapatridie_1961.pdf

5 Convention de Vienne sur les relations consulaires, 1963, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1967/06/19670608%2010-36%20AM/Ch_III_6p.pdf

6 Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, 1962, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/MinimumAgeForMarriage.aspx>

7 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

parties s'engagent ainsi « à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique », et ce notamment dans la jouissance des droits fondamentaux, en particulier le droit à la sûreté et à la protection de l'État, les droits politiques et les droits civils tels que le droit à la nationalité, le droit à l'éducation, le droit de se marier, le droit d'hériter, etc. Or, la jouissance des droits précités ne saurait être effective sans existence légale, et l'on comprend dès lors combien l'égal accès de tous les individus à l'état civil entre dans le champ des obligations faites aux États au titre de cette Convention.

► Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966⁸

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 23 mars 1976, en tant qu'instrument juridiquement contraignant pour les États parties, réaffirme avec force la consécration du droit à la personnalité comme principe universel et supérieur. En vertu de son article 16, le Pacte confirme le droit de chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique. Surtout, au titre de son article 4, le Pacte hisse le droit à l'identité au rang des principes indérogeables et supérieurs ne souffrant aucune exception. Plus particulièrement, le Pacte énonce, en son article 24, le droit de tout enfant à être enregistré immédiatement après sa naissance, d'avoir un nom et d'acquérir une nationalité, marquant assurément une étape majeure dans la construction du cadre juridique de l'état civil.

► Le Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux de 1977⁹

Adopté le 8 juin 1977, le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux s'applique sans aucune distinction à toutes les personnes affectées par un conflit armé. Ses articles 1^{er}, 2 et 78 établissent des procédures d'identification des victimes et des évacués des conflits armés ainsi que du personnel civil. Cette identification renvoie nécessairement à l'identité des personnes sans laquelle cette prise en charge des victimes est impossible.

► La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979¹⁰

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies. Elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1981. En vertu de son article 9, les États parties s'engagent à accorder aux femmes les mêmes droits que ceux reconnus aux Hommes, notamment en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité ainsi que le droit de transmettre cette nationalité aux enfants. En outre, l'article 16.2 reprend les dispositions de la Convention de 1964 sur le consentement au mariage, l'âge nubile et l'enregistrement des mariages en interdisant le mariage de personnes mineures et en imposant l'inscription sur le registre officiel de tout mariage célébré.

8 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

9 Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 1977, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/Protocoll.aspx>

10 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

► **La Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants de 1986¹¹**

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 3 décembre 1986 (résolution 4185), la Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants vise à protéger particulièrement les enfants ayant fait l'objet d'une adoption ou d'un placement familial. Comme tout autre enfant, ceux-ci ont droit à un nom, à une nationalité et à un représentant légal. L'article 8 de ce texte précise que *« l'enfant ne doit pas, du fait d'un placement familial, d'une adoption ou de tout autre régime, être privé de son nom, de sa nationalité ou de son représentant légal, à moins qu'il n'acquière par là même un nouveau nom, une nouvelle nationalité ou un nouveau représentant légal »*.

► **La Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989¹²**

Si les textes précités posent les premiers jalons d'un cadre juridique, c'est surtout la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1990, qui structure véritablement le droit à l'identité, renforçant d'autant l'assise juridique de l'état civil. Premier texte contraignant reconnaissant spécifiquement des droits à l'enfant, désormais plus seulement considéré comme un être à protéger mais aussi comme un sujet de droit, la Convention garantit en son article 7, à tous les enfants, le droit d'être enregistrés dès leur naissance, de recevoir un nom et d'acquérir une nationalité. À ce titre, la Convention commande expressément aux États parties (soit l'ensemble des États membres de l'ONU à l'exclusion des États-Unis) d'assurer, sans distinction aucune, la mise en œuvre du droit à l'identité pour chaque enfant relevant de leur juridiction, conformément à leur législation respective et aux normes internationales applicables. Cette injonction faite aux États est d'autant plus forte que le droit à l'identité est consubstantiel à la jouissance des autres droits reconnus par la Convention, qu'il s'agisse de droits civils, sociaux, politiques ou culturels. Aussi, en vertu de l'article 8, les États parties à la Convention s'engagent à protéger l'identité juridique de chaque enfant ainsi qu'à faire rétablir, dans les meilleurs délais, celle de ceux qui s'en trouveraient illégalement privés.

► **La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990¹³**

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 décembre 1990, cette Convention porte sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille. En vertu de son article 29, elle conforte le droit de tout enfant d'un travailleur migrant à un nom, à l'enregistrement de sa naissance et à une nationalité.

► **Les Principes directeurs de 2004 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁴**

Ces Principes directeurs, rédigés sous l'égide de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, visent à répondre aux besoins particuliers des personnes déplacées à l'intérieur

11 Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, 1986, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147379> (page 408)

12 Convention internationale relative aux droits de l'enfant, 1989, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

13 Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

14 Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 2004, <https://www.unhcr.org/fr/4b163f436.pdf>

de leur propre pays. Ils permettent d'identifier les droits et les garanties concernant la protection des personnes contre les déplacements forcés, de même que la protection et l'aide qu'il convient de leur apporter aussi bien au cours du processus de déplacement qu'au moment de leur retour aux fins de réinstallation et de réintégration. À ce titre, le Principe n°20, en rappelant le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique et pour donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées dans leur propre pays, enjoint aux États de leur faciliter la délivrance, ou le cas échéant le remplacement, des documents d'identité dont elles ont besoin.

► La Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006¹⁵

L'objectif de cette Convention est d'assurer aux personnes vivant avec un handicap la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux et leur participation active à la vie politique, économique, sociale et culturelle. Elle a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006 et est entrée en vigueur le 3 mai 2008. Son article 12 réaffirme le droit des personnes handicapées à la reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité. Au titre de son article 18, les États parties doivent veiller à ce que les personnes handicapées « *ne soient pas privées, en raison de leur handicap, de la capacité d'obtenir, de posséder et d'utiliser des titres attestant leur nationalité ou autres titres d'identité* ». De même, il est exigé que les enfants handicapés soient enregistrés dès leur naissance et qu'ils aient dès lors le droit à un nom et le droit d'acquérir une nationalité.

2. Résolutions et documents complémentaires des Nations unies

► Les résolutions

Le dispositif juridique international en matière d'état civil a été enrichi par plusieurs résolutions des Nations unies, adoptées aussi bien par le Conseil des droits de l'homme (CDH) que par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU). Si ces résolutions ne sont pas juridiquement contraignantes¹⁶, elles sont toutefois susceptibles de peser sur la politique des États. L'AGNU a notamment adopté, le 10 mai 2002, la résolution S-27/2 intitulée « *Un monde digne des enfants* »¹⁷ dans laquelle les gouvernements réaffirment leur engagement à « *mettre en place des systèmes d'enregistrement de tous les enfants à la naissance ou peu après, et respecter le droit de chaque enfant à un nom et à une nationalité, conformément à la législation nationale et aux instruments internationaux pertinents* ». De telles résolutions dédiées à la protection et à la promotion des droits de l'enfant sont régulièrement adoptées par l'Assemblée générale¹⁸, en rappelant systématiquement le droit de chaque enfant à l'enregistrement de sa naissance. Il en va par exemple ainsi de la résolution 74/133 adoptée le 18 décembre 2019 :

15 Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006, <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-f.pdf>

16 Selon l'avis juridique du Secrétariat de l'ONU du 9 mai 1986 (Nations unies, Annuaire Juridique, 1986, p. 313, https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/pdfs/french/by_volume/1986/chpl.pdf, seules les résolutions et les décisions de l'Assemblée générale ayant trait au cadre institutionnel et administratif ainsi qu'à l'Administration financière de l'ONU lient les États membres.

17 Assemblée générale des Nations unies, Résolution S-27/2 « Un monde digne des enfants », 10 mai 2002, <https://international.vlex.com/vid/res-s-27-2-861183775>

18 Par exemple, l'Union européenne présentait chaque année, et présentera tous les deux ans à compter de 2021 une résolution sur les droits de l'enfant aussi bien à l'AGNU qu'au CDH.

■ Résolution 74/133 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies¹⁹

L'Assemblée générale [...]

Rappelle que chaque enfant a le droit à l'enregistrement immédiatement après sa naissance, à un nom et à une nationalité, et le droit à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique, ainsi que le prévoient respectivement la Convention relative aux droits de l'enfant et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Rappelle aux États qu'ils sont tenus de s'assurer de l'enregistrement de toutes les naissances sans discrimination aucune, même tardivement,

Demande aux États de veiller à ce que les procédures d'enregistrement de la naissance soient universelles, accessibles, simples, rapides, effectives et gratuites ou d'un coût modique, et considère que l'enregistrement de la naissance est un moyen essentiel de prévenir l'apatridie. [...]

De même, le Conseil des droits de l'homme a adopté plusieurs résolutions relatives à l'enregistrement des naissances et au droit de chaque enfant à l'identité : ainsi, par exemple, le 19 juin 2020, la résolution 43/5 demandant aux États de prendre les mesures nécessaires en vue de consolider l'enregistrement des naissances, en œuvrant notamment au renforcement des institutions et des structures dédiées :

■ Résolution 43/5 adoptée par le Conseil des droits de l'homme²⁰

Le Conseil des droits de l'homme [...]

Se déclare profondément préoccupé par le fait que, selon le Fonds des Nations unies pour l'enfance, près de 237 millions d'enfants n'ont toujours pas d'acte de naissance malgré les efforts qui sont faits pour accroître le taux mondial d'enregistrement des naissances ;

Rappelle aux États l'obligation qui leur est faite d'enregistrer toutes les naissances sans discrimination aucune, et leur rappelle aussi que chaque enfant devrait être enregistré immédiatement après sa naissance dans le pays où il est né, y compris lorsque ses parents sont migrants, non-ressortissants, demandeurs d'asile, réfugiés ou apatrides, conformément au droit international des droits de l'Homme, et que l'enregistrement tardif devrait être limité aux cas où, sinon, la naissance ne serait pas enregistrée. [...]

► Les manuels de procédures

Aux textes internationaux et résolutions s'ajoutent également un certain nombre de manuels développés par les Nations unies, visant à accompagner les États dans la mise en œuvre des principes relatifs à l'état civil. Ces derniers comprennent des recommandations spécifiques portant sur divers aspects techniques de l'état civil tels que la gestion, le fonctionnement et la tenue des registres d'état civil, l'élaboration d'un cadre juridique adapté, la définition de programmes de sensibilisation et d'information, la communication et l'archivage des documents individuels ou encore l'informatisation des fichiers. À cet égard, il convient tout particulièrement de citer

¹⁹ Assemblée générale des Nations unies, Résolution 74/133, 18 décembre 2019, https://www.unicef.org/tunisia/sites/unicef.org.tunisia/files/2020-02/Droits%20de%20l%27enfant_Res_AG_20%20jan%202020.pdf

²⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Résolution 43/5, 19 juin 2020, <https://undocs.org/fr/A/HRC/RES/43/5>

les *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil*²¹ publiés par la Commission statistique des Nations unies en 1953 et plusieurs fois révisés. Ces principes et recommandations fournissent des indications concernant l'établissement d'un système opérationnel de collecte, de traitement et de diffusion de statistiques de l'état civil. Ils visent également à améliorer les sources des statistiques de l'état civil, à travers le renforcement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, l'évaluation de la qualité des informations contenues dans les registres et l'utilisation de sources complémentaires que sont, par exemple, les données tirées des recensements et des enquêtes démographiques. Formulés en termes généraux, ces principes et recommandations ont une portée universelle et sont adaptables aux besoins et aux systèmes nationaux. Il s'agit d'outils de référence à disposition des États pour les accompagner dans la réorganisation et la consolidation de leur état civil.

Par ailleurs, les Principes et recommandations précités ont été complétés par une série de Manuels (parus à la fin des années 1990 et au début des années 2000) concernant l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil, adoptés par l'ONU dans le cadre du Programme international²². Ces Manuels sont consacrés à des thèmes spécifiques afin de fournir une aide technique aux pays engagés dans un processus de réforme visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement de leurs systèmes d'état civil :

■ Les principaux Manuels des Nations unies concernant les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil adoptés dans le cadre du Programme international :

- Gestion, fonctionnement et tenue²³,
- Élaboration de programmes d'information, d'éducation et de communication²⁴,
- Informatisation²⁵,
- Principes et protocoles concernant la communication et l'archivage des documents individuels²⁶,
- Élaboration d'un cadre juridique²⁷,
- Formation²⁸.

21 Nations unies, *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil*, troisième révision, 2014, https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/M19Rev3fr_P.pdf

22 Le Programme international a été conçu conjointement par la Division de statistique de l'Organisation des Nations unies, le Fonds des Nations unies pour la population, l'Organisation mondiale de la santé et l'Institut international de l'état civil et des statistiques, et approuvé par la Commission de statistique de l'ONU lors de ses 25^e et 26^e sessions, tenues respectivement en 1989 et 1991. Ce programme vise à encourager et à accompagner les pays dans l'élaboration et la mise en œuvre de réformes pour renforcer leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. À cet effet, le Programme international fournit une assistance technique par le biais de manuels, de rapports et d'activités de formation.

23 Nations unies, Division de la statistique, *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : Gestion, fonctionnement et tenue*, 1998, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_72E.pdf

24 Nations unies, Division de la statistique, *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : Élaboration de programmes d'information, d'éducation et de communication*, 1998, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_69E.pdf

25 Nations unies, Division de la statistique, *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : Informatisation*, 1999, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_73F.pdf

26 Nations unies, Division de la statistique, *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : Principes et protocoles concernant la communication et l'archivage de documents individuels*, 2000, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_70F.pdf

27 Nations unies, Division de la statistique, *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : Élaboration d'un cadre juridique*, 2000, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_71F.pdf

28 Nations unies, Division de la statistique, *Manuel de formation aux systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : Formation*, 2003, https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/Series_F84/Series_F84fr.pdf

► Les Objectifs de développement durable

Enfin, l'Assemblée générale des Nations unies a fait du droit à l'identité une des priorités des politiques de développement international, en lui consacrant l'objectif de développement durable (ODD) 16.9 par lequel les 193 États membres des Nations unies s'engagent, d'ici à 2030, à garantir à tous une identité, notamment au moyen de l'enregistrement universel des naissances. De surcroît, l'ODD 17.19, visant le renforcement des capacités statistiques des pays, contribue également à la promotion de l'enregistrement des naissances et à l'amélioration des systèmes d'état civil.

■ Objectifs de développement durable (ODD)²⁹

ODD 16 – Paix, justice et institutions efficaces

16.9 : D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique notamment grâce à l'enregistrement des naissances.

ODD 17 – Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

17.19 : D'ici à 2030, tirer parti des initiatives existantes pour établir des indicateurs de progrès en matière de développement durable qui viendraient compléter le produit intérieur brut et appuyer le renforcement des capacités statistiques des pays en développement.

B. Les organisations intergouvernementales

1. La conférence de La Haye de droit international privé (HCCH)³⁰

La HCCH (Hague Conference on private international law conference – Conférence de La Haye de droit international privé) est une organisation mondiale qui comprend 90 membres (89 États ainsi que l'Union européenne). Elle existe depuis 1893 mais est devenue permanente en 1951. Son siège est à La Haye (Pays-Bas) et elle dispose de deux bureaux régionaux : en Argentine (pour l'Amérique latine et les Caraïbes) et à Hong-Kong (pour l'Asie et le Pacifique). Sa gouvernance est assurée par le Conseil sur les affaires générales et la politique qui se réunit tous les ans pour examiner les progrès réalisés dans les travaux engagés et définir le programme de travail à venir.

Selon l'article 1 de ses statuts, son mandat consiste à travailler à « *l'unification progressive des règles de droit international privé* ». Elle mène donc un important travail dans plusieurs directions :

► L'élaboration de conventions

Entre 1954 et 2019, 40 conventions ont été élaborées par la HCCH et ouvertes à la signature des États. Ces textes concernent de nombreux aspects du droit civil et de la procédure afférente : conflits de loi, compétence, obligations alimentaires, adoption internationale et enlèvements illégaux d'enfants, successions, contrats de vente, coopération internationale, accès international à la justice...

²⁹ Nations unies, Objectifs de développement durable, 2015, <https://www.agenda-2030.fr/17-objetsifs-de-developpement-durable/>

³⁰ <https://www.hcch.net>

S'agissant de l'état civil, l'organisation est à l'origine d'un texte très important : la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers. Cela a considérablement simplifié la transmission de documents officiels (dont ceux de l'état civil) d'un État à l'autre en remplaçant la longue et coûteuse procédure de légalisation par un certificat d'authentification standardisé de l'État d'origine, l'apostille. 120 États sont liés aujourd'hui par cette convention, générant des millions d'apostilles chaque année.

Selon l'article 1 de cet instrument, sont éligibles au dispositif « *les actes publics [...], les mentions d'enregistrement...* », ce qui vise les actes et les mentions d'état civil. L'article 6 précise que chaque partie contractante est libre de déterminer l'identité et le nombre de ses autorités compétentes pour délivrer les apostilles et qu'en toute hypothèse, ces dernières doivent vérifier l'authenticité (origine) des actes publics, délivrer les apostilles et les consigner dans un registre pour faciliter, à la demande du destinataire, leur vérification.

Cette convention a rencontré un très grand succès. La modernisation de son dispositif alors, au moment de sa signature, très novateur passe aujourd'hui par l'instauration et la généralisation d'une apostille électronique.

► **L'élaboration de rapports, de guides de bonnes pratiques et de formations**

La HCCH veille à la mise en œuvre effective et au fonctionnement pratique de ses conventions et instruments. Elle publie des rapports, identifie des bonnes pratiques qu'elle diffuse et organise des formations.

S'agissant de la convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, la HCCH a créé un espace « Apostille » sur son site web où l'on peut trouver les dernières informations concernant la convention, le texte ratifié et son rapport explicatif, un modèle d'apostille (en plusieurs langues), l'état des parties contractantes, la liste des autorités compétentes, des informations pratiques sur ces dernières ainsi que le Manuel pratique sur le fonctionnement de la convention.

► **La gestion de bases de données et de plateformes en ligne et l'assistance technique.**

La HCCH a développé trois outils numériques novateurs : la base de données INCADAT qui collecte les décisions de justice des parties membres de la convention sur les enlèvements d'enfants ; le système de gestion et de communication sécurisée iSUPPORT, conçu pour faciliter le recouvrement transfrontière des obligations alimentaires ; e-APostille Programme (e-APP), base dans laquelle chaque partie membre de la convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers poste son registre dématérialisé des apostilles.

2. La commission internationale de l'état civil (CIEC)³¹

Cette organisation intergouvernementale, créée en 1948, a pour but de promouvoir la coopération internationale en matière d'état civil et d'améliorer le fonctionnement des services nationaux d'état civil.

Composée de 6 membres (Belgique, Espagne, Grèce, Luxembourg, Turquie, Suisse), avec 8 observateurs (Chypre, Lituanie, Moldavie, Roumanie, Russie, Saint Siège, Slovénie, Suède), elle a élaboré depuis 1956 34 conventions et 11 recommandations ouvertes aux États membres de l'Union européenne (27) et du Conseil de l'Europe (47).

Les textes les plus emblématiques de cette organisation sont les conventions sur la délivrance de certains actes d'état civil à l'étranger (27 septembre 1959), sur la délivrance gratuite et la dispense de légalisation (26 septembre 1957), sur l'échange international d'informations (4 septembre 1958 et 12 septembre 1996), sur la facilitation de la célébration des mariages à l'étranger (10 septembre 1964), sur la création d'un livret de famille international (12 septembre 1974), la reconnaissance et la mise à jour des livrets d'état civil (5 septembre 1990), le codage des énonciations figurant dans les documents d'état civil (6 septembre 1995) et sur la délivrance d'extraits et de certificats plurilingues et codés d'état civil (14 mars 2014).

La CIEC a également lancé des travaux pour créer une plateforme consistant en un outil informatique pour l'application des obligations internationales découlant de la mise en œuvre de ses conventions et pour l'échange d'informations entre États.

Elle a également publié au début des années 1980 un guide pratique international de l'état civil à l'attention des praticiens, réactualisé et disponible en ligne.

C. Les instruments régionaux particuliers

En sus des instruments adoptés dans le cadre des Nations unies, d'autres textes, adoptés sur un plan régional en Afrique, en Amérique, en Asie, en Europe, ou plus spécifiquement dans les enceintes de la Francophonie institutionnelle, font également référence en la matière.

1. En Afrique

► La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990³²

L'état civil, sous le prisme du droit à l'identité, est également reconnu en tant que principe fondamental en dehors du système des Nations unies. C'est notamment le cas, sur le plan régional, de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Adoptée lors de la 26^e conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine en juillet 1990 et entrée en vigueur le 29 novembre 1999, celle-ci témoigne d'une plus grande prise de conscience s'agissant de la réalisation des droits de l'Homme en Afrique. Largement inspirée de la Convention internationale des droits de l'enfant, la Charte en adapte toutefois le contenu

³¹ <http://www.ciec1.org>

³² Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1990, https://au.int/sites/default/files/pages/32903-file-african_charter_on_the_rights_welfare_of_the_child_french.pdf

aux particularités du contexte régional africain. En vertu de son article 6, elle consacre le droit de tout enfant à l'identité, en réaffirmant son droit d'être enregistré dès sa naissance, de recevoir un nom et d'acquérir une nationalité. Aussi, les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées en vue d'en promouvoir et d'en protéger la mise en œuvre. À cet effet, le Comité africain des experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, mandaté par la Charte pour contrôler la mise en œuvre des droits qu'elle consacre, a publié, en avril 2014, un rapport dédié à la réalisation effective du droit de tout enfant à l'identité (*Observation générale sur l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*³³). Aux termes de ses conclusions, le Comité recommande aux États parties d'améliorer la coordination institutionnelle relative à l'enregistrement des naissances, de sensibiliser les populations en la matière et de renforcer les capacités des autorités administratives, législatives et judiciaires.

2. En Amérique

► La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme de 1948³⁴

Adoptée à Bogota (Colombie) le 2 mai 1948, à l'occasion de la 9^e Conférence de l'Organisation des États américains, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme s'applique dans les États membres de l'Organisation des États américains (OEA) qui l'ont ratifiée. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, elle est considérée comme la toute première initiative de la région en la matière. Cette Déclaration a été initiée dans la dynamique de la Déclaration universelle des droits de l'Homme des Nations unies. Son article 17 pose le principe de la reconnaissance à tout Homme de sa personnalité juridique, dont dépend la jouissance des droits fondamentaux. Ce dernier a droit à l'acquisition ou au changement de nationalité de n'importe quel pays autre que celui de sa naissance.

► La Convention américaine relative aux droits de l'Homme (Pacte de San José) de 1969³⁵

La Convention américaine relative aux droits de l'Homme, dite également « Pacte de San José », est un traité international du système interaméricain de protection des droits de l'Homme. Elle a été adoptée à San José (Costa Rica), le 22 novembre 1969, à l'occasion de la Conférence spécialisée interaméricaine sur les droits de l'Homme. Elle est entrée en vigueur le 18 juillet 1978. En vertu de cette Convention, les États parties s'engagent à respecter les droits et libertés et à garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale. Son article 18 fait de la dénomination des personnes un droit : « *Toute personne a droit à un prénom propre et aux noms de ses parents ou de l'un d'entre eux. La loi régleme les moyens à employer pour assurer ce droit à tous, y compris le cas échéant, le recours à l'adoption de nom* ». De même, au titre de son article 20, toute personne a droit à une nationalité et peut acquérir celle de l'État sur le territoire duquel elle est née, si elle n'a pas droit à une autre nationalité. Cet article rappelle également que « *nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité* ».

³³ Le Comité africain des experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, *Observation générale sur l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, 2014, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/nwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=54db21af4>

³⁴ Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme, 1948, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/French/b.declaration.htm>

³⁵ Convention américaine relative aux droits de l'Homme, 1969, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201144/volume-1144-I-17955-French.pdf>

3. En Asie

► **La Déclaration des droits de l'Homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est de 2012**

À la différence d'autres continents, l'Asie et la région Pacifique ne disposent pas d'instrument juridiquement contraignant qui garantisse les droits de l'Homme en général et particulièrement le droit à l'identité. Cependant, en novembre 2012, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)³⁶ a adopté, à l'occasion de son 21^e Sommet, une Déclaration des droits de l'Homme dont certaines dispositions posent, de manière indirecte, le principe de la reconnaissance de la personnalité juridique des personnes. Inspirée de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, cette Déclaration réaffirme, en son article 1^{er}, le principe selon lequel tous les Hommes naissent libres et égaux en droit (point 1 – Des Principes généraux). Son article 18 reconnaît également à chacun le droit à la nationalité, ce qui implique nécessairement la délivrance des pièces d'identité et donc l'existence d'un état civil fiable et exhaustif. Enfin, au titre de son article 19, la Déclaration des droits de l'Homme des États d'Asie du Sud-Est interdit les mariages avec des personnes mineures.

4. En Europe

► **La Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950³⁷**

La convention européenne des droits de l'Homme du 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, dispose, dans son article 8, que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* » et qu'il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que si cela est prévu par la loi et pour des motifs comme la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être du pays. La convention affirme également d'autres principes comme la liberté de mariage et le droit de fonder une famille (article 12) et l'interdiction de toute discrimination, de quelque nature qu'elle soit (article 14).

Ces droits au respect de la vie privée et de la vie familiale ont dû être pris en compte au niveau du contenu même des registres d'état civil et des mentions apposées, de la publicité des actes ainsi que pour l'accès aux données et à la communication de celles-ci.

Les dispositions de la convention européenne des droits de l'Homme ainsi que tous les principes générés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (Luxembourg) et la Cour européenne des droits de l'Homme (Strasbourg) ont été repris, avec l'ensemble des chartes sociales du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, dans un document unique : la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³⁸ adoptée le 7 décembre 2000, mentionnée par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, ce qui lui donne une force juridique équivalente aux traités.

L'objectif poursuivi était de « *renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements technologiques et techniques* ».

³⁶ Parmi les 10 États d'Asie membres de l'ASEAN, 4 sont membres de l'Organisation internationale de la Francophonie : le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Viêt Nam.

³⁷ Convention européenne des droits de l'Homme, 1950, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

³⁸ La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000, https://www.europarl.europa.eu/charter/default_fr.htm

Le respect de la vie privée et familiale (article 7), la protection des données à caractère personnel (article 8) et le droit de se marier et de fonder une famille (article 9) sont solennellement réaffirmés, ouvrant ainsi la voie à la jurisprudence européenne de poursuivre son œuvre, avec des effets immédiats sur le droit des pays membres de l'Union.

► **La Convention européenne sur les fonctions consulaires de 1967³⁹**

Signée sous l'égide du Conseil de l'Europe qui réunit 47 États européens, la convention, dans son article 13, reconnaît aux fonctionnaires consulaires le droit « *a. de dresser ou transcrire des actes de naissance ou de décès ou tout autre acte relatif à l'état civil des ressortissants de l'État d'envoi [...] (sans) exception quant aux obligations prévues par les lois et règlements de l'État de résidence; b. de célébrer un mariage* » (si au moins un des futurs époux est ressortissant de l'État d'envoi).

► **La Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques et consulaires de 1968⁴⁰**

Signée également sous l'égide du Conseil de l'Europe, la convention simplifie les formalités de transmission en disposant, dans son article 2, qu'elle s'applique « *aux actes [...] et aux déclarations officielles telles que mentions, enregistrements* » effectués par les agents diplomatiques et consulaires.

► **La Convention relative à la suppression de la légalisation d'actes dans les États membres des Communautés européennes de 1987**

Cette convention, relevant du droit de l'Union européenne, supprime toute exigence de légalisation, dans un État partie d'un document public (administratif, notarié, judiciaire, consulaire ou diplomatique) émanant d'un autre État partie. Cela signifie qu'un extrait d'acte de naissance français pourra être produit devant une autorité belge sans légalisation ni apostille dans la mesure où ces deux États ont ratifié la convention.

5. Dans les enceintes de la Francophonie

À la suite de la Déclaration de Bamako, qui marque le premier engagement en la matière de la Francophonie institutionnelle, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a adopté en 2019 une loi-cadre, relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité.

► **La Déclaration de Bamako de 2000⁴¹**

L'engagement des États et gouvernements membres de la Francophonie en faveur du renforcement de l'état civil fut consacré par la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000. Texte de référence de l'Organisation, la Déclaration de Bamako vise à promouvoir et à enraciner la démocratie, les droits et les libertés dans l'espace francophone; elle constitue une étape majeure

³⁹ Convention européenne sur les fonctions consulaires, 1967, <https://rm.coe.int/168007234c>

⁴⁰ Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par les agents diplomatiques et consulaires, 1968, <https://rm.coe.int/1680902a01>

⁴¹ Déclaration de Bamako, 2000, https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Declaration_Bamako_2000_modif_02122011.pdf

dans la construction politique de la Francophonie institutionnelle. Adoptée par les États et gouvernements membres de la Francophonie au terme d'une décennie d'engagement en faveur de la consolidation de la paix, de la démocratie et de l'état de droit, la Déclaration de Bamako souligne, entre autres, l'importance de l'état civil pour la promotion et la protection des droits de l'Homme. Dans son Chapitre IV-B consacré précisément à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, les États et gouvernements s'engagent à renforcer les capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, notamment au moyen de l'établissement d'un état civil fiable. Au-delà des considérations spécifiquement attachées à la réalisation des droits politiques, les États francophones se sont, de manière générale, engagés à promouvoir le plein respect des droits de l'Homme (cf. Chapitre IV-D). Or, l'établissement d'un système d'état civil inclusif et de qualité, en ce qu'il donne corps à l'existence juridique des individus, constitue inévitablement la première condition à satisfaire en vue d'assurer la pleine réalisation et la protection des droits de l'Homme. Parmi les engagements contractés dans le cadre de cette Déclaration, il convient de citer également celui visant à ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, d'en honorer les dispositions et d'en parfaire la mise en œuvre, étant rappelé que le droit à l'identité se trouve au rang des principes de droits réputés universels et supérieurs.

► Les résolutions des Sommets des Chefs d'État des pays membres de la Francophonie

Dans le prolongement de la Déclaration de Bamako, certaines résolutions adoptées à l'occasion des Sommets des Chefs d'État et de gouvernement membres de la Francophonie, bien que moins explicites, sous-tendent néanmoins la corrélation du plein respect des droits de l'Homme (Déclaration de Kinshasa du 13 octobre 2012), et notamment les droits de l'enfant (Résolution sur les mariages d'enfants, les mariages précoces et les mariages forcés adoptée à Antananarivo les 26 et 27 novembre 2016), avec l'état civil, qui en est le fondement.

► La Loi-cadre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie de 2019⁴²

Engagée également dans le cadre de sa Stratégie 2019-2022 pour faire de l'espace francophone le premier espace mondial ayant « *zéro enfant sans identité* », l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) a adopté en juillet 2019, une loi-cadre relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité. L'objectif de cette démarche est de mettre à disposition des parlements francophones un outil indicatif, adaptable selon les pays, visant à créer ou à améliorer leur cadre législatif en vue de reconnaître juridiquement des enfants sans identité et de développer un enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances.

⁴² CAP, Loi-cadre relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité, Abidjan, 8-9 juillet 2019, <https://apf-francophonie.org/CAP-Loi-cadre-relative-a-l.html>

Chapitre II

LES ENJEUX LIÉS À L'ÉTAT CIVIL

L'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil constituent un défi majeur pour le développement de sociétés plus justes et plus prospères. En effet, de multiples enjeux reposent sur l'enregistrement des naissances, des décès, des mariages et des divorces. Le premier a tout naturellement trait à l'identité des personnes, droit inaliénable déterminant l'exercice de tous les autres droits (A). Toutefois, l'intérêt d'un état civil fiable ne se limite pas aux individus, et nombreux sont les enjeux touchant directement à la sécurité et à la prospérité des États (B).

A. L'état civil : porte d'accès à l'identité et aux droits des personnes

L'enregistrement de l'individu à l'état civil constitue une condition de forme nécessaire à la protection de l'individu et à la jouissance de ses droits, notamment les plus fondamentaux.

1. Corrélation entre état civil et accès aux droits

Dispositif nécessaire à la reconnaissance de la personnalité juridique des individus, l'état civil détermine l'exercice de tous les autres droits. Plus précisément, l'enregistrement de la naissance par l'autorité publique, loin de se limiter à la transcription des données relatives à la naissance de l'enfant, constitue véritablement une condition pour l'acquisition de la personnalité juridique. En conférant à l'enfant une identité légale, l'enregistrement marque en effet le début de son existence sociale et politique. Reconnu comme personne juridique, il devient alors sujet de droit et d'obligations. Les actes d'état civil ont une force probante permettant aux individus de justifier de leur identité juridique et d'exercer leurs droits. En spécifiant le nom, le prénom, le sexe, la date et le lieu de naissance ainsi que la filiation de la personne, l'acte de naissance atteste en effet son identité légale, facilite son identification et, partant, son accès aux droits. Il permet en outre d'assurer la protection des populations vulnérables, en particulier des mineurs, étant précisé qu'il s'agit du seul document permettant de garantir l'âge exact d'un individu.

Sans existence légale, enfants et adultes se trouvent privés de leur accès aux droits, y compris les plus fondamentaux comme le droit de recevoir une nationalité ou le droit d'accéder à l'éducation, à la santé et à la justice. En outre, il leur est impossible d'ouvrir un compte bancaire, de solliciter un emploi reconnu, de recevoir un héritage, de devenir propriétaire, ou encore de participer à la vie politique et d'exercer leur droit de vote. Par ailleurs, les personnes sans identité, en dehors de tout système de protection sociale, sont davantage exposées aux risques d'abus et d'exploitation. L'absence d'enregistrement constitue donc un facteur d'exclusion sociale. Cependant, l'enregistrement d'un individu à l'état civil, et consécutivement l'établissement de son acte de naissance ne sont pas une garantie suffisante de ses droits. Dans nombre de cas, certaines contingences telles que la pauvreté, les traditions ou même la nature du régime politique peuvent en empêcher la jouissance effective.

2. Liste non exhaustive des droits menacés à défaut d'état civil

► L'accès à la nationalité

La nationalité est généralement attribuée à la naissance, soit en vertu du droit du sol (*jus soli*) quand la personne naît sur le territoire d'un État, soit par la filiation (*jus sanguinis*) quand l'enfant obtient la nationalité de ses parents. Or, les informations relatives au lieu de naissance et, lorsqu'elle est connue, à la filiation sont établies dans l'acte de naissance et l'on saisit dès lors l'importance de l'enregistrement des naissances en matière d'attribution de la nationalité. A *contrario*, le défaut d'enregistrement favorise le risque d'apatridie puisque ni la filiation, ni le lieu de naissance de l'enfant ne pourront alors être prouvés, affectant de ce fait la possibilité d'établir sa nationalité. Le statut d'apatride, soit le fait pour un individu d'être dépourvu de toute nationalité, a des implications pratiques comme l'impossibilité d'être scolarisé, d'ouvrir un compte bancaire, de circuler librement ou de devenir propriétaire. Se pose également la question de la vulnérabilité des personnes apatrides, par définition privées de la protection d'un État.

► L'accès à l'éducation

Les enfants doivent être déclarés et enregistrés à l'état civil pour accéder à l'éducation. Lorsqu'ils ne sont pas en mesure d'apporter la preuve de leur identité, ils se voient en effet privés de leur droit à l'éducation, soit qu'ils n'aient pu obtenir un certificat d'inscription scolaire, soit qu'on leur refuse la possibilité de se présenter aux examens d'études. Beaucoup d'enfants sont ainsi contraints d'abandonner leur scolarisation, ce qui perpétue très souvent les situations de pauvreté et d'exclusion. Les effets sont d'autant plus graves s'agissant des filles, alors privées d'un puissant levier d'émancipation.

■ Les conséquences de la non-scolarisation des filles

Près de 132 millions de filles âgées de 6 à 17 ans sont encore non scolarisées dans le monde¹. Or, la non-scolarisation des filles présente de sérieuses conséquences, non seulement pour elles-mêmes et pour leurs enfants, mais également pour le bon développement économique et social des États.

La non-scolarisation des filles constitue un obstacle de taille à la réalisation de leurs droits et à leur autonomisation. Les filles non ou peu éduquées auront plus de mal à sortir de la pauvreté, tant la corrélation est forte entre les niveaux d'éducation et de revenus. Selon les données de la Banque mondiale, les femmes ayant une éducation de cycle primaire gagneraient en moyenne 14 à 19% de plus que celles n'ayant jamais été scolarisées. Plus particulièrement, les femmes ayant terminé des études secondaires et celles ayant terminé un cycle d'enseignement supérieur disposeraient respectivement de revenus deux fois et trois fois plus élevés que les femmes jamais scolarisées². Ces dernières auront également plus de difficultés à faire entendre leur voix, qu'il s'agisse de prendre, seules, les décisions les concernant, ou de participer activement à la vie politique et sociale de la société dans laquelle elles vivent.

Par ailleurs, la non-éducation des filles présente un risque important pour leur santé et pour celle de leurs enfants. L'école étant susceptible de constituer une enceinte

¹ Banque mondiale, The cost of not educating girls, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29956/HighCostOfNotEducatingGirls.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

² *Ibid.*

de prévention sanitaire, une éducation secondaire universelle augmenterait de 20 %, à l'échelle nationale, la sensibilisation des filles en matière de santé sexuelle et reproductive de même que leur capacité à adopter des comportements préventifs. En outre, chaque année supplémentaire d'études secondaires réduirait de 6 % le risque de mariage et de grossesse avant l'âge de 18 ans. De manière générale, une fille non scolarisée aura enfin de plus amples difficultés à accéder et à suivre les recommandations sanitaires pour elle-même et ses enfants. Ainsi, un enfant né d'une mère sachant lire aura deux fois plus de chances de survivre au-delà de l'âge de 5 ans³.

Il est également à noter l'impact manifeste de la non-scolarisation des filles sur l'enregistrement des enfants à la naissance. Ainsi, à l'échelle mondiale, environ 80 % des enfants de moins de 5 ans dont les mères ont achevé un cycle d'éducation secondaire sont enregistrés à la naissance, contre seulement 60 % lorsque les mères n'ont pas eu accès à l'éducation⁴.

La non-scolarisation des filles affecte enfin le développement des pays. À cet égard, une année de scolarisation supplémentaire fait progresser le Produit intérieur brut (PIB) annuel d'un pays de 0,37 %. Aussi, l'accès limité des filles à l'éducation et à l'achèvement d'une scolarité de 12 années constituerait, en termes de productivité et de revenu national, un manque à gagner compris entre 15 000 et 30 000 milliards de dollars⁵.

► L'accès à la santé et à la protection sociale

L'individu ne peut avoir accès aux soins, à l'assurance maladie et aux services de protection sociale, sans justifier préalablement d'une identité. L'impossibilité de bénéficier de ces services essentiels, faute de pouvoir établir son identité légale, entraîne des conséquences majeures sur le développement, la santé et le bien-être des personnes. La santé maternelle et infantile s'en trouve d'ailleurs particulièrement affectée car, lorsqu'elles ne sont pas enregistrées à l'état civil, les futures mères éprouvent de grandes difficultés à bénéficier d'une prise en charge prénatale, augmentant ainsi les risques de morbidité liés à la grossesse. Pareillement, l'impossibilité de recourir aux soins postnataux et pédiatriques accroît les risques de mortalité infantile, dont l'une des causes majeures repose sur la marginalisation sociale et géographique des familles, notamment dans les pays subsahariens.

► L'accès à la justice

L'inscription d'un individu à l'état civil apparaît également indispensable en vue d'exercer son droit fondamental d'accès à la justice. C'est une condition *sine qua non* pour que lui soit reconnue la personnalité juridique, soit l'aptitude à être sujet de droits sinon, il ne pourra agir en justice ni faire examiner son affaire devant un juge indépendant et impartial.

► Le respect du droit pénal applicable aux mineurs

La fiabilité de l'état civil, et particulièrement celle des données relatives à l'âge des personnes, est par ailleurs indispensable afin de respecter les règles de droit applicables, notamment en

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

matière pénale. La plupart des systèmes juridiques nationaux ont en effet établi un droit pénal spécifique applicable aux mineurs, présentant certaines particularités. Il est généralement admis que la responsabilité pénale du mineur délinquant ne peut être engagée qu'à partir d'un certain âge (l'âge de responsabilité pénale), quoique certains pays comme la France préfèrent retenir la notion de discernement⁶ au lieu d'établir une telle présomption d'irresponsabilité. En outre, selon l'âge de la majorité pénale, soit l'âge à partir duquel l'auteur d'une infraction relève du droit pénal commun, le traitement pénal des mineurs est encadré par des règles spécifiques, qui diffèrent en fonction de l'âge du mineur. Ainsi, le juge devra privilégier des mesures ou des sanctions éducatives et lorsque la sanction pénale est inévitable, il devra faire bénéficier le mineur d'un adoucissement de peine, par le jeu de la circonstance atténuante de minorité.

► La protection contre toutes formes de violences, d'abus et l'exploitation

Lorsqu'elles n'existent pas à l'état civil, les populations les plus vulnérables sont assurément plus sujettes à toutes les formes de violences, d'abus et d'exploitation. En l'absence de documents susceptibles d'établir l'âge et l'identité des personnes, il est en effet difficile pour les États d'assurer leur protection, c'est-à-dire de garantir la sauvegarde de leurs droits fondamentaux et d'en sanctionner les violations. L'enregistrement à l'état civil et la délivrance d'un acte de naissance sont en ce sens des préalables indispensables à la mise en œuvre des politiques publiques de protection des personnes. Il en va ainsi de la protection des enfants, dont le non-enregistrement des naissances favorise les situations d'abus et d'exploitation. En effet, lorsque les autorités n'ont pas les moyens de vérifier l'âge des enfants, il est quasiment impossible de faire respecter les lois de protection de l'enfance, notamment contre les mariages précoces, les violences sexuelles, le travail des enfants ou encore l'enrôlement dans les forces militaires ou dans les groupes armés.

La lutte contre les mariages précoces repose, pour l'essentiel, sur la capacité des autorités à faire respecter l'âge nubile. Par conséquent, l'impossibilité de prouver l'âge des jeunes filles limite indéniablement la portée de ce travail, sans compter que le non-enregistrement des mariages permet aux mariages forcés d'échapper à la sanction du droit. L'ONG Plan international a relevé, en septembre 2020, que 12 millions de filles ont été mariées avant 18 ans dans le monde, soit une fille sur cinq⁷. Au cours de ces dix dernières années, des progrès importants ont été notés, passant d'une jeune femme sur quatre (dans la tranche d'âge de 20 à 24 ans) mariée alors qu'elle était enfant, à près d'une sur cinq. Le CEDEF estime que l'âge légal pour le mariage devrait être de 18 ans pour l'homme et la femme⁸, et ces dernières années, des progrès ont été accomplis, notamment en matière d'adoption de législations nationales en ce sens. Mais malgré l'adoption de lois nationales, ne pas connaître l'âge en l'absence d'acte de naissance ne permet pas de les appliquer pleinement.

L'absence de système d'état civil fiable affaiblit également la lutte contre les violences sur mineur. En effet, dans la plupart des systèmes juridiques, le fait que la victime soit mineure constitue une circonstance aggravante des violences et des infractions sexuelles permettant de durcir les peines encourues par l'auteur. Certaines infractions sont en outre spécifiques aux mineurs, dans le but d'en faciliter la caractérisation et d'en améliorer la répression.

6 La notion de discernement renvoie au fait de comprendre la valeur de telle action ou de telle autre. Ainsi, en matière pénale, l'individu discernant serait celui qui se rend compte de la valeur juridique et morale du fait qu'on lui reproche.

7 Plan international, <https://www.plan-international.fr/le-mariage-force-un-fleau-pour-les-filles-dans-le-monde>

8 CEDEF, Recommandation n°21, *Égalité dans le mariage et les rapports familiaux*, 1992.

Il en va de même de la lutte contre le travail des enfants, dans le cadre de laquelle l'âge, combiné à la durée et à la nature du travail, permet d'établir la limite entre ce qui est légalement acceptable et ce qui ne l'est pas. Parmi les formes les plus graves de travail des enfants figure leur enrôlement au sein de groupes et forces armées. L'enregistrement de la naissance est d'une importance capitale dans le cadre de la prévention de ce fléau. En ce qu'il détermine l'âge de l'enfant, l'acte de naissance est en effet fondamental en vue d'établir la légalité de l'enrôlement, qu'il soit volontaire ou obligatoire (l'enrôlement forcé étant nécessairement illégal), au regard des normes nationales et internationales applicables. En tout état de cause, ces dernières sont rendues inopérantes lorsque l'âge ne peut être établi par les registres officiels.

Le défaut de protection envers les populations dites « invisibles », car sans existence légale, en fait encore des cibles privilégiées pour les réseaux criminels d'exploitation et de traite des êtres humains. Les enfants non enregistrés, sans identité et sans protection, sont particulièrement exposés aux risques d'exploitation aux fins de prostitution, de mendicité forcée et d'autres formes contemporaines d'esclavage. Les réseaux d'exploitation des enfants sont en effet particulièrement actifs dans les zones géographiques où les taux d'enregistrement des naissances comptent parmi les plus faibles. Il en va également ainsi des réseaux de trafic d'enfants, par exemple à des fins d'adoption illégale. Quelles que soient les méthodes employées par ces réseaux (achats d'enfants, enlèvements ou manœuvres frauduleuses visant à obtenir le consentement des parents), un enfant non enregistré pourra faire l'objet d'une fausse déclaration de naissance et grossir ainsi les rangs de l'adoption.

À tous ces égards, la nécessité de veiller à l'enregistrement des enfants dès la naissance ne saurait être suffisamment soulignée.

■ Rappel du cadre juridique international visant à prévenir la participation des enfants aux groupes armés et forces armées

Le recrutement et l'utilisation d'enfants dans les conflits armés, à quelque fin que ce soit, sont prohibés par plusieurs instruments internationaux, notamment :

La Convention n°182 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur les pires formes de travail des enfants adoptée en 1999⁹

L'article 3 définit comme les pires formes de travail des enfants « *toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans les conflits armés* ».

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée en 1990

L'article 22 fixe à 18 ans l'âge minimum du recrutement militaire et exige des États parties qu'ils « *prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'aucun enfant ne prenne directement part aux hostilités et en particulier, à ce qu'aucun enfant ne soit enrôlé sous les drapeaux* ».

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale adopté en 1998¹⁰

9 Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999, https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182

10 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 1998, <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/add16852-ae9-4757-abe7-9cdc-7cf02886/283948/romestatutefra1.pdf>

L'article 8 définit comme crime de guerre, dans le cadre d'un conflit armé interne ou international, « *le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales, les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités* ».

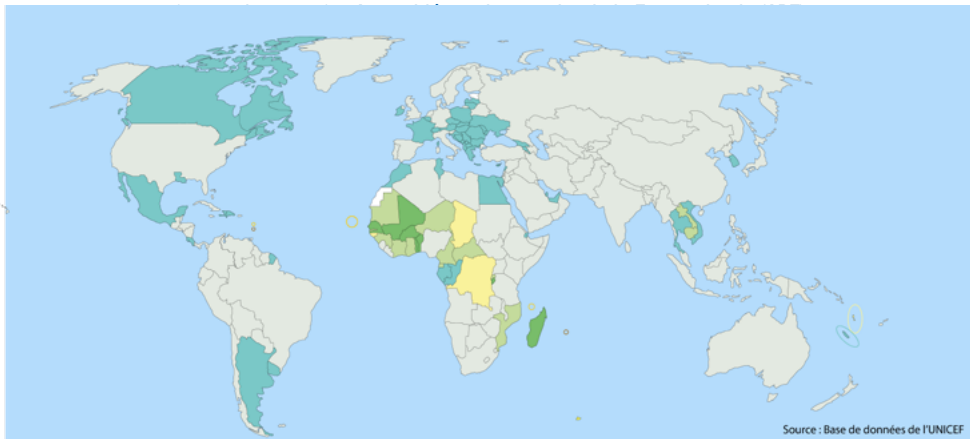
Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés adoptée en 2000¹¹

L'article 1^{er} enjoint aux États parties de prendre « *toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les membres de leurs forces armées qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas directement aux hostilités* ». Ledit Protocole admet toutefois le recrutement volontaire des enfants âgés entre 16 et 18 ans, pour autant qu'il soit assorti des mesures de sauvegarde appropriées.

Les Principes et Engagements de Paris, deux textes adoptés lors de la conférence « Libérons les enfants de la guerre » organisée par la France et l'UNICEF en 2007

Les *Engagements de Paris*¹² se donnent pour priorité de mettre un terme à l'utilisation et au recrutement d'enfants soldats dans le monde. Dans ce cadre et afin d'aider les États affectés et les bailleurs internationaux à mener des interventions de terrain efficaces, les *Principes de Paris*¹³ définissent des directives opérationnelles ainsi que des bonnes pratiques.

Taux d'enregistrement à l'état civil des enfants de moins de cinq ans dans l'espace francophone



Source : Base de données de l'UNICEF

Taux d'enregistrement (en %)



11 Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 2000, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPACRC.aspx>

12 Les *Engagements de Paris*, 2007, <https://www.humanium.org/fr/wp-content/uploads/les-engagements-de-paris.pdf>

13 Les *Principes de Paris*, 2007, [https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/Principes%20de%20Paris\(1\).pdf](https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/Principes%20de%20Paris(1).pdf)

B. Sécurité et prospérité des États

Le bon fonctionnement des systèmes d'état civil, en plus de favoriser l'avènement de sociétés plus justes, participe également à leur apaisement et à leur prospérité. En effet, non seulement les registres d'état civil sont de véritables outils de soutien aux démocraties mais les statistiques qui en découlent servent à la planification de politiques publiques efficaces, tant sur le plan économique que social. En outre, l'état civil, en permettant l'identification des personnes, est indispensable à la mise en œuvre des politiques de sûreté nationale et à la protection, par l'État, de ses ressortissants.

1. Enjeux économiques et sociaux

Un état civil fiable et consolidé présente un intérêt pour le développement économique et social des États. En renseignant les autorités publiques sur les volumes de naissances et de décès, les données d'état civil constituent une source de données statistiques démographiques. La comptabilisation des naissances et des décès permet notamment aux États d'identifier les besoins en matière de santé publique et d'éducation, y compris par zone géographique. Cela permet par exemple, s'agissant des politiques éducatives, de calculer le nombre d'écoles à construire en vue de permettre l'accès à l'éducation de tous les enfants en âge d'être scolarisés. Les informations sur la natalité et la mortalité, en fonction de l'âge et du sexe sont également utiles à la planification des politiques de santé publique. Les données sur la natalité permettront par exemple d'assurer une meilleure prévention vaccinale et de mener des campagnes de vaccination adaptées.

À l'inverse, l'incapacité des systèmes d'état civil à produire des données statistiques fiables sur la population rend difficile la planification de politiques de développement appropriées car ni l'existence ni les besoins des populations ne pourront être efficacement portés à la connaissance des décideurs publics.

2. Enjeux démocratiques

L'état civil constitue l'une des conditions essentielles à la bonne gestion de la vie démocratique. Dans les sociétés modernes et selon les conditions posées par la loi, les citoyens ont le droit et le devoir moral de participer à la gestion des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Cette possibilité reconnue aux citoyens de voter et de se faire élire est en effet un droit politique fondamental, consacré notamment par Déclaration universelle des droits de l'Homme et par le Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques. Il en va du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, qui est au fondement même de la démocratie.

Or, la citoyenneté d'un individu ne s'apprécie qu'au regard de sa capacité à faire la preuve du lien qui l'unit au pays dont il se réclame, et cette preuve ne peut être établie que par la présentation d'un acte d'état civil. On comprend dès lors combien la fiabilité de l'état civil influe sur la vitalité démocratique d'un pays. En effet, sans acte d'état civil, l'individu ne peut légitimement prétendre ni aux droits ni aux responsabilités d'un citoyen.

Pour pouvoir exercer son droit de vote, le citoyen doit préalablement s'inscrire sur la liste électorale en suivant les conditions fixées par la loi. En règle générale, les mineurs et les personnes

privées de leurs droits civiques, soit en raison d'une condamnation pénale, soit dans le cadre d'une mesure de tutelle, ne peuvent jouir de ce droit. Dans nombre de pays membres de l'OIF, il n'est pas toujours envisageable de s'inscrire sur la liste électorale en l'absence d'acte d'état civil. En effet, l'état civil constitue leur principale source des fichiers électoraux et leur gage de crédibilité.

Ainsi, il est plus complexe d'établir un fichier électoral de qualité en l'absence d'un registre d'état civil fiable. Dès lors, les organes de gestion des élections éprouveront de sérieuses difficultés à identifier les personnes en âge de voter. Cela peut favoriser le développement de la suspicion sur la qualité de la composition du corps électoral et nourrir des allégations sur des pratiques électorales frauduleuses, comme le recours au vote multiple, par inscription des mêmes électeurs sur plusieurs listes électorales pour une élection donnée. Ces contestations pourront s'exprimer alors même que sont utilisées les nouvelles technologies de l'information visant à fixer une fois pour toutes l'unicité de l'électeur ; principe fondamental assurant la confiance à l'endroit du jeu démocratique.

L'insuffisance des systèmes d'état civil, en même temps qu'elle affaiblit la participation politique des individus, met aussi en doute la légitimité du scrutin et peut alimenter la contestation. La fragilisation, voire la détérioration du climat de confiance qui doit entourer les élections et leurs résultats, pourrait alors emporter de graves conséquences, notamment en donnant lieu à des crises post-électorales.

3. Enjeux sécuritaires

En permettant l'identification des personnes, l'état civil est un outil indispensable à la mise en œuvre des politiques de sûreté nationale. *A contrario*, le défaut d'état civil rend difficile la protection des populations.

Les États doivent en effet pouvoir analyser les menaces criminelles auxquelles les populations sont exposées et appliquer les mesures de protection qui leur incombent. Or, l'impossibilité d'identifier les individus en circulation sur leur territoire limite considérablement la portée des mesures de prévention et de répression des délits et des crimes. L'absence de données d'état civil fiables compromet en effet l'efficacité des dispositifs de contrôle d'identité des individus, de même qu'elle accentue les difficultés de gestion des flux de personnes aux frontières. En outre, elle perturbe particulièrement la coopération régionale et l'échange d'informations entre les États dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et transfrontalière, pourtant essentielle en vue de lutter efficacement contre le terrorisme ou la traite des êtres humains.

En vue d'assurer la performance des autorités compétentes en matière de lutte contre la criminalité, il est ainsi primordial d'œuvrer non seulement à l'accessibilité, mais également à l'exactitude des données relatives à l'état des personnes. L'enregistrement de tous les enfants à la naissance constitue naturellement le premier moyen d'y parvenir. Toutefois, la fiabilité de l'état civil repose également sur l'aptitude des systèmes à lutter contre les manœuvres d'usurpation d'identité et de falsification de l'état civil. Aussi, le renforcement des capacités, à la fois humaines et matérielles, des services d'état civil et la sécurisation des données personnelles revêtent une importance capitale en vue de limiter le risque de fraude.

Titre 2

ÉLÉMENTS DE CARTOGRAPHIE DE L'ÉTAT CIVIL DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

L'examen de l'état civil dans l'espace francophone fait ressortir une grande diversité. D'évidence, les situations nationales diffèrent les unes des autres et ne permettent pas de brosser un portrait uniforme des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil. Pour autant, il est possible d'y percevoir des lignes communes, des grandes tendances, qu'il s'agisse des acteurs impliqués dans l'état civil, des dynamiques nationales observées et des défis persistants.

Le présent titre entend ainsi rendre compte de la pluralité d'acteurs qui interviennent communément ou qui sont susceptibles d'intervenir dans l'organisation, la gestion et le renforcement de l'état civil dans les pays francophones (*Chapitre I*). En outre, si l'état civil bénéficie assurément d'une nouvelle prise de conscience parmi les États et gouvernements membres de l'OIF, matérialisée par diverses mobilisations politiques visant à réformer les cadres juridiques, institutionnels et organisationnels de l'état civil (*Chapitre II*), de nombreuses difficultés demeurent (*Chapitre III*).

Chapitre I

UNE PLURALITÉ D'ACTEURS

De multiples acteurs sont impliqués dans la gouvernance de l'état civil. Plusieurs sphères étatiques sont investies, compte tenu de l'importance de l'état civil pour le maintien de l'ordre public et la protection des droits fondamentaux, leur intervention s'appréciant tant au niveau national qu'au niveau local (A). Au titre de la protection et des droits de l'Homme et en particulier du droit à l'identité, les institutions nationales des droits de l'Homme, de même que la société civile ont également un rôle important à jouer (B).

A. Les acteurs institutionnels

Plusieurs acteurs institutionnels sont impliqués dans la gestion de l'état civil. Certains en définissent le cadre et les règles applicables, d'autres participent directement à l'enregistrement des faits d'état civil et à la bonne tenue des registres.

1. Le Parlement

L'état civil, qu'il s'agisse d'assurer l'accès aux droits individuels ou de préserver l'ordre public, participe incontestablement à l'organisation de l'état de droit. Il revient donc à la loi d'en fixer le cadre. À ce titre, les membres du parlement jouent un rôle clé en matière d'état civil.

En effet, les parlementaires ont le pouvoir d'agir en amont, en œuvrant à l'élaboration des textes juridiques régissant l'état civil. Ils en définissent les principes fondamentaux, les règles applicables et obligent les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires à la mise en place d'un système d'état civil adapté aux réalités politiques, économiques et sociales du pays. Le parlement peut ainsi adopter une loi visant à rendre obligatoire et gratuite la déclaration des faits d'état civil afin d'accroître le taux d'enregistrement des faits d'état civil.

Aussi, en autorisant les dépenses de l'État, par le vote du budget, les parlementaires veillent nécessairement à l'adéquation des ressources financières avec les objectifs visés quant à la consolidation du système d'état civil.

Enfin, dans le cadre de leur mission de contrôle, les parlementaires s'assurent que la législation est correctement mise en œuvre par les Administrations responsables de l'état civil et que le budget alloué est dûment et pleinement consacré au bon fonctionnement et à la consolidation de l'état civil. Cette fonction de contrôle est primordiale car elle permet de s'assurer que les lois et les budgets relatifs à l'état civil sont véritablement respectés, et que les engagements internationaux en la matière sont effectivement mis en œuvre. De même, lorsque le parlement dispose de moyens adéquats d'évaluation des politiques publiques, il est en mesure d'apprécier l'efficacité d'un système d'état civil. Il peut ainsi agir afin de mieux en comprendre le fonctionnement sur le territoire national et chercher, en conséquence, les moyens de l'améliorer en formulant des recommandations concrètes.

Sur un autre plan, le parlementaire constitue un relais entre les institutions publiques et la population dont il assure la défense des intérêts. Plus particulièrement, son ancrage territorial permet d'œuvrer à la sensibilisation des populations quant à l'importance de recourir à l'enregistrement des faits d'état civil, a fortiori des naissances.

2. Le gouvernement

Le gouvernement, à travers l'action de ses départements ministériels, intervient dans la gestion de l'état civil, soit qu'il en définisse le cadre opérationnel, soit qu'il participe, par des services opérant sous la supervision de ses départements, à l'enregistrement des faits d'état civil et à la bonne tenue des registres qui en découlent.

► Les ministères de l'Intérieur et/ou de l'Administration du territoire

Dans la plupart des pays membres de l'OIF, il revient principalement au ministère de l'Intérieur ou au ministère chargée de l'Administration du territoire d'assurer ou de superviser la gestion de l'état civil.

Dans un premier cas, la gestion de l'état civil est assurée par les structures/autorités déconcentrées qui tiennent les registres d'état civil de leurs juridictions respectives de compétence.

■ Exemple du Bénin

Au Bénin, le décret n°2020-389 du 19 juillet 2020 porte, au titre des attributions du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, la coordination, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des orientations du gouvernement en matière d'état civil. Jusqu'à la loi du 2 mars 1982, celui-ci exerçait un contrôle *a priori* sur les actes des collectivités. Désormais, son contrôle s'exerce *a posteriori* et il ne peut que déférer les actes concernés au tribunal administratif. Il revient au juge administratif d'apprécier s'il doit en prononcer l'annulation en tant qu'actes « contraires à la légalité ».

Dans un second cas, le rôle du ministère de l'Intérieur consiste à assurer le contrôle des actes d'état civil établis par les collectivités territoriales.

■ Exemples du Burkina Faso et du Mali

Au Burkina Faso, le Code des personnes et de la famille adopté le 9 novembre 1988 prévoit que le ministère de l'Administration territoriale « assure la responsabilité administrative de l'organisation du système d'état civil » en tant qu'organe de tutelle des collectivités locales.

Au Mali, il incombe au ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, à travers ses structures techniques, d'assurer, entre autres : la préparation des textes législatifs et réglementaires régissant l'état civil, l'organisation générale du système, le recrutement et la formation du personnel de l'état civil, la transmission des documents d'état civil et leur exploitation, la coordination et le contrôle de l'action des services publics dans la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'état civil.

► Le ministère des Affaires étrangères

Compte tenu du rôle joué par les agents diplomatiques et consulaires dans l'enregistrement et l'établissement des actes d'état civil des ressortissants établis à l'étranger, notamment en ce qui concerne les naissances, les mariages et les décès, les ministères des Affaires étrangères comptent nécessairement parmi les acteurs étatiques impliqués dans l'état civil. Dans chaque représentation diplomatique, en effet, existe un consulat dont les autorités sont investies des fonctions d'officier de l'état civil. Elles sont à même de recevoir les déclarations d'état civil, de célébrer les mariages et d'établir des actes pour tous les événements d'état civil (naissance, mariage, reconnaissance, décès) qui surviennent dans leur circonscription consulaire concernant les ressortissants de l'État dont elles sont les représentants à l'étranger. Dans ce contexte, l'officier d'état civil dresse des actes ou procède à des formalités d'état civil dans les limites et les conditions fixées par la législation du pays d'accueil et par les conventions internationales auxquelles son pays a souscrites.

► Le ministère de la Justice

Le ministère de la Justice joue un rôle important dans la (re)construction et la consolidation de l'état civil des personnes. En fonction des situations nationales, les magistrats peuvent intervenir à deux niveaux : soit pour exercer un contrôle sur les activités des officiers d'état civil, soit dans le cadre de la régularisation de l'état civil des personnes.

S'agissant premièrement du contrôle de l'état civil, il est en effet important que l'officier d'état civil exerce ses fonctions sous la surveillance d'une autorité supérieure. Ce rôle incombe ordinairement au procureur de la République territorialement compétent qui établit un dialogue régulier avec les officiers d'état civil. En tant qu'autorité de tutelle, le procureur de la République contrôle la tenue et autorise la consultation des registres d'état civil. Aussi, lorsqu'il constate de graves négligences ou irrégularités, il peut engager des poursuites à l'encontre des officiers d'état civil fautifs, lesquels s'exposent à des sanctions pénales, civiles et administratives. Dans certains pays, le juge peut également jouer un rôle en la matière, en procédant notamment à l'inspection des registres d'état civil.

■ Exemple du Sénégal

Conformément aux dispositions prévues par le Code de la famille sénégalais¹ (Livre I, chapitre IV), les registres d'état civil sont contrôlés à la fois par le procureur de la République et par le juge de paix.

Extrait

Article 34 : Surveillance de l'état civil

La surveillance de l'état civil est assurée par le juge de paix et le procureur de la République.

Article 35 : Rôle du juge

Une fois par an, obligatoirement, et chaque fois qu'il l'estime nécessaire, le juge de paix procède à la vérification des registres de l'état civil de l'année en cours en se transportant dans les différents centres de son ressort. Mention de cette inspection et de sa date est faite sur les deux registres en cours de chaque catégorie d'acte. Elle est inscrite sur la feuille réservée à l'acte suivant immédiatement le dernier acte inscrit. Cette mention

¹ Code de la famille sénégalais, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94655/111122/F-2102271261/SEN-94655.pdf>

doit comporter une appréciation générale de la tenue des registres. Elle est suivie de la signature et du sceau du juge de paix. Les parties de la feuille non consacrées à la mention sont bâtonnées. Dès cette inspection terminée, le juge de paix adresse à l'officier de l'état civil ses observations sur les contraventions relevées en visant les articles de la loi violée. Il indique s'il y a lieu les moyens qu'il juge propres à éviter que de tels errements se reproduisent. Copie de ce rapport est envoyé sans délai au procureur de la République.

Article 36 : Rôle du procureur de la République

Lors du dépôt des registres de l'état civil au greffe, le procureur de la République doit en vérifier l'état. Il adresse au ministre de la Justice, Garde des Sceaux, un rapport sur la tenue des registres et sur le contrôle effectué en cours d'année par le juge de paix. Il relève les irrégularités et les infractions qui ont pu être commises et en poursuit la répression.

Article 37 : Déclarations irrégulières

L'officier d'état civil est tenu de recevoir toutes les déclarations faites pour la déclaration des actes. Si une déclaration lui semble contraire à la loi, il doit en aviser immédiatement le procureur de la République qui agit s'il y a lieu en rectification ou en action d'état.

■ Exemple de la Belgique

Les attributions en matière d'état civil sont exercées par un magistrat communal qui est indépendant. Cette autorité est placée sous la surveillance du Procureur du Roi, du bourgmestre et de ses échevins qui peuvent lui adresser des observations, qu'elle est libre ou non de suivre.

S'agissant ensuite de la régularisation de l'état civil des personnes, il revient également au magistrat, et plus précisément au juge, de rendre des décisions judiciaires soit en vue de rectification ou d'annulation des actes dressés (la rectification a lieu lorsque l'acte de l'état civil comporte des mentions erronées qui n'ont pu être corrigées au moment de l'établissement dudit acte) soit aux fins de reconstitution des actes perdus ou détruits, soit encore afin d'établir l'acte d'état civil lorsque la déclaration est effectuée hors délais, ce au moyen d'un jugement supplétif. Dans certains pays européens, les régularisations d'erreurs matérielles peuvent être réalisées par l'officier d'état civil avec autorisation du Procureur de la République ou du juge.

■ Exemple des Comores

Les dispositions prévues par la Loi n°84-10 du 15 mai 1984 relative à l'état civil aux Comores², en son chapitre 6, organisent la rectification des actes de l'état civil, l'établissement des jugements supplétifs d'actes d'état civil et la reconstitution des registres.

Extrait

Section 1 – De la rectification des actes d'état civil

Art. 65. – La rectification des actes d'état civil est ordonnée par le tribunal de première instance dans le ressort duquel l'acte a été dressé ou transcrit. [...] La requête en rectification peut être présentée par toute personne intéressée ou par le procureur de la République, celui-ci est tenu d'agir d'office quand l'erreur ou l'omission porte sur une

² Loi n°84-10 du 15 mai 1984 relative à l'état civil aux Comores.
<http://www.comores-droit.com/wp-content/dossier/civil/LOI%20No%2084-10%20du%2015%20mai%201984%20relative%20et%20civil.pdf>

indication essentielle de l'acte ou de la décision qui en tient lieu. Lorsque la requête n'émane pas du procureur de la République, elle doit être communiquée, pour conclusion. Le procureur de la République territorialement compétent peut faire procéder à la rectification administrative des erreurs ou omissions purement matérielles des actes de l'état civil ; à cet effet, il donne directement les instructions utiles aux dépositaires des registres. [...]

Art. 68. – Le dispositif du jugement ou de l'arrêt est transmis par le ministère public à l'officier de l'état civil dépositaire des registres du lieu où se trouve inscrit l'acte réformé ; mention de ce dispositif est aussitôt porté en marge dudit acte.

Section 2 – Des jugements supplétifs d'actes d'état civil

Art. 69. – Lorsqu'une naissance ou un décès n'aura pas été déclaré dans les délais légaux [...] il ne pourra conformément [...] être relaté sur les registres de l'état civil qu'en exécution d'un jugement supplétif rendu par le tribunal de première instance ou le Cadi du lieu où l'acte aurait dû être dressé. L'initiative de l'action peut être prise par toute personne intéressée. Lorsque le demandeur est responsable de l'omission, l'action est subordonnée au paiement d'une amende civile fixée par le président du tribunal entre cinq et vingt-cinq mille francs, sans préjudice des sanctions prévues au Code pénal. Le dossier est communiqué au ministère public, pour conclusions, après que le tribunal a procédé d'office à toutes mesures d'instruction jugées nécessaires. [...]

Art. 71. – Le dispositif du jugement ou de l'arrêt est transmis par le ministère public, à l'officier de l'état civil du lieu où s'est produit le fait qui est constaté. La transcription est effectuée sur les registres de l'année en cours et mention en est portée en marge des registres à la date du fait.

Section 3 – De la reconstitution des registres de l'état civil

Art. 73. – Lorsqu'il subsiste un exemplaire des registres, le ministère public, sans que cette mesure soit au préalable ordonnée par un jugement, prescrit au greffier du tribunal compétent de faire une copie, d'après le double existant, sur un nouveau registre préalablement coté et paraphé comme il est dit à l'article 9, puis après avoir vérifié la copie ainsi faite, il saisit par requête le tribunal de première instance aux fins de faire dire que ladite copie servira pour remplacer le double manquant. [...]

Art. 75. – Dans le cas où tous les exemplaires sont détruits ou disparus soit partiellement soit entièrement, le procureur de la République invite l'officier de l'état civil intéressé, à dresser un état, année par année, des personnes qui, d'après la notoriété sont nées, se sont mariées ou sont décédées pendant ce temps. Le procureur de la République, après avoir examiné cet état, requiert du tribunal de première instance compétent d'ordonner une enquête et toutes mesures de publicité jugées opportunes. L'enquête est faite par un juge commis. Un double de l'enquête est déposé au greffe du tribunal et à la mairie ou toute personne intéressée peut en prendre connaissance. Le tribunal, s'il le juge nécessaire peut prendre de nouveaux renseignements et entendre de nouveaux témoins. Quand l'instruction est terminée, le tribunal, sur conclusions du procureur de la République, ordonne le rétablissement des actes dont l'existence a été constatée. Un seul jugement contient, autant que possible, les actes d'une année entière pour chaque centre. Il est transcrit sur les registres cotés et paraphés [...], déposés au centre d'état civil concerné, au greffe du tribunal de première instance, à la préfecture.

► Le ministère de la Santé

Il se trouve au cœur du système d'enregistrement de certains faits d'état civil tels que la naissance ou le décès. La déclaration de ces faits par les personnels de santé contribue au renforcement de la complétude, qui est une des qualités d'un état civil fiable. En outre, le travail de renseignement sur les causes des décès intervenant en milieu hospitalier est un facteur déterminant pour la consolidation des statistiques vitales, sans lesquelles un système d'état civil ne saurait être crédible.

Dans de nombreux pays, le personnel de santé joue un rôle important dans le fonctionnement de l'état civil en ce qu'il se voit conférer la fonction de déclarant. En effet, les médecins, les sages-femmes ou les infirmiers ayant assisté à l'accouchement ont très souvent compétence pour déclarer la naissance d'un enfant (voir par exemple, l'article 56 du Code civil français; l'article 51 du Code civil sénégalais). De plus, à l'occasion d'un décès survenu et/ou constaté dans un hôpital, une maternité, un dispensaire ou toute autre établissement de santé, les membres du personnel médical établissent le constat de décès permettant ensuite à l'officier d'état civil de dresser l'acte de décès.

■ Exemple du Bénin

Au Bénin, les formations sanitaires, publiques ou privées, sont des centres de déclaration des naissances et des décès survenus en leur sein. S'agissant plus particulièrement des naissances, la déclaration y est faite à partir d'une fiche de naissance établie par la sage-femme, le médecin ou toute personne ayant connaissance de la naissance. Cette fiche est établie en trois volets : le volet n°1 est remis aux parents de l'enfant ; le volet n°2 est envoyé à la mairie ; le volet n°3 est conservé à la maternité. En milieu rural, lorsque ces fiches ne sont pas disponibles, les informations sont portées sur le carnet de santé de l'enfant et celui-ci est remis aux intéressés pour vérification de l'état civil. Un cahier de déclaration est ensuite envoyé au centre d'état civil tandis qu'un cahier d'accouchement est conservé à la maternité.

3. Les communes

Au nombre des compétences dévolues aux communes figure l'état civil. En effet, la plupart des pays membres de l'OIF, qu'ils soient situés en Afrique, en Asie ou en Europe, ont hérité de la tradition française qui tend à confier l'essentiel de la gestion de l'état civil aux collectivités décentralisées, en l'occurrence aux mairies. À Madagascar (Loi n°94-008) comme au Sénégal (Loi n°72-41 du 1^{er} juin 1972 portant Code de la famille), les textes en la matière confèrent aux maires, à leurs adjoints ou à « un fonctionnaire spécialement désigné » la qualité d'officier d'état civil. Il s'agit toutefois, en principe, d'une compétence déléguée qui s'exerce sous la responsabilité de l'État.

Ainsi, comme en France, en Belgique ou en Roumanie, les centres d'état civil au Cameroun, au Gabon ou encore en Côte d'Ivoire sont principalement établis dans le chef-lieu de chaque commune. L'officier d'état civil est l'acteur opérationnel et direct, chargé de constater les naissances et les décès, de recevoir les reconnaissances d'enfants, de célébrer les mariages et d'en dresser les actes correspondants. Il lui incombe également de tenir les registres d'état civil, c'est-à-dire d'y inscrire les actes qu'il reçoit, les actes reçus par d'autres officiers d'état civil et le dispositif de

certaines jugements tels que les jugements déclaratifs de naissance, et d'y apposer les mentions qui doivent, selon la loi, être portées en marge de certains actes, soit pour les modifier, soit pour les compléter³. L'officier d'état civil doit encore veiller à la conservation des registres.

Il est enfin tenu de délivrer, à ceux qui ont le droit de les requérir, copies ou extraits des actes figurant au registre et auxquels il confère l'authenticité. Ces derniers sont souvent assistés dans leurs fonctions par des agents d'état civil, chargés notamment d'exécuter les formalités d'enregistrement et de délivrance des actes.

L'Administration communale est en charge du contrôle de premier niveau quant à l'organisation et au fonctionnement des services d'état civil. Comme indiqué plus haut, la surveillance de second niveau est assurée par l'institution judiciaire (juge et/ou procureur, comme en France et en Grèce par exemple), le ministère de l'intérieur (comme en Pologne) ou même, singularité hors espace francophone intéressante à signaler, par l'Administration des impôts (en Suède). Les contestations, corrections, annulations, reconstitutions d'actes d'état civil sont assurées généralement par le juge.

B. D'autres acteurs essentiels

D'autres acteurs sont essentiels à la construction d'un état civil fiable et exhaustif, en intervenant notamment au titre de la protection et de la promotion du droit à l'identité. Il en va ainsi des institutions nationales des droits de l'Homme et des acteurs de la société civile.

1. Les Institutions nationales des droits de l'Homme

Les Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) sont des organes étatiques indépendants, financés par l'État et dotés d'un mandat constitutionnel ou législatif (voire les deux) qui leur donne pour mission de protéger et de promouvoir les droits de l'Homme.

Les INDH doivent être conformes aux *Principes de Paris*⁴ qui fixent des normes minimales concernant leur rôle et leurs responsabilités. En revanche, ces Principes ne proposent ni modèle ni structure pour les INDH. Il en résulte qu'elles répondent à différentes appellations, selon la région, la tradition juridique et l'usage commun, par exemple : Commission nationale des droits de l'Homme/des droits humains, Institut ou Centre des droits de l'Homme, Ombudsman, Commissaire aux droits de l'Homme, ou encore Défenseur public. Bien que les INDH présentent une grande diversité, certains types dominent. Selon une enquête du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme menée en 2009, les Commissions nationales des droits de l'Homme représentent plus de la moitié des INDH dans le monde. Quant aux institutions de type médiateur ou Ombudsman, elles comptent pour environ un tiers des INDH. Dans la majeure partie de l'Afrique et de l'Asie, on recense majoritairement des institutions collégiales habilitées à recevoir des plaintes, de type Commissions nationales des droits de l'Homme. En Europe,

³ En cas de changement de situation de famille, une mention est portée en marge de l'acte de naissance et/ou de mariage. Par exemple, en cas de divorce, une mention à ce propos sera portée en marge des actes de naissance et de mariage.

⁴ Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (les *Principes de Paris*), Assemblée générale des Nations unies, Résolution 48/134, 20 décembre 1993, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

il y a plus souvent un Ombudsman ou un Médiateur (notamment dans les pays nordiques et en Europe centrale et orientale). Lorsque l'INDH et l'Ombudsman cohabitent, généralement l'Ombudsman est l'organe qui reçoit des requêtes relatives à des différends entre les usagers et l'Administration, tandis que l'INDH est l'organe collégial qui joue un rôle consultatif en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme, parmi lesquels le droit à l'identité.

Les attributions des INDH en la matière découlent du texte législatif qui les habilite ou de leur mandat constitutionnel, voire des deux. En matière d'état civil, elles contribuent, comme pour les autres droits de l'Homme, à faciliter leur accès, à sensibiliser les populations afin qu'elles puissent s'en prévaloir et en jouir et peuvent les accompagner pour les faire reconnaître. S'agissant des médiateurs et Ombudsmans, en plus de leur capacité à connaître des plaintes, ils peuvent, à partir des cas qui leur sont soumis ou de leur propre initiative, recommander ou proposer aux autorités compétentes (gouvernements et/ou parlements) de réviser des textes législatifs et réglementaires dont les dispositions seraient non conformes ou incompatibles avec les droits de l'Homme. La répartition des compétences entre les deux types d'institutions (INDH et médiateur, Ombudsman) n'est pas toujours claire. Elles peuvent s'unir pour défendre une cause commune, se tenir informées ou se dessaisir au profit de l'autre sur une problématique d'intérêt et s'agissant de l'état civil, développer des actions de promotion des droits de l'Homme tendant à garantir le respect du droit à l'identité.

► **Garantir le respect du droit à l'identité à travers les actions de promotion des droits de l'Homme**

Par la diffusion des informations et des connaissances sur les droits de l'Homme à l'intention du public, les INDH participent au changement des comportements, non seulement des populations cibles, mais également des personnes en position d'autorité, comme les élus ou les fonctionnaires, les chefs traditionnels ou religieux, ce qui permet de renforcer la compréhension de leurs obligations concernant les droits de l'Homme. La promotion des droits de l'Homme suppose également que soient entreprises des campagnes de sensibilisation, en exploitant notamment le potentiel des médias, et des actions de plaidoyer, aussi bien au niveau national que local. Afin de promouvoir l'accès aux droits, et à l'état civil en particulier, les INDH peuvent mener une grande variété d'actions, par exemple :

→ *Des actions d'éducation publique*

Il peut s'agir de programmes d'éducation aux droits déployés dans les écoles, les établissements d'enseignement supérieur (y compris par l'élaboration de programmes d'études spécialisés, en partenariat avec les autorités chargées de l'éducation) mais également en dehors du système scolaire structuré (afin de s'adresser aux enfants non scolarisés par exemple).

→ *Des campagnes de sensibilisation et de formation*

Les INDH peuvent mener des campagnes de sensibilisation sur le sujet à destination du grand public. Les émissions télévisées ou radiophoniques, les clips audio ou vidéo régulièrement diffusés, les communiqués de presse, Internet et les réseaux sociaux sont autant d'outils de communication et de diffusion de l'information qui peuvent être utiles à la promotion de l'accès à l'état civil. Des brochures d'information générale sur l'état civil, permettant au public d'être mieux sensibilisé et mieux informé des lieux, des délais et des procédures d'enregistrement, peuvent également être produites. Il est important de veiller à

ce que ces publications soient mises à disposition dans les différentes langues du pays afin d'en assurer l'accessibilité (et si possible dans des formats spéciaux pour les personnes handicapées). De même, ces publications ne sont utiles que si elles font l'objet d'une diffusion efficace et susceptible de parvenir jusqu'aux populations des zones reculées, en prévoyant par exemple une mise à disposition au sein des mairies, des organisations communautaires, des écoles, etc.

Des actions de formation à l'endroit des organisations de la société civile, des officiers d'état civil, des magistrats, des policiers et gendarmes, du personnel de santé ou des responsables communautaires peuvent être menées afin de renforcer leurs compétences opérationnelles et d'améliorer leur compréhension des prescriptions légales. À cet égard, la formation de formateurs peut se révéler utile, en ce qu'elle a un effet multiplicateur.

Il est possible de mener des initiatives à caractère communautaire faisant directement intervenir les communautés ou des groupes locaux. Il peut s'agir de conversations communautaires sur l'importance de l'état civil, de concours divers (sport, chanson, danse, théâtre, dessin) particulièrement attrayants pour sensibiliser les plus jeunes, de manifestations spéciales pour célébrer des journées thématiques comme la Journée africaine de l'état civil (le 10 août), la Journée internationale des droits de l'enfant (le 20 novembre) ou encore la Journée mondiale de l'enfant africain (le 16 juin). Par exemple, la Commission nationale des droits de l'Homme du Mali a mené des actions de sensibilisation pour le respect des instruments juridiques facilitant l'accès des populations à l'état civil. Elle a aussi fait du plaidoyer pour l'amélioration de l'état civil au Mali. Le Comité sénégalais des droits de l'Homme a également participé à des causeries sur les questions d'état civil et des formations et sensibilisations de même que des plaidoyers en partenariat avec l'Association des juristes sénégalaises (AJS).

→ *La formulation de recommandations dans leur rôle de conseil aux pouvoirs publics*

Pour mener un plaidoyer auprès des autorités, il peut également se révéler utile de rédiger des rapports annuels sur la situation des droits de l'Homme au niveau national, comprenant le plus souvent une rubrique détaillant les recommandations émises par les INDH. Ces dernières peuvent ainsi encourager les autorités à reformer le cadre législatif et/ou réglementaire de l'état civil, par exemple lorsqu'elles constatent que les délais d'enregistrement sont trop courts, ou que les frais d'enregistrement sont dissuasifs et constituent des obstacles à l'état civil pour de nombreuses familles.

■ **Rapport de la commission nationale des droits de l'Homme du Bénin pour 2019 : Recommandations relatives à l'enregistrement des enfants à l'état civil**

Dans son rapport annuel de 2019 sur l'état des droits de l'Homme au Bénin, la Commission béninoise des droits de l'Homme déplorait la persistance de difficultés relatives à l'enregistrement des enfants à l'état civil. Tout en saluant la nette progression du taux d'enregistrement des naissances, passé de 50 % en 2010 à 85 % en 2014, elle relevait les difficultés révélées au cours de l'année 2019 dans certaines communes du département des Collines où dans plusieurs centres d'état civil, les naissances n'avaient pas été enregistrées.

Conformément à la loi de 2015 portant Code de l'enfant en République du Bénin, la commission rappelait à l'État et à ses démembrements l'obligation qui leur était faite de prendre toutes les mesures appropriées pour organiser, d'une part, la tenue d'un registre d'état civil dans les centres d'état civil et d'autre part, la tenue d'un cahier des naissances dans toutes les unités administratives locales. Elle leur recommandait enfin aux autorités compétentes de mettre en place un mécanisme de vérification s'agissant de l'établissement et de la tenue des registres d'état civil, en veillant notamment à la gratuité des enregistrements.⁵

► **Garantir le respect du droit à l'identité à travers les actions de protection des droits de l'Homme**

Les INDH sont également compétentes pour mener des enquêtes et procéder au suivi du respect des droits de l'Homme. Selon les *Principes de Paris*, elles peuvent examiner librement toutes les questions de leur domaine de compétence qui sont portées à leur connaissance et qui ont un impact sur les droits de l'Homme.

Elles peuvent dès lors mener des enquêtes sur le fonctionnement éventuellement discriminatoire des systèmes, notamment concernant l'accès à l'état civil. Ces enquêtes permettent d'exposer au public des dysfonctionnements structurels tout en proposant des solutions adaptées aux réalités nationales.

Dans certains cas, les INDH peuvent contribuer à l'organisation d'opérations de délivrance des actes de naissances ou à l'organisation d'audiences foraines aux fins de régularisation par le biais de jugements supplétifs délivrés par les autorités judiciaires compétentes (par exemple au Niger et en Côte d'Ivoire). Dans leur rôle de conseil, elles peuvent ainsi être force de proposition auprès des institutions compétentes afin d'améliorer l'accès des populations à l'état civil.

En sus de leur pouvoir général, les INDH sont également habilitées à connaître des plaintes et des requêtes concernant des situations individuelles, en vue par exemple de rétablir les requérants dans leur droit à bénéficier d'un état civil. Elles peuvent à cet égard être saisies par des particuliers, des tiers ou toute autre organisation représentative, voire se saisir d'office notamment pour les populations défavorisées, éloignées, vulnérables, qui n'ont généralement pas les ressources pour faire remonter leur situation. Elles ont recours à la médiation, à la conciliation et au dialogue pour répondre à ces saisines ou requêtes et accompagnent les victimes et leurs familles directement ou en les informant sur les procédures.

Toutefois, les INDH n'ont pas vocation à se substituer à la justice, et toute requête pendante devant une juridiction ne pourra être examinée par elle.

À titre d'illustration, le Conseil national des droits de l'Homme de la Côte d'Ivoire, a été plusieurs fois saisi au cours de l'année 2020 pour assister les populations dans le cadre d'une procédure de rétablissement d'état civil et, d'un renforcement de la protection des enfants à risque d'apatridie par l'établissement du jugement supplétif et de la scolarisation. Il a pu orienter les requérants ou encore les accompagner dans leurs démarches voire, en saisissant les autorités compétentes.

⁵ Commission nationale des droits de l'Homme du Bénin, Rapport annuel sur l'état des droits de l'Homme au Bénin, 2019, p.43, <https://www.les4verites.bj/wp-content/uploads/2020/10/RAPPORT-EDH-AU-BENIN-CBDH.pdf>

■ Requête relative à l'état civil, instruite et traitée par la Commission nationale des droits de l'Homme du Togo⁶

Extrait

Affaire M.N. contre état civil de Baguida.

M.N., élève en classe de 3^e, a, par requête en date du 4 novembre 2010, sollicité l'intervention de la CNDH auprès de l'état civil de Baguiba pour l'établissement de son acte de naissance. En effet, M.N. n'a pas pu passer l'examen du BEPC durant deux (02) années consécutives (2009 et 2010) à cause de la perte de son acte de naissance. La jeune fille vivait avec sa tante maternelle, qui l'avait recueillie après le décès de son père. À la suite de dissensions familiales, M.N. a décidé de regagner le domicile de sa mère. C'est dans ces conditions qu'elle aurait égaré son acte de naissance. Les multiples tentatives auprès de l'état civil de Baguiba puis à la préfecture du Golfe en vue de lui en délivrer un duplicata ou un extrait de naissance se sont soldées par un échec.

Suite à l'intervention de la CNDH à l'état civil du lieu de naissance, puis à la préfecture du Golfe, l'élève a pu se voir délivrer un extrait de naissance en vue de la constitution du dossier pour l'examen du BEPC 2011.

⁶ Commission nationale des droits de l'Homme du Togo, *Rapports d'activités 2010 et 2011*, p. 38, <https://cndh-togo.org/wp-content/uploads/sites/3/2016/04/RAPPORT-D-ACTIVITE-CNDH-2010-2011.pdf>

L'ACTION DES INDH EN FAVEUR DE L'ÉTAT CIVIL : bonnes pratiques observées dans l'espace francophone

INDH	Sensibilisation	Régularisation
Côte d'Ivoire	Sensibilisation et information des populations sur les lois relatives à l'état civil.	Accompagnement des populations dans le cadre d'une opération de délivrance des actes de naissances.
Mali	Sensibilisation et information des populations sur les lois relatives à l'état civil.	
République démocratique du Congo	Sensibilisation et information des populations sur l'importance de l'enregistrement des naissances et des mariages.	
Sénégal	Sensibilisation et formations sur l'état civil, notamment dans le cadre scolaire et universitaire.	
Niger		Organisation d'audiences foraines aux fins de régularisation des personnes à l'état civil à travers la délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance par les autorités judiciaires compétentes.
Bénin		

Recommandations et plaidoyer	Gestion des plaintes
<p>Recommandations adressées aux autorités aux fins d'organisation d'audiences foraines dans la région des Grands-Ponts en vue de la délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance.</p> <p>Plaidoyer auprès des autorités pour que soit adopté le décret d'application nécessaire à la création, à l'organisation et au fonctionnement des bureaux d'état civil et des points de collectes au sein des villages et des centres de santé prévus par la loi 2018-862 du 19 novembre 2018 relative à l'état civil.</p>	<p>Traitement de plaintes aux fins de rétablissement des requérants dans leur droit d'accès à l'état civil.</p>
<p>Plaidoyer auprès des autorités pour renforcer les capacités humaines, financières et matérielles des centres d'état civil.</p>	<p>Traitement de plaintes aux fins de rétablissement des requérants dans leur droit d'accès à l'état civil.</p>
<p>Plaidoyer auprès des autorités pour un plus grand maillage territorial de l'état civil.</p>	
<p>Plaidoyer en partenariat avec l'Association des juristes sénégalaises (AJS)</p>	<p>Traitement de plaintes aux fins de rétablissement des requérants dans leur droit d'accès à l'état civil.</p>
<p>Recommandations adressées aux autorités en vue d'améliorer l'accès à l'état civil par les populations, à travers notamment le renforcement des capacités humaines, matérielles et financières des centres d'état civil.</p>	
<p>Recommandations adressées aux autorités en vue d'améliorer l'accès à l'état civil dans le cadre de son rapport annuel de 2019 sur la situation des droits de l'Homme au Bénin.</p>	

2. La société civile

Qu'il s'agisse des organisations non-gouvernementales (ONG), des associations communautaires ainsi que des vecteurs d'influence que constituent les autorités traditionnelles et religieuses, la société civile compte également des acteurs indispensables à la consolidation des systèmes d'état civil.

► Les ONG et les associations communautaires

Au niveau local, les ONG ainsi que les associations communautaires ont un rôle important à jouer en matière d'état civil compte tenu de leur contact étroit avec la population, de leur audience et leur impact sur le terrain. Leur action contribue à accroître la sensibilisation et l'accompagnement des populations en vue de leur inscription à l'état civil. Elles représentent des partenaires d'intérêt pour l'ensemble des acteurs impliqués sur la question.

Les associations communautaires organisées à l'échelle des communes, des villages, voire des quartiers sont des relais d'intérêt pour améliorer l'enregistrement des faits d'état civil. C'est notamment le cas des associations de femmes et de jeunes. Dans beaucoup de pays francophones, particulièrement en Afrique, les femmes exercent une grande influence au sein des foyers. Il est par conséquent utile d'agir auprès de ces associations de femmes en menant des campagnes de sensibilisation sur l'importance de l'état civil et des programmes d'information sur les démarches à engager. De même, les associations de jeunes sont d'importants leviers de sensibilisation : elles permettent de sensibiliser les individus dès leur plus jeune âge sur les enjeux liés à l'état civil et les incitent à régulariser leur situation.

S'agissant plus spécifiquement des ONG locales et internationales, il s'agit là également de canaux d'expertise en faveur de la consolidation de l'état civil. À ce titre, elles sont susceptibles de fournir une assistance technique auprès des Administrations concernées. Elles peuvent par exemple mener des actions de formation visant à renforcer les capacités et l'éthique professionnelles des officiers d'état civil. Leur connaissance et leur expérience du terrain leur permettent par ailleurs d'élaborer des solutions innovantes, adaptées aux difficultés locales. Elles peuvent également contribuer à la mise en réseau des différents acteurs impliqués ou qui devraient être impliqués dans l'état civil (en incluant notamment les acteurs d'influence) et favoriser l'interdisciplinarité.

► Les autorités traditionnelles et religieuses

La consolidation de l'état civil nécessite de s'appuyer sur les acteurs dont l'action s'inscrit au cœur des communautés locales. Il est en effet primordial, en vue d'améliorer le recensement des faits d'état civil, d'avoir un impact direct sur le comportement des familles et des individus en mobilisant les acteurs dont la portée du discours peut être, au niveau local, supérieure à celle de l'État.

Sur le continent africain principalement, il en va notamment ainsi des autorités traditionnelles et religieuses. Les chefferies communautaires ont une légitimité à la fois traditionnelle et charismatique leur permettant d'influer sensiblement sur les comportements des populations. Quant aux chefs religieux, ils disposent d'une légitimité spirituelle leur permettant d'entreprendre des campagnes de sensibilisation de masse auprès des fidèles et autres adeptes sur l'importance des enregistrements et d'orienter ces derniers vers les centres d'état civil.

Il est important de responsabiliser les autorités traditionnelles et religieuses et d'établir avec elles des mécanismes de collaboration afin de systématiser l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès à l'état civil. Ceci d'autant plus qu'il peut être utile de capitaliser les expériences des communautés religieuses s'agissant de l'enregistrement des baptêmes et des mariages aux fins de régularisation des personnes à l'état civil. Au sein des communautés catholiques du Bénin par exemple, la pratique de l'enregistrement des baptêmes se matérialise par la délivrance du livret de catholicité contenant les informations personnelles de son titulaire. Le mariage est consigné dans ce même livret et le décès est constaté par le retrait dudit livret par le curé. De même, au sein des communautés musulmanes, un certificat de naissance comportant les nom et prénom de l'enfant, des parents et de l'imam ayant officié la cérémonie est souvent délivré aux parents après les rituels à la naissance, la même procédure étant observée lors du mariage. De tels documents établis par les autorités religieuses, de même que les registres de baptêmes et de mariages qu'elles détiennent, peuvent être utiles aux fins de régularisation des naissances et des mariages à l'état civil.

■ Le rôle des chefs traditionnels au Tchad⁷

Au Tchad, le rôle des chefs traditionnels en matière d'état civil est régi par l'Ordonnance n°002-PR-2020 du 14 février 2020 portant organisation de l'état civil en République du Tchad.

Extrait

Les autorités traditionnelles dans les zones rurales, les délégués des quartiers et chefs des carrés dans les centres urbains, en leur qualité de collaborateur de l'Administration publique, sensibilisent les populations sur les déclarations relatives aux événements d'état civil. Ils dénoncent tout refus ou manquement relatif à l'obligation de déclaration des événements survenus dans leurs territoires de compétence. Ils aident à l'identification des personnes vivant dans les territoires de compétence au moment de l'enrôlement et de l'enregistrement.

⁷ Ordonnance n°002-PR-2020 du 14 février 2020 portant organisation de l'état civil en République du Tchad, <http://citizenshiprightsafrika.org/wp-content/uploads/2020/11/Tchad-Ordonnance-002-PR-2020-Etat-Civil-14-fevrier-2020.pdf>

Chapitre II

LES DYNAMIQUES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT CIVIL

De nombreux États et gouvernements membres de la Francophonie ont engagé des réformes de fond visant à consolider leur système d'état civil. Les plans nationaux ainsi adoptés visent à établir un système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques sur l'état civil dit « ESEC ». Selon la définition donnée par les Nations unies, il s'agit d'un « *mécanisme institutionnel, juridique et technique mis en place par le gouvernement pour effectuer l'enregistrement des faits d'état civil d'une manière techniquement solide, rationnelle, coordonnée et normalisée, dans l'ensemble du pays, compte tenu des particularités socioculturelles de celui-ci* »¹.

Ces nouvelles dynamiques nationales s'inscrivent dans le cadre de grandes mobilisations régionales qui sont des engagements politiques pris à l'échelle des continents, dans une logique d'intégration. Ces nouveaux cadres régionaux jouent un rôle fondamental dans l'élaboration et l'amélioration des systèmes d'état civil, à travers la sensibilisation des gouvernements, l'assistance technique, le renforcement des capacités, le partage d'expérience et l'échange de bonnes pratiques. Ils permettent aux États de fédérer leurs forces et leurs moyens en vue d'agir plus efficacement au niveau national (A). L'état civil étant devenu une priorité phare de la Francophonie, le réseau francophone s'est également mobilisé afin d'accompagner ses États et gouvernements membres dans l'amélioration de leurs systèmes respectifs (B).

A. Les mobilisations régionales

Quatre grandes mobilisations régionales (latino-américaine, africaine, asiatique et européenne) visant à réformer les systèmes d'état civil et à faire progresser la réalisation effective du droit à l'identité ont ainsi vu le jour au sein des différentes zones géographiques.

1. La mobilisation latino-américaine

Le *Programme d'universalisation de l'identité dans les Amériques* (PUICA), adopté en 2008 par l'Organisation des États américains (OEA), appuie les efforts des États membres visant à garantir la reconnaissance du droit à l'identité de toutes les personnes de la région. Pour ce faire, le PUICA a mis en œuvre une série de projets d'assistance technique visant à accompagner les États membres dans leurs efforts de modernisation et de consolidation institutionnelle afin d'assurer la mise en œuvre de systèmes effectifs d'enregistrement et de statistiques de l'état civil.

Les projets du PUICA s'inscrivent dans le cadre des cinq objectifs établis par le *Programme interaméricain pour l'enregistrement universel à l'état civil et le droit à l'identité*, à savoir : l'universalisation et l'accessibilité de l'enregistrement à l'état civil et du droit à l'identité, le renforcement des politiques, des institutions et de la législation, la sensibilisation et la participation citoyenne,

¹ Nations unies, Département des Affaires économiques et sociales, *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil* (3^e révision), 2014.

l'identification des bonnes pratiques, la coopération régionale et internationale. Les progrès réalisés dans le cadre du PUICA ont permis d'augmenter le taux d'enregistrement des enfants de moins de 5 ans en Amérique latine et dans les Caraïbes. Par conséquent, le taux de non-enregistrement est passé de 18 % en 2000 à 7 % en 2014².

2. La mobilisation africaine

La Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) a lancé en 2010 le *Programme pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques sur l'état civil en Afrique* (APAI-CRVS). L'APAI-CRVS est piloté par la CEA, avec l'appui de la Commission de l'Union africaine (CUA) et de la Banque africaine de développement (BAD). Le groupe de base régional est composé des trois institutions susmentionnées, de plusieurs organismes des Nations unies et d'autres partenaires de développement³. Il fournit un appui technique et financier à la mise en œuvre du programme par les États membres.

Dans le cadre de ce programme, la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement de l'état civil, devenue une instance permanente de l'Union africaine, se réunit tous les deux ans afin de définir les orientations générales pour la transformation et l'amélioration accélérée des systèmes d'état civil sur le continent. Cinq conférences se sont tenues depuis 2010. Ces conférences ministérielles ont fourni des orientations stratégiques et ont permis d'adopter un certain nombre de résolutions et de recommandations visant à renforcer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques sur l'état civil et à en accélérer l'amélioration dans la région.

- Première conférence, tenue en 2010 à Addis-Abeba, en Éthiopie : les ministres ont reconnu l'importance des systèmes ESEC pour le développement de l'Afrique et ont établi les bases d'un engagement politique tant au niveau national que régional.
- Deuxième conférence, organisée en 2012 à Durban, en Afrique du Sud : les ministres se sont engagés à entreprendre une évaluation exhaustive de leur système d'enregistrement à l'état civil et à élaborer un plan d'action national visant à en améliorer l'efficacité. À cet effet, l'APAI-CRVS fournit une assistance technique aux États qui le souhaitent, notamment à travers l'élaboration de plusieurs directives, outils et ressources à l'usage des pays.
- Troisième conférence, convoquée en 2015 à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire : les ministres ont mis en exergue la nécessité de recourir aux technologies de l'information et de la communication en vue d'améliorer l'enregistrement des faits d'état civil et d'établir un lien solide entre les systèmes d'état civil et les systèmes nationaux d'identité.
- Quatrième conférence organisée en 2017 à Nouakchott, en Mauritanie : les ministres ont approuvé le plan stratégique chiffré de l'APAI-CRVS pour la période 2017-2021, adopté par le groupe régional à la suite de la proclamation 2017-2026 « *Décennie de repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil dans les programmes de développement continentaux, régionaux et nationaux en Afrique* ». Aussi, les ministres ont déclaré le 10 août Journée africaine de l'état civil.

² Assemblée générale de l'OEA, 44^e session ordinaire, Asunción, Paraguay, 3-5 juin 2014.

³ Le Secrétariat du Symposium africain sur le développement de la statistique (SDSA), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), Plan international, le Réseau INDEPTH et le Partenariat statistique au service du développement au XXI^e siècle (PARIS21).

→ Cinquième conférence, convoquée en 2019 à Lusaka, en Zambie : les ministres ont reconnu l'état civil en tant que condition sine qua non de la réalisation des objectifs énoncés dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine.

En 2019, une trentaine de pays africains avaient entrepris l'évaluation de leur système d'état civil et élaboré des plans d'amélioration stratégique. Ces plans définissent des axes opérationnels concrets pour permettre la mise en œuvre des législations nationales et renforcer les systèmes d'état civil.

Il en va par exemple ainsi du Tchad ou de la Côte d'Ivoire.

Confronté à un déclin en matière d'enregistrement des faits d'état civil sur son territoire (le taux estimé d'enregistrement des naissances étant passé de 15 % en 2010 à 12 % en 2017)⁴, le gouvernement tchadien a entrepris en 2016 une évaluation globale de son système d'état civil à la suite de laquelle un plan stratégique d'amélioration chiffré a été élaboré et adopté en juillet 2017. Ce plan stratégique traduit la volonté politique des autorités tchadiennes de donner une place plus importante à l'état civil dans le processus de développement du pays. Il vise à promouvoir, développer et coordonner l'enregistrement continu des faits d'état civil⁵, à garantir la fiabilité, la qualité et la sécurisation des données et des documents et à produire des statistiques essentielles sur l'état civil. Le plan stratégique d'amélioration de l'état civil au Tchad est construit selon une approche multisectorielle et intégrée, impliquant à la fois le ministère de l'Administration du territoire, l'Agence nationale des titres sécurisés, les ministères de la Sécurité publique, de la Santé, de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Éducation, de la Femme, de la Protection de l'enfant, de la Solidarité nationale, du Plan et des statistiques, ainsi que les autorités traditionnelles et religieuses et les organisations de la société civile. Ce plan est par ailleurs accompagné d'un cadre de dépenses à moyen terme, et d'un plan de financement prévisionnel pour la période 2018-2022.

Le gouvernement ivoirien a engagé, en 2018, une grande réforme de modernisation de l'état civil. Élaborée autour de six axes, la stratégie nationale de l'état civil vise à doter la Côte d'Ivoire d'un cadre de référence pour asseoir un système d'état civil fiable, sécurisé, avec la production de statistiques vitales facilitant la gouvernance administrative, économique, politique et sociale. Précisément, la loi n°2018-862 du 19 novembre 2018 relative à l'état civil et son décret n°2019-805 du 02 octobre 2019 prévoient l'implantation de bureaux d'état civil et de points d'enregistrement des faits d'état civil dans les centres de santé ainsi que dans les villages. Cette mesure vise à renforcer le maillage territorial de l'état civil et à rapprocher les bureaux d'état civil de la population ivoirienne. De plus, la loi 2018-863 du 19 novembre 2018 institue des procédures spéciales pour régulariser la naissance ou rétablir l'identité des Ivoiriens.

4 Plan stratégique national d'amélioration de l'état civil au Tchad, 2017, p.3, https://www.unicef.org/chad/fr/media/1046/file/PLAN_D%27ACTION_CRVS_TCHAD_FINAL_2017.pdf

5 Pour l'heure, ce plan stratégique se limite à l'amélioration des trois principaux faits d'état civil que sont les naissances, les décès et les mariages.

■ L'APAI-CRVS a permis la réalisation de progrès significatifs

La Note conceptuelle de la cinquième Conférence des ministres africains en charge de l'état civil (2019)⁶ met en lumière les principales réalisations accomplies dans le cadre de l'APAI-CRVS pour l'amélioration des systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques sur l'état civil. Parmi celles-ci, il convient notamment de citer :

- Les engagements politiques pris tant au niveau régional que national ayant permis de donner un élan significatif à l'amélioration des cadres juridiques et institutionnels de l'état civil.
- La meilleure prise de conscience de la nature multisectorielle de l'état civil et l'application d'efforts holistiques et coordonnés pour l'amélioration des systèmes ESEC. Plus des trois-quarts des pays membres ont ainsi constitué des organes de coordination de haut niveau chargés de superviser et d'orienter la collaboration intersectorielle entre les organismes publics et les partenaires de développement.
- La production d'un grand nombre de ressources à l'usage des pays pour l'amélioration des systèmes ESEC. Sont notamment à disposition des États participant au programme : des outils d'évaluation détaillés, des directives de planification stratégique, un guide sur la numérisation de l'état civil, un modèle et des directives pour l'élaboration de rapports sur les statistiques démographiques, un cours complet en ligne sur les systèmes ESEC. En outre, un nouveau document-cadre pour l'amélioration des systèmes ESEC a récemment été élaboré par la CEA et ses partenaires.
- Le renforcement des capacités des professionnels de l'état civil dans la région. Plusieurs ateliers de formation ont été organisés sur divers aspects des systèmes ESEC en vue de former des experts de l'état civil, des statistiques de l'état civil et des systèmes d'information sanitaire, avec un volet important axé sur la formation de formateurs.

3. La mobilisation asiatique

Les pays de la région Asie-Pacifique se sont également fermement engagés en faveur de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil. Lors de la première conférence ministérielle sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil tenue à Bangkok en novembre 2014, les ministres et représentants des membres et membres associés de la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) ont adopté la déclaration intitulée « *Faire en sorte que chacun soit compté* »⁷.

Préoccupés par les estimations selon lesquelles 135 millions d'enfants de moins de cinq ans de la région n'étaient pas enregistrés à la naissance et déplorant le fait que la majorité des pays ne possédaient pas de système universel et réactif d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil répondant aux normes et recommandations internationales, les ministres de la région ont proclamé la décennie 2015-2024 « *Décennie Asie-Pacifique de*

⁶ Cinquième Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, Note conceptuelle, Lusaka 14-18 octobre 2019, https://www.icivil.org/wp-content/uploads/2020/01/NOTE-CONCEPTUELLE_-FR.pdf

⁷ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Résolution 71/14, 2015, Annexe, <https://digitallibrary.un.org/record/3882356?ln=fr>

l'enregistrement et des statistiques de l'état civil». Les ministres ont prévu de concrétiser, dans un délai précis, leur vision partagée selon laquelle tous les habitants de la région bénéficieront de systèmes d'état civil universels et réactifs, facilitant l'exercice de leurs droits et promouvant la bonne gouvernance, la santé et le développement. Ils ont aussi approuvé le Cadre d'action régional sur l'enregistrement des faits d'état et les statistiques de l'état civil⁸ en vue d'accélérer et de cibler les efforts des gouvernements et des partenaires de développement visant à améliorer les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Ce cadre d'action vise la réalisation des objectifs suivants : l'enregistrement universel des faits d'état civil, en particulier des naissances ; la délivrance, pour toute personne physique, des actes légaux de naissance, de décès et relatifs aux autres faits d'état civil si besoin est, pour faire valoir son identité et les droits qui en découlent ; la production des statistiques exactes, complètes et à jour. Pour ce faire, un Groupe directeur régional pour l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil⁹ a été constitué afin de fournir aux États des orientations aux fins d'application du Cadre d'action régional. Il se réunit chaque année pour assurer le suivi des grandes étapes de mise en œuvre.

Parmi les pays asiatiques engagés dans une réforme d'ampleur de leurs systèmes d'état civil, le cas du Laos est particulièrement illustratif. Le Laos connaissait, en 2018, l'un des taux d'enregistrement des naissances à l'état civil les plus faibles de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), s'élevant à 39 % d'enregistrement total pour l'année¹⁰. Le gouvernement laotien a donc décidé de mettre en place un Plan stratégique national durant la période 2016-2025 intitulé « *Lao People's Democratic Republic Civil Registration and Vital Statistics Project* ». L'objectif visé consiste à établir un registre électronique de l'état civil dans tout le pays, et à améliorer la portée de l'enregistrement des événements de naissances et de décès. Ce projet d'investissement financier est mené par le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur du Laos, avec l'appui financier de la Banque mondiale. Il repose sur : le renforcement des équipements d'enregistrement de l'état civil par l'appui logistique en matériel informatique, en accès internet ainsi qu'en maintenance permettant la tenue de registres fiables, et (un enregistrement de l'état civil numérisé, sur l'ensemble du territoire en plusieurs phases. Une campagne de sensibilisation et de communication est également mise au point pour informer la population laotienne de l'importance que revêt l'enregistrement à l'état civil, pour ainsi générer une hausse des demandes d'enregistrement à l'état civil. Le suivi de ce projet et l'évaluation de son impact donneront lieu à des bilans annuels et semi-annuels, qui seront transmis aux parties prenantes afin d'adapter le projet aux nouvelles données recueillies. Enfin, la formation des membres du ministère de l'Intérieur et le recrutement d'un Bureau de coordination du programme national ont été décidés dans le cadre de ce Plan national, qui est toujours en cours en 2021.

8 *Ibid.*

9 Le Groupe directeur régional est composé des représentants de 22 États de la région et de 8 organisations impliquées dans la thématique.

10 Banque mondiale, *Lao PDR Civil Registration and Vital Statistics Project*, mars 2020, p.7,

<https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2020/03/30/lao-pdr-civil-registration-and-vital-statistics-project>

■ Principaux résultats issus de l'examen à mi-parcours (2021) de la Décennie Asie Pacifique de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil (2015-2024)¹¹

À mi-parcours, 44 pays de la région ont soumis un rapport dans lequel ils ont mis en exergue les activités déployées pour améliorer leur système d'état civil ainsi que les progrès accomplis. Après examen du Groupe directeur régional, il en ressort les éléments suivants :

- Les taux d'enregistrement des faits d'état civil ont augmenté dans toute la région et les écarts entre les pays se sont nettement réduits. Au Cambodge par exemple, le taux d'enregistrement des naissances est passé de 40 % en 2014 à 66 % en 2018. Toutefois, des différences subsistent entre les sous-régions, la situation étant plus mitigée en Asie du Sud et dans le Pacifique. En effet, malgré les progrès réalisés, la région compte encore environ 65 millions d'enfants de moins de 5 ans non enregistrés à la naissance¹² et 380 millions de personnes dépourvues d'identité juridique.
- Grâce à l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil, l'utilisation des registres pour l'établissement des statistiques se généralise dans la région : 31 pays déclarent désormais utiliser les registres de naissance et de décès pour établir des statistiques publiques. Cependant, si les taux d'enregistrement des décès progressent, ils demeurent insuffisants, témoignant du manque d'incitation à enregistrer les décès. Cela rend actuellement difficile l'utilisation des données d'état civil aux fins de suivi des incidences de la pandémie de COVID-19.

4. La mobilisation européenne

Avec l'informatisation et la mise en œuvre du traitement informatisé des données, le juge et/ou le législateur ont dû intervenir pour assurer la confidentialité et la sécurité de l'état civil.

À la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e, de nouvelles problématiques ont émergé, liées à l'évolution de la société, des mœurs et des modes de vie, concernant l'identité, la filiation, l'autorité parentale, l'adoption avec les conséquences à tirer du concubinage, du mariage entre personnes du même sexe, de la procréation médicalement assistée et des progrès de la bioéthique ou encore du transsexualisme et des conséquences de son admission, avec en corollaire, la question du respect du secret des origines.

► Le rôle de la jurisprudence

La cour de justice de Luxembourg a étendu sa jurisprudence sur la reconnaissance mutuelle des diplômes dans une décision du 7 mai 1991 aux actes d'état civil des autres États membres, avec une présomption de régularité sauf preuve contraire sérieuse. Cette jurisprudence oblige non pas uniquement à une reconnaissance de la force probante d'un acte d'état civil d'un État membre de l'UE mais bien à une reconnaissance de la situation au fond, avec obligation d'inscription sur les registres d'état civil de l'État d'accueil.

¹¹ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, 77^e session, 26-29 avril 2021, https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/ESCAP_77_6_F_1.pdf

¹² Cela représente 39 % des enfants de moins de 5 ans non enregistrés dans le monde.

Ensuite, depuis une dizaine d'années, la cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg élabore un corpus définissant des principes dans des domaines émergents pour l'état civil comme la gestation pour autrui ou encore le changement de sexe, avec toutes les conséquences que ces situations peuvent avoir sur l'identité, la filiation, l'adoption des enfants.

Ainsi, sur les questions posées par la gestation pour autrui, autorisée ou prohibée selon les législations, la cour européenne des droits de l'Homme a posé le principe dans les affaires « *Menesson contre France* » et « *Labassée contre France* » du 26 juin 2014 qu'au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, la circonstance que sa naissance à l'étranger ait pour origine une convention de gestation pour autrui prohibée par le code civil français ne peut, à elle seule, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de l'enfant, faire obstacle à la transcription de l'acte de naissance établi par les autorités de l'État étranger en ce qui concerne le père biologique de l'enfant ni à la reconnaissance du lien de filiation à l'égard de la mère d'intention mentionnée dans l'acte étranger. Cette jurisprudence a été suivie par la cour de cassation française dans ces mêmes affaires « *Menesson* » et « *Labassée* », dans des décisions rendues le 4 octobre 2019.

La cour a poursuivi son œuvre édictricière de jurisprudence dans un arrêt du 24 janvier 2017, « *Paradiso et Campanelli contre Italie* », dans lequel elle a considéré légitime la position des autorités italiennes consistant à affirmer que seul l'État était compétent en matière de reconnaissance du lien de filiation (qu'il soit biologique ou dans le cadre d'une adoption) et ce, afin d'assurer la protection des enfants, les requérants n'ayant en l'espèce aucun lien biologique avec l'enfant (né en Russie).

Sur la modification de la mention du sexe à l'état civil, dans une décision du 25 mars 1992 « *Botella c/ France* », la cour européenne des droits de l'Homme a, sur le fondement de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme garantissant le principe du respect dû à la vie privée, condamné la France pour avoir refusé à une personne transsexuelle le changement de la mention de son sexe dans son acte de naissance. La même année, la cour de cassation française, pour se conformer à cette décision, a opéré un revirement de jurisprudence, par deux arrêts rendus le 11 décembre 1992. Cette évolution jurisprudentielle a été consacrée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle qui a inséré dans le code civil quatre articles à la modification de la mention du sexe à l'état civil (articles 61-5 à 61-8 du code civil).

► Le rôle des institutions européennes

Au niveau des institutions de l'Union européenne, il est à noter que le livre vert du 14 décembre 2010 « *Moins de démarches administratives pour les citoyens : promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil* » a marqué le point de départ d'un mouvement vers la simplification des démarches pour favoriser l'émergence d'une vraie citoyenneté européenne.

L'une des sources de difficultés identifiées « *réside dans l'obligation pour les citoyens de présenter aux autorités d'un autre État membre des documents publics apportant la preuve requise pour le bénéfice d'un droit ou l'assujettissement à une obligation [...] documents administratifs, actes notariés, [...] actes d'état civil, comme un acte de naissance ou de mariage...[...]. Très souvent, ces documents ne sont pas acceptés par les autorités publiques d'un État membre, sans l'accomplissement de formalités administratives lourdes pour les citoyens* ». « *En outre, les actes d'état civil posent une question d'une autre ampleur qui tient non pas aux documents*

proprement dits, mais à leurs effets. Les actes d'état civil par lesquels l'autorité publique d'un État membre constate les principaux événements dont dépend l'état des personnes (naissance, mariage, décès) ne produisent pas nécessairement leurs effets dans un autre État membre. Chaque État membre applique en la matière ses propres règles et celles-ci sont très diverses d'un État à l'autre. Par exemple, une filiation paternelle établie dans un État membre à l'égard d'un enfant qui y est né ne sera pas nécessairement reconnue dans un autre État membre en raison de la divergence des règles nationales applicables à cette question».

Ces constats ont débouché sur une « Proposition de règlement visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'UE » qui a l'ambition de supprimer purement et simplement toute formalité préalable à la circulation de l'acte d'état civil, que celle-ci prenne la forme d'une légalisation, d'une apostille ou toute autre procédure de certification et propose, pour instaurer une coopération administrative efficace, une série de formulaires d'état civil multilingues, susceptibles d'être utilisés dans tous les pays de l'Union européenne¹³. Le défi de l'informatisation des actes d'état civil, de la sécurité des systèmes et de leur compatibilité, revêt actuellement une importance majeure dans les pays de l'Union européenne.

B. L'implication des organisations internationales

En sus des initiatives régionales précitées et de leurs traductions nationales, les organisations internationales, en particulier la Banque Mondiale et l'UNICEF, sont mobilisées. À cet égard, l'action de la Francophonie mérite d'être soulignée. Constatant en effet que la mauvaise organisation et gestion de l'état civil entravait à terme la gouvernance démocratique, des acteurs de la Francophonie institutionnelle se sont mobilisés, en fonction de leur expertise. Plus récemment, la Secrétaire générale de la Francophonie ayant inscrit l'état civil au rang des priorités de l'Organisation, les acteurs francophones favorisent une démarche intégrée et concertée en la matière.

1. La Banque mondiale et l'identité numérique pour tous en 2030

La Banque mondiale a lancé, en 2014, l'initiative Identification pour le développement (ID4D)¹⁴. Elle a pour but de soutenir les États dans les transformations de leurs systèmes d'identification numérique en apportant des connaissances et une expertise dans tous les secteurs, pour, à terme, fournir des moyens d'identification à environ un milliard de personnes qui n'en disposent pas. Cela implique des efforts dans des domaines très variés, tels que le développement numérique, la protection sociale, la santé, l'inclusion financière, la gouvernance, le genre et les questions numériques. Cette initiative offre un soutien conséquent pour atteindre la cible de développement durable 16.9¹⁵, et pour progresser dans la réalisation d'autres ODD, notamment l'élimination de la pauvreté, la réduction des inégalités, l'égalité des sexes ou une couverture sanitaire universelle. Les projets mis en place dans le cadre de cette initiative s'appuient sur les *Principes généraux sur l'identification*¹⁶.

¹³ Voir sur ce point « *Vers un état civil européen* » par Étienne Pataut, professeur à l'école de droit de la Sorbonne, France (2013).

¹⁴ ID4D, Banque mondiale, <https://id4d.worldbank.org/>

¹⁵ « *D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances.* »

¹⁶ *Principes généraux sur l'identification pour un développement durable : vers l'ère numérique*, Banque mondiale, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/423151517850357901-0190022018/original/webFrenchID4DIdentificationPrincipes.pdf>

Dans ce contexte, le Programme d'identification unique pour l'intégration régionale et l'inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI)¹⁷ est déployé depuis 2018. Il a pour objectif de garantir l'accès à tous les services publics essentiels pour toute personne présente sur le territoire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) indépendamment de sa nationalité, de sa citoyenneté ou de son statut juridique. S'élevant à plus de 395 millions de dollars, le Programme WURI a été inauguré en Côte d'Ivoire et en Guinée. En 2020, la Banque Mondiale a approuvé un financement complémentaire de plus de 270 millions de Dollars, de l'Association internationale de Développement (IDA), pour la deuxième phase du projet qui inclut le Bénin, le Burkina Faso, le Niger et le Togo. Le programme s'inscrit dans les réalités nationales, en aidant à renforcer les cadres juridiques et institutionnels et en établissant des systèmes d'identification de base. Le Togo par exemple recevra une aide de 72 millions de dollars¹⁸ pour poursuivre le projet d'identification nationale biométrique «e-ID Togo»¹⁹, décidé en 2018²⁰ et dont le renforcement avait été promis par le président Faure Gnassingbé durant la campagne électorale de 2020.

2. Le rôle prépondérant de l'UNICEF

Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) est une agence de l'Organisation des Nations unies (ONU) dédiée à l'amélioration de la condition des enfants dans le monde. À cet effet, l'UNICEF travaille activement à l'effectivité des droits reconnus dans la Convention internationale des droits de l'enfant, dont le droit à l'identité. C'est dans le cadre de son mandat que l'UNICEF s'est emparé de la thématique des enfants sans identité.

L'UNICEF mène des études, publie des rapports, réalise ses statistiques à partir d'enquêtes nationales représentatives menées auprès des ménages (cf. *Titre 3*). Sur le plan opérationnel, l'UNICEF mène des actions variées à travers le monde afin d'augmenter durablement les taux d'enregistrement des naissances et soutient en particulier :

- L'élaboration d'une législation appropriée et l'allocation d'un budget adéquat en menant un travail de plaidoyer auprès des États.
- La formation des acteurs de l'état civil, la constitution d'équipes itinérantes et leur insertion dans le système de santé.
- La sauvegarde des données recueillies.
- Des campagnes pour sensibiliser la population.
- L'enregistrement des enfants et des jeunes sans certificat de naissance, y compris dans le cadre des campagnes de vaccination.
- Le redéploiement de l'Administration de l'état civil et la remise en fonction des structures dédiées et après les conflits armés.

17 West Africa Unique Identification for Regional Integration and Inclusion (WURI) Program, Banque mondiale, <https://projects.banquemondiale.org/fr/projects-operations/project-detail/P161329>

18 Togo, La Banque mondiale en action, octobre 2020, p.44, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/939971530211345711/pdf/Togo-La-Banque-Mondiale-en-Action.pdf>

19 E-ID Togo, Ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale du Togo, <https://numerique.gouv.tg/projet/e-id-togo/>

20 «Togo : chaque individu sera doté d'un numéro d'identification biométrique unique», Portail officiel de la République togolaise, avril 2018, <https://www.republiquetogolaise.com/securite/1904-1759-togo-chaque-individu-sera-dote-d-un-numero-d-identification-biometrique-unique>

■ La campagne « Mon nom est personne »²¹

En 2020, l'UNICEF et l'Union africaine ont lancé la campagne « Mon nom est une personne », une initiative conjointe visant à promouvoir le droit de chaque enfant en Afrique à une identité légale, renforçant ce faisant leur accès à la justice. Cette campagne appelle les gouvernements et autres parties prenantes impliquées dans l'état civil à accélérer la mise en œuvre et la duplication des bonnes pratiques pour fournir aux enfants une identité légale.

3. La Francophonie institutionnelle et ses réseaux

► La mobilisation de l'OIF et des Réseaux institutionnels de la Francophonie

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) s'est mobilisée en faveur de la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone au début des années 2010. Cette mobilisation était initialement motivée par les difficultés rencontrées lors de l'accompagnement des États et gouvernements membres dans l'audit de leurs fichiers électoraux, mettant en exergue les insuffisances relatives à l'identification, à l'enregistrement des électeurs et à la constitution des listes électorales, partiellement liées à l'absence ou à la mauvaise tenue des registres d'état civil. De nombreuses actions ont ainsi été menées, et ce en synergie avec plusieurs Réseaux institutionnels et acteurs de la Charte de la Francophonie :

- Plaidoyer auprès des autorités nationales dans le cadre de séminaires organisés conjointement par l'OIF et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).
- Renforcement des capacités auprès des acteurs nationaux de l'état civil à travers un atelier technique organisé en 2016 sur le thème « Les registres d'état civil et les élections en Afrique » dont les résultats et les recommandations ont conduit au déploiement d'une mission d'évaluation des besoins en Guinée (2016) et au Niger (2017) ainsi que d'une mission d'appui en Côte d'Ivoire menée en partenariat avec l'Association du Notariat francophone (ANF).
- Valorisation des bonnes pratiques et mise à disposition d'outils inédits tels que le « *guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelle* » élaboré en 2014.
- Sensibilisation du grand public au moyen d'ateliers techniques et de séminaires d'experts organisés en 2016 et 2017, ou encore de la production et de la diffusion en 2017 d'un grand reportage intitulé « *Enfants fantômes : un défi pour l'Afrique* ».

Depuis 2019, l'état civil est devenu une priorité phare de l'OIF²² mettant l'accent sur l'enregistrement universel des naissances et l'accès aux droits qui en découle. Cette priorité doit servir un objectif central : rassembler et coordonner la mobilisation de tous les acteurs francophones

²¹ UNICEF, « La campagne 'Mon nom est personne' » : changer la donne en garantissant à tous les enfants africains l'accès à une identité légale », juin 2021, <https://www.unicef.org/wca/fr/communiqu%C3%A9s-de-presse/la-campagne-%C2%AB-mon-nom-est-personne-%C2%BB-changer-la-donne-en-garantissant-%C3%A0-tous>

²² En octobre 2019, lors du Conseil permanent de la Francophonie, la Secrétaire générale a mis l'accent sur une approche intégrée et concertée en matière d'état civil, basée sur trois volets d'intervention : la poursuite de la mobilisation politique et du plaidoyer de haut niveau, le renforcement des capacités des acteurs et le partage de bonnes pratiques francophones dans le domaine ainsi que la sensibilisation des populations locales.

impliqués sur le sujet autour d'actions conjointes afin de renforcer l'impact des initiatives francophones en la matière. Plusieurs actions ont ainsi été initiées depuis 2020, en particulier :

- La mise en œuvre d'un projet pilote « *Pour des enfants francophones reconnus et détenteurs de leur acte d'état civil* » en appui à la Direction générale de l'état civil du Niger,
- L'élaboration du présent guide pratique dédié à la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone, refonte de celui de 2014.

► L'action de l'Association internationale des Maires francophones (AIMF)

L'Association internationale des Maires francophones (AIMF) s'est engagée, dès les années 1990 et jusqu'en 2010, dans la mise en œuvre de programmes dédiés au renforcement de l'état civil dans l'espace francophone, en étant notamment précurseur en matière d'informatisation des systèmes d'état civil. Ainsi, en 2010, 55 villes de 21 pays avaient bénéficié de l'appui de l'AIMF. L'action de l'AIMF fut mise en œuvre tant au niveau national qu'au niveau local, en soutien aux États et aux villes membres de l'AIMF dans leurs programmes et projets de modernisation de l'état civil. La mobilisation de l'AIMF visait ainsi plusieurs objectifs pour la satisfaction desquels de nombreuses activités ont été déployées :

- L'informatisation des systèmes d'état civil, notamment à travers un partenariat développé avec les villes membres de l'AIMF.²³
- L'amélioration du fonctionnement de l'état civil, notamment à travers l'organisation des conférences dans le cadre de l'observatoire de l'état civil²⁴ mis en place par l'AIMF dès 2002 en vue de mutualiser les expériences, de favoriser le partage d'expertise et de formuler des recommandations concrètes ; la sensibilisation des populations pour systématiser les déclarations des faits d'état civil via l'élaboration de supports pédagogiques tels que le « *guide du citoyen* » rédigé en collaboration avec UNICEF (2008) ou une bande dessinée (2008) qui explicite le rôle de chaque acteur dans le cadre d'une déclaration de faits d'état civil ; la formation des personnels et l'accompagnement à la réorganisation des services d'état civil.
- La création des conditions d'une appropriation de la thématique de l'état civil par les États afin qu'elle devienne un axe majeur de développement, notamment à travers l'organisation de séminaires nationaux sur l'état civil pour définir les axes stratégiques des plans d'actions des gouvernements sur la question.

L'AIMF a développé un réseau national de coopération entre les villes qui facilite la diffusion des savoir-faire, les transferts de technologie, et le déploiement du système d'informatisation de l'état civil vers d'autres villes. En Tunisie, tout en disposant d'un système bien spécifique et personnalisé, chaque ville (Monastir, Sousse et Sfax) a tenu compte de l'ossature du projet pilote visant à moderniser les services de gestion de l'état civil de la ville de Tunis. La capitale

²³ En 2010, 55 villes de 21 pays avaient bénéficié de l'appui de l'AIMF pour opérationnaliser un système informatisé de gestion de l'état civil. À cet égard, l'AIMF a fourni un accompagnement d'ensemble mêlant : études de faisabilité des opérations prévues, appui financier au développement d'un logiciel informatique de gestion des services d'état civil (en partenariat avec la société tunisienne « SIDES », et dans une moindre mesure, en partenariat avec des sociétés locales pour le développement d'un logiciel propre), installation du logiciel informatique, des infrastructures et des équipements nécessaires, formation des agents de l'état civil à l'exploitation du logiciel et suivis réguliers du système informatisé par des experts locaux de l'AIMF.

²⁴ Chaque conférence portait sur une thématique bien précise, en lien avec l'état civil, et regroupait des experts techniques, des bénéficiaires, des élus locaux, des représentants de la société civile, des autorités traditionnelles et des ministères concernés (santé, justice, Administration territoriale, etc.).

tunisienne a même accueilli en formation les stagiaires de villes « secondaires » (Monastir). C'est un réel exemple de coopération décentralisée. Au Maroc aussi, ce même esprit de coopération a prédominé. Ce sont les « personnes ressources » de l'état civil de Casablanca qui ont participé à l'informatisation des services de Marrakech et de Meknès.

► L'action de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

Consciente du rôle majeur que peuvent jouer les parlementaires, l'APF s'est très tôt saisie du sujet et a progressivement fait de l'établissement d'un état civil fiable, gratuit et universel une de ses priorités stratégiques. L'APF œuvre notamment à la sensibilisation des acteurs politiques à travers :

→ *Les travaux de ses Commissions et réseaux parlementaires :*

Ainsi, en 2013, l'APF a initié un travail de réflexion sur le lien entre l'état civil et la démocratie avec la publication d'un rapport rédigé par Michèle André, sénatrice française. En 2015, l'APF a adopté à Berne une résolution sur les enfants sans identité recommandant aux États et gouvernements membres de la Francophonie de garantir l'établissement d'un état civil public ouvert à tous sans discrimination et d'assurer la gratuité de l'enregistrement des naissances²⁵. Par la suite, l'APF a poursuivi sa réflexion en articulant la question de l'état civil, non plus seulement à la démocratie, mais plus largement aux droits fondamentaux. À cet égard, l'APF a adopté à Abidjan en 2019, une résolution mettant en exergue les conséquences du non-enregistrement à l'état civil sur l'éducation.

Surtout, l'APF a adopté, lors de sa session plénière d'Abidjan en juillet 2019, une loi-cadre relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances (cf. *Titre 1, Chapitre I*) ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité. Ce texte a pour objectif de mettre à disposition de l'ensemble des parlements francophones qui le souhaitent, un cadre juridique posant les bases d'une organisation solide et efficace de l'état civil. À l'heure actuelle, la loi-cadre est utilisée comme outil de plaidoyer auprès des parlements francophones pour rendre l'enregistrement des naissances obligatoire dans ses États membres. Elle constitue un modèle en matière d'état civil.

Parallèlement, l'APF s'est engagée, au sein de son Cadre stratégique 2019-2022, à faire de l'espace francophone le premier espace mondial à « zéro enfant sans identité ».

→ *L'échange d'informations et le partage d'expériences*

Certains des séminaires d'informations et d'échange organisés par l'APF depuis 1994 sont spécifiquement dédiés à la question de l'état civil, ainsi par exemple, celui de Niamey en 2017.

L'APF organise en outre des ateliers et des conférences en la matière, à l'instar du colloque organisé le 8 avril 2015 à l'initiative de la députée française Laurence Dumont et en partenariat avec l'Association du Notariat francophone (ANF) et l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) sur le thème des enfants sans identité.

Enfin, les parlementaires de l'APF participent à des ateliers et des conférences organisées par des organisations partenaires afin de donner davantage de visibilité à la thématique

²⁵ L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Résolution sur les enfants sans identités, Berne, Suisse, 7-10 juillet 2015, http://apf-francophonie.org/doc.html?url=IMG%2Fpdf%2F2b.cap-resolution_enfants_sans_identite.pdf&titre=R%C3%A9solution+sur+les+enfants+sans+identit%C3%A9

et de mettre en lumière la plus-value parlementaire francophone pour la consolidation de l'état civil.

→ *Des actions de communication :*

L'APF s'implique enfin dans des actions de communication à grande échelle. Par exemple, en 2020 et à l'occasion de la journée mondiale de l'enfance, l'APF s'est associé à la baladodiffusion « Place du Palais Bourbon », le podcast dédié à connecter élus et citoyens, pour diffuser un épisode spécialement consacré à la situation des enfants sans identité²⁶.

► **Regards de femmes**

Au titre des initiatives visant à promouvoir le partage d'information et d'expertise en matière d'état civil, il est également utile de mentionner la plateforme numérique dédiée à l'état civil élaborée par *Regards de femmes*²⁷. Cette plateforme numérique permet de sensibiliser efficacement et gratuitement un large panel d'acteurs, plus particulièrement les associations locales et les services d'état civil à travers le monde. En présentant notamment les bonnes pratiques et les actions mises en œuvre dans des zones rurales, des zones de conflits ou concernant des minorités ethniques, elle est particulièrement utile à la promotion des mécanismes de facilitation d'enregistrement universel des naissances, y compris par les femmes.

■ **Une plateforme « mondiale » – Le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil**²⁸

Fondé en 2015, le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), a été transféré en 2021 par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) canadien, au Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP). En accueillant le Centre d'excellence, le FNUAP vise à étendre la portée de son expertise et des outils à davantage de pays.

Le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC constitue un pôle de connaissances mondiales en la matière ; il vise à faciliter l'accès aux normes, aux outils, aux données de recherche ainsi qu'aux bonnes pratiques recensées à l'échelle mondiale voulant développer, renforcer et élargir leur système national d'enregistrement des déclarations d'état civil, ainsi qu'à améliorer l'établissement des statistiques en la matière. Pour ce faire, le Centre d'excellence sur les ESEC soutient les recherches destinées à relever les défis liés à la mise en œuvre et au renforcement des systèmes ESEC dont il assure la diffusion des données et des recommandations. Il collabore avec les principales parties prenantes du domaine des systèmes ESEC lors d'événements dans le monde entier, et apporte un soutien technique aux pays engagés dans la consolidation de leur système ESEC, en renforçant les capacités des institutions et des exécutants locaux.

²⁶ <https://play.acast.com/s/place-du-palais-bourbon/lesenfantssansidentite>

²⁷ <https://www.regardsdefemmes.fr/>

²⁸ <https://systemesec.ca/>

Chapitre III

DES DÉFIS PERSISTANTS À RELEVER

Plus d'un milliard de personnes à travers le monde ne peuvent pas prouver officiellement leur identité¹. Ce problème touche environ 237 millions d'enfants ne disposant pas d'acte de naissance, dont 166 millions qui n'ont pas été enregistrés à la naissance². Plus particulièrement, 50 % des enfants africains n'ont pas d'identité légale³ et, selon les données de l'observatoire Pharos, l'Afrique francophone compterait environ 90 millions d'enfants sans état civil, invisibles au regard de la loi et mécaniquement privés de leur accès aux droits. S'il s'agit d'un phénomène difficile à évaluer, il est en revanche possible d'en identifier les causes, qui sont multiples et liées non seulement à des défis structurels (A) mais également à un contexte sociopolitique hostile (B).

A. Les défis structurels

Des cadres juridiques inadaptés aux réalités locales, tout comme l'insuffisance des moyens déployés, sont au titre des premiers défis auxquels il s'agit de répondre en vue de permettre l'enregistrement universel des naissances et partant, la consolidation de l'état civil.

1. Des cadres juridiques inadaptés

Malgré les engagements contractés dans le cadre du droit international, certains États ne disposent pas de lois spécifiques à l'état civil ou n'ont toujours pas adopté de lois prescrivant l'enregistrement gratuit et universel des naissances. Pour d'autres, les textes qui régissent la matière sont obsolètes, disparates ou inadaptés aux réalités actuelles. Cela a également un impact sur la fiabilité des statistiques produites. Il peut aussi être fait mention des inégalités entre les hommes et les femmes face à la possibilité de déclarer leurs enfants. Dans certains pays en effet, les mères sont juridiquement privées de cette capacité.

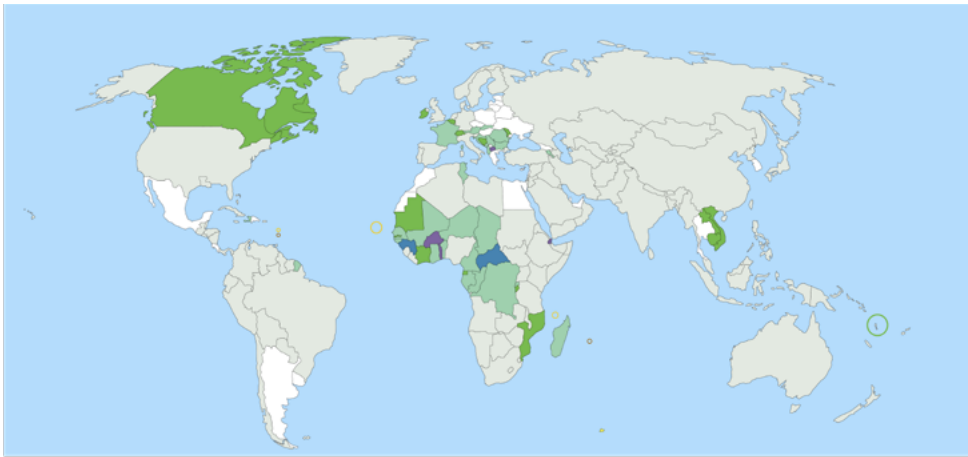
En outre, de nombreux cadres juridiques souffrent d'une mise en œuvre trop centralisée ou insensible aux habitudes culturelles. Il en va notamment ainsi lorsque les autorités traditionnelles et les institutions coutumières sont exclues des stratégies de réforme à l'œuvre. Le défaut de mécanisme de suivi et de contrôle des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil affecte également l'efficacité de certaines législations nationales.

1 Banque mondiale, série de données ID4D (Identification for Development), édition 2017, https://id4d.worldbank.org/sites/id4d/files/2021-10/2017_ID4D_Annual_Report.pdf

2 UNICEF, *Birth Registration for every child by 2030*, 2019, <https://www.unicef.org/media/62981/file/Birth-registration-for-every-child-by-2030.pdf>

3 UNICEF, « Pour un enregistrement gratuit et universel en Afrique », 2021, <https://www.unicef.org/wca/fr/recits/pour-un-enregistrement-des-naissances-gratuit-et-universel-en-afrique>

Les coûts d'enregistrement des naissances à l'état civil dans l'espace
(septembre 2021) – Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)



2. Des moyens insuffisants

En l'absence d'efforts et d'investissements substantiels visant à renforcer le système d'état civil, les services compétents manquent souvent du capital humain et matériel nécessaires à la réalisation de leur mission. Les faibles budgets consacrés privent notamment les acteurs de l'état civil des formations qui leur permettraient d'assurer plus efficacement l'enregistrement des faits d'état civil et la production des statistiques dans ce domaine. À cet égard, le renforcement des capacités des responsables locaux, par une meilleure formation sur les lois et les procédures applicables, et par l'obtention des outils de travail nécessaires à la solution des problèmes auxquels ils sont confrontés, constitue un défi majeur. Les faibles niveaux de rémunération, en affectant le degré de motivation des acteurs, sont également susceptibles de fragiliser la qualité des services et la fiabilité de l'état civil.

L'insuffisance des ressources allouées affecte aussi la capacité des États à assurer le maillage territorial des services d'état civil. Or, il est essentiel, pour le bon fonctionnement des systèmes d'état civil, de faciliter l'accès des populations aux centres d'enregistrement et de limiter leur engorgement. La multiplication des bureaux d'état civil et leur proximité aux domiciles des administrés doivent encore être pensées en vue d'assurer, au mieux, la liaison entre la naissance de l'enfant et son enregistrement. À cet égard, la présence de bureaux d'enregistrement au sein des structures de santé et notamment, auprès des services de maternité, est essentielle pour enregistrer les enfants dès la naissance. Actuellement, dans certaines régions rurales, l'accès à l'état civil est rendu particulièrement difficile, en raison notamment, de l'éloignement des populations des centres d'enregistrement et du manque d'infrastructures et de transports en commun. Or, la distance entre le lieu de naissance et bureau d'état civil le plus proche peut

constituer un obstacle, ou être inadaptée à la situation des parents, sans compter les délais d'enregistrement. Le sous-financement public peut se traduire en outre par une augmentation du coût financier assumé par les familles pour l'enregistrement de leurs enfants à la naissance, notamment à travers les droits d'enregistrement imposés par certains pays et les frais exigés pour l'enregistrement tardif des naissances ou l'obtention de l'acte de naissance.

À ces difficultés s'ajoutent des déficiences organisationnelles et un sous-équipement chronique des services d'état civil. En effet, ces derniers manquent fréquemment du matériel administratif et informatique nécessaire. Le défaut de matériel est dès lors susceptible d'entraîner des erreurs de saisie et des retards dans la délivrance des actes et fait peser un risque sur la conservation des registres, avec l'impossibilité de reconstituer les fichiers détériorés ou perdus. Le risque de falsification des actes d'état civil s'en trouve également augmenté. En effet, l'absence de numérisation des actes d'état civil dans des fichiers sécurisés peut favoriser l'altération des actes ou encore l'usage frauduleux de l'identité d'une autre personne.

■ Des difficultés amplifiées en temps de crise

Qu'elles soient politiques, sécuritaires, sanitaires, environnementales, économiques ou alimentaires, les crises ont un impact significatif sur le recours à l'enregistrement des naissances et la conservation des actes d'état civil, dès lors qu'elles sont susceptibles d'entraîner des déplacements importants de population.

Plus particulièrement, les conflits armés et la progression de la menace terroriste dans certains territoires mettent assurément en péril la continuité des services d'état civil. En effet, de tels phénomènes entraînent souvent l'endommagement, le pillage ou la destruction des structures administratives territoriales par les groupes armés et terroristes, affectant alors le fonctionnement des services concernés. Les situations de crise sécuritaire provoquent également le déplacement soudain des populations et la perte de leurs documents d'état civil, avec l'impossibilité de reconstituer les actes perdus, soit que les registres ont été détruits, soit que les zones ne sont plus accessibles.

Récemment, la pandémie de COVID-19 a révélé l'impact que les crises sanitaires sont susceptibles de produire sur les systèmes d'état civil. Selon une enquête menée en mars 2020 par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique auprès de 54 pays africains (étant précisé que 34 services d'état civil nationaux ont répondu à l'enquête), la pandémie aurait touché plus de 75 % des bureaux d'état civil dont les services ont été soit perturbés soit interrompus, entraînant des effets à court et à long terme sur les droits des personnes. Des recherches ont par la suite mis en exergue la forte baisse des enregistrements des faits d'état civil dans certains pays, en raison notamment des confinements mis en place au niveau national, et pour lesquels une régularisation n'est pas garantie.⁴

⁴ Le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et le Secrétariat du Programme pour l'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique, Document de synthèse « Les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'Afrique : comment les systèmes d'état civil ont soutenu une réponse d'urgence », p.4, https://systemesec.ca/sites/default/files/assets/images/CRVS_Webinar_Synthesis_f_WEB.pdf.

B. Un contexte sociopolitique hostile

Les paramètres sociaux, culturels et politiques sont également déterminants du bon fonctionnement et de la fiabilité de l'état civil.

1. Les paramètres culturels et l'impact des traditions communautaires

Les systèmes d'état civil, même bien établis, sont difficilement opérationnels lorsque les réalités culturelles et les habitudes communautaires ne sont pas suffisamment prises en compte. Dans certaines communautés d'Afrique francophone, la période suivant la naissance de l'enfant fait l'objet de rites particuliers, dont l'organisation et la durée ne permettent pas aux parents de procéder, immédiatement à l'enregistrement de leurs enfants. Il en va par exemple ainsi des processus traditionnels entourant l'attribution du nom qui mènent régulièrement au-delà du délai légal d'enregistrement des naissances, par conséquent inadapté aux habitudes culturelles. À cela s'ajoutent des croyances qui fondent ou renforcent la méfiance des parents à enregistrer leur nouveau-né.

Le défaut d'information et de sensibilisation des populations constitue encore un obstacle de taille à l'enregistrement des naissances. En effet, les parents ne sont pas toujours conscients de l'importance de l'état civil pour leurs enfants et méconnaissent très souvent les procédures. Ce retard est souvent lié, dans certaines zones rurales d'Afrique francophone, à un taux élevé d'analphabétisme ou à un déficit d'information de la part des autorités compétentes.

L'enregistrement des naissances peut enfin souffrir d'une certaine distanciation des populations à l'égard de l'Administration. Par exemple, des enquêtes menées en 2017 par la Plateforme de la société civile pour l'enfance et les OSC de Madagascar auprès des usagers (cf. *Titre 2, Chapitre I*) ont montré que l'intimidation ressentie par la population malagasy vis-à-vis de l'Administration constitue un facteur du défaut de déclaration des naissances.

De plus, il est à noter la méfiance de certaines communautés s'agissant des registres d'état civil, souvent alimentée par l'histoire des conflits ethniques et religieux. En Europe centrale et orientale par exemple, les communautés roms ont moins recours à l'enregistrement des naissances et l'on peut y voir les traces mémorielles des politiques d'identification et d'extermination à l'œuvre pendant la Seconde Guerre mondiale.

2. La volonté politique

L'état civil, en tant que système d'établissement et d'authentification de l'identité des citoyens, relève de la compétence exclusive de l'État. Aucune politique, aucun plan de modernisation ne peut aboutir dans ce domaine sans l'implication et l'engagement soutenu des autorités nationales au plus haut niveau.

Or, le droit à l'identité n'est pas toujours reconnu comme une priorité politique en dépit de son importance en tant que droit de l'Homme et de son caractère fondamental pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques. Dans de nombreux pays, l'on relève en effet une implication insuffisante, voire parfois un certain désintérêt des pouvoirs en place dans la recherche et la mise en place de politiques appropriées en réponse au non-enregistrement des faits d'état civil.

Même dans des contextes où les gouvernements expriment officiellement leur volonté d'œuvrer en faveur de l'état civil, les moyens déployés à cet effet ne sont pas à la hauteur des intentions et des attentes des populations. Par conséquent, les efforts nationaux observés dans certains pays francophones ciblent essentiellement les centres urbains.

Il est urgent et impératif que les pouvoirs publics prennent la mesure des enjeux liés à l'état civil et s'engagent concrètement en faveur de sa consolidation, en y consacrant tous les moyens d'y parvenir, en lien avec un plan d'action réaliste et adapté aux réalités socioculturelles et infrastructurelles locales.

Titre 3

OUTILS ET PROCÉDÉS POUR UNE MODERNISATION DE L'ÉTAT CIVIL

Les États membres de l'OIF ont réalisé des progrès notables au cours des quinze dernières années en matière d'enregistrement des faits d'état civil. Cela se traduit par une tendance générale à l'adoption des plans stratégiques visant à moderniser et à renforcer les dispositifs juridiques ainsi que les Administrations qui en ont la charge (cf. *Titre 1, Chapitre II*). Cependant, en dépit des efforts consentis, de nombreux pays font encore face à des défis majeurs, à la fois juridiques et opérationnels, entravant la possibilité d'un enregistrement systématique et universel des faits d'état civil, et en particulier des naissances. C'est en tenant compte de ces défis que le présent guide se propose de rechercher et de rassembler, à l'usage des acteurs nationaux et des partenaires internationaux impliqués, des outils de nature à favoriser et à accélérer la modernisation de l'état civil.

Celle-ci passe par cinq principaux chantiers qu'il convient d'entreprendre, sinon simultanément, du moins dans le cadre d'une démarche d'ensemble : l'amélioration du cadre juridique et organisationnel de l'état civil (*Chapitre I*), la protection des données personnelles de l'état civil (*Chapitre II*), l'informatisation (*Chapitre III*), la formation et la sensibilisation des acteurs (*Chapitre IV*), la mise en place de procédures de régularisation des personnes sans identité (*Chapitre V*).

Chapitre I

L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ÉTAT CIVIL

Le premier volet de la modernisation de l'état civil consiste à mettre en œuvre les moyens permettant l'enregistrement universel et systématique des faits d'état civil sur l'ensemble du territoire national. Il est en effet essentiel que les systèmes d'état civil aient rapidement la capacité d'enregistrer toutes les naissances survenues sur tout le territoire national, sans distinction de sexe, de religion, de groupe ethnique ou de condition sociale, mais également de délivrer les actes authentifiant ces faits. Dans cette perspective, il est nécessaire de procéder à une évaluation préalable du système d'état civil existant (A) et d'entreprendre, par suite, deux grands chantiers : la rénovation et la mise en ordre du corpus juridique de l'état civil (B) ainsi que la redynamisation de l'Administration chargée de l'état civil (C).

A. L'évaluation du système existant

Les différents systèmes d'état civil étant plus ou moins développés selon les pays, il est nécessaire de procéder, préalablement à toute révision du système d'état civil, à une évaluation de l'appareil existant afin d'en identifier les faiblesses et d'y répondre en adoptant les mesures adaptées, y compris dans le cadre d'un plan stratégique (cf. *Titre 1, Chapitre II*). Ces évaluations peuvent prendre diverses formes.

1. Enquêtes à indicateurs multiples

Des enquêtes nationales peuvent être menées auprès des ménages avec l'appui des partenaires techniques et financiers internationaux, notamment l'UNICEF¹, sur plusieurs indicateurs tels que l'enregistrement des naissances, la santé maternelle et infantile, l'éducation, les revenus du ménage, la situation géographique, etc. En recoupant les données collectées, ces enquêtes peuvent aider à identifier les principaux obstacles à l'enregistrement des faits d'état civil rencontrés par les ménages et ainsi permettre de mieux cibler les axes d'intervention.

Par exemple, l'enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS) réalisée par l'UNICEF en Mauritanie en 2015² a révélé deux principales corrélations entre la situation économique et sociale des ménages et le taux d'enregistrement des enfants à la naissance. La première a trait aux capacités économiques des familles, l'enquête ayant établi que dans les ménages les plus pauvres, les enfants sont deux fois moins susceptibles d'être enregistrés que ceux vivant dans les ménages les plus riches (46 % contre 91 %). La seconde a trait au niveau d'instruction de la mère, la proportion passant de 57 % chez les enfants de mère sans instruction à 89 % chez les enfants dont la mère a un niveau d'instruction secondaire ou supérieur. En outre, pour 13 % des enfants non enregistrés à la naissance, les parents ont évoqué l'éloignement des centres d'enregistrement. Ces résultats sont des indicateurs clés des efforts à fournir en vue d'améliorer

1 Depuis 1995, l'UNICEF mène un programme international d'enquêtes par grappes à indicateurs multiples (MICS) réalisées auprès des ménages.

2 UNICEF, Rapport final, Mauritanie, Enquête par grappes à indicateurs multiples MICS 2015, mars 2017, p. 219, <https://www.unicef.org/mauritania/rapports/enqu%C3%AAtes-par-grappes-%C3%A0-indicateurs-multiples-2015>

l'enregistrement universel des naissances en travaillant, en priorité, à la suppression des coûts directs et/ou indirects de l'enregistrement pour les ménages et à la sensibilisation des familles, en particulier des mères.

2. Évaluation exhaustive des systèmes ESEC

Effectuée dans plus de 30 pays africains, l'évaluation exhaustive prend en compte les principaux aspects des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil : cadre juridique et réglementaire, pratiques en matière d'enregistrement, compilation et utilisation des données relatives à l'état civil. Cette évaluation étudie et examine ainsi la fonctionnalité du système, identifie les thématiques prioritaires et formule des recommandations, sous la forme d'une feuille de route.

■ Évaluation des systèmes ESEC au Rwanda en 2016³

En 2016, le Rwanda a ainsi procédé à une évaluation exhaustive de son système ESEC. Pour ce faire, des entretiens sur le terrain ainsi que des recherches documentaires pour étudier le processus de cartographie des événements vitaux ont été menés. Les chaînes de valeur des institutions clés du système ont été également compilées.

Il a été recommandé, entre autres, pour améliorer les systèmes à un coût raisonnable, d'améliorer l'environnement législatif en ce qui concerne les naissances et les décès afin de l'adapter aux normes internationales, de mettre en place un mécanisme de coordination institutionnel approprié qui rassemble les principales parties prenantes du système de l'état civil et des statistiques de l'état civil, de restructurer les institutions clés en réorganisant les fonctions et les responsabilités, de réorganiser les processus opérationnels de l'enregistrement notamment en favorisant l'informatisation plutôt que l'enregistrement sur papier ou encore en enregistrant les causes de décès pour permettre de récolter des données fiables pour prendre les mesures appropriées.

Toutes les conclusions et recommandations de cette évaluation ont été prises en compte ensuite pour l'élaboration du Plan stratégique 2017-18 2021-22 pour l'amélioration des systèmes du Rwanda⁴.

3. Cadre d'évaluation ESEC

Développé en 2021 par la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEA), le Centre d'excellence pour les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) et Bloomberg Philanthropies Data for Health via Vital Strategies, le Cadre d'évaluation ESEC (cf. *Titre 1, Chapitre II*) vise à transformer la façon dont les pays conçoivent leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques. Ce cadre offre aux États des outils pour examiner leur système, identifier les lacunes et déterminer les domaines perfectibles.

Ce cadre se décline en 3 étapes : (i) une évaluation du système par un autoexamen de l'État pour identifier les aspects qu'il souhaite améliorer, (ii) l'élaboration d'un plan d'action stratégique

³ National Institute of Statistics of Rwanda, *Rwanda Civil registration and vital statistics systems Comprehensive assessment Final report*, 2016, <https://www.statistics.gov.rw/publication/rwanda-civil-registration-and-vital-statistics-crvs-systems-0>

⁴ National Institute of Statistics of Rwanda, *Civil Registration and Vital Statistics Systems of Rwanda National Strategic Plan 2017/18–2021/22*, <https://statistics.gov.rw/publication/crvs-national-strategic-plan>

et (iii) la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation qui permet d'identifier les nouvelles difficultés en cours du processus, et sur lesquelles l'État pourra revenir au cours d'un second cycle. Le cadre d'évaluation ESEC part du constat que les systèmes d'état civil évoluent perpétuellement et qu'ils doivent donc être réévalués constamment. Cet autoexamen, suivi de mesures concrètes, peut donc être réalisé à tout moment et se focaliser sur certains indicateurs uniquement, avec la possibilité d'en élargir le champ ultérieurement, en procédant par étape.

■ Les avantages du Cadre d'évaluation ESEC

- Une grande flexibilité permettant une adaptation de l'évaluation en temps réel,
- Une identification continue des problèmes permettant une adaptation à l'évolution des systèmes (les difficultés détectées au fur et à mesure pourront ainsi être intégrées au prochain cycle),
- Une approche pluripartite : il s'agit alors de définir le rôle et la responsabilité de chacun tout au long du processus,
- Une appropriation par les États, qui sont les premiers acteurs de l'évaluation et des améliorations proposées.

4. Le recours à la société civile et aux autorités locales

Pour garantir le caractère exhaustif de ce travail d'analyse du système, il est essentiel d'associer la société civile, les autorités traditionnelles et l'Administration locale. Leur travail quotidien auprès des populations et leur connaissance fine des réalités du terrain facilitent l'identification et la prise en compte des principaux obstacles et difficultés à l'enregistrement systématique des faits d'état civil. Le fait qu'elles soient associées à l'évaluation du système, puis dans un second temps, à la modernisation du cadre juridique, est ainsi primordial pour répondre de manière éclairée à ces obstacles locaux. Des consultations publiques peuvent ainsi être organisées et une participation directe des familles à cet exercice d'évaluation peut également être envisagée, notamment afin d'identifier les axes d'intervention nécessaires à la mobilisation des familles dans l'enregistrement des faits d'état civil.

Par exemple, la Plateforme de la société civile pour l'enfance (PFSCE) à Madagascar a publié, en juillet 2017, un rapport d'étude ayant pour objectif principal de vérifier l'efficacité de la législation nationale à assurer l'accès au droit à l'identité. À cet effet, la PFSCE a établi un partenariat avec les organisations de la société civile (OSC) qui ont apporté leur contribution en allant sur le terrain pour récolter les données réelles dans les différentes provinces de Madagascar. Ces études ont permis de mettre en lumière de nombreuses difficultés et insuffisances concernant l'enregistrement des naissances.

■ Facteurs du défaut de déclaration et d'enregistrement des naissances relevés sur le terrain par les OSC de Madagascar⁵

- **Facteurs structurels**
 - Problèmes législatifs : statut non défini de la matrone (accoucheuse traditionnelle qui n'est toutefois pas habilitée à dresser le certificat d'accouchement exigé pour la déclaration de naissance) ; mauvaise application de la loi par les organes compétents en matière d'état civil (par exemple, défaut de déclaration systématique des naissances à la charge des hôpitaux, ou encore, dans les localités éloignées des centres d'état civil, le non-respect par certains chefs Fokontany⁶ de leurs obligations de déclaration des naissances).
 - Difficultés de l'accès aux services publics de l'état civil : frais de procédures à la charge des usagers non déterminés (ce qui alimente le traitement inégalitaire et la corruption, démotivant les usagers à déclarer à temps les naissances ou à demander des jugements supplétifs).
 - Insuffisances des moyens structurels, tant du matériel que des infrastructures (y compris des infrastructures hospitalières).
- **Facteurs sociaux**
 - Prévalence de l'accouchement en dehors des centres hospitaliers (accouchement à domicile assisté par les matrones).
 - Méconnaissance par le public de la loi sur les procédures applicables à l'enregistrement des naissances (défaut de vulgarisation), ce qui empêche notamment de procéder à la déclaration dans les délais légaux.
 - Crainte de la population à l'égard de l'Administration et des tribunaux, avec des incidences sur la déclaration de naissance ou la requête en jugement supplétif.
- **Facteurs familiaux**
 - La pauvreté, la majorité des personnes sans acte de naissance étant issue des milieux défavorisés (le coût élevé de la procédure de déclaration et de demande de jugement supplétif, les allers-retours incessants causés par l'éloignement des centres de déclaration de naissance ou les tribunaux, la lenteur administrative ou même l'imprécision des procédures à suivre sont autant de facteurs décourageants).
 - Les situations de rupture familiale et de monoparentalité.

De nombreuses difficultés avaient déjà été relevées par d'autres évaluations, mais elles sont complétées par certains constats dressés par la société civile. Dans son rapport d'étude et comme pour toute évaluation, la PFSCCE dresse des recommandations sur le plan législatif, administratif et structurel : habiliter les accoucheuses traditionnelles à rédiger une déclaration de naissance ; réformer les délais d'enregistrement ; instituer une procédure de déclaration systématique des naissances survenues au sein des centres hospitaliers ; définir des standards (réglementation des pièces à fournir, procédure, délai des traitement des dossiers) ; multiplier les opérations temporaires de régulation comme les audiences foraines ; assurer un plus grand maillage du territoire en rapprochant les infrastructures à vocation hospitalière, les bureaux d'état

⁵ *Ibid.*

⁶ Village.

civil et les juridictions des populations. Certaines de ces recommandations ont été prises en compte dans le cadre du Plan stratégique pour l'amélioration des systèmes d'enregistrement et d'établissement des statistiques des faits d'état civil 2018-2027 de Madagascar, telles que l'actualisation des standards de service de l'état civil et l'amélioration des services de proximité. Cela témoigne bien de l'importance du travail des organisations de la société civile.

B. Rénovation juridique de l'état civil

La qualité d'un système d'état civil dépend de sa capacité à assurer, avec exactitude, partout et à tout moment, l'enregistrement de l'ensemble des faits d'état civil survenant sur le territoire national. Cet effort de « *maillage* » du territoire suppose préalablement une législation solide, des processus d'évaluation du système efficaces, ainsi que des procédures d'enregistrement simplifiées.

1. Orientations pour l'élaboration d'un cadre législatif approprié

L'organisation de l'état civil relève de la compétence de l'État qui en définit les principes. Les disparités au sein de l'espace francophone sont nombreuses, ainsi qu'au sein d'un même État, et encore plus profondément entre localités (villes urbaines/villages ruraux par exemple). Au-delà des particularités propres à chaque contexte, l'élaboration ou la révision des normes s'inscrit généralement dans le cadre établi par les Nations unies (cf. *Titre 1, Chapitre I*, les manuels élaborés par l'ONU qui servent de canevas à la mise en place des systèmes de gestion de l'état civil) enrichi par d'autres organisations régionales et infra-régionales⁷. Il convient tout particulièrement de se référer au *Manuel des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil : élaboration d'un cadre juridique* publié par l'ONU en 2000. Ce Manuel est un outil extrêmement utile, tant il détaille la manière d'élaborer une loi organique sur l'enregistrement des faits d'état civil et propose un modèle de projet de loi aisément adaptable aux différentes législations nationales. Il en ressort plusieurs éléments de forme et de fond exigeant de la loi établissant ou réformant le système d'état civil :

- Qu'elle soit conforme à la Constitution et ne soit pas détaillée au point de restreindre les possibilités d'ajustement administratif sous la forme de règlements.
- Qu'elle prévoie les conditions d'abrogation des dispositions antérieures les dispositions transitoires.
- Qu'elle énonce clairement les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'état civil, c'est-à-dire les différents organismes compétents, leurs fonctions respectives et leurs modalités de communication.
- Qu'elle garantisse la confidentialité et la protection des données personnelles.
- Qu'elle définisse les objectifs de l'enregistrement et identifie les faits d'état civil qui doivent être enregistrés.
- Qu'elle garantisse la couverture universelle⁸, la continuité et la permanence, du système d'enregistrement des faits d'état civil.

⁷ Par exemple, la résolution sur les enfants sans identité 2015 de l'APF adoptée à Berne (Suisse) en juillet 2015, et qui fixe quelques principes dont ceux relatifs à la gratuité et à la non-discrimination dans l'établissement des d'état civil.

⁸ Afin d'assurer une couverture totale de l'état civil, celui-ci doit être régi par les principes de nationalité (enregistrement de tous les faits liés aux nationaux résidents à l'étranger) et de territorialité (enregistrement de tous les faits survenus sur le territoire national, même s'ils concernent des ressortissants étrangers).

- Qu'elle dispose clairement du caractère obligatoire de l'enregistrement des faits d'état civil et de la délivrance des actes d'état civil.
- Qu'elle garantisse la gratuité de l'enregistrement des faits d'état civil et de la délivrance des actes d'état civil.
- Qu'elle indique clairement les délais de déclaration des faits d'état civil et les personnes tenues de notifier ces faits, en prévoyant parallèlement les modalités relatives à l'enregistrement tardif.
- Qu'elle prévoi des sanctions en cas d'infraction ou d'irrégularités commises par les agents et les organismes administratifs chargés de l'enregistrement des faits d'état civil dans l'exercice de leurs fonctions.
- Qu'elle prévoi les procédures de correction et d'amendement des actes de l'état civil.
- Qu'elle prévoi les modalités de délivrance de copies certifiées.
- Qu'elle définisse les mécanismes de financement du système (tarifs et coûts des services).

Aussi, au regard de l'enjeu de préserver l'authenticité des actes établis et lutter contre la fraude à l'état civil, le législateur et les autorités administratives autorisées à édicter des normes à caractère administratif doivent encourager l'usage des nouvelles technologies de l'information et y faire référence, tant au niveau central que local.

■ Veiller à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la déclaration des naissances

Afin de faciliter l'enregistrement systématique des enfants, les lois doivent permettre aux deux parents de pouvoir déclarer la naissance de leur enfant. On constate en effet de nombreux mécanismes de discrimination à l'œuvre dans divers pays compromettant la capacité des mères à enregistrer leurs enfants à la naissance⁹. Ainsi, selon certaines lois en vigueur, seul le père ou un autre homme de la famille dispose du droit à enregistrer la naissance d'un enfant. Selon d'autres, la mère n'est simplement pas autorisée à enregistrer la naissance d'un enfant, sauf situations exceptionnelles (décès ou absence du père). Par exemple, à Djibouti, la naissance de l'enfant ne peut être déclarée que par le père ou, à défaut, par les médecins, les sages-femmes, le personnel médical ou toute autre personne ayant assisté à l'accouchement, mais la mère n'est pas autorisée à le faire¹⁰. En Égypte, la mère ne peut déclarer son enfant à la naissance si sa relation conjugale avec le père de l'enfant n'est pas reconnue par la loi¹¹.

La consolidation de l'état civil nécessite d'éliminer tout mécanisme de discrimination entre les femmes et les hommes dans le processus d'enregistrement des naissances et de respecter, ce faisant, le cadre juridique international en la matière, à savoir la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF).

Progressivement, les États prennent des mesures visant à remédier à cette discrimination législative. En République de Guinée, où seul le père disposait du droit à déclarer la

⁹ UNHCR, UNICEF, *Background Note on Sex Discrimination in Birth Registration*, 6 juillet 2021, <https://www.refworld.org/docid/60e2d0554.html>

¹⁰ Article 87, Loi No. 003/AN/18/8eme/L portant Code Civil, 2018.

¹¹ Article 15, loi No. 12 de 1996 Promulgating the Child Law modifiée par la loi n°126 de 2008.

naissance d'une enfant, la loi du 4 juillet 2019 portant Code civil accorde désormais ce droit aux deux parents. L'article 202 du nouveau Code civil guinéen dispose ainsi : « *La naissance de l'enfant est déclarée par le père ou la mère ou, à défaut, par les médecins, sages-femmes ou autres personnes ayant assisté à l'accouchement et, lorsque la mère a accouché hors de son domicile, par la personne chez qui elle a accouché. L'acte de naissance est rédigé immédiatement* »¹².

2. Le renforcement de l'accessibilité aux textes régissant l'état civil

La consolidation du cadre juridique relatif à l'état civil doit garantir l'accessibilité des normes pour le citoyen et pour les agents de l'état civil. Il est ainsi essentiel que les textes soient clairs, simples, ordonnés et répertoriés. À cet effet, il est dans un premier temps nécessaire de réunir tous les textes et dispositions existants en matière d'état civil afin d'éviter les confusions et contradictions. La loi doit être unique, explicite et ne doit pas laisser court à une libre interprétation.

► La codification et la mise en ordre du corpus juridique de l'état civil

À ce titre, la codification apparaît indispensable afin de favoriser l'accessibilité du droit en la matière. La codification consiste en effet à regrouper, consolider et structurer en un seul recueil, appelé Code, des règles de natures diverses pour une matière donnée. Dans de nombreux pays francophones, les textes normatifs régissant la famille en général, et l'état civil en particulier, sont souvent épars et désordonnés, rendant ainsi difficile aussi bien pour les administrés que pour les professionnels la connaissance et la maîtrise des normes comme des procédures applicables. On constate également parfois des dispositions contradictoires qu'il convient d'harmoniser. En outre, la loi ne pose souvent qu'un cadre juridique général, laissant au pouvoir réglementaire le soin d'en préciser, dans des textes distincts, les conditions et les modalités d'application¹³. La codification peut être réalisée à droit constant¹⁴ ou dans une dynamique réformatrice.

■ Mise en cohérence des textes sur l'état civil à Djibouti

Jusqu'à récemment, le Code civil en vigueur à Djibouti était le Code civil napoléonien de 1804, dans sa version révisée du 2 septembre 1887. Or, l'état civil était régi par d'autres textes postérieurs : la loi n°72-458 du 2 juin 1972 relative à l'état civil dans le territoire français des Afars et des Issas, décret d'application n°73-376 du 27 mars 1973 et la loi n°220/AN/86/1^{re} du 23 novembre 1986 désignant les officiers d'état civil.

Ces textes ont été conservés à l'Indépendance. Cependant, devenus obsolètes, il a été décidé, avec l'appui du PNUD, de rédiger un Code civil tenant compte de la spécificité djiboutienne. C'est dans cette optique que fut adoptée la loi n°003/AN/18/8^e du 12 avril 2018 portant Code civil. Les rédacteurs se sont surtout fondés sur l'arsenal juridique en vigueur, à savoir l'ancien Code civil hérité de la période coloniale, la législation civile adoptée après l'Indépendance ainsi que la jurisprudence, adaptée aux réalités modernes.

¹² Loi ordinaire L/2019/035/AN du 4 juillet 2019 portant Code civil de la République de Guinée.

¹³ Par exemple, au Maroc, le Code de la famille de 2004 (Loi n°70-03) renvoie à une dizaine de textes réglementaires d'application et la matière de l'état civil fait l'objet d'une loi distincte (Loi n°37-99) promulguée en 2002 et renvoyant elle-même à des textes d'application.

¹⁴ « À droit constant » signifie « sans modification de l'ordre juridique », ce qui implique des types de textes différents des lois ou règlements qui modifient le droit, comme des circulaires ministérielles. Sénat (France), « *Interprétation à donner à l'expression 'à droit constant'* », <https://www.senat.fr/questions/base/2005/qSEQ050316368.html>

Le livre premier, relatif aux personnes, consacre une grande partie de ses dispositions à l'état civil, et ce en conformité avec les instruments internationaux. Aussi, pour davantage de clarté et de pédagogie, la préface du nouveau Code civil énonce l'intégration du Code de la nationalité au Titre 1 dudit Code civil et la conservation de la dualité du droit de la famille (le Code de la famille régissant le droit des personnes de confession musulmane et le Code civil régissant le droit commun)¹⁵.

► Une diffusion renforcée des textes auprès des acteurs administratifs et judiciaires

Il est essentiel de prévenir les interprétations diverses, la confusion et parfois, la contradiction entre les différentes dispositions existantes.

Pour cela, il est indispensable de diffuser les textes et de sensibiliser tous les acteurs impliqués dans le processus d'enregistrement des faits d'état civil : officiers d'état civil, agents d'état civil, ministères, mais aussi acteurs locaux qui peuvent relayer les informations et procédures correctes aux populations.

■ **L'Instruction générale relative à l'état civil du ministère de la Justice en France**

Au-delà de la codification des textes, d'autres initiatives peuvent œuvrer en faveur d'un plus grand accès au droit et d'une meilleure maîtrise, par les professionnels, des procédures applicables en matière d'état civil. En France par exemple, l'*Instruction générale relative à l'état civil*¹⁶, élaborée en 1955, regroupe en un seul document les multiples dispositions législatives et réglementaires, circulaires et décisions jurisprudentielles dans ce domaine. Périodiquement mis à jour et complété (dernière révision générale en date du 23 juillet 2014), ce document est devenu l'ouvrage de référence en matière d'état civil à l'usage des procureurs et des officiers d'état civil. Le ministère de la Justice met par ailleurs à disposition des officiers d'état civil une Circulaire portant tableau récapitulatif des formules apposées en marge des actes d'état civil. Cette Circulaire est régulièrement mise à jour.

C. Redynamisation de l'Administration en charge de l'état civil

Il existe, au sein de l'espace francophone, une grande variété de systèmes de gestion de l'état civil. Certains pays ont adopté un mode centralisé dans lequel la gestion de l'état civil est confiée principalement à un organisme unique qui veille à l'application de la loi, émet des directives et supervise l'ensemble des activités y relatives, en s'appuyant sur des bureaux locaux. Dans d'autres cas, l'enregistrement et le contrôle des faits d'état civil sont assurés par plusieurs acteurs dépendant du gouvernement ou des collectivités décentralisées.

¹⁵ Code civil de la République de Djibouti, <https://www.presidence.dj/AnnexeTextes/Annexe5ad3535c167d020180415032756.pdf>

¹⁶ France, ministère de la Justice, Instruction générale relative à l'état civil, 1955 (dernière révision générale en date du 11 mai 1999), <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000647915>

Quelque soit le modèle, il est essentiel que la structure organisationnelle soit efficace pour assurer un enregistrement continu, permanent et universel des faits de l'état civil. Compte tenu des difficultés identifiées dans le fonctionnement des systèmes d'état civil (cf. *Titre 1, Chapitre III*), il convient impérativement de procéder : au renforcement des capacités matérielles et humaines des structures compétentes, au redéploiement des services d'état civil afin d'assurer une couverture de l'ensemble du territoire national et enfin, à la mise en place d'un système intégré et coordonné.

1. Le renforcement des capacités des structures de gestion de l'état civil

► Un budget et des financements conséquents

La modernisation de la gouvernance de l'état civil est liée à la mise à niveau des capacités de la ou des structure(s) compétente(s).

La définition d'un mécanisme de financement approprié constitue le premier outil, fondamental, pour permettre à un système d'état civil d'être viable et universel. Les manuels des Nations unies recommandent un financement national de l'enregistrement des faits et de la délivrance des actes d'état civil. Pourtant, on observe souvent un décalage entre les priorités annoncées par les gouvernements (l'état civil au cœur de ses préoccupations) et les budgets alloués. Le fonctionnement du système d'état civil doit être continu dans le temps, ainsi son financement doit être pérenne et inscrit dans la programmation des finances de l'État et des collectivités territoriales impliquées. Il appartient donc au gouvernement et au parlement d'œuvrer, dans le cadre de la définition et de l'adoption des lois de finances, à la mobilisation de moyens financiers adéquats en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'état civil. Pour de nombreux pays de l'espace francophone, cela doit se traduire par une augmentation substantielle du budget alloué à la gestion et à la modernisation de l'état civil. Il s'agit là d'un engagement politique essentiel sans lequel il ne peut y avoir d'avancées significatives sur le terrain. En complément des efforts consentis par les institutions nationales, l'appui des partenaires extérieurs est également indispensable.

► Le financement d'un plan stratégique

De la même manière, tout plan de modernisation de l'état civil doit être accompagné d'une stratégie de financement, lui assurant les moyens d'être mené à bien. En effet, la première question qui doit se poser dans le cadre de la définition d'un plan national d'amélioration et/ou de refondation de l'état civil, est celle de son financement, avec une anticipation sur le coût global du projet. La stratégie financière doit ainsi déterminer la totalité des coûts sur toute la durée du projet, depuis l'étude préalable jusqu'à son déploiement territorial complet. Il importe d'opérer une déclinaison précise du budget, en fonction de toutes les composantes du plan adopté. Des échéances fixes et réalistes doivent être établies. Par exemple, s'agissant du volet visant à assurer l'informatisation de l'état civil avec, à terme, des bureaux locaux équipés d'un logiciel de gestion uniforme et reliés à un système centralisé, il paraît raisonnable d'étaler la charge de travail sur sept à dix ans, cette durée pouvant être ajustée à mi-parcours en fonction de l'état d'avancement du programme. Il apparaît également impératif de penser la rationalisation des financements internationaux afin de répartir les dépenses et en assurant une coordination totale entre les différents partenaires. Enfin, les principaux risques à la mise en œuvre du plan de réforme doivent être pensés en amont afin d'anticiper la définition des éventuelles mesures de mitigation.

■ Stratégie nationale de la réforme et de la modernisation de l'état civil en Guinée (2018-2022)¹⁷ : Analyse des principaux risques à la mise en œuvre de la Stratégie et mesures de mitigation

La capacité de la Guinée à mobiliser des ressources internes et externes pour le financement des activités planifiées reste une des conditionnalités de l'effectivité de la réforme envisagée. Ce risque de mobilisation insuffisante des financements nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la réforme et la modernisation de l'état civil ne pourra être réduit qu'au prix d'un effort accru de diversification des ressources internes (fiscales et non-fiscales) et externes au moyen de partenariats stratégiques, y compris avec les chefs religieux et les organisations de la société civile ; et d'un recours prudent à l'emprunt.

► Des personnels et des infrastructures adaptés

Un état civil moderne repose sur des ressources humaines et des infrastructures appropriées. Concrètement, il s'agit d'abord de doter les centres d'état civil en personnel bien formé. Si la loi accorde aux maires la prérogative de recruter les agents appelés à recevoir les déclarations et à rédiger ou transcrire les faits d'état civil, il est nécessaire en revanche que les modalités de leur choix soient exigeantes, voire alignées sur les normes en vigueur dans la fonction publique. Aussi, le service de l'état civil gagnerait en qualité en dispensant régulièrement des formations continues destinées à renforcer l'expertise et les compétences opérationnelles de son personnel.

Ensuite, les effectifs du personnel dédié aux activités d'enregistrement des faits d'état civil devraient être en nombre suffisant pour pouvoir répondre aux attentes des usagers. Il est souhaitable que les membres du personnel se consacrent exclusivement aux tâches pour lesquelles ils ont été recrutés, plutôt que de se disperser dans d'autres missions administratives, sans lien réel avec l'état civil. Cela implique par ailleurs une bonne prise en charge, en termes de rémunération, et des conditions de travail de nature à motiver les agents concernés. Ceux-ci doivent également assurer leur présence aux heures d'ouverture du service au public.

Enfin, un centre d'état civil ne peut être opérationnel sans un équipement adapté, ce qui implique : un local accessible offrant des garanties de sécurité ; un mobilier, des fournitures et des équipements adéquats (coffre-fort, stockage, formulaires d'enregistrement, ordinateurs, imprimantes, scanners, etc.).

✂ LES OUTILS

- Un financement adéquat
- Un personnel bien formé et en nombre suffisant
- Des mécanismes de recrutement exigeants et un plan approprié de formation continue
- Des rémunérations et cadres de travail stimulants
- Des locaux équipés, disposant de fournitures essentielles et en parfait état de fonctionnement

¹⁷ Stratégie nationale de la réforme et de la modernisation de l'état civil en Guinée 2018-2022, troisième partie, III.3, p.60
<https://www.refworld.org/pdfid/5d43ea144.pdf>

2. Le déploiement des services d'état civil sur l'ensemble du territoire national

La proximité de l'Administration avec les usagers est l'un des critères à prendre absolument en compte dans la démarche visant à contribuer à l'accélération de l'enregistrement des faits d'état civil : le centre doit être accessible au citoyen. Cela est d'autant plus important que les rapports d'évaluation des systèmes de certains pays, notamment du Sud, pointent du doigt la « *sous-administration* » ou l'éloignement des services compétents, comme l'une des principales causes des mauvais résultats, en zones rurales notamment, dans l'enregistrement des faits d'état civil. En effet, cette faible densité des structures d'état civil sur le territoire engendre des coûts importants pour les familles qui souhaitent déclarer un fait d'état civil (coût du trajet, temps nécessaire, perte de salaire) et dissuade souvent le déplacement.

Dès lors, et pour atteindre les objectifs d'universalité et d'exhaustivité visés par les plans de modernisation de l'état civil, l'Administration en charge doit veiller à être plus présente, partout, en ville comme dans les régions les plus reculées.

► Multiplication et installation des centres d'état civil en zones rurales

Afin de permettre une mobilisation accrue des citoyens en faveur de l'enregistrement des faits d'état civil, il est indispensable de procéder à un meilleur maillage territorial du service public de l'état civil visant autant que possible à réduire les distances entre les centres de déclaration et les domiciles des usagers. Cela implique la création des centres supplémentaires pour assurer une couverture de l'ensemble du territoire tout en tenant compte de l'évolution démographique de la population.

■ Rapport d'évaluation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (novembre 2017) à Madagascar

Extrait¹⁸

L'éloignement des bureaux d'état civil est une difficulté que la population a évoquée. Les conditions climatiques (période de pluies) et l'état des routes rajoutent à cette difficulté d'accès des usagers aux bureaux d'état civil. Cette situation fait que le délai de 12 jours de déclaration fixé par la loi a été jugé insuffisant par les prestataires de service et la population.

La population moyenne desservie par bureau d'état civil est évaluée à 13 650 à l'échelle nationale, de 11 219 à 20 386 selon les provinces et de 8 276 à 23 774 selon les régions. Cette situation témoigne d'une insuffisance de bureaux d'état civil à travers le territoire national qui ne permet pas une couverture adéquate des besoins en déclaration des faits d'état civil...

¹⁸ Rapport d'évaluation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, Madagascar, novembre 2017, p.36, <https://www.unicef.org/madagascar/media/1871/file>

► Création de bureaux mobiles ou itinérants

Malgré des voies de communication difficiles et un état des routes aléatoire dans plusieurs pays, les pouvoirs publics doivent toutefois chercher à combler ce vide administratif affectant l'égalité de tous dans l'accès aux services de l'état civil. Cela pourrait être possible grâce à un effort de multiplication des structures dédiées, notamment en dehors des centres urbains, et par la création des bureaux mobiles ou itinérants.

Compte tenu des spécificités territoriales de certains États (taille, population répartie sur de grands espaces ruraux), il est parfois raisonnablement impossible d'implanter, partout où vivent les populations, des centres d'état civil. Pour autant, afin de ne pas pénaliser des familles entières résidant loin des centres urbains, l'Administration de l'état civil pourrait créer des bureaux mobiles et itinérants. Il s'agit de mettre en place des équipes formées et pourvues des moyens de locomotion adéquats, appelées à sillonner, à intervalles plus ou moins réguliers, des secteurs, cantons, départements ou provinces privés de centres fixes d'état civil. Opérant sous l'autorité d'un responsable au niveau régional ou central, ces équipes pourraient recevoir et transcrire les déclarations des faits d'état civil dans leur zone d'action, et les transmettre pour traitement et validation à l'officier d'état civil compétent.

C'est, par exemple, ce que propose l'ONG Plan international au Mozambique, au Vietnam ou en Thaïlande, en vue d'atteindre les zones les plus isolées. Au Mozambique, les unités mobiles ont permis de réduire considérablement les distances parcourues par les familles pour l'enregistrement des naissances, celles-ci passant de plus de 75km à 1km seulement en moyenne¹⁹. En Guinée-Bissau, l'UNICEF a également mis en place un projet pilote incluant la création d'unités mobiles au sein du système d'enregistrement des naissances²⁰.

La délégation de la compétence d'enregistrement à d'autres structures, comme les centres de santé est également une solution à envisager.

★ RECOMMANDATIONS

- Déploiement de nouveaux centres d'enregistrement, y compris au sein des structures sanitaires
- Création de centres mobiles et itinérants

3. Un système intégré et coordonné

La coordination entre les différentes entités et les multiples acteurs intervenant dans la gestion des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques dans ce domaine est une condition essentielle à leur bon fonctionnement. En effet, les formations sanitaires déclarant les naissances et les décès survenus en milieu hospitalier doivent être reliés à un centre d'état civil référent. De même, les mairies, les consulats intégrés au sein des représentations diplomatiques où sont déclarés les naissances et les mariages ainsi que les tribunaux

¹⁹ Plan international, *Chaque enfant compte*, 2009, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/C47B0756F90A078649257671001C56EA-count-every-child-french.pdf>

²⁰ UNICEF, *Un droit de chaque enfant à sa naissance*, 2013, https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2015/12/Birth_Registration_French_LoRes_24.pdf

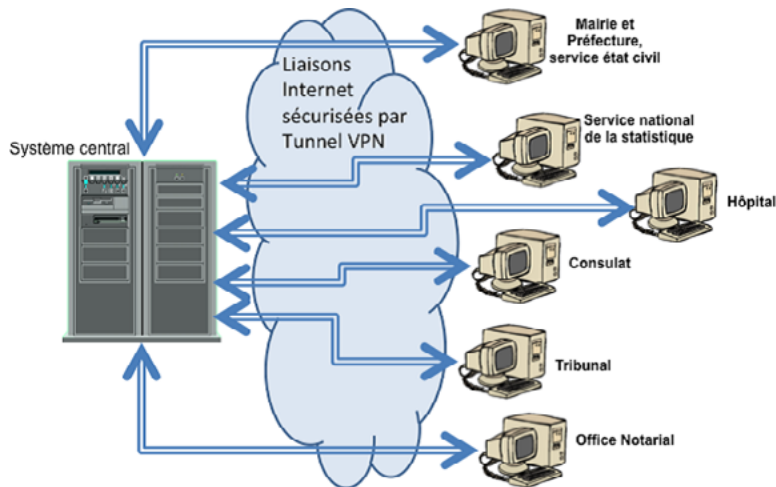
en charge des décisions concernant l'état civil (divorce, adoption, légitimation, etc.) doivent également être reliés à un centre d'état civil référent et avoir accès au système central informatisé. Il importe donc de veiller à l'harmonisation des pratiques et à la bonne communication entre les services d'enregistrement des faits d'état civil sur le territoire, ainsi qu'à leur interconnexion avec les organismes chargés de l'établissement des statistiques. Il est également utile d'instaurer des mécanismes de coordination et de dialogue entre les données extraites des registres d'état civil, celles des registres hospitaliers, celles des registres d'immigration et d'émigration, celles recueillies lors des opérations de recensement et des enquêtes démographiques par sondage, afin de recouper les informations et de lier au mieux les exercices.

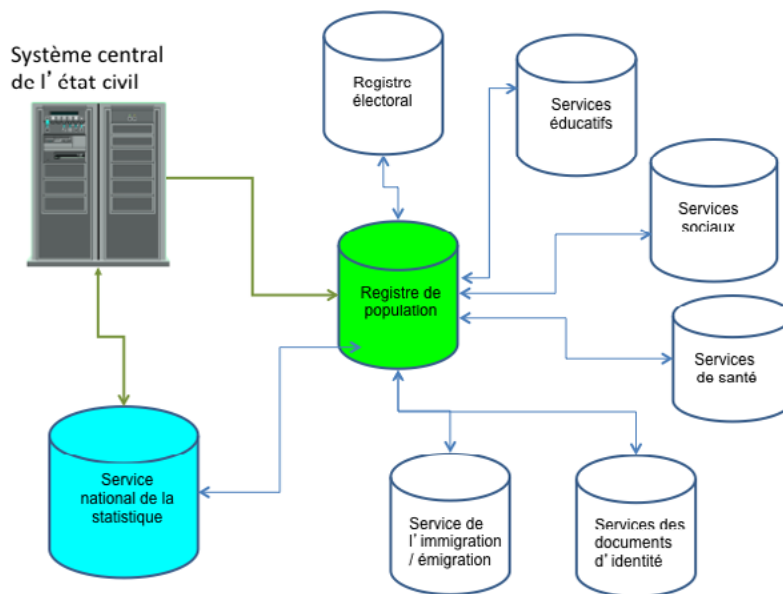
La nécessité de coordonner les efforts concerne également les organisations internationales au regard des défis et des besoins si nombreux et variés des États encore à la recherche d'un système équilibré d'état civil. À cet égard, force est de constater que, quels que soient ses moyens, aucun partenaire technique et/ou financier extérieur ne peut à lui seul apporter toutes les solutions aux demandes exprimées par un pays en enregistrement des faits d'état civil. Plutôt que de se risquer dans l'émission d'interventions isolées qui constituent un sérieux gâchis dont ces pays n'ont point besoin, il est nécessaire de privilégier des synergies utiles.

Pour cela, il y a lieu de prévoir :

- Un comité national de coordination interinstitutionnel : il peut s'agir d'un organe spécifique et autonome, comme le BUNEC au Cameroun ou d'un département dédié au sein d'un département ministériel (ministère de l'Intérieur ou autre),
- Un comité de coordination permanent intra-institutions,
- Une législation unique régissant de manière uniforme l'enregistrement des faits d'état civil sur l'ensemble du territoire national.

Coordination avec les acteurs sources du système informatisé de l'état civil





■ Le Bureau national de l'état civil au Cameroun (BUNEC)²¹

Le BUNEC a pour mission d'assurer la supervision, le contrôle, la régulation et l'évaluation du système national de l'état civil. À ce titre, il est chargé d'assurer :

- La collecte, l'archivage et la centralisation des données et documents relatifs à l'état civil, en vue de la constitution d'un fichier national de l'état civil. À cet effet, le BUNEC reçoit ou sollicite la transmission des registres dont il assure la conservation,
- Un contrôle administratif et technique sur l'organisation et le fonctionnement des centres d'état civil, ainsi que sur la tenue des registres et l'établissement des actes d'état civil,
- L'élaboration, la diffusion et le respect des normes, documents types et manuels de procédures applicables aux actes et centres d'état civil,
- La fourniture des registres d'état civil ainsi que du matériel et autres équipements nécessaires au bon fonctionnement des centres d'état civil,
- La formation des agents d'état civil et des autres intervenants du système,
- La conception et la mise en œuvre des programmes d'information et de sensibilisation des populations sur la législation et la réglementation régissant l'état civil.

Le BUNEC adresse au gouvernement un rapport annuel et éventuellement des rapports circonstanciés sur le fonctionnement et la fiabilité du système national d'état civil. Ces rapports sont assortis de toute proposition susceptible d'améliorer ledit système.

²¹ <http://www.bunec.cm/new3/index.php/fr/>

Le BUNEC travaille à la numérisation du système d'état civil camerounais afin de simplifier les procédures, de permettre un meilleur archivage et d'améliorer l'accessibilité des services d'état civil. Il est chargé de proposer et de mettre en œuvre, après approbation du gouvernement, un schéma directeur de l'informatisation du système.

Initiative prometteuse, le BUNEC n'a, pour le moment, pas su atteindre les résultats souhaités. Le Bureau manque en effet de moyens pour mettre en œuvre ses différentes missions, et les observations sur le terrain tendent à montrer que l'état civil reste aux mains des collectivités locales. Les mécanismes de remontées automatiques des données font également encore défaut. Par ailleurs, le BUNEC ne relaie pas assez les données collectées à l'Institut national de la statistique. Selon le Centre d'excellence pour les systèmes ESEC, « *le BUNEC joue un rôle central dans le dispositif institutionnel et la facilitation de la coordination du système d'enregistrement des faits d'état civil* »²² mais il constate le manque de coordination entre les différentes entités et acteurs membres du BUNEC. Le directeur général du BUNEC a ainsi émis quelques propositions visant à améliorer la coordination des activités :

« Parties prenantes nationales des systèmes d'ESEC :

- a. renforcer la composition du Comité de direction (en améliorant le rôle de la société civile) et la périodicité des séances du Comité,*
- b. sous la coordination du BUNEC, établir un groupe de travail permanent qui constituera un cadre de consultation entre les acteurs du système,*
- c. avoir une compréhension et une vision communes du système,*
- d. renforcer la volonté politique du gouvernement grâce à des ressources suffisantes pour la mise en œuvre du plan stratégique actuel.*

Parties prenantes nationales et partenaires du développement :

- a. assurer la représentativité et la participation des partenaires du développement dans le Comité de direction,*
- b. établir un système de surveillance de l'appui et des interventions des divers partenaires du développement pour éviter le chevauchement des projets,*
- c. améliorer l'échange d'information entre les partenaires du développement et les intervenants nationaux,*
- d. mettre en place un fonds fiduciaire pour le financement durable de l'enregistrement civil. »*

²² https://systemesesec.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Cameroon_f_WEB.pdf

Chapitre II

LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES DE L'ÉTAT CIVIL

À l'obligation pour les États de tenir des registres de l'état civil fiables et complets s'ajoute le principe de la confidentialité des données de l'état civil, lié au droit à l'auto-détermination en matière de données personnelles.

L'état civil détient en effet des données à caractère personnel¹ dont la sécurité doit être garantie. Les administrés doivent pouvoir fournir les éléments concernant leur identité tout en étant certains que ces données seront sécurisées, confidentielles et uniquement utilisées à des fins dont ils ont connaissance et auxquelles ils consentent.

Les règles relatives à la protection des données personnelles posées par les textes internationaux et régionaux en la matière (A) doivent être transcrites et précisées dans les cadres législatifs et réglementaires nationaux. Le traitement des informations doit respecter certains principes et les droits des personnes dont les informations sont traitées doivent être garantis (B). Ceci ne peut être efficacement appliqué qu'en la présence d'une autorité nationale de protection des données personnelles chargée d'assurer le respect de ces règles et d'en sanctionner la méconnaissance (C).

A. Les textes internationaux et régionaux régissant la protection des données personnelles

La protection des données à caractère personnel fait l'objet d'une consécration multiple, à la fois sur le plan international et régional. C'est dans le respect de cette législation internationale et régionale que doivent impérativement être mis en place les systèmes nationaux de protection des données personnelles.

1. Textes internationaux

Parmi les principaux textes adoptés par les organisations internationales en matière de traitement des données personnelles, il convient notamment de citer :

- **La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel**² adoptée le 28 janvier 1981 sous l'égide du Conseil de l'Europe, dite Convention 108. La Convention 108 est à ce jour le seul texte contraignant en matière de protection des données personnelles à vocation universelle. D'abord ouverte à la signature des 44 États membres du Conseil de l'Europe, la Convention 108 est également ouverte, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985, à l'adhésion de pays non-membres. Elle compte

¹ Selon les définitions successivement posées par les textes internationaux et régionaux, les données à caractère personnel désignent toute information concernant une personne physique identifiée et identifiable, et le traitement de données s'entend comme toute opération ou ensemble d'opérations effectuées sur des données à caractère personnel (notamment, la collecte, la communication, la modification ou l'effacement de données).

² Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel, 1981, <https://rm.coe.int/1680078b39>

à ce jour 55 États parties. En 2018, le Conseil de l'Europe a procédé à la modernisation de cet instrument afin de répondre aux défis nés de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication d'une part, et de renforcer une mise en œuvre effective de la Convention d'autre part³. Un protocole additionnel à la Convention a également été adopté en 2001, exigeant des parties la mise en place des autorités de contrôle devant exercer leurs fonctions en toute indépendance.

- ▶ **La résolution 45/95⁴** adoptée le 14 décembre 1990 par l'Assemblée générale des Nations unies, fixant des principes directeurs pour la réglementation des fichiers informatisés contenant des données personnelles.
- ▶ **Les lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données à caractère personnel⁵** adoptées en 1980 sous l'égide de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Ces dernières ont fait l'objet d'une révision en 2013 et énoncent plusieurs principes directeurs applicables sur le plan national.

2. Textes régionaux

Au niveau régional, d'autres textes à caractère contraignant font également référence en ce domaine. Il s'agit notamment :

- ▶ **Le règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁶** adopté le 27 avril 2016 et abrogeant la directive 95/46/CE (dit « *Règlement général sur la protection des données* » ou « RGPD »).
- ▶ **L'Acte additionnel A/SA 1/01/10 relatif à la protection des données à caractère personnel dans l'espace de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)**, adopté le 16 février 2010⁷. Il s'agit du premier instrument régional contraignant relatif à la protection des données personnelles sur le continent africain.
- ▶ **La Convention de l'Union Africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel** adoptée le 27 juin 2014, mais qui n'est pas encore entrée en vigueur⁸.

3 La Convention 108+ : adoption du Protocole d'amendement STCE n°223 pour la modernisation de la Convention 108.

4 Assemblée générale des Nations unies, Résolution 45/95, 1990, <https://www.refworld.org/pdfid/3ddcafaac.pdf>

5 Les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données à caractère personnel, 1980, <https://www.oecd.org/fr/sti/ieconomie/lignesdirectricesregissantlaprotectiondelaviepriveeetlesfluxtransfrontieresdedonneesdecaracterepersonnel.htm>

6 Le règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

7 L'Acte additionnel A/SA 1/01/10 relatif à la protection des données à caractère personnel dans l'espace de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, 2010, <https://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2018/06/CEDEAO-Acte-2010-01-protection-des-donnees.pdf>

8 Convention de l'Union Africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, 2014, <https://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2018/06/CONV-UA-CYBER-PDP-2014.pdf>

3. La loi cadre relative à la protection des données personnelles dans l'espace francophone

Sur proposition de la Commission des affaires parlementaires, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) a adopté en juillet 2019 à Abidjan une proposition de loi-cadre relative à la protection des données personnelles au sein de l'espace francophone⁹. Celle-ci insiste notamment sur les points suivants : la mise en place d'un cadre législatif permettant un contrôle sur le traitement des données personnelles, en respectant notamment les principes de consentement et de transparence, ainsi que la mise en place d'une autorité de régulation indépendante, dotée de pouvoirs de sanctions.

B. Les règles relatives à la protection des données personnelles

Afin de protéger les données personnelles, plusieurs obligations incombent aux responsables de traitement, lesquelles répondent à de grands principes posés par les instruments internationaux et régionaux en la matière. Des droits sont en outre spécifiquement reconnus aux personnes dont les données font l'objet d'un traitement.

1. Les obligations des responsables de traitement

► Les principes de licéité et de loyauté

Les données personnelles ne peuvent être obtenues au moyen de procédés illicites ou déloyaux ni utilisées à des fins illégales. Les données personnelles doivent être traitées loyalement, dans le respect des textes applicables. Il est fondamental de respecter les droits et libertés universellement reconnus des individus. En particulier, les données pouvant engendrer une discrimination à l'encontre de la personne concernée, notamment s'agissant des informations sur l'origine raciale ou ethnique, la couleur, la vie sexuelle, les opinions politiques ou les convictions religieuses ne devraient pas être collectées. Leur traitement doit être considéré comme illégitime¹⁰.

► Le principe de finalité

La finalité en vue de laquelle sont collectées et utilisées les données à caractère personnel doit être justifiée et spécifiée à l'avance par le responsable de traitement¹¹. Sauf consentement explicite, libre et informé de la personne concernée, l'utilisation des données personnelles à des fins différentes de celles préalablement déterminées doit être interdite. Le responsable de traitement doit assurer la mise en œuvre de procédures simples, rapides et gratuites permettant aux personnes concernées de retirer leur consentement à tout moment.

⁹ APF, Proposition de Loi-cadre relative à la protection des données personnelles, Abidjan, 8-9 juillet 2019, https://apf-francophonie.org/IMG/pdf/11_3_cap_loi-cadre_relative_a_la_protection_des_donnees_personnelles.pdf

¹⁰ Sous réserve des dérogations expressément prévues par les textes et visant à protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques ainsi que les droits et libertés d'autrui.

¹¹ De manière générale, les données personnelles ne peuvent être traitées que dans l'une des situations suivantes : lorsque l'intérêt légitime du responsable de traitement le justifie et pour autant que les droits et libertés de la personne concernée ne prévalent pas ; lorsque le traitement est nécessaire au maintien ou à l'exécution d'une relation juridique entre le responsable de traitement et la personne concernée ; lorsque le traitement est nécessaire pour être en conformité avec une obligation imposée à la personne responsable par la législation nationale applicable ou est menée par une autorité publique dans l'exercice de ses pouvoirs ; quand il existe des circonstances exceptionnelles qui menacent la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée ou d'une autre personne ; après obtention du consentement explicite, libre et informé de la personne concernée.

► Le principe de proportionnalité

Le traitement des données personnelles devrait être limité aux données pertinentes au regard des finalités fixées et le responsable de traitement doit s'efforcer de limiter le traitement de données personnelles au minimum nécessaire. Aussi, la durée de conservation des données personnelles ne doit pas excéder celle permettant d'atteindre la finalité pour laquelle elles ont été enregistrées.

► Le principe d'exactitude

La personne responsable de l'établissement du fichier ou de sa mise en œuvre doit s'assurer de l'exactitude et de la pertinence des données enregistrées, et doit veiller à ce qu'elles soient complètes et périodiquement mises à jour.

2. Les droits des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement

► Le droit à l'information

Toute personne justifiant de son identité a le droit de savoir si des données la concernant font l'objet d'un traitement et le cas échéant, d'être informée de l'origine de la collecte, d'en connaître la finalité et, si elles sont communiquées, d'en connaître les destinataires. À ce titre, le responsable de traitement doit également se conformer à une obligation de transparence.

► Le droit d'accès

Toute personne justifiant de son identité et dont les données font l'objet d'un traitement a le droit d'en obtenir communication sous une forme intelligible, sans délais ou frais excessifs.

► Le droit de rectification

Toute personne justifiant de son identité peut exiger du responsable d'un traitement que soient rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées, des données qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, obsolètes ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite.

► Le droit d'opposition

Toute personne a la possibilité de s'opposer, pour des motifs légitimes, à figurer dans un fichier. Néanmoins, les fichiers d'état civil répondant à une obligation légale, le droit d'opposition ne s'applique pas.

■ Sécuriser les données personnelles de l'état civil : l'essentiel

La sécurisation passe en premier lieu par des locaux sécurisés (cadenas, bureaux fermés, etc.), un contrôle de l'accès aux documents relatifs à l'état civil, la restriction de l'accès aux données aux seuls agents chargés de l'état civil, et uniquement pour la durée du traitement de la demande.

En outre, les éléments d'authentification demandés pour la délivrance d'un acte ou l'enregistrement d'un fait ne peuvent consister que des données personnelles strictement nécessaires au traitement de la demande.

Les données personnelles enregistrées par les services d'état civil ne doivent être utilisées que pour l'accomplissement de leur mission, mis à disposition des seuls agents responsables de l'état civil, pour la durée du traitement de la demande, et les cadres juridiques nationaux doivent prévoir le cercle des personnes habilitées à en connaître, les conditions et les finalités de traitement et de communication de ces données.

C. La nécessité de créer une autorité de protection des données personnelles

Pour garantir l'application des principes de la protection des données personnelles, il est indispensable de mettre en place une autorité de contrôle indépendante, dotée de pouvoirs et d'un budget qui lui sont propres. L'autorité nationale de protection des données personnelles a notamment pour mission :

- de conseiller l'exécutif sur les projets de texte qui concernent la protection des données personnelles ou qui prévoient la mise en œuvre d'un nouveau traitement,
- d'informer les citoyens de leurs droits, et les responsables de traitement de leurs obligations,
- de veiller à ce que les traitements des données personnelles soient mis en œuvre conformément aux dispositions juridiques applicables en la matière.

Il échoit à l'autorité nationale de protection des données personnelles de contrôler la conformité des fichiers à la loi et d'autoriser, lorsque la législation le prévoit, la mise en place des traitements qui nécessitent une attention particulière au regard de leur contenu ou de leur finalité. Il en va notamment ainsi des données sensibles¹². L'autorité nationale assure à cet effet le contrôle de tous les traitements mis en place, aussi bien par les acteurs privés que par les acteurs publics, notamment dans le cadre de l'informatisation des services publics. Elle doit ainsi pouvoir traiter les plaintes des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement et doit disposer à ce titre de pouvoirs d'investigation, de médiation et de sanction.

Dans un État de droit, les décisions de l'autorité nationale de protection des données personnelles doivent néanmoins pouvoir être contestées devant les hautes juridictions nationales.

¹² Les données sensibles sont les informations qui révèlent la prétendue origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale. Il s'agit également des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé, la vie ou l'orientation sexuelle d'une personne. Le recueil et l'utilisation de ces données doivent en principe être interdits, sauf dans certains cas expressément prévus par les textes applicables : si la personne a donné son consentement exprès, si ces données sont nécessaires dans un but médical ou si l'intérêt public le justifie.

Enfin, il incombe à l'autorité nationale de protection des données personnelles de préciser les modalités d'application des principes généraux, au fur et à mesure de l'évolution des pratiques et du recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

★ RECOMMANDATIONS

- Les législations portant création d'une autorité nationale de protection des données personnelles doivent prévoir un faisceau de mesures de nature à assurer son indépendance et lui octroyer des pouvoirs et des moyens spécifiques afin qu'elle puisse exercer convenablement sa mission.
- Ce dispositif doit être complété par des mécanismes appropriés de mise en œuvre et de sanctions. L'autorité nationale de protection des données doit être instituée en vue de restaurer la confiance des citoyens à l'égard de l'Administration, et à plus forte raison des services d'état civil, s'agissant de l'utilisation de leurs données personnelles.
- Cette autorité doit pouvoir appuyer l'État dans la protection des données à caractère personnel dans le cadre de sa gestion de l'état civil.

Chapitre III

L'INFORMATISATION DE L'ÉTAT CIVIL

La dématérialisation ou l'informatisation est un processus par lequel la gestion de l'ensemble des faits d'état civil d'un pays donné passe d'un système manuel à un mode automatisé, impliquant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. L'ONU insiste sur la nécessité d'adopter des technologies informatiques pour accélérer l'enregistrement des faits et améliorer la gestion des informations d'état civil¹. L'accent est également mis sur l'intérêt d'un système de couplage d'enregistrements pour qu'un acte de naissance puisse par exemple être relié à un acte de mariage, aux actes de naissance des parents et à d'autres faits encore d'état civil, ce qui fournirait des informations fondamentales sur l'histoire génétique et familiale d'un individu². En outre, le système doit pouvoir fournir des statistiques fiables et régulières à l'État³. L'importance des outils numériques et des technologies informatiques est également soulignée par le Plan stratégique 2017-2021 du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, ainsi que dans le document de référence de la Décennie Asie-Pacifique de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil (2015-2024).

Le recours aux nouvelles technologies de l'information présente des avantages indéniables et l'informatisation apparaît donc, à l'ère de la révolution numérique, comme l'une des solutions à privilégier pour tenter de parvenir à une meilleure gestion de l'état civil (A). Cette informatisation efficace des systèmes repose néanmoins sur certaines conditions (B). Dans plusieurs pays, des projets d'informatisation des systèmes sont montés avec succès (C).

A. La portée et les avantages de l'informatisation de l'état civil

Qu'elle soit recherchée à titre exclusif ou subsidiaire, la gestion dématérialisée de l'état civil présente de nombreux avantages aussi bien pour l'Administration que pour les administrés. Celle-ci permet notamment de gagner en efficacité et en rapidité dans le traitement des faits d'état civil et la délivrance des actes qui en découlent, d'améliorer la conservation des actes et des registres ou encore de mieux sécuriser les systèmes, en permettant de lutter plus efficacement contre la fraude documentaire.

1. La portée de l'informatisation de l'état civil

L'informatisation peut être complète ou subsidiaire. Dans le premier cas, toutes les opérations de gestion, qu'il s'agisse de la déclaration, de l'établissement, des corrections ou de la délivrance des actes d'état civil sont réalisées aux moyens des nouvelles technologies de l'information. En Belgique par exemple, la Loi du 18 juin 2018 sur la modernisation de l'état civil met en place un système de gestion entièrement électronique, avec la création d'une banque de données

¹ Nations unies, Division de la Statistique, *Handbook on civil registration, vital statistics and identity management systems: Communication for development*, 2019. P.164, recommandation 22.

² *Ibid.*, recommandation 19.

³ *Ibid.*, recommandation 20.

centrale des actes de l'état civil (BAEC). Ainsi, les actes d'état civil sont désormais signés électroniquement par les seuls fonctionnaires communaux, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le visa des parties concernées. La banque de données centrale des actes de l'état civil, gérée par le Service public fédéral intérieur, contient tous les registres communaux et ceux des consulats régulièrement mis à jour par les officiers d'état civil affectés à ces différents centres.

Dans le deuxième cas, l'informatisation n'implique pas la fin des registres papier. Bien au contraire, les centres d'état civil peuvent recourir aux systèmes informatisés pour la tenue des registres et continuer à dresser et à tenir à jour les actes d'état civil sur papier. En France, le décret n°2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil reconnaît aux officiers de l'état civil la faculté d'utiliser les systèmes automatisés, sans pour autant avoir à substituer les registres papier par des registres électroniques. Dans ce contexte, le numérique vient en appui au support papier qui fonde l'authenticité des actes établis.

Quelle qu'en soit l'étendue, l'informatisation doit couvrir à la fois les besoins d'information du système de l'enregistrement des faits d'état civil et de celui des statistiques, l'un de ses buts étant d'améliorer les données de l'enregistrement des faits de l'état civil et d'obtenir des données plus exactes, complètes et en temps opportun pour les statistiques. L'informatisation des systèmes prend plusieurs années et exige une planification minutieuse.

2. Les avantages de l'informatisation de l'état civil

► Un gain de temps et d'efficacité

L'informatisation permet de répondre rapidement et de manière fiable aux demandes des usagers et des Administrations, que ce soit pour la déclaration d'un fait d'état civil ou la demande d'un acte.

Le recours à un système informatisé de l'état civil facilite l'établissement et l'actualisation des actes d'état civil. Il assiste les agents d'état civil dans le cadre de la rédaction des actes en permettant notamment de sélectionner le type de document, d'obtenir son édition automatique conformément à la réglementation et de procéder à une saisie simplifiée des données. De même, la dématérialisation de l'état civil permet une transmission électronique des copies et extraits d'actes d'état civil, pour autant que la réglementation applicable l'autorise. La mise en place d'un système d'échange dématérialisé, au moyen d'une liaison informatique sécurisée, en plus de constituer un gain de temps indéniable tant pour l'Administration que les administrés, contribue à réduire les frais d'affranchissement assumés par les services d'état civil. L'informatisation des systèmes d'état civil rend possible, par ailleurs, la mise en place de téléservices permettant aux administrés d'effectuer en ligne certaines démarches administratives.

La dématérialisation des actes d'état civil et la constitution de fichiers informatisés facilite également la délivrance des actes. En effet, grâce au passage au numérique, l'Administration peut accéder facilement et quasi instantanément aux documents d'état civil. Ces derniers étant centralisés en un seul point d'accès, il s'agit d'un gain de temps considérable pour les agents d'état civil qui peuvent y accéder en procédant à une recherche sommaire. Cette facilité d'accès aux registres d'état civil favorise, en outre, l'accélération de l'édition des copies ou extraits d'actes, bulletins ou avis de mentions à la demande des usagers ou des professionnels habilités. En France, par exemple, la plateforme COMEDDEC (Communication électronique des données de l'état civil) permet de simplifier la délivrance d'actes de naissance dans le cadre des demandes de passeport, ainsi que des demandes émanant des études notariales.

■ Le dispositif de Communication électronique des données de l'état civil en France (COMEDec)⁴

La plateforme COMEDec est un dispositif majeur de la modernisation de l'état civil en France, mis en place par le ministère de la Justice et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en 2012.

Il permet l'échange dématérialisé des données d'état civil provenant des actes de naissance, de mariage et de décès entre les dépositaires des données (mairies et Service central de l'état civil) et les destinataires de ces données (Administrations et notaires). La loi n°2016-1547 de modernisation de la justice du XXI^e siècle promulguée le 18 novembre 2016 a rendu ce dispositif obligatoire pour les communes disposant ou ayant disposé d'une maternité.

Le dispositif COMEDec présente de nombreux avantages, tant pour l'usager que l'Administration. Pour l'usager, il permet : de simplifier ses démarches administratives puisque celui-ci n'a plus besoin de demander à sa mairie de naissance une copie de son acte de naissance (l'Administration adressant directement une demande à l'officier de l'état civil de la commune de naissance ou au Service central de l'état civil pour les personnes nées à l'étranger) ; d'accélérer le traitement de ses demandes (les données étant échangées par voie électronique et l'usager n'ayant plus à produire lui-même les documents nécessaires au traitement) ; de garantir une meilleure sécurisation de ses données personnelles (échanges sécurisés et limités à la transmission du strict nécessaire).

Pour les mairies, le dispositif permet : de simplifier la vérification des données d'état civil et de limiter la vérification aux demandes fondées ; de simplifier le traitement des demandes (en permettant notamment de réduire le nombre des demandes par des canaux multiples – internet/guichet/ courrier) ; de supprimer la mise sous pli des réponses et les frais d'affranchissement associés aux réponses envoyées par courrier.

En 2021, une expérimentation a été lancée afin d'informatiser le service central d'état civil du ministère des Affaires étrangères qui traite tous les événements d'état civil intervenus à l'étranger, concernant des français. Outre la création d'un Registre d'État Civil Electronique (RECE), deux télé services, l'un de délivrance de copies et d'extraits d'actes d'état civil sur support électronique et l'autre, de vérification de la fiabilité de ces documents ont été prévus.

► Une meilleure sécurisation de l'état civil

L'informatisation contribue à améliorer la conservation des registres d'état civil. La mise en place d'un registre électronique d'état civil permet, en effet, d'assurer une sauvegarde permanente des données saisies et de les protéger des éventuels risques de destruction matérielle en renforçant l'archivage par l'automatisation du classement des actes d'état civil, la production des tables annuelles et décennales ou encore la génération des statistiques qui en découlent. Cet avantage lié à l'informatisation du système de gestion est considérable au regard des malheureuses expériences de pillage, de destruction des centres d'état civil intervenues dans certains

⁴ <https://mairie.ants.gouv.fr/comedec>

pays, notamment en Afrique, à l'occasion de guerres civiles, d'incendies ou de changements de régimes politiques.

L'informatisation de l'état civil participe également à lutter plus efficacement contre la fraude documentaire, en améliorant la fluidité des échanges d'information entre les services d'état civil et les autres Administrations ou organismes publics chargés de l'instruction d'un dossier administratif (par exemple, avec la COMEDEC). L'informatisation des registres d'état civil facilite la mise en place de procédures rapides encadrant la déclaration de perte ou de vol de documents d'identité. Ce processus permet ainsi de prévenir nombre d'actes malveillants et de réduire le volume des fraudes à l'identité.

À cet égard, certains pays ont par ailleurs fait le choix d'attribuer un numéro d'identification personnel (NIP) à chaque personne dès la naissance, aux fins de son identification administrative. Cet identifiant unique permet à chaque citoyen de prouver son identité auprès des différentes Administrations et de procéder, de manière simple et rapide, à son authentification électronique auprès des services en ligne, sans avoir à partager inutilement des données à caractère personnel. Il est toutefois impératif que l'identifiant numérique soit établi de manière respectueuse de la vie privée des personnes, en veillant notamment à ce que : le système ne puisse pas enregistrer l'usage qui est fait de l'identifiant par son propriétaire; les données auxquelles donne accès l'identifiant ne soient pas stockées dans le même fichier (ce qui par exemple permettrait à une Administration qui n'a pas à en connaître d'accéder aux données médicales d'un individu); l'identifiant ne puisse être lu à distance ou aisément déduit (raison pour laquelle il doit être au minimum assorti d'une clé de contrôle); le système d'identification soit soumis au contrôle d'une autorité nationale de protection des données personnelles.

■ Quelques solutions technologiques

Il existe aujourd'hui, sur le marché, plusieurs solutions informatiques, paramétrées en fonction des objectifs visés et des besoins exprimés par le demandeur dans son cahier de charge. D'une manière générale, les logiciels utilisés dans les centres d'état civil permettent de réaliser les opérations d'établissement, d'archivage et de certification des actes d'état civil. Il s'agit de saisir et d'enregistrer les données d'un acte d'état civil existant ou en cours d'établissement. Ce dispositif facilite par ailleurs la visualisation, la recherche d'un acte dans la base de données et en cas de besoin, l'extraction des copies à la demande d'un usager. Dans cette optique, les Administrations en charge de l'état civil recourent à des solutions informatiques variées, dont, par exemple :

- **Hera** : logiciel déployé depuis 2013 dans au moins 130 centres d'état civil au Sénégal, répartis dans l'ensemble des régions du pays. Plus de 1000 agents ont été formés à son utilisation. Ce logiciel aide à saisir un acte de naissance, de mariage et de décès conformément aux dispositions contenues dans le Code de la famille.
- **CityWeb** : Ce logiciel, utilisé en France et développé par l'entreprise Digitech, permet de gérer différents actes d'état civil, d'éditer des registres et d'envoyer des documents à l'INSEE. Basé sur l'IGREC (Instruction générale de l'état civil), il permet de créer et d'éditer tous les actes d'état civil demandés en mairie ainsi que les tables annuelles et décennales. Il gère différents registres ou un registre unique. Il édite aussi les différents documents administratifs liés à un acte (copie conforme, bulletin de décès, etc.).

- **EveLin** est la version de CityWeb destinée à l'international. Plus que la gestion des documents, le logiciel permet de contrôler les aspects juridiques tout en suivant les évolutions légales en matière d'état civil. Cette solution est utilisée au Mali depuis 2009.
- DEVOEtat Civil est un logiciel bilingue français-arabe créé par une société marocaine, utilisé pour réaliser les opérations de gestion des actes d'état civil. Il permet de saisir et d'enregistrer les données d'un acte d'état civil, de visualiser et de contrôler les données introduites avant validation et transfert. Il facilite considérablement le travail de saisie.
- **L.O.G.E.C** est un logiciel bilingue français-arabe de gestion et d'organisation du service d'état civil marocain incluant dans sa base de données tous les documents pouvant être demandés par les citoyens et répertoriant tous les citoyens, même ceux non enregistrés dans les bureaux d'état civil mais habitant sur le territoire de compétence du bureau. Une attention particulière est portée à la question de la protection des données personnelles.

Dans des contextes particuliers de déficit de couverture en enregistrement des faits d'état civil, l'Administration de l'état civil peut utiliser d'autres technologies pour constater un fait d'état civil qui fait l'objet d'une transcription ultérieure.

Au Togo, en 2020, à travers un concours lancé par le Laboratoire d'accélération du PNUD, une application appelée « **Kadodo** » a été mise en place pour améliorer le système d'état civil. Cette application collaborative permet d'enregistrer les actes d'état civil, et fournit via un tableau de bord des statistiques sur la commune considérée. La plateforme permet de consulter la documentation nécessaire pour faire établir l'acte requis, ou de le faire en envoyant un message vocal via l'application WhatsApp. Les autorités traditionnelles sont fortement impliquées dans ce projet, ce qui est encore plus nécessaire dans les zones isolées. Le personnel soignant peut également enregistrer des informations dès la survenance d'une naissance ou d'un décès, ce qui permettra aux agents d'état civil de suivre et de relancer en cas de non-déclaration par la famille. Le respect de la confidentialité est également assuré. Les résultats obtenus au bout de quelques mois sont très bons : en 2020, on constate une augmentation de 183 % de l'enregistrement des naissances par rapport à 2019. Cela a également permis de réduire les délais et les coûts de manière drastique.

Le Bénin expérimente une autre plateforme depuis 2018, Rapid Pro, grâce au soutien de l'UNICEF. Mise en place par la société rwandaise Nyaruka, ce logiciel permet de simplifier la déclaration des naissances, la collecte de données statistiques, une meilleure communication entre acteurs et la dynamisation des relations entre les bureaux de l'état civil et le secteur de la santé. Elle permet aux populations les plus isolées de déclarer les naissances par SMS à partir de n'importe quel endroit sur le territoire national, via un numéro gratuit. En outre, grâce à cette application, toute personne qui assiste à une naissance peut déclencher le système d'enregistrement.

■ iCivil – Solution intégrée d'enregistrement des naissances et autres faits d'état civil⁵ au Burkina Faso

iCivil est une solution technologique simple et inédite visant à construire un registre numérique centralisé d'état civil grâce à l'apport des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'agit d'une plateforme numérique d'enregistrement des naissances, accessible sur application mobile (il suffit donc d'un smartphone et d'une couverture GSM). Le système repose sur un bracelet de naissance, sur lequel est placée une petite pièce de plastique contenant des bulles d'airs impossibles à dupliquer et à falsifier. Le bracelet permet l'identification et l'authentification numérique des nouveaux-nés, via une transmission d'information par SMS.

Au-delà de l'enregistrement des naissances et la délivrance des actes, iCivil permet également de mieux lutter contre la fraude documentaire à l'état civil, source d'insécurité juridique, économique, judiciaire.

Concrètement, comment cela fonctionne ?

- Après la naissance, la sage-femme scanne le bracelet à bulles (non électronique, homologué par l'OMS) avec son téléphone mobile,
- Un formulaire est automatiquement généré sur le téléphone, avec des champs à renseigner : nom de l'enfant, noms des parents, adresse, etc,
- Les données sont directement envoyées par SMS crypté au Centre national d'état civil, où sont aussi vérifiées l'existence et la non-utilisation du bracelet par d'autres usagers,
- Un extrait d'acte de naissance peut être délivré sur présentation du bracelet partout sur le territoire, ainsi le système évite aux familles de parcourir de longues distances (et perdre parfois plusieurs journées de travail) pour déclarer leurs enfants et se voir délivrer les actes.

■ 4 grandes raisons de recourir à l'informatisation de l'état civil

L'informatisation est incontournable pour la consolidation de l'état civil. Les objectifs visent notamment à :

- Réduire les délais d'établissement, de communication et le coût des actes d'état civil,
- Protéger l'authenticité des actes d'état civil contre d'éventuelles fraudes,
- Permettre un meilleur archivage des actes d'état civil,
- Rapprocher l'Administration de l'état civil des usagers.

L'expérience en Tunisie, avec le déploiement de Madania, qui est le système national de l'état civil, montre que l'informatisation a radicalement changé la relation entre le citoyen et la ville, au profit d'une indépendance accrue du citoyen et d'un affaiblissement des autorités communales.

⁵ <https://icivil.org/comment-ca-marche>

► **« La relation entre la ville et le citoyen : Tendances et cas de l'état civil en Tunisie »** par M. Mohamed BEN SASSI – Consultant TIC pour l'Association internationale des Maires francophones (AIMF)

La nouvelle Constitution tunisienne, adoptée en 2014, a introduit la décentralisation et la démocratie participative. Les pouvoirs locaux tunisiens, les Administrations et les conseils municipaux sont désormais appelés à mettre en place des dispositifs qui facilitent la participation citoyenne et le dialogue entre les élus locaux, les citoyens et la société civile.

Sur cette base, la place du citoyen dans l'Administration de sa ville a vocation à prendre de plus en plus d'importance. Cela étant, la mobilité de plus en plus imposée par la vie contemporaine risque d'influer sur le rattachement et l'appartenance des citoyens à une ville bien déterminée dans le temps.

La décentralisation vise à apporter des solutions aux problèmes de disparités régionales dans les secteurs des infrastructures, de l'économie, de la santé et de l'éducation. Bien menée, elle pourra également améliorer la qualité des prestations des services au niveau local, au moment où le citoyen devient de plus en plus exigeant quant aux services dont il peut bénéficier.

Parallèlement, la société de l'information et de la communication a changé radicalement les priorités des prestations qui sont demandées par les citoyens auprès des autorités locales. En effet, les prestations d'information et la fourniture d'autorisations et de certificats par des réseaux et systèmes informatiques seront de plus en plus nombreux à l'avenir, et concerneront davantage des prestations liées à l'amélioration des conditions de la vie (infrastructures, économie, santé, éducation, etc.).

De plus, la décentralisation devrait en théorie renforcer le rôle des villes et développer la participation du citoyen d'une manière générale, y compris en matière d'état civil, comme le stipule la nouvelle Constitution. Par ailleurs, les principes de la démocratie sont incarnés vers plus d'indépendance au bénéfice des structures régionales et locales et ceci dans toutes les missions attribuées aux villes (municipalités) et aux pouvoirs locaux et régionaux.

Mais le rôle des autorités communales et régionales s'affaiblit pour devenir insignifiant avec l'automatisation rendue possible avec le système national «MADANIA» :

Madania est le système national d'état civil en Tunisie (bilingue : arabe/français). Il assure la gestion de tous les documents de l'état civil (actes de naissance, mariage, divorce, décès, textes réglementaires, etc.) et leur édition dans tous les sites concernés (municipalités, arrondissements municipaux et sites commerciaux).

Le système Madania permet également :

- *L'échange électronique des documents de l'état civil avec les caisses nationales de sécurité sociale,*
- *La promotion de la qualité des services fournis aux citoyens,*
- *L'édition des documents de l'état civil indépendamment du lieu d'enregistrement (à distance),*
- *La transmission et l'échange de données (mentions) entre les sites utilisateurs concernés,*
- *La constitution d'une base de données centralisée fiable,*
- *L'édition d'outils d'aide à la décision.*

MADANIA 2 :

L'objectif du projet MADANIA 2 est de permettre aux institutions qui demandent fréquemment des documents d'état civil telles que les caisses de sécurité sociale, les établissements d'enseignement, de disposer de ces documents en ligne sans avoir à les réclamer aux intéressés.

Avec l'informatisation de l'état civil, on constate que :

- Les villes ont perdu une partie de leur pouvoir sur les citoyens,
- Les villes ont perdu une partie de leurs recettes, objet de la prestation de vente des actes de l'état civil.

Mais une étude d'impact financier réalisée en Tunisie lors du démarrage du système MADANIA (au début des années 2000) a démontré que le coût de revient de l'élaboration et de remise d'un acte de naissance est beaucoup plus élevé que le prix versé à la municipalité par le citoyen en contrepartie du service rendu.

Actuellement, le transfert du pouvoir de l'État (Administration centrale) vers les villes porte en premier lieu sur les aspects financiers et plus précisément sur la gestion des budgets et des actions qui en découlent : l'affectation des priorités, l'identification, la planification, la programmation et l'exécution des projets réalisés en grande partie au niveau des villes et avec le concours des citoyens.

En conclusion : l'État et en particulier les citoyens ont de moins en moins besoin des services des Municipalités en matière d'état civil, s'il existe un système national d'état civil comme « MADANIA » en Tunisie.

En effet, on remarque que le citoyen a de moins en moins besoin d'obtenir des actes de l'état civil (sauf occasionnellement) car les structures (de santé / éducatives, etc.) qui en ont besoin peuvent y accéder directement via le système centralisé ou via un intermédiaire approprié.

Enfin, les inscriptions de naissances aux registres de l'état civil peuvent s'effectuer directement dans les hôpitaux et cliniques.

En revanche, pour d'autres prestations, l'État repose de plus en plus sur les compétences et les services des villes (décentralisation) comme pour les infrastructures, l'environnement, l'éducation, la santé, le loisir et le bien-vivre et où les SIG (Systèmes d'informations géographiques) peuvent jouer un rôle fondamental comme des outils d'aide à la décision, à la planification, à la programmation et à la gestion de même, ainsi que comme outils de communication et d'information.

B. Les conditions de réalisation de l'informatisation de l'état civil

Une informatisation efficace des systèmes dépend de diverses conditions. Elle requiert, pour l'essentiel, une volonté politique et une implication certaines des États, le déploiement de moyens techniques et financiers ambitieux ainsi qu'une sécurisation adaptée, eu égard notamment à l'impératif de protection des données personnelles (cf. *Chapitre II*).

1. La volonté et l'implication des États

La volonté des États de mener une réforme globale de leur système d'état civil et de développer des stratégies nationales faisant la promotion de l'e-administration est une condition *sine qua non* de la modernisation numérique de l'état civil et de la pérennité des programmes engagés. En tout état de cause, la forte implication des autorités politiques est un préalable nécessaire au déploiement des programmes d'informatisation totale des communes au niveau national et une condition essentielle de leur succès⁶. Cette volonté politique doit se traduire par un processus d'adaptation de l'environnement juridique à la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication au sein de l'Administration et dans ses relations avec les administrés. Il s'agit de simplifier les démarches des usagers et de rendre l'action administrative plus efficace, tout en respectant la nécessaire protection des données personnelles.

Comme pour toute initiative de modernisation de l'état civil, il est utile de rappeler que le processus d'informatisation nécessite d'associer l'ensemble des institutions qui travaillent avec/sur l'état civil : ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Santé, des Affaires étrangères, des Finances, l'autorité chargée des statistiques, l'autorité chargée de la protection des données personnelles le cas échéant, etc.

La mobilisation des autorités locales est aussi motrice. Selon les enseignements tirés de ses expériences de terrain (cf. *Titre I, Chapitre II*), l'Association internationale des Maires francophones (AIMF) constate que la volonté politique des élus locaux de faire évoluer leurs systèmes d'état civil de même que leur capacité d'entraînement et de mobilisation des autorités nationales ont été une clé de réussite des programmes d'informatisation des services de l'état civil déployés dans plusieurs pays.

■ Expérience de l'AIMF : facteurs de réussite des projets d'informatisation de l'état civil

- La volonté politique d'un maire de faire évoluer son système et sa capacité d'entraînement et de mobilisation des autorités nationales sont les clés de la réussite des programmes menés par l'AIMF. Cette initiative locale est un élément indispensable.
- Engager la démarche de modernisation en dehors de toute démarche de recensement à visée électorale est un facteur important de réussite, alors même que les deux démarches sont très souvent engagées de manière concomitante.

⁶ Par exemple, le 19 août 2001, le chef de l'État tunisien décidait de lancer l'édification de « l'Administration électronique ». En janvier 2002, lors de la Conférence nationale des communes, une décision présidentielle demandait de généraliser l'informatisation de l'état civil à l'ensemble des communes tunisiennes.

- Volonté des États de mener une réforme globale de leur système d'état civil et de développer des stratégies nationales de promotion de l'e-administration (Tunisie). Cela se traduit notamment par un processus d'adaptation de l'environnement juridique et du cadre institutionnel.
- Forte implication de plusieurs autorités politiques. Cela permet l'informatisation totale des processus d'état civil de l'ensemble des communes au niveau national.
- Financement suffisant de l'État à l'ensemble des acteurs de l'état civil (directions de l'état civil, collectivités locales) afin qu'ils soient capables de mener à bien leurs missions.
- Processus électoral et contexte sécuritaire stables, qui n'affectent pas le bon déroulement du processus d'informatisation.
- Identification des ressources humaines qualifiées pour s'approprier et mettre en œuvre au niveau local l'informatisation du système.
- Identification de sociétés nationales de services capables de concevoir un logiciel performant, complet et pleinement adapté à la législation nationale.
- Des infrastructures et des équipements de base, indispensables pour offrir une couverture réseau et des sources d'énergie électrique.
- Bon fonctionnement du réseau de coopération décentralisée, qui permet un transfert de connaissance/expertise entre les villes membres de l'AIMF, puis entre l'ensemble des communes du pays.
- Accompagnement de l'ensemble des acteurs de l'état civil sur la durée afin qu'ils s'approprient pleinement le logiciel utilisé. A contrario, une mauvaise appropriation du système aura un impact sur l'évolution du logiciel. Tout logiciel est soumis à des évolutions fréquentes afin d'en corriger les failles et de répondre aux nouveaux besoins. Pour prendre en charge ces évolutions nécessaires, les projets de modernisation informatique doivent pouvoir s'appuyer sur une expertise locale de qualité, ou pouvoir faire appel à une expertise externe. Une utilisation durable et une expansion nationale du système ont d'infimes chances d'aboutir si elles ne réunissent pas deux conditions indispensables : une volonté politique forte et la mobilisation de moyens pour l'entretien de l'environnement informatique des projets (évolution du matériel et des logiciels).

2. Des moyens techniques et financiers importants

Pour fonctionner, les programmes d'informatisation de l'état civil nécessitent de se voir allouer des moyens financiers et techniques appropriés afin d'accompagner l'ensemble du territoire national dans ce processus de modernisation. Ainsi, pour les États engagés ou souhaitant s'engager dans de tels programmes d'informatisation de leur système d'état civil, il s'agit avant tout de veiller à :

- L'adoption d'un budget approprié susceptible de financer l'ensemble des acteurs de l'état civil dans la mise en œuvre de l'informatisation afin que ceux-ci puissent exercer convenablement leurs missions.
- La dotation de tous les centres d'état civil en matériel adéquat (ordinateur, logiciel, câbles, etc.) et la mise à jour régulière pour éviter l'obsolescence rapide du système.

- L'identification des ressources humaines qualifiées pour s'approprier et mettre en œuvre au niveau local l'informatisation du système.
- L'identification des sociétés nationales ou étrangères capables de concevoir un logiciel performant, complet et pleinement adapté à la législation nationale.
- La mise en place des infrastructures et des équipements de base indispensables pour offrir des ressources d'énergie électrique et une couverture réseau adaptée sur l'ensemble du territoire.
- L'accompagnement de l'ensemble des acteurs de l'état civil sur la durée afin qu'ils s'approprient pleinement le logiciel développé, notamment par la formation continue sur les évolutions technologiques.

3. Des moyens de sécurisation adaptés

Outre une vigilance accrue en matière de protection des données personnelles, le déploiement des outils numériques nécessite d'adopter les moyens de se doter d'une politique de cybersécurité efficace.

La sécurité des systèmes informatiques est un enjeu majeur afin d'assurer la protection de données contenues dans les registres des actes d'état civil. La dématérialisation croissante de l'état civil offre certes de nouvelles opportunités dans le déploiement, la gestion et les télé-services offerts aux citoyens, mais elle accroît *de facto* les surfaces d'attaque et expose à la fois le système et les individus à de nouvelles menaces. Les phénomènes frauduleux tels que la falsification, l'usurpation voire la monétisation de l'identité numérique se sont en effet largement répandus par le biais des outils numériques. La modernisation numérique de l'état civil doit donc s'accompagner d'une politique de sécurisation des systèmes informatiques applicable à toutes les opérations d'état civil. Le traitement automatisé de données à caractère personnel est un sujet pour lequel la cybersécurité prend en effet également toute son importance. S'il est indispensable pour la puissance publique de disposer de données exactes concernant ses citoyens, il est tout aussi nécessaire de protéger ces citoyens d'un usage abusif ou délictueux de leurs données personnelles.

À cette fin, il convient impérativement que chaque outil déployé et chaque procédure mise en place répondent au moins à l'un des principaux piliers de la cybersécurité, à savoir :

- L'authentification : pouvoir vérifier l'identité de l'administré au moyen d'un procédé d'authentification robuste. Cela doit permettre de garantir la délivrance des copies ou extraits d'actes aux seules personnes habilitées à les recevoir.
- La confidentialité : limiter l'accès aux données d'état civil à un cercle prédéterminé de personnes ou d'institutions autorisées à en connaître et de protéger ces données contre une divulgation non autorisée.
- L'intégrité : certifier que les données n'ont pas été altérées par des personnes n'ayant pas autorité pour les modifier.
- La disponibilité : établir un dimensionnement approprié du système dans le but de s'assurer que les données qu'il contient soient accessibles en un temps défini.
- La non-répudiation : mettre en œuvre des mécanismes de traçabilité et d'imputabilité des opérations.

C. Exemples et bonnes pratiques

Plusieurs États ont procédé ou procèdent aujourd'hui à l'informatisation de leur système d'état civil aux fins d'une plus grande efficacité. Il apparaît dès lors utile d'illustrer l'informatisation de l'état civil au moyen de quelques exemples nationaux.

1. Le Cabo-Verde

Obligatoire depuis 1975, l'enregistrement à l'état civil était auparavant pris en charge par la Direction de registre, de notoriété et d'enregistrement du ministère de la Justice cap-verdien. Depuis 2003, une informatisation du système d'enregistrement de l'état civil est à l'œuvre dans le pays. Sous la supervision du Noyau opérationnel pour la société de l'information « NOSI », l'organe exécutif pour l'intégration des technologies de l'information dans la gestion publique, des réformes pour la modernisation de l'Administration et de l'état civil ont été mises en place en 2007-2008. Il est désormais possible d'enregistrer une naissance par le biais d'une application. Les documents d'archives préexistants à ce système sont quant à eux archivés de manière numérique. Couplée à une révision du Code civil survenue en 2014, qui met en place des centres d'enregistrement des naissances directement dans les hôpitaux, mais également dans les zones rurales et reculées, l'informatisation de l'état civil produit d'excellents résultats dans l'ensemble du pays. Selon des chiffres de l'Institut national de statistique du Cabo-Verde, 97 % des enfants nés au cours de l'année 2018 ont été enregistrés à l'état civil avant l'âge d'un an. Cette informatisation, s'inscrivant dans le processus de modernisation de l'Administration publique du pays a par ailleurs permis d'obtenir des statistiques vitales fiables et précises sur la situation démographique du territoire. La création de ce système national d'identification et d'authentification en ligne a eu pour conséquence une augmentation de l'enregistrement biométrique des naissances jusque dans les zones les plus reculées du pays, en permettant également d'obtenir des certificats d'état civil directement en ligne. En 2009, le pourcentage d'enfants non-enregistrés au Cabo-Verde était estimé à 39 %, et s'est vu réduit à moins de 10 % en 2013, quelques années après l'instauration du programme d'informatisation. En Afrique de l'Ouest, le Cabo-Verde affiche actuellement les meilleurs résultats dans le domaine de l'enregistrement des naissances⁷.

■ Cabo-Verde, l'expérience d'un processus d'informatisation réussi

Extrait du Rapport de la Mission francophone d'audit de la base de données des électeurs – décembre 2019

Le Centre informatique des données électorales ou Datacenter est, au Cabo-Verde, l'un des éléments nécessaires au traitement et au stockage des données numériques. Il s'agit d'un lieu physique contenant les serveurs informatiques qui stockent les données numériques et dans lequel les entreprises peuvent notamment louer un espace de stockage et ainsi éviter de devoir héberger des serveurs dans leurs locaux. Le Datacenter offre une protection des données contre les risques d'incendie, d'inondation, de vol, d'intrusion, de panne ou encore de coupure d'électricité. Sans compter que les données sont dupliquées afin de prévenir les risques de perte en cas de gros problème.

⁷ Instituto Nacional de Estatística, *Statistiques démographiques et état civil : quoi de nouveau pour les INS? Modernisation et informatisation du système de l'état civil au Cap-Vert*, juin 2020, https://paris21.org/sites/default/files/inline-files/ESTATISTICAS%20VITAIS%20-%20SEMINARIO%20INSEE%20PARIS21%202029-30%20JUNHO_2020%20FINALLE_2.pdf

Les Serveurs de la base de données et autres infrastructures techniques, notamment du fichier électoral, se situent au Datacenter qui héberge la plupart des systèmes informatiques critiques du pays et de certaines organisations privées ou internationales. Une visite de la Mission a permis aux experts de l'OIF de valider avec les responsables dudit site les aspects relatifs à la sécurité physique et logistique d'accès au site et au système, la sécurité des données, la capacité de résilience du système et du site, le plan de continuité d'activité ainsi que le degré de préparation en cas de défaillance ou de désastre majeur.

2. Le Costa Rica

Le Costa Rica est un exemple très intéressant en ce qui concerne l'adaptation des systèmes lors de la pandémie de Covid-19. En plus des mesures efficaces de télétravail, appels vidéo et conférences ainsi que des roulements quotidiens de présence physique dans les locaux, un système de notification en ligne a été mis en place pour les naissances et les décès, et ce automatiquement depuis les hôpitaux. Il permet également de remplir les formulaires et de prendre des rendez-vous en ligne pour l'enregistrement⁸.

3. L'Estonie

L'Estonie est l'un des seuls pays au monde où 99 % des services publics sont disponibles en ligne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7⁹. Le Registre de la population («Population Registry»¹⁰) est la base de données de l'État qui contient des informations élémentaires sur chaque personne vivant en Estonie. Il contient leur nom, leur code d'identification, leur date de naissance, leur lieu de résidence et d'autres données statistiques telles que la nationalité, la langue maternelle, le niveau d'éducation et la profession. Chaque résident peut consulter et corriger ses données dans le registre. Celui-ci est connecté à d'autres systèmes via le logiciel X-Road¹¹, qui sécurise les échanges de données. Divers autres systèmes de l'État dépendent de ses données pour leurs services. Par exemple, lorsqu'un administré dépose une demande de pension alimentaire, de bourse d'études ou de concession pour les transports publics, les données sont extraites du Registre de la population. Il en va de même lorsqu'une personne utilise le système i-Voting (système de vote en ligne garantissant l'anonymat, utilisé par 44 % des citoyens)¹². Le système récupère les informations automatiquement, sans qu'il soit nécessaire de soumettre des documents supplémentaires ou de remplir des formulaires en ligne. L'État en profite également, car les statistiques sont tenues à jour et des fonctions telles que l'inscription des électeurs et la déclaration d'impôts, qui se fondent sur le lieu de résidence, peuvent être traitées correctement.

4. La Suisse

Depuis 2005, tous les événements d'état civil sont enregistrés dans le Registre de l'état civil Infostar, auquel tous les offices de l'état civil suisses sont raccordés. Il s'agit d'une expérience

8 <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/>

9 <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>

10 <https://www.siseministeerium.ee/en/population-register>

11 <https://x-road.global/>

12 <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>

réussie de registre central informatisé de l'état civil puisqu'il intègre tous les nouveaux faits d'état civil, reprenant les données de toute personne à chaque enregistrement d'un fait nouveau. L'enregistrement relève de la compétence exclusive des bureaux de l'état civil et s'effectue de manière décentralisée. Les événements d'état civil ne sont plus documentés que sous forme électronique. Les ayants-droits peuvent continuer à obtenir des extraits (actes de naissance, de décès, de mariage) issus des anciens registres de l'état civil tenus sur papier. Infostar est administré par l'Unité Infostar UIS, au sein de l'Office fédéral de la Justice. Celle-ci se charge de la sécurité de l'exploitation de la banque de données Infostar, l'échange d'informations entre la Suisse et l'étranger, l'adaptation et le développement du logiciel. Afin de passer de l'ancien système au nouveau, il avait été décidé de ne pas saisir l'ensemble de la population en une fois mais de saisir chaque personne lors de la survenance d'un nouveau fait d'état civil¹³.

5. La Roumanie

La gestion papier de l'état civil, ne permettait pas à l'Administration concernée de travailler de manière efficace. Ainsi, les autorités roumaines ont lancé un vaste plan d'informatisation de l'état civil afin de simplifier les procédures d'obtention des certificats d'état civil et de renforcer l'interopérabilité des services centraux et locaux. Il s'agit du Système informatique intégré pour la délivrance des actes d'état civil (SIIEASC), financé conjointement par l'État roumain et l'Union européenne suite à la signature d'un contrat de mise en œuvre signé en mai 2020. La date limite d'achèvement du projet a été fixée au 24 juin 2022. Différents objectifs sont poursuivis :

- création d'une plateforme à laquelle les citoyens pourront accéder afin de télécharger et de remplir divers formulaires en ligne, ainsi que des informations utiles sur les procédures,
- réduction des délais nécessaires au traitement des opérations et des coûts de stockage,
- augmentation de l'interopérabilité des systèmes centraux et locaux,
- élimination des redondances existantes dans les systèmes locaux et centraux,
- numérisation des documents d'état civil délivrés au cours des 100 dernières années,
- mise en place d'un stockage électronique et d'une gestion archivistique des documents numérisés,
- augmentation du niveau de collaboration et de communication entre les communautés locales et les institutions publiques sur les questions d'état civil¹⁴.

¹³ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/zivilstand.html>

¹⁴ <https://www.mai.gov.ro/demersuri-pentru-eficientizarea-serviciilor-oferte-cetatenilor-si-pentru-reducerea-timpului-de-solutionare-a-cererilor-referitoare-la-inregistrarea-actelor-de-stare-civila-si-la-eliberarea-certificat/>

Chapitre IV

LA FORMATION ET LA SENSIBILISATION DES ACTEURS

Pour établir un système d'état civil universel, fonctionnel et durable, il est indispensable de renforcer les capacités des acteurs qui sont directement ou indirectement impliqués dans l'état civil. Cela doit assurément passer par une formation efficace de tous les acteurs (A) et par l'élaboration de programmes de sensibilisation adaptés aux populations sur les enjeux de l'enregistrement des faits d'état civil, en particulier l'enregistrement des naissances (B).

A. Une formation efficace de tous les acteurs

La formation de tous les acteurs de l'état civil, qu'il s'agisse des acteurs de premier rang, directement impliqués dans le fonctionnement du système d'état civil, ou des acteurs dits « relais », indispensables au renforcement du lien entre les populations et les structures d'état civil sur le territoire, constitue une clé de réussite des programmes de consolidation qui sont engagés. Il est en effet essentiel que chacun ait pleinement conscience de son rôle et des enjeux liés à l'enregistrement des naissances mais également connaissance du cadre juridique, procédural et organisationnel de l'état civil. Afin de favoriser l'enregistrement des faits d'état civil et des naissances en particulier, il est par ailleurs important de s'attacher à la sensibilisation et à la formation de tous les acteurs impliqués dans l'état civil.

1. La formation des acteurs de premier rang

Les programmes de formation devraient au premier chef intéresser les agents et les officiers d'état civil, en insistant sur les aspects opérationnels, mais également le personnel des services statistiques sur les questions concernant la compilation, la présentation et la diffusion des données. Les agents doivent connaître les lois en vigueur, être capables de remplir les formulaires, sans erreur, et être tenus régulièrement informés des changements législatifs.

Les chefs de village, le personnel des établissements de santé ou encore celui des établissements scolaires doivent également pouvoir bénéficier d'une formation technique appropriée, au même titre que les agents des bureaux d'état civil.

Si les formations déployées doivent pouvoir être adaptées au niveau de connaissances des participants, selon qu'il s'agit par exemple d'une formation initiale ou continue, il est toutefois nécessaire qu'elles mettent l'accent, de manière plus ou moins approfondie selon la spécialisation recherchée, sur les points suivants :

- Les principes fondamentaux de l'état civil et ses enjeux,
- Le cadre juridique national,
- L'organisation du service de l'état civil,
- Les règles relatives à l'enregistrement des faits d'état civil,
- Les règles relatives à l'établissement des actes d'état civil,

- L'opposabilité et la transcription des actes d'état civil établis à l'étranger,
- Les mentions marginales ou les mentions d'office,
- Les règles relatives à la tenue des registres et à la publicité des actes,
- Les conditions de consultation et de délivrance des actes,
- La protection des données personnelles,
- Les tables annuelles et décennales,
- Les bulletins analytiques et statistiques,
- L'archivage des documents d'état civil.

Dans un premier temps, il sera utile d'organiser des formations de formateurs, qui relayeront ensuite ces formations au niveau local et de manière plus élargie. La mise à disposition d'une documentation de référence et de supports pédagogiques sera également nécessaire. Il est en effet important de développer des guides opérationnels à l'usage des professionnels et de s'assurer que ces supports soient clairs, accessibles et régulièrement mis à jour. Aussi, il est d'une nécessité absolue que la formation des agents impliqués dans l'état civil soit dispensée de manière continue, sur la base de sessions régulières susceptibles d'adapter la spécialisation des contenus à l'état d'avancement des connaissances des participants.

La formation et la spécialisation des acteurs judiciaires, en particulier des magistrats du parquet civil, est également un impératif. Il paraît en outre utile de former la police et la gendarmerie, en tant que relais et/ou pour qu'elles puissent par exemple intervenir dans les zones à risques, difficiles d'accès pour les agents des bureaux d'état civil, et œuvrer ainsi en faveur de l'établissement ou du rétablissement de l'état civil des personnes. Le renforcement des capacités et la spécialisation de certains auxiliaires de justice et notamment des avocats et des notaires, en matière d'état civil, doivent également être envisagés. Ces derniers peuvent en effet agir en faveur de l'éducation aux droits des populations, conseiller et accompagner les individus dans l'établissement ou le rétablissement de leur état civil, en appuyant la constitution des dossiers de requête, présentant les procédures légales, etc.

En vue de renforcer les synergies entre l'Administration locale, la justice et la police, il peut enfin se révéler utile d'envisager des sessions de formation communes et interdisciplinaires. Cela permettrait à tous les acteurs de mieux se connaître, de mieux saisir les rôles et les missions de chacun pour mieux travailler ensemble au bénéfice de la population.

■ Formation de formateurs sur les systèmes ESEC – module en ligne

Extrait¹

Un atelier de formation de dix jours destiné aux pays francophones a eu lieu à Dakar, au Sénégal, en juillet 2018. Il a réuni 35 professionnels issus du domaine de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques dans ce domaine, de services juridiques et représentants de ministères de la Santé africains pour participer à un échange d'apprentissage et à une formation sur divers thèmes relatifs au renforcement des systèmes d'ESEC. 14 pays francophones étaient représentés : la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Tchad, le Cameroun, le Mali, la Tunisie, Madagascar, le Togo, le Bénin, la République centrafricaine, le Burkina Faso, le Niger, la Guinée et le Sénégal.

L'échange d'apprentissage était organisé conjointement par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, le Groupe de la Banque mondiale et Stratégies vitales / Data for Health Initiative, en partenariat avec le gouvernement du Sénégal. Le plan de formation s'appuyait sur le cours en ligne sur les systèmes d'ESEC élaboré par le Groupe de la Banque mondiale en partenariat avec le groupe international sur les systèmes d'ESEC et le ministère des Stratégies et des Finances de la Corée.

L'atelier a souligné l'importance des systèmes d'ESEC et leurs fondements tels leur cadre juridique, les arrangements institutionnels, l'enregistrement des naissances, des adoptions, des décès, des mariages et des divorces, l'évaluation et la planification stratégique de l'ESEC, l'amélioration des processus opérationnels, la spécificité dans l'ESEC et les compétences d'animation des formateurs. À la formation s'est ajoutée la visite du Centre national d'enregistrement, de l'Agence nationale de la statistique et du ministère de la Santé du Sénégal.

2. La formation des acteurs relais

L'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil, et en particulier des naissances, suppose encore de mobiliser un certain nombre d'acteurs qui, sans être formellement impliqués dans l'état civil, peuvent toutefois amplement contribuer à promouvoir les enregistrements. Il en va ainsi des journalistes, du personnel enseignant, du personnel des centres de santé, notamment des sages-femmes, et des autorités traditionnelles² ou religieuses. Les accoucheuses et les guérisseurs traditionnels ont également un rôle à jouer en la matière, en ce qu'ils ont connaissance des naissances survenues au sein des communautés parmi lesquelles ils exercent leurs compétences. Tous ces acteurs, parce qu'ils sont ancrés au sein des communautés et y occupent une fonction sociale forte, disposent d'une large audience et sont de potentiels relais d'information entre la population et les structures administratives de l'état civil au niveau local. Ils peuvent ainsi sensibiliser les familles à l'obligation d'enregistrer la naissance d'un enfant, les informer des avantages de cet enregistrement, et les orienter vers les services compétents. Il en va de même pour les autres faits d'état civil comme les mariages ou les décès.

¹ <https://systemesec.ca/atelier-de-formation-des-formateurs-en-francais>

² En certains cas toutefois, ces acteurs peuvent se voir déléguer une mission d'enregistrement des naissances et leur formation doit alors être techniquement adaptée.

Cela étant, pour que le pouvoir d'information et d'orientation de ces acteurs « relais » puisse être le plus efficace possible, il est indispensable qu'ils soient eux-mêmes sensibilisés à l'importance de l'état civil et que leur soit dispensée une formation appropriée. Il s'agit de leur faire prendre conscience de leur rôle capital de sensibilisateur à l'enregistrement des naissances et de les doter des moyens qui leur permettront de transmettre l'information. Ils doivent également être formés aux modalités légales et opérationnelles qui doivent être portées à la connaissance des familles afin de les accompagner dans leurs démarches. Ainsi, il peut être utile d'envisager un module de formation spécifiquement dédié à ces acteurs relais et qui mettrait l'accent sur les points suivants :

- Les enjeux de l'état civil pour l'accès aux droits,
- Le rôle de ces acteurs relais en matière d'information et de sensibilisation des communautés d'une part, de notification des faits d'état civil d'autre part,
- Les techniques de sensibilisation des populations,
- L'organisation de l'état civil avec un accent particulier, au niveau local, sur la cartographie des bureaux d'état civil et des tribunaux compétents,
- Le cadre général de l'inscription à l'état civil avec une attention particulière portée, s'agissant des naissances au caractère obligatoire de la déclaration de naissance, aux personnes ayant capacité à déclarer la naissance d'un enfant, aux délais et, le cas échéant, aux frais d'enregistrement,
- Le cadre spécifique de la régularisation de l'état civil avec une attention particulière portée, s'agissant des naissances, sur la déclaration judiciaire de naissance en cas de déclaration tardive.

■ Formation de journalistes au Burkina Faso³

En 2019, un atelier de formation de 20 journalistes a été organisé à Ouagadougou dans le cadre du projet « Vers l'enregistrement universel des naissances » financé par l'UE et l'UNICEF. Le but de cette formation était de leur permettre de mieux sensibiliser les populations et les communautés à l'importance de l'enregistrement des enfants à la naissance.

³ <https://www.unicef.org/burkinafaso/communiqués-de-presse/formation-de-vingt-20-journalistes-sur-lenregistrement-des-naissances>

■ Mobiliser le potentiel des accoucheuses traditionnelles pour la promotion de l'enregistrement des naissances

Selon l'UNICEF, on observe une corrélation positive entre le nombre des naissances suivies par un personnel médical et celui des naissances enregistrées à l'état civil dans plusieurs pays⁴. Dans de nombreux pays en développement, notamment sur le continent africain, les accoucheuses traditionnelles assistent les femmes en couche, en particulier dans les zones rurales et isolées, dépourvues de structures sanitaires et de personnel médical qualifié.

Il peut ainsi être envisagé de recourir aux accoucheuses traditionnelles, et à leurs liens privilégiés avec la future mère, pour améliorer l'enregistrement des naissances. Elles pourraient ainsi être sensibilisées et formées en vue d'assurer la promotion de l'enregistrement des naissances, et informer les parents sur leur obligation de faire enregistrer leur enfant, les avantages de cet enregistrement et les démarches à réaliser à cet effet, les délais et les autorités compétentes. Elles pourraient également notifier la survenance d'une ou plusieurs naissances aux bureaux d'état civil les plus proches, lesquels pourraient alors envoyer des équipes mobiles afin de procéder aux enregistrements.

Dans certains pays d'ailleurs, les accoucheuses traditionnelles sont déjà chargées de tâches connexes. Au Tchad par exemple, elles sont formées à la promotion des services de consultations prénatales dans les centres de santé, ou encore à la vaccination des nouveaux nés. Au Mali, les accoucheuses traditionnelles recyclées (ATR), grâce à des formations de Première Urgence Internationale, font la promotion des pratiques familiales essentielles, qui consistent en des séances de sensibilisation sur le développement de l'enfant. Elles recensent également les femmes enceintes pour proposer un accouchement dans le centre de santé le plus proche.

3. Agir en amont, pour une stratégie de formation à plus long terme

Une stratégie de formation à plus long terme doit également être mise en place afin de sensibiliser à l'importance de l'état civil, et en particulier à l'enregistrement des naissances, au plus tôt et dans tous les domaines. Il pourrait ainsi être utile d'envisager l'inscription du sujet « *état civil* » au programme de certains établissements d'enseignement supérieur, comme les facultés de droit, les centres universitaires d'études statistiques, les universités de médecine, les écoles de sage-femme ou encore les établissements de formation des professeurs des écoles. Cela permettrait d'agir en amont en sensibilisant les futurs professionnels aux questions relatives à l'état civil dès l'acquisition des compétences académiques. Il semble en effet important que la matière ne leur soit pas étrangère lorsque ceux-ci intégreront la vie professionnelle. Qu'ils exercent leurs fonctions au sein des structures administratives de l'état civil, des centres de santé, des écoles ou en tant que juristes, des professionnels avertis quant à l'importance de l'état civil seront davantage enclins à promouvoir l'enregistrement des naissances et plus à même de renseigner ou d'accompagner les familles.

4 UNICEF, *L'enregistrement des naissances : un droit pour commencer*, 2002, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest9f.pdf>

B. Sensibilisation des populations aux enjeux de l'état civil

La sensibilisation des populations doit être au cœur de toute stratégie nationale visant à améliorer l'enregistrement des faits d'état civil. En effet, les parents, acteurs centraux de l'enregistrement des naissances, doivent être avertis et avoir conscience de l'importance des enjeux et des droits inhérents à la possession d'un acte de naissance. Afin de toucher toute la population, en particulier dans les zones rurales où le taux d'analphabétisme est le plus élevé, la forme et le contenu des messages véhiculés par les campagnes de sensibilisations doivent être adaptés et impliquer de multiples acteurs.

1. Des messages simples et clairs

Sur le fond, il est essentiel que les campagnes de sensibilisation menées à l'endroit des populations portent des messages simples, clairs et percutants, afin de susciter leur intérêt et de faciliter leur compréhension des enjeux. S'agissant plus spécifiquement des actions de sensibilisation visant à améliorer l'enregistrement des naissances, celles-ci doivent avant tout faire comprendre aux parents toute l'importance de l'enregistrement et des droits qui en découlent. Il est ainsi nécessaire que les messages véhiculés mettent en lumière les avantages qu'il y a à enregistrer la naissance des enfants, en insistant sur le fait que cet enregistrement est un droit et en démontrant combien la possession des documents établissant l'identité et la preuve de la nationalité conditionnent l'accès aux droits, ce tout au long de la vie d'un individu. Inversement, revenir sur les difficultés rencontrées en cas de non-enregistrement permet souvent une prise de conscience des populations.

Il est également indispensable que les actions de sensibilisation renseignent les populations sur les modalités juridiques et pratiques afin de faire enregistrer les faits d'état civil les concernant. S'agissant notamment de la déclaration des naissances, il semble essentiel que les populations aient clairement connaissance des délais d'enregistrement et puissent aisément identifier et localiser les services compétents pour y procéder. Il convient en outre d'informer les familles sur les modalités et les procédures liées à l'enregistrement hors délais des naissances.

2. Des procédés adaptés, complémentaires et impliquant une pluralité d'acteurs

Plusieurs techniques peuvent être envisagées afin de sensibiliser la population sur l'importance de l'état civil et de l'enregistrement des naissances en particulier. L'essentiel étant de toucher toute la population, notamment les communautés les plus reculées et au sein desquelles les taux d'enregistrement sont les plus faibles. À cet effet, l'accent peut être mis sur la sensibilisation de proximité, en agissant au plus près des communautés. Il peut ainsi être envisagé de :

► Recourir aux médias et s'adresser aux populations dans les langues vernaculaires

L'utilisation des divers supports médiatiques peut être particulièrement efficace pour sensibiliser rapidement le grand public. Les messages peuvent ainsi être diffusés par les stations radiophoniques nationales ou locales, les chaînes de télévision ou encore les sites d'hébergement de vidéos en ligne. Compte tenu des taux d'analphabétisme dans certaines régions, la

sensibilisation des populations à travers la mise en place de programmes télévisés et radiophoniques doit y être privilégiée. Il est cependant d'une importance capitale que les messages soient également transmis dans les langues minoritaires et les dialectes locaux, en fonction du public cible. Il peut également être utile de coller des affiches sur les places de villages et d'apposer des messages sur les panneaux d'affichage publicitaires.

► Utiliser la diffusion cellulaire

Il s'agit d'une technique permettant d'envoyer via un réseau de téléphonie mobile le même micro-message à tous les abonnés inscrits à ce service et à l'intérieur d'une zone géographique donnée. Habituellement utilisé pour diffuser des alertes, le système de diffusion cellulaire peut également être un moyen efficace pour sensibiliser la population à l'enregistrement des naissances.

■ Le recours aux médias et à la diffusion cellulaire à Madagascar⁵

À Madagascar, le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, en partenariat avec Focus Development Association et avec l'appui du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) a mené, en 2020, une campagne de sensibilisation sur l'enregistrement des naissances via :

- La diffusion de trois spots vidéo sur la chaîne nationale et sur des chaînes privées qui couvrent les zones à faible taux d'enregistrement des naissances, sur le site d'hébergement YouTube et sur le réseau social Facebook.
- L'envoi de SMS à la population dans les zones ciblées.

► Développer la participation communautaire

Il peut être envisagé de former un réseau de volontaires au sein des communautés locales pour sensibiliser les familles à l'enregistrement des naissances et les accompagner dans leurs démarches. La participation communautaire permet de renforcer la sensibilisation de proximité et d'agir plus efficacement sur l'opinion publique. Dans ce cadre, il peut être utile de mobiliser les associations locales, notamment les associations de femmes et de jeunes, les chefs communautaires et religieux, les professionnels de santé, les accoucheuses et guérisseurs traditionnels, afin d'en faire des relais de sensibilisation au sein des communautés.

■ Création des Comités des mamans au Sénégal par Plan international⁶

Dans la région de Kaolack au Sénégal, en 2014, 17 400 enfants n'avaient pas de certificat de naissance. Des comités de mamans ont été créés avec le soutien de l'ONG Plan international dans chaque village pour travailler vers l'objectif « 0 naissance non enregistrée ». Elles soutiennent les actions de sensibilisation de l'ONG en direction des femmes enceintes et des futurs pères et facilitent les démarches en fournissant des conseils aux familles. Parfois, elles vont elles-mêmes enregistrer les naissances avec les papiers d'identité des parents. En retour, Plan international appuie les mamans afin qu'elles aient accès à des microcrédits. Plus elles mènent d'actions, plus elles sont soutenues dans le développement de leur activité professionnelle ou pour tout autre besoin.

5 <https://www.etatocivil.pw/campagne-de-sensibilisation-sur-lenregistrement-des-naissances-madagascar-2020/>

6 <https://www.plan-international.fr/info/actualites/news/2016-04-21-au-senegal-des-mamans-luttent-pour-lobjectif-zero-enfants-non>

■ Sensibilisation et formation de jeunes en Haïti⁷

Selon l'UNICEF, un enfant sur 6 n'est pas enregistré en Haïti. Fin 2020, dans le cadre d'un projet de l'UNICEF lancé en 2018 grâce à un financement canadien et mené en lien avec les OSC haïtiennes, l'organisation Enfants Épanouis d'Haïti (ENEPH) a réalisé une campagne de sensibilisation dans plusieurs communes du pays. Cette campagne a notamment permis de former des dizaines de jeunes sur l'enregistrement des naissances, le contenu d'un acte de naissance et son utilité et le processus d'obtention d'un acte. L'objectif est que ces jeunes deviennent des porte-voix pour sensibiliser les parents, à travers des actions sur les marchés, ou par des programmes de porte à porte.

D'autres initiatives à caractère communautaire impliquant directement les populations peuvent être organisées en vue de mettre en lumière l'importance de l'état civil et en particulier l'enregistrement des naissances. C'est par exemple le sens des conversations communautaires. Pour organiser de telles sessions d'échanges et d'information à l'échelle d'un village ou d'un quartier, il est utile de s'appuyer sur un réseau de volontaires communautaires préalablement établi et formé. Pour permettre l'échange, il est en outre préférable que les causeries communautaires rassemblent en moyenne une vingtaine de participants.

■ Les causeries communautaires sur l'état civil au Sénégal

Le Comité sénégalais des droits de l'Homme a organisé des causeries sur les questions d'état civil au sein des communautés locales. Dans ce cadre, le CSDH collabore souvent avec les leaders communautaires et les « Badianiou gokh »⁸, pour animer les causeries communautaires sur l'état civil.

L'organisation de manifestations sportives et culturelles diverses sont également une occasion pour mobiliser les communautés en faveur de la défense et de la promotion de leurs droits fondamentaux. Ces manifestations peuvent par exemple être articulées autour des droits de l'enfant, au premier chef le droit à l'identité, et ainsi mettre en exergue la nécessité d'enregistrer tous les enfants à la naissance.

■ Une campagne de sensibilisation de l'UNICEF en Côte d'Ivoire – tournoi « Droit O But »⁹

Dans le cadre de ses actions de sensibilisation, l'UNICEF a organisé en 2010, en collaboration avec la Fédération ivoirienne de football, un tournoi appelé « Droit O But », pour les garçons et les filles de 7 à 17 ans à Bondoukou et Odienné. Plus de 300 enfants y ont participé tout en véhiculant, à cette occasion, des messages aux adultes pour le respect de leurs droits, notamment le droit à l'identité, à travers différentes activités organisées en marge de l'évènement (sketchs, poèmes, chant). Une équipe de football avait d'ailleurs pour nom « Les enfants sans papiers » participant ainsi à la mise en exergue des problèmes liés au non-enregistrement des naissances.

⁷ <https://www.eneph.org/2021/08/09/campagne-de-sensibilisation-sur-lenregistrement-des-naissances-anrejistrem-yon-timoun-yon-non-yon-batiste-12-septembre-12-octobre-2020>

⁸ Les « Badianiou Gokh » désignent les femmes qui conseillent en matière de santé sexuelle et reproductive les femmes et les jeunes filles dans les quartiers, les familles et les centres de santé.

⁹ <https://www.unicef.fr/article/droit-o>

C. Plaidoyer politique

La volonté politique étant l'élément clé de la mise en place d'un système d'état civil fiable et universel, il est nécessaire d'œuvrer à la sensibilisation continue des pouvoirs publics en la matière.

Si les partenaires internationaux peuvent apporter un soutien technique et financier à l'amélioration des systèmes d'état civil nationaux, ils ne sauraient se substituer aux autorités nationales, sans la volonté et l'implication desquelles toute démarche menée en ce sens ne pourrait efficacement aboutir. La modernisation des systèmes d'état civil nécessite un véritable portage politique, lequel doit également se traduire par des investissements nationaux capables d'assurer durablement le bon fonctionnement des systèmes ainsi consolidés.

1. Par les acteurs nationaux

Les Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), dans le cadre de leur fonction consultative auprès des pouvoirs publics sont les premiers acteurs de cette sensibilisation politique (cf. *Titre II*). Pour rappel, selon les Principes de Paris, les INDH ont compétence « *pour fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisie, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'Homme* ». Les INDH sont ainsi habilitées à faire pression sur les pouvoirs publics afin d'obtenir des changements en matière d'état civil, dans le but d'assurer une jouissance effective du droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique, y compris par l'adoption de textes nouveaux ou l'amendement de la législation existante ou des textes administratifs en vigueur. Dans ce cadre, une plus ample mobilisation des INDH en faveur de l'état civil est nécessaire afin de renforcer le plaidoyer politique en la matière, notamment à travers :

- L'évaluation de la manière et du degré dont le système d'état civil, et notamment les lois, politiques et pratiques assurent la jouissance effective du droit à l'identité.
- L'identification de la manière dont les lois, politiques et pratiques doivent être améliorées pour renforcer la fiabilité et permettre l'universalité de l'état civil (en identifiant également les attentes des populations à cet égard) et à quelle institution/organe en incombe la responsabilité.
- La publication de rapports contenant des recommandations et l'exploitation pour en assurer la publicité (séminaires, ateliers nationaux, communiqués et conférences de presse...).
- Le développement des relations avec le Parlement, les organes parlementaires et les parlementaires eux-mêmes pour influencer les politiques et programmes relatifs à l'état civil.

La coopération avec la société civile est également fondamentale en matière de plaidoyer politique : elle permet de faire remonter les expériences de terrain s'agissant des difficultés observées quant à l'accès des familles à l'état civil, en tirant notamment parti des ONG et autres acteurs locaux au contact des communautés, de mieux saisir les attentes des populations quant aux pistes d'amélioration possibles tout en prenant en compte un large éventail de perspectives.

2. Par les acteurs internationaux

Il est par ailleurs capital de s'assurer de l'appui des Organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations internationales menant des activités de plaidoyer politique en faveur de l'état civil au niveau local, en vue de renforcer le poids des forces en présence et d'accroître la pression sur les pouvoirs publics.

À ce titre, la Francophonie constitue, notamment à travers ses réseaux institutionnels, un levier d'influence non négligeable. Il apparaît par conséquent essentiel que ces derniers renforcent leur mobilisation en matière de plaidoyer pour la modernisation des systèmes d'état civil, y compris à travers des initiatives et interventions communes (voir également l'action de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), *Titre II*).

■ Idées d'actions conjointes entre les partenaires francophones

- Conseil et plaidoyer auprès des autorités pour l'amélioration de l'état civil : INDH/Ombudsman/OSC (AFCNDH/AOMF/COING),
- Associer et impliquer les femmes et les jeunes dans les campagnes de sensibilisation sur l'état civil : INDH/Ombudsman/OSC (AFCNDH/AOMF/COING) ; Les INDH peuvent collaborer avec les OSC et ONG des femmes et jeunes dans le cadre des sensibilisations de proximité,
- Vulgariser les textes relatifs à l'état civil : INDH/Ombudsman/OSC (AFCNDH/AOMF/COING).

FORMATION DES OFFICIERS ET AGENTS DE L'ÉTAT CIVIL – GUIDE DES FORMATEURS

Cette fiche pratique se fonde sur l'expérience des formations qui ont été organisées dans le cadre du projet développé par l'OIF au Niger, en 2020 et 2021.

La Direction régionale de l'état civil de la Province de Zinder (DREC Zinder) a organisé et supervisé des formations à l'attention des préposés aux écritures. Les modules de formation développés par la DREC Zinder sont à l'origine de cette fiche pratique.

Il s'agit d'un exemple que les acteurs peuvent moduler en fonction du contexte local.

→ PUBLIC/BÉNÉFICIAIRES CIBLES

Cette formation s'adresse aux officiers et agents de l'état civil (maires, adjoints, chefs de mission diplomatiques et consulaires ; chefs de centres de déclaration, proposés aux écritures), ainsi qu'aux autres acteurs : personnels des tribunaux, personnels des services de santé, de protection de l'enfance, acteurs de la société civile. Elle peut être organisée à différentes échelles : nationale, régionale, communale, dans les villages, les quartiers, les communautés.

→ OBJECTIFS

- Améliorer les compétences des officiers et agents de l'état civil pour une meilleure appropriation des textes et règles régissant l'état civil,
- Améliorer la qualité de l'offre de service de l'état civil,
- Améliorer le taux d'enregistrement.

→ MOYENS PÉDAGOGIQUES

Cette formation est une « démarche cadre », qui devra s'adapter en fonction du contexte local. Elle sera modulée aussi en fonction des nouveaux textes qui entreront en vigueur périodiquement. La durée est de 3 jours. Elle peut être ajustée, notamment en fonction du nombre et des besoins des participants.

La méthode retenue repose sur une démarche participative. Il est conseillé d'utiliser les techniques suivantes, en alternant : remue-méninges, exposés théoriques, études de cas pratiques, travaux en groupe, partage des pratiques.

THÈMES ET DÉROULEMENT DE LA FORMATION

- ▶ Commencer par une évaluation préalable des participants pour situer leur niveau de connaissance pratique.
- ▶ Tour de table pour recueillir et exposer les attentes des participants : pour adapter le contenu, il est recommandé de faire un tableau de bord en impliquant l'ensemble des participants pour détailler le déroulement de la formation.

1. Généralités sur l'état civil (à adapter en fonction du pays)

- ▶ **Évolution.**
- ▶ **Définition des concepts** : il s'agit à ce niveau de définir les concepts clés pour permettre aux acteurs de mieux comprendre et assimiler des connaissances.
EXERCICE DE REMUE-MÉNINGS : « Quels concepts connaissez-vous en matière d'état civil ? »
- ▶ **Principes** (ex. : transversalité, légalité, équité, caractère officiel, gratuité, caractère obligatoire, respect des engagements internationaux, etc.).
- ▶ **Enjeux / importance de l'état civil.**
EXERCICE DE REMUE-MÉNINGS : « Quels sont les faits d'état civil que vous connaissez ? Quelles est l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil ? »
- ▶ Terminer la séquence par des **exercices pratiques/remue-méninges** – exemples :

EXERCICE 1 : « Étude de cas sur l'importance de l'enregistrement des naissances pour les personnes et pour la collectivité.

EXERCICE 2 : « Organiser un débat sur " les principes de l'état civil " ».

EXERCICE 3 : « Pouvez-vous résumer l'évolution de l'état civil ? »

2. Cadre juridique et institutionnel de l'état civil

Objectif poursuivi : expliquer la substance des instruments en vigueur.

► **Le cadre juridique international** (Déclaration universelle des droits de l'Homme ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ; Convention relative aux droits de l'enfant, etc.)

EXERCICE DE REMUE-MÉNINGS : « Quels sont les instruments juridiques internationaux régissant l'état civil que vous connaissez ? »

► **Les instruments juridiques nationaux** (à adapter en fonction du pays).

► **Le cadre institutionnel** – constitué des niveaux stratégique et opérationnel :

– **le niveau stratégique** comprend les différents ministères, départements, autorités agissant sur les questions de l'état civil.

– **le niveau opérationnel** comprend l'ensemble des structures intervenant dans le processus, sur le terrain. En général, elles sont de deux ordres : les structures de coordination et d'exécution (centres principaux, centres secondaires).

► Terminer la séquence par **deux exercices** :
EXERCICE 1 : « Citer les différents types de centres de l'état civil et préciser leurs compétences. »

EXERCICE 2 / REMUE-MÉNINGS : « Quelle est la différence entre le niveau institutionnel et le niveau opérationnel ? »

3. Rôles et responsabilités des acteurs

Cette séquence a pour objectif de décrire le rôle et les responsabilités des acteurs intervenants dans le processus de délivrance des services de l'état civil.

EXERCICE DE REMUE-MÉNINGS EN DÉBUT DE SÉQUENCE : « Quels ont les acteurs clés du niveau d'exécution de l'état civil ? »

Il est recommandé de développer l'exposé en utilisant un tableau synoptique, qui devra être adapté en fonction du contexte local et des lois :

Acteurs	Les rôles	Les responsabilités
<i>Direction générale de l'état civil</i>		
<i>Les officiers de l'état civil</i>		
<i>Les préfets ou gouverneurs</i>		
<i>Les procureurs</i>		
<i>Les magistrats</i>		
<i>Les directions régionales/ départementales/ locales de l'état civil</i>		
<i>Les agents de l'état civil</i>		
<i>Les responsables de centres de déclaration</i>		
<i>Les préposés aux écritures</i>		

4. Les supports et les techniques d'enregistrement des faits de l'état civil

Cette séquence est consacrée aux différents types de supports et techniques d'enregistrement.

EXERCICE DE REMUE-MÉNINGES EN DÉBUT DE SÉQUENCE : « Combien de supports sont utilisés par les services de l'état civil ? »

► **Les types de supports d'enregistrement et de transcription :** électronique et papier.

► **Les techniques d'enregistrement et de transcription** des faits de l'état civil :

- les délais qui s'appliquent,
- les personnes qualifiées (pour les naissances : le père, la mère, etc.),
- les modes d'obtention des actes, à travers 2 voies : lorsque la déclaration est intervenue dans les délais réglementaires, et à l'expiration du délai des déclarations,
- la signification des rubriques pour les naissances : (sur l'enfant, sur la naissance, sur le père, sur la mère, sur le déclarant, etc.) ;

EXERCICE DE REMUE-MÉNINGES : « Qui sont les personnes habilitées à déclarer une naissance ? »

- Les extraits d'actes ;
- Les copies intégrales.

► L'enregistrement est une étape cruciale. Il est recommandé d'organiser **une étude de cas** avec tous les participants.

SIMULATION DE L'ENREGISTREMENT D'UNE DÉCLARATION

Organisation du cas pratique :

- Placer un participant au centre du groupe. Les participants sont des préposés aux écritures.
- Chaque participant pose une question correspondant à une rubrique de la déclaration de naissance jusqu'à l'épuisement des rubriques.
- Chaque participant renseigne sur le volet qui lui a été remis les réponses fournies par le déclarant.
- À cette étape de simulation, les questions posées par les participants ne sont pas corrigées même si elles ne sont pas bien formulées.
- Le modérateur demande aux participants de vérifier et de finaliser la déclaration conformément aux exigences de leur centre de déclarations.
- Le formateur récupère la déclaration de chaque

participant pour observation et correction.

- Le formateur souligne sur le volet les parties mal renseignées.
- Le formateur fait la synthèse du déroulement et demande aux participants de relever les questions qui ont été mal posées.
- Le formateur tire les leçons des préalables à remplir avant de commencer à enregistrer une déclaration.

EXERCICE DE REMUE-MÉNINGES SUR LE JUGEMENT DÉCLARATIF : « Quand doit-on faire un jugement déclaratif ? Quelle est l'autorité habilitée à délivrer un jugement déclaratif ? »

Organisation d'un autre cas pratique :

- Le formateur constitue des binômes.
- À tour de rôle, chaque participant sera préposé et déclarant.
- L'exercice permettra à chaque participant de renseigner une déclaration de naissance et ce, conformément aux explications fournies.
- Le formateur collecte les volets renseignés par les participants et procède à la correction.
- Le formateur remet les volets aux participants afin qu'ils évaluent eux-mêmes leur niveau de maîtrise de l'écriture.

5. Techniques de gestion des cahiers et registres

Cette séquence vise à passer en revue les différentes techniques de gestion des supports, notamment l'ouverture et la clôture, la numérotation, l'annulation, l'approbation et la rectification des déclarations et des actes.

- ▶ **L'ouverture et la clôture des cahiers et registres** (cahiers de déclaration et les registres de naissances, etc.) ainsi que les cahiers des jugements déclaratifs de naissance.
- ▶ **La rédaction des déclarations et des actes.**
- ▶ **Les mentions marginales.**
- ▶ **La rédaction des autres documents de l'état civil** (carnet de famille, par ex.).

6. Les contrôles et les sanctions

Cette séquence a pour objectif de passer en revue les différents contrôles exercés par les acteurs intervenants dans le processus de la délivrance des services de l'état civil et les sanctions qu'ils encourent en cas d'infractions.

- ▶ **Les types de contrôle** : administratifs, technique, judiciaire, etc.
- ▶ Les sanctions applicables. ■



COMMENT INVESTIR LES LEADERS D'INFLUENCE AUPRÈS DES POPULATIONS POUR FACILITER L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL, EN PARTICULIER DES NAISSANCES ?

Cette fiche est basée sur la contribution d'un consortium d'ONG mené par l'Observatoire Pharos auquel sont associées Regards de Femmes, l'ONG Karkara, CAO Niger et la FAD Niger.

Elle est le fruit d'une collaboration de deux ans de travail dans la Région de Zinder, au Niger, dans le cadre du projet développé par l'OIF (2020-21).

Le support pédagogique complet est en annexe page 180. Il s'agit d'un exemple de bonnes pratiques que les acteurs impliqués pourront moduler en fonction du contexte local.

→ PUBLIC/BÉNÉFICIAIRES CIBLES

Les « leaders d'influence », traditionnels, religieux ou associatifs (femmes, jeunes, professionnels), actifs dans les communautés, jouissant d'une légitimité traditionnelle ou charismatique leur conférant un pouvoir d'influence auprès des populations.

→ OBJECTIFS

- Comblent le déficit d'information des populations qui mesurent mal l'importance et l'utilité de l'état civil et ignorent les procédures à suivre,
- Impliquer les leaders pour inciter et accompagner les communautés dans la déclaration des faits d'état civil,
- Relayer les bonnes informations auprès des populations.

→ MOYENS PÉDAGOGIQUES

- Adopter une approche pédagogique spécifique tenant compte des systèmes de valeurs traditionnels,
- Proposer une « démarche-cadre » applicable dans les pays francophones,
- Faciliter l'investissement des leaders dans les processus d'état civil pour augmenter les taux d'enregistrement des faits d'état civil, notamment des naissances.

1. Créer les conditions d'adhésion auprès des leaders d'influence

► Comprendre le système de valeurs et les intérêts des leaders des zones-cibles :

- étudier le contexte et les acteurs présents sur place,
- analyser le positionnement des leaders par rapport aux autorités étatiques,
- comprendre le contexte institutionnel afin de ne pas susciter de rejet,
- identifier les leaders présents sur la zone cible, leurs systèmes de valeurs et intérêts,
- comprendre les équilibres et les interactions existant entre ces acteurs, pour aborder la question de l'état civil de manière englobante et concertée,
- dégager des points de convergence, adapter vos propos et les axes de présentation pour que l'information soit diffusée efficacement.

► Expliquer la démarche en impliquant les hiérarchies traditionnelles :

- rencontrer les leaders pour tisser la confiance et éviter les sentiments de méfiance ;
- mobiliser les réseaux traditionnels, religieux et associatifs dans leur ensemble pour profiter des effets de hiérarchie (en fonction du contexte mobiliser émirs, sultans, évêques, réseaux régionaux ou nationaux d'ONG),

- présenter votre organisation, votre association, ainsi que l'initiative,
- présenter les enjeux relatifs à l'état civil et l'objet de la formation.

► **Faciliter le contact entre l'Administration et leaders d'influence :**

- l'Administration de l'état civil est l'acteur clé,
- impliquer les acteurs locaux de l'état civil dans l'action de formation,

- développer des liens de confiance mutuelle entre les différents acteurs,
- impliquer les fonctionnaires locaux pour présenter le fonctionnement du système d'état civil et répondre aux questions des leaders d'influence,
- dissiper toute suspicion, voire hostilité, entre acteurs.

2. Investir efficacement les leaders de leur mission de sensibilisation et d'accompagnement

► **Diffuser toutes les informations à connaître sur l'état civil et diriger les populations vers les bons services et personnes pour réaliser les déclarations.**

Qu'est-ce que l'état civil ? Qu'est-ce qu'un fait d'état civil ? Quels sont les principes de base régissant les services d'état civil ? En vertu de quelle loi ? Quels sont les droits et devoirs du citoyen sur l'état civil ? Quels sont les délais en vigueur ? Quelles sont les pratiques interdites ? etc. Identifier l'ensemble des parties prenantes permettant de faire les déclarations d'état civil :

- l'Administration de l'état civil dans les centres primaires et secondaires,
- les services publics réalisant ces procédures dans des contextes particuliers : structures sanitaires, écoles, etc.

► **Mettre en situation les leaders :** exercices en groupe pour faciliter la complémentarité et renforcer les capacités pour augmenter les chances d'enregistrement des faits d'état civil.

SIMULATIONS DE DÉCLARATION Le formateur distribue des formulaires d'état civil et donne des informations à l'oral. Les leaders doivent transcrire correctement les informations sur les formulaires.

RÉSOLUTION D'UN CAS PRATIQUE Le formateur propose des situations concrètes. Par exemple : une mère célibataire vient solliciter le leader pour enregistrer la naissance de son enfant, que faire ? Un père de famille demande conseil pour enregistrer son enfant après le délai légal, que faire ?

► **Profiter des espaces de socialisation pour inciter les populations à enregistrer les faits d'état civil :**

- regrouper les populations lors de campagnes ponctuelles (éviter les périodes de récoltes),
- inciter les leaders à utiliser les rassemblements déjà existants pour encourager les habitants à procéder aux déclarations,
- passer des messages en fin de prières, pendant les cérémonies religieuses ou civiles (baptême, mariage, etc.), les réunions de jeunes, de femmes, de syndicats, ou de manière plus spontanée encore autour des points d'eau, sur les marchés, etc.,
- s'appuyer sur des personnalités avec des responsabilités dans les familles, les quartiers, les écoles.

3. Dépasser les pesanteurs sociales pour faciliter les déclarations

Objectifs : Gérer des cas difficiles dans certains contextes : naissances de mères célibataires, d'orphelins, d'enfants originaires de régions extérieures au lieu de naissance, etc. Ces situations peuvent créer une tension avec le système de valeurs de certains leaders.

- ▶ **Engager une approche coût/bénéfice pour susciter l'approbation** : expliquer le bénéfice « social » de l'enregistrement des faits d'état civil :
 - devenir citoyens ayant le droit de vote et d'être éligible,
 - éviter les situations de marginalisation à fort coût social : dépendance socioéconomique, rupture sociale, délinquance, prédation, etc.,
 - retombées économiques indirectes : permet de réaliser toutes les démarches administratives de base (santé, justice, ouverture de comptes, création d'entreprise, etc.),
 - faciliter la libre-circulation des personnes, le commerce.
- ▶ **Faciliter la complémentarité et la représentativité des leaders d'influence** : mobiliser des leaders variés dans une même zone, afin que les habitants sollicitent la personne en qui elles ont confiance et à même de comprendre les situations problématiques pour les accompagner. La coopération entre leaders contribue à la cohésion sociale au sein des communautés.

4. Engager les leaders dans un suivi global de long terme

- ▶ **Inscrire les formations dans une approche multi-acteurs et multi-supports** : la formation doit mobiliser tous les acteurs : Administration, structures de santé, écoles, OSC locales, justice... Ainsi les leaders se sentent partie prenante d'une dynamique et les populations profitent de leur influence pour procéder aux déclarations. La communication doit s'appuyer sur tous les supports visuels (affiches, brochures, vidéos, etc.) et surtout sur les radios communautaires.
 - définir des politiques publiques et des objectifs en termes d'enregistrement en accord avec les contraintes et les ressources des leaders d'influence,
 - nourrir la confiance entre Administration et leaders et faciliter la mise en œuvre de la politique d'état civil dans les zones cibles.
- ▶ **Faciliter l'évaluation de l'état civil au niveau local** :
 - Mettre en place un mécanisme de suivi avec les leaders : le nombre de naissances enregistrées est un indicateur quantitatif central pour évaluer l'efficacité. Ils peuvent fournir des données qualitatives,
 - Ils peuvent sur une base mensuelle ou trimestrielle faire remonter des données pour mieux comprendre le rapport des populations à l'état civil,
- ▶ **Intégrer les leaders d'influence dans l'élaboration des politiques publiques** : Impliquer les leaders dans l'élaboration des politiques publiques d'état civil avec 3 objectifs :
 - familiariser les leaders d'influence avec les normes et acteurs publics de l'état civil,

- Ils peuvent exercer un pouvoir de surveillance et d'alerte,
- Par un mécanisme de remontée d'information, ils peuvent veiller à la bonne application des lois, signaler les pratiques abusives d'agent de l'état civil, et signaler tout dysfonctionnement matériel (absence de préposé, matériel manquant, stockage défaillant) afin de faciliter la circulation de l'information et de rapprocher l'Administration des administrés. ■

Extrait du guide pratique « Pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les Acteurs de la Francophonie » de l'OIF et ses partenaires



« ORGANISER DES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION AU BÉNÉFICE DES POPULATIONS »

Cette fiche pratique est fondée sur la contribution d'un consortium d'ONG mené par l'Observatoire Pharos auquel sont associées Regards de Femmes, l'ONG Karkara, CAO Niger et la FAD Niger. Elle est le fruit d'une collaboration de deux ans de travail dans la Région de Zinder, au Niger, dans le cadre du projet développé par l'OIF.

Cette fiche pédagogique propose une « démarche-cadre », applicable dans les pays francophones, pour organiser des campagnes de sensibilisation. Le support pédagogique complet est en annexe page 180.

→ PUBLIC/BÉNÉFICIAIRES CIBLES

Organisations de la société civile, organisations internationales, localités, Administrations souhaitant développer des actions de sensibilisation.

Le faible taux d'enregistrement des naissances est souvent dû à un déficit d'information des populations. Les OSC ont un rôle pédagogique et de coordination – voire de médiation – entre Administration, leaders d'influence et population afin de fédérer les acteurs pour :

- faciliter la transmission des informations basiques sur le fonctionnement de l'état civil,
- engager / mobiliser les leaders publics et les leaders d'influence (traditionnels, religieux et responsables associatifs) comme relais pour faciliter l'adhésion des populations.

1. Planifier une caravane de sensibilisation : une activité de coordination humaine et logistique

► **Former les équipes** : les procédures de l'état civil sont complexes et nécessitent le recensement de nombreuses informations à jour. Pour animer les campagnes de sensibilisation il faut disposer de toutes les données à transmettre aux populations, afin d'exposer clairement les principes de base (gratuité, universalité, notamment les mères célibataires, etc.) et la nature des procédures. Il est recommandé d'inclure dans la caravane divers acteurs (OSC, fonctionnaires de l'état civil, leaders d'influence si déjà sensibilisés, etc.) pour assurer au mieux la transmission de l'information.

► Déterminer le contexte sécuritaire et culturel de la zone cible

: l'OSC en charge de la sensibilisation doit connaître les enjeux de la zone cible. La situation sécuritaire détermine la faisabilité de l'activité, par rapport aux équipes d'organisation et aux populations. Il s'agit d'un enjeu d'acceptation par les populations. Les rapports interculturels, intercommunautaires et interreligieux doivent être pris en compte par souci d'impartialité entre populations, pour respecter les us et coutumes et ainsi adapter la pédagogie en fonction des populations : faciliter l'acceptation. La question de la langue est liée et la présence d'un interprète peut être requise pour faire passer les bons messages.

► Réfléchir à la temporalité de la caravane

: les caravanes doivent se tenir lorsque les populations sont disponibles. Il faut prendre en compte certains éléments : les dates de saison des pluies, de récolte, de marché, le calendrier des fêtes religieuses et civiles.

► Réaliser une mission de préfiguration

: les OSC doivent engager des discussions préalables avec les communautés via les leaders sur place (maires, leaders traditionnels ou religieux, etc.) : une première prise de contact par téléphone afin de valider la venue de la caravane et les dates,

- une visite physique de préfiguration auprès des leaders et discuter de la logistique de la caravane (lieu de présentation, branchements, etc.).

Cette étape est centrale pour assurer la présence des populations. Il s'agit aussi de faciliter l'acceptation des leaders d'influence,

ce qui renforce leur influence auprès des populations. C'est un cercle vertueux.

2. La caravane de sensibilisation : un exercice pédagogique destiné aux populations et aux leaders

- ▶ Il est recommandé de se présenter d'abord au chef du village, lequel convie les populations pendant que l'OSC se charge de la logistique (fixation de la banderole, branchements éventuel des micros, disposition des rafraîchissements, etc.).
- ▶ Une fois la population réunie, les OSC devront s'adapter aux coutumes (par exemple, une prière) avant d'amorcer le travail.
- ▶ Le personnel de l'OSC en charge doit être au fait des principes et procédures en vigueur.
- ▶ Il doit s'adapter au niveau d'instruction de son auditoire pour donner les informations centrales. L'usage des langues locales est un moyen d'y parvenir.
- ▶ L'usage des saynètes est recommandé, si possible avec la participation de femmes et d'hommes du public afin que l'auditoire s'identifie aux situations.
- ▶ Propositions de scénarios et scènes de la vie courante où l'acte de naissance devient essentiel :
 - Une dame a besoin de faire établir son passeport pour voyager dans le cadre d'un pèlerinage, mais ne dispose pas de son acte de naissance et se retrouve bloquée.
 - Deux couples de parents souhaitent inscrire leur enfant au collège. Le 1^{er} couple est bloqué car l'enfant ne dispose pas de son acte de naissance, alors que le 2^e couple, qui dispose de l'acte de naissance, peut inscrire son enfant.
- ▶ L'objectif est que les populations visualisent le rapport coût/bénéfice entre le fait de disposer d'un acte de naissance ou pas. Des

exemples sur les possibilités de voyager, d'étudier, d'ouvrir un compte, de travailler, de commercer sont très parlants sur les bénéfices et aussi sur les difficultés liées à l'absence d'acte.

- ▶ Ensuite, **engager un temps d'échange avec les populations** : les administrés ont souvent de nombreuses questions et doutes sur l'état civil. Les OSC doivent écouter les questions et apporter des réponses pratiques pour permettre aux familles de déclarer leurs faits d'état civil.
 - ▶ La présence d'agents d'état civil permet aux populations d'avoir un échange direct, afin d'instaurer un lien de redevabilité réciproque entre Administration et administrés.
- ### 3. L'importance des actions concertées
- ▶ **Il est recommandé d'inscrire les campagnes de sensibilisation dans une action concertée** : l'état civil implique plusieurs acteurs. Il est nécessaire d'inscrire les campagnes de sensibilisation dans un cycle d'activités plus large incluant, par exemple, la formation des préposés aux écritures et des leaders d'influence, préfigurant la tenue d'audiences foraines (voir autres fiches pratiques).

- ▶ **Les campagnes de sensibilisation et audiences foraines sont interdépendantes** : les audiences foraines permettent de mettre en application les principes expliqués lors campagnes de sensibilisation et les campagnes de sensibilisation garantissent une affluence maximale aux audiences foraines. À l'inverse, l'une des deux manifestations sans l'autre aura un impact restreint.
- ▶ **Approfondir la campagne de sensibilisation grâce à la diffusion de supports**

de sensibilisation. Il est recommandé d'inclure la réalisation et la diffusion de divers supports : affiches et livrets distribués dans toutes les institutions qui facilitent l'enregistrement de l'état civil (mairies, écoles, centres de santé...) et dans tous les lieux de vie (locaux associatifs, panneaux d'affichage...).

Les radios communautaires sont des

moyens d'information de grande audience, souvent en langue traditionnelle, qui permettent de faire circuler les informations. La télévision peut également être un levier important (diffusion des saynètes en langues locales et en français). Les réseaux sociaux sont également des vecteurs d'information.

4. Grands principes à retenir

- ▶ **L'adhésion des populations** : plus une OSC est reconnue compétente dans une zone, plus elle respecte les us et coutumes, et plus elle obtiendra l'attention des populations.
- ▶ **La répétition** : les caravanes de sensibilisation permettent de rendre visible la problématique de l'état civil, mais elle ne peuvent se substituer à un travail de long terme de la part de l'Administration et des leaders d'influence dans la vie quotidienne, ni à une sensibilisation de plus long terme dans les médias cités un peu plus haut.
- ▶ Les campagnes de sensibilisation doivent également être comprises dans **une démarche de renforcement de capacités** générale des acteurs de l'état civil. L'état civil est une chaîne de maillons. Si un maillon est défaillant, le processus d'enregistrement sera inopérant. Par exemple, si les populations sont sensibilisées mais que le centre d'état civil est dysfonctionnel (manque de formation du préposé, manque de matériel, absence de stockage...), la campagne de sensibilisation sera sans effet final. **Il est donc important de considérer les campagnes de sensibilisation dans une démarche globale** pour garantir l'augmentation du taux d'enregistrement des faits d'état civil et des naissances. ■

Extrait du guide pratique « Pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les Acteurs de la Francophonie » de l'OIF et ses partenaires

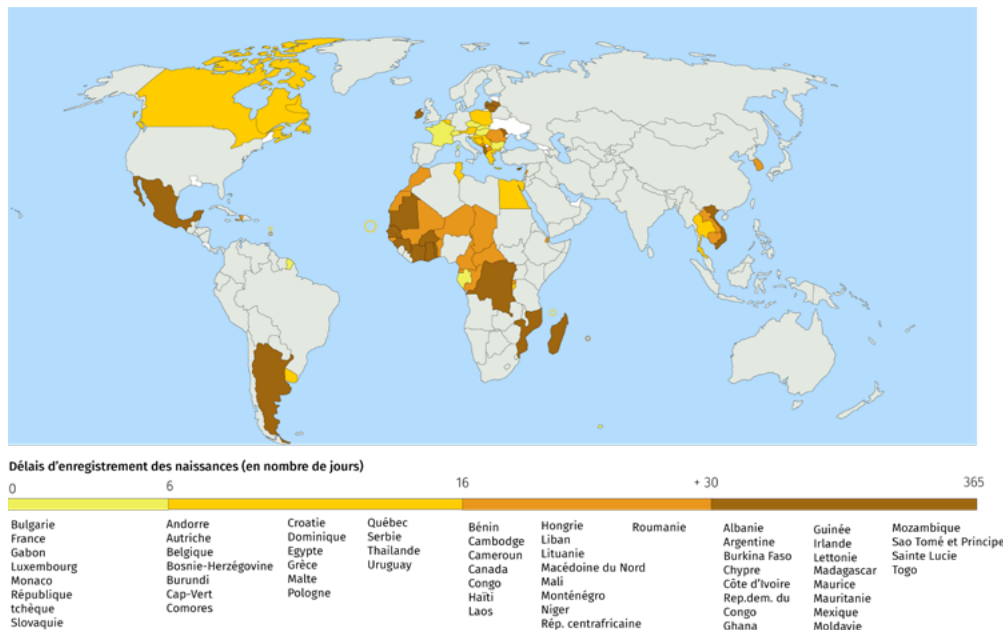


Chapitre V

PROCÉDÉS DE RÉGULARISATION DES PERSONNES SANS IDENTITÉ

La mise en place d'un système d'état civil fiable, capable de produire des statistiques de qualité permettant une planification et des politiques publiques éclairées, doit avant tout reposer sur la constitution de registres précis et exhaustifs. Une fois l'enregistrement systématique institué, il reste à doter d'une identité toutes les personnes qui n'ont pas été enregistrées à leur naissance, dans les délais légaux prévus par la loi. Il est ainsi nécessaire de procéder, parallèlement au renforcement des politiques nationales en matière d'état civil, à l'inscription sur les registres d'état civil de ces individus sans identité. Pour cela, il existe une procédure classique, la demande de jugement supplétif d'acte d'état civil (A). Néanmoins, celle-ci présente certaines lacunes qui peuvent être comblées par d'autres solutions innovantes (B).

Les délais d'enregistrement des naissances à l'état civil dans l'espace francophone – Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)



A. La procédure classique de régularisation : la demande de jugement supplétif d'acte d'état civil

Afin de régulariser la situation des personnes sans état civil, les pratiques portent classiquement sur la procédure judiciaire visant à établir des jugements supplétifs d'acte de naissance. L'existence d'une telle procédure dans l'ordre juridique est fondamentale, puisqu'elle assure à tout personne le droit de faire régulariser sa situation. Cela étant, la portée de cette procédure apparaît parfois limitée.

1. Une procédure fondamentale au sein de l'ordre juridique

Le «*jugement supplétif*» est la décision que prend le tribunal pour remplacer un acte authentique, en principe délivré par l'officier d'état civil, soit parce qu'il n'a pas été initialement établi, soit parce qu'il a été perdu ou détruit et qu'il est impossible de le retrouver dans les registres. Il en va notamment ainsi du jugement remplaçant un acte de naissance lorsque celui-ci n'a pas été dressé dans les délais prévus par la loi.

Lorsque la naissance d'un enfant n'a pas été déclarée à l'officier d'état civil dans les délais prescrits par la loi, ce dernier n'est plus habilité à recevoir directement la déclaration. En effet, passé le délai légal, la déclaration de naissance ne peut être enregistrée par l'officier d'état civil qu'en vertu d'un jugement rendu par le tribunal compétent. Dans ce cas, il revient au citoyen ou à son représentant légal d'adresser une demande au tribunal compétent pour faire établir son état civil. Il est important que le formulaire de demande puisse s'obtenir facilement dans les différentes localités, non seulement auprès des services d'état civil mais également auprès des autorités traditionnelles. Plusieurs documents sont en principe à joindre à la demande, notamment un certificat de non-déclaration de naissance, un certificat médical de naissance ou, à défaut, un certificat médical d'âge physiologique. Le dossier est alors instruit et à la suite d'une ou plusieurs audiences, un jugement est rendu, lequel va suppléer l'absence d'acte de naissance. Ce jugement est alors dit «*supplétif d'acte de naissance*». Il est ensuite transcrit sur les registres d'état civil où il tient lieu de l'acte omis et un extrait est délivré à la personne concernée. Toute personne se trouvant dans l'impossibilité de se faire délivrer un acte de naissance par le bureau d'état civil doit donc être autorisée à le suppléer par un jugement supplétif.

■ Côte d'Ivoire

La régularisation d'une personne sans état civil passe par un jugement supplétif d'acte de naissance. La législation du pays en la matière repose essentiellement sur la loi du 19 novembre 2018 relative à l'état civil¹. Cette procédure est ouverte dans deux cas :

- Lorsque la naissance n'a pas été déclarée dans un délai de 3 mois suivant la naissance de l'enfant,
- Lorsque les documents d'état civil ont été perdus ou détruits.

La demande de jugement supplétif est présentée au tribunal du lieu où aurait dû être dressé l'acte de naissance, par le procureur de la République ou toute personne intéressée. La requête est conditionnée à la remise d'un certificat de naissance, d'un certificat de non-déclaration de naissance, ainsi que d'une copie de la pièce d'identité des parents ou de deux témoins majeurs permettant d'attester de l'identité du demandeur. En 2007 a été organisée dans l'ensemble du pays une campagne de mise en place des audiences foraines. Cependant, depuis lors, cette procédure n'a pas été renouvelée.

¹ <https://www.refworld.org/docid/5ce3ed834.html>

2. Les limites de la démarche en établissement des jugements supplétifs

En premier lieu, la procédure d'établissement des jugements supplétifs peut être à la fois longue et, surtout, coûteuse pour les demandeurs. Ces derniers auront en effet à assumer les frais de déplacement pour se rendre, à l'occasion d'une ou plusieurs audiences, au tribunal compétent. Ces frais sont d'autant plus élevés que les communautés sont éloignées et au sein desquelles les taux d'enregistrement sont pourtant les plus faibles. Dans certains cas, des frais de justice peuvent également être assortis à la demande de jugement supplétif. Au Bénin par exemple, la demande d'autorisation d'inscription de naissance à l'état civil doit être accompagnée d'un règlement de 3000 francs CFA. Or, les frais attachés à la demande de jugement supplétif d'acte de naissance sont assurément dissuasifs pour les familles les plus démunies et nécessitent d'être supprimés afin d'encourager la régularisation de l'état civil des personnes. Il est également permis de douter du recours effectif à une telle procédure là où l'ignorance des populations quant à l'importance de l'état civil figure parmi les principales causes du non-enregistrement des naissances. En outre, la procédure judiciaire classique visant à obtenir un jugement supplétif d'acte de naissance ne permet pas de répondre massivement et rapidement aux besoins de régularisation lorsque le pourcentage de la population non enregistrée à l'état civil est particulièrement élevé.

Il est par conséquent essentiel de trouver les moyens d'un réaménagement de cette procédure de régularisation, afin d'en faciliter l'accès au plus grand nombre et d'augmenter rapidement et significativement les taux d'enregistrement des naissances.

B. Des solutions innovantes pour pallier les limites de la procédure

Compte tenu des limites de la procédure classique, il est indispensable, face à l'ampleur des populations non enregistrées à l'état civil, de recourir à des solutions innovantes capables d'organiser des opérations de régularisation pour le plus grand nombre, au plus près des communautés, notamment les plus reculées, tout en veillant à faciliter et à simplifier les démarches des personnes concernées. Les audiences foraines, le recensement des populations aux fins d'état civil ou l'utilisation de l'école pour la régularisation des enfants sans identité sont différents types de solutions qui permettent de régulariser la situation des personnes sans identité sur le territoire.

1. Les audiences foraines

Dans les zones reculées, où le nombre de personnes sans état civil est élevé et où la distance et le manque de moyens sont des obstacles majeurs à l'accès à la justice, il apparaît plus utile, en vue de favoriser la régularisation judiciaire de l'état civil, de déplacer le tribunal vers les populations. On parle alors d'audiences foraines.

Les audiences foraines consistent ainsi dans le déplacement des magistrats vers les quartiers et les villages, notamment dans les zones rurales et éloignées, pour y présider des audiences et dire le droit. Cette procédure permet d'obtenir plus rapidement un jugement supplétif d'état civil délivré selon des modalités simplifiées. En effet, les demandeurs peuvent se présenter directement devant le juge au lieu où se tient l'audience foraine, munis des documents nécessaires et accompagnés de témoins. En principe, la délivrance de l'acte d'état civil suit immédiatement la décision.

Alors que plusieurs pays d'Afrique ont recours aux audiences foraines, à l'instar du Niger (cf. *Projet Niger, Titre IV*), du Sénégal, de la Côte d'Ivoire ou encore de Madagascar, cette procédure mérite aujourd'hui d'être généralisée, notamment dans les zones éloignées des lieux d'enregistrement.

Par ailleurs, ces audiences foraines, en plus d'être des outils de régularisation de l'état civil socialement et économiquement opportuns, participent au renforcement de la confiance des populations à l'endroit des autorités judiciaires, ce qui est également une manière de consolider l'état de droit.

2. Les recensements des populations aux fins d'état civil

Confrontés à des difficultés importantes en termes d'identification des personnes et d'absence de statistiques démographiques fiables, certains États ont mis en place un programme de recensement de leur population afin de reconstruire et de consolider l'état civil. Les recensements à vocation d'état civil peuvent se définir comme un ensemble d'opérations consistant à recueillir, grouper, évaluer et analyser les données nominatives et personnelles requises pour l'établissement des actes d'état civil et se rapportant, sur une période donnée, à tous les habitants d'un pays ou d'une partie bien déterminée d'un pays.

Ainsi, le Mali a engagé, depuis 2008, une vaste opération de recensement de sa population dans le cadre de la mise en œuvre de son Programme de consolidation et de modernisation de l'état civil.

■ Recensement administratif à vocation d'état civil (RAVEC) au Mali

Le programme RAVEC laisse une large place aux technologies biométriques avec l'affectation d'un identifiant unique, le Numéro d'identification national (NINA) pour chaque personne recensée. Il a pour objectif de constituer un fichier central de l'état civil consolidé, relié à une base de données biométriques, interconnecté avec les centres d'état civil et exploitable par d'autres Administrations. Les acquis du recensement ainsi réalisés au Mali doivent toutefois être confortés à travers l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire dérogatoire permettant de compléter les registres d'état civil sur la base des données individuelles collectées, ce pour toute personne non inscrite et dont l'identité pourra être prouvée.

En effet, de tels recensements sont particulièrement intéressants tant ils permettent aux États d'évaluer le degré de complétude de l'enregistrement des faits d'état civil. Au moyen du recensement, les autorités peuvent disposer immédiatement d'une cartographie exhaustive de la population et identifier les besoins d'enregistrement à l'état civil, en comparant simplement la population recensée à la population effectivement enregistrée à l'état civil. Il est alors plus facile de définir des actions visant à pallier l'absence d'enregistrement, comme les audiences foraines, et de les orienter en priorité sur telle ou telle autre localité, en fonction des besoins identifiés à travers le recensement et selon une ventilation géographique de ces données. Plus avant, les recensements constituent assurément une méthode de collecte des faits d'état civil. Ainsi, les données recueillies au moyen des recensements doivent être traitées et capitalisées pour servir de socle à la consolidation des registres d'état civil et fournir à l'ensemble des citoyens une reconnaissance juridique de leur identité et, ce faisant, de tous leurs droits. C'est par exemple le sens du projet d'enregistrement dérogatoire à l'état civil mis en œuvre au Bénin :

■ Recensement administratif à vocation d'identification des personnes (RAVIP) au Bénin²

De novembre 2017 à avril 2018, le Bénin a en effet mené une opération nationale appelée RAVIP. Réalisée sur toute l'étendue du territoire, elle a permis de recenser 10 224 650 béninois dans une base de données biométriques sécurisée. Parmi ceux-là, 2 500 000 personnes, dont 1 600 000 enfants étaient sans acte de naissance et avaient bénéficié, pour leur enrôlement, de témoignages d'élus locaux. Afin de pouvoir mettre en place un registre national de la population fiable et moderne, ce constat a conduit le gouvernement à mettre en œuvre, à court terme, un mécanisme national visant à assurer l'enregistrement sur les registres des naissances de ces 2 500 000 citoyens sans état civil.

À cet effet, le gouvernement béninois a adopté la Loi n°2018-26 du 03 août 2018 portant autorisation d'enregistrement à titre dérogatoire à l'état civil en République du Bénin, suivie de la prise de décret n°2018-471 du 10 octobre 2018 définissant les modalités de réalisation de cet enregistrement :

- Élaboration et traitement de la liste des personnes concernées : sur la base des informations collectées lors du recensement, l'Agence nationale de traitement élabore la liste sous forme de répertoires des données nominatives et personnelles requises pour établir les actes de naissance des requérants. La liste est établie par arrondissement et par commune, certifiée par l'Agence nationale de traitement et transmise au ministre de la Justice en vue de saisine du procureur de la République.
- Réquisition du procureur de la République : pour chaque commune de son ressort territorial, le procureur de la République saisit le maire d'une réquisition aux fins d'enregistrement, sur le registre des naissances de l'année en cours, des données nominatives et personnelles requises pour l'inscription à l'état civil des naissances des personnes figurant sur la liste. Si les informations relatives à l'âge du requérant ne sont pas disponibles sur les fiches d'enrôlement ou dans le cadre des témoignages administrés lors du recensement, il est procédé à une évaluation de l'âge apparent du requérant par un agent de l'état civil et un agent du corps médical assermenté.
- Modalités de l'enregistrement : en plus des informations nominatives et personnelles, il est porté en en-tête de l'acte les références des réquisitions du procureur de la République en vue de l'enregistrement dérogatoire de la personne concernée.
- Dématérialisation des actes enregistrés à titre dérogatoire : les actes de naissance établis dans le cadre du processus d'enregistrement à titre dérogatoire sur les registres de naissance sont dématérialisés et intégrés au fichier central de l'état civil.

Le projet d'enregistrement dérogatoire à l'état civil (PEDEC) ainsi institué, dont la mise en œuvre fut confiée à l'Agence nationale d'identification des personnes (ANIP), a permis l'établissement de 2 500 000 actes de naissance sécurisés et numérisés au bénéfice des personnes sans état civil identifiées lors du RAVIP. Puis a été lancée une opération de distribution gratuite et généralisée desdits actes de naissances du 12 août au 12 septembre 2019. Au terme de cette phase de distribution, 1 273 504 actes de naissances ont pu être délivrés, soit un taux de distribution de 53%. Le gouvernement a enfin instruit les chefs des services de l'état civil de chaque commune à poursuivre la distribution de ces actes au profit des 47% restants.

² <https://www.anip.bj/ravip/>

Si les recensements de la population constituent de bons procédés de mise à niveau de l'état civil des personnes, il serait alors utile de les répéter à des intervalles de temps rapprochés, et non pas tous les 10 ans comme cela a généralement lieu. Il importe également que les officiers d'état civil puissent se familiariser avec les mécanismes du recensement dans leur pays et à l'échelon mondial. Par exemple, l'ouvrage intitulé *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements, troisième révision*, publié par les Nations unies en octobre 2020³, offre des directives sur les opérations et la thématique du recensement, y compris des exemples de tabulation.

☆ RECOMMANDATIONS

→ **Harmoniser ou coordonner les actions de recensement à vocation d'état civil et le recensement électoral**

De nombreux recensements sont effectués à des fins électorales. Il serait pertinent de réorienter les financements alloués à ces recensements – qui sont conséquents car mobilisent une multitude de bailleurs – vers le recensement à vocation d'état civil. Les données collectées par l'état civil peuvent alimenter les fichiers électoraux. La démarche pourrait s'inscrire dans la perspective des élections (effectuer le recensement à vocation d'état civil dans l'année électorale, par exemple).

→ **Effectuer des cycles de recensement pour mettre à jour les données**

Les données recensées doivent être mises à jour régulièrement pour avoir connaissance du nombre d'enfants non enregistrés qui naissent chaque année. Des cycles de recensement doivent ainsi être pensés, de manière rapprochée pour connaître à l'instant *t* la population et les personnes sans identité.

3. L'école, un acteur de la régularisation des enfants sans identité

Les écoles peuvent être des acteurs efficaces de la régularisation des enfants sans identité, notamment lorsqu'elles affichent des taux de fréquentation élevés. L'idée étant d'inciter les parents à faire enregistrer la naissance de leurs enfants, il est important de mettre en place des mécanismes visant à faciliter et simplifier leurs démarches. Par exemple, il peut être pertinent de s'appuyer sur les directeurs d'école qui sont capables d'identifier les enfants sans acte de naissance (cf. *Projet Niger, Titre IV*). Il peut également être utile de donner aux écoles les moyens de se doter d'un système permettant une procédure accélérée d'établissement des actes de naissance pour les enfants scolarisés. Pour les parents, la possibilité d'engager les démarches visant à enregistrer leurs enfants à l'état civil en milieu scolaire est assurément source de simplicité, tout en leur évitant de se déplacer vers le tribunal compétent en matière de régularisation. C'est par exemple le sens des campagnes dites de « *ratrapage de l'enregistrement des naissances* » organisées en milieu scolaire. Celles-ci permettent de cibler principalement les enfants, non seulement ceux inscrits à l'école mais également leur fratrie. Elles constituent un moyen efficace pour augmenter significativement les taux d'enregistrement des naissances et ainsi délivrer rapidement des actes de naissances à ceux qui en sont dépourvus.

3 https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Series_M67Rev3fr.pdf

■ Campagne de rattrapage d'enregistrement des enfants à l'état civil menée par les écoles en République démocratique du Congo⁴

En République démocratique du Congo, moins d'un enfant sur deux est déclaré à l'état civil. Dans certaines provinces du pays, le pourcentage d'enfants âgés de moins de 10 ans non-inscrits sur les registres d'état civil atteindrait les 90 %. Le gouvernement a décidé de répondre à cette situation à travers la mise en œuvre d'un projet de rattrapage des naissances lancé en 2018⁵, consistant à enregistrer les naissances de 600 000 élèves de la maternelle et du primaire, ainsi que de leur fratrie. Au total, 2 400 000 enfants seront enregistrés à l'état civil sur toute l'étendue du territoire congolais dont au moins 600 000 recevront leur acte de naissance avant la fin de la mission. Il est à noter que cette approche de rattrapage de l'enregistrement des naissances en milieu scolaire a pu être efficacement envisagée compte tenu du taux de fréquentation de l'école primaire en RDC qui avoisine les 80 %.

Dans le cadre de ce projet, l'enregistrement des enfants à l'état civil est réalisé gratuitement et selon des modalités simplifiées. Les parents doivent simplement se rendre dans les écoles de leurs enfants pour remplir une fiche requête, laquelle sera envoyée au tribunal pour enfant, où elle sera transformée en ordonnance. Cette ordonnance est ensuite transmise au bureau de l'état civil de la commune de résidence des parents pour que soit établi un acte de naissance. Le bureau de l'état civil transmet enfin l'acte de naissance à l'école qui le remet aux parents de l'élève. À cette fin, plusieurs ateliers d'information et de formation ont également été organisés à l'attention des différents experts et cadres des ministères de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP), de l'Intérieur et de la Justice impliqués dans ce projet ainsi que du personnel de terrain chargé de faciliter le déroulement des activités, qu'il s'agisse des directeurs d'école, des présidents des comités ou associations de parents d'élèves inscrits dans les écoles ciblées, des officiers de l'état civil, des présidents des tribunaux pour enfants, des magistrats et greffiers des Parquets.

Selon le rapport d'activités de CIVIPOL pour l'année 2019, la campagne de rattrapage de la ville-province de Kinshasa avait permis d'enregistrer, au cours de la même année, plus de 840 000 enfants et de produire plus de 380 000 actes de naissance. Elle fut par la suite étendue à l'ensemble du pays à partir de janvier 2020.

4 Plateforme d'information des projets de restructuration de l'état civil, <http://www.pprec-rdc.org/>

5 Ce projet de rattrapage d'enregistrement des naissances, d'une durée de 3 ans, est financé par la Cellule d'exécution des financements en faveur des États fragiles (CFEF) et par la Banque mondiale. Sa mise en œuvre a été confiée à un Consortium d'organisations conduit par CIVIPOL, sous le contrôle du ministère des Finances congolais et la supervision d'un comité de pilotage et d'un comité technique prévus par le gouvernement sous la haute autorité du premier ministre. Il s'agit d'une opération d'ampleur exigeant l'allocation de ressources techniques et financières importantes.

ORGANISER UNE AUDIENCE FORAINE

Cette fiche pratique se base sur l'expérience de la Commission nationale des droits humains du Niger (CNDH), qui a mis en œuvre et organisé plusieurs cycles d'audiences foraines dans la Région de Zinder au Niger, en 2020 et 2021, dans le cadre du projet développé par l'OIF « Pour des enfants francophones reconnus et détenteurs de leurs actes d'état civil ». Il s'agit d'un exemple de bonnes pratiques qui peuvent être modulées en fonction du contexte local.

Cette fiche pratique fait référence aux autres fiches du présent guide : « Comment investir les leaders d'influence auprès des populations pour faciliter l'enregistrement des faits d'état civil, en particulier des naissances ? », « Formation des officiers et agents de l'état civil – guide des formateurs », « Organiser des campagnes de sensibilisation au bénéfice des populations ».

→ PUBLIC/BÉNÉFICIAIRES CIBLES

Des acteurs désireux de pouvoir organiser ou de participer à l'organisation d'audiences foraines : les autorités, ministères, directions de l'état civil, la Commission nationale des droits de l'Homme, les chambres notariales,

Une audience foraine (ou « campagne de rattrapage ») réussie implique que plusieurs actions soient concertées, en amont et pendant l'activité, avec les acteurs impliqués tout au long du processus. En d'autres termes, il est nécessaire d'inscrire les audiences foraines en lien avec des campagnes de sensibilisation ainsi que des actions de formation des préposés aux écritures et des leaders d'influence, préfigurant la tenue même des audiences. Les campagnes de sensibilisation et audiences foraines sont interdépendantes : les audiences foraines permettent de mettre en application les principes expliqués lors des campagnes de sensibilisation et les campagnes de sensibilisation garantissent une participation maximale aux audiences foraines. *A contrario*, l'une des deux manifestations sans l'autre aura un impact restreint.

→ OBJECTIFS

- Aborder et comprendre une méthode pour organiser et mener des audiences foraines en vue de délivrer des actes de naissances,
- Renforcer les capacités des autorités et acteurs locaux pour favoriser un enregistrement structuré des faits d'état civil et en particulier les naissances,
- Savoir comment informer et sensibiliser les populations aux enjeux de l'enregistrement des faits d'état civil, en particulier des naissances et des droits qui découlent de la possession de leurs actes d'état civil.

1. État des lieux : étape nécessaire et préalable au ciblage des zones d'intervention

- ▶ L'organisation d'une audience foraine ou d'une caravane d'audiences nécessite tout d'abord de bien cibler la zone d'intervention : **« Où est le besoin, où est-ce le plus pertinent ? »** Les organisateurs pourront examiner les critères suivants, afin de déterminer la ou les zones d'intervention prioritaires : communes, villages, quartiers, etc. :
 - Le taux d'enregistrement est faible,
 - Beaucoup d'enfants ne sont pas/plus à l'école faute d'acte de naissance,
 - Non opérationnalisation des centres de déclaration,
 - La mobilité/l'absence des agents d'état civil et préposés aux écritures, ou abandon de postes,
 - Les agents de l'état civil et préposés sont peu ou mal formés,
 - Les centres de déclaration sont très éloignés de la zone,
 - Les agents de santé présents dans la zone ne sont pas formés pour enregistrer les naissances,
 - Manque d'information et d'intérêt des populations.
- ▶ Si les acteurs souhaitent organiser plusieurs audiences en zone rurale par exemple, et/ou dans plusieurs localités, il faudra être vigilant quant aux critères suivants :
 - Éviter la saison des pluies et les périodes de récoltes.

- Distances entre les villages ou communes pour faire en sorte que les acteurs impliqués (autorités traditionnelles, magistrats) soient de la même « juridiction ». En ce sens, il est recommandé de « mutualiser » les activités sur une zone géographiques précise au lieu de se disperser.
- Conditions sécuritaires adéquates.
- S’assurer de l’adhésion des populations. Pour cela, il est recommandé d’organiser, en amont des audiences proprement dites, des campagnes de sensibilisation (voir fiche pratique dédiée).
- S’assurer de l’adhésion des autorités traditionnelles, des leaders d’influence (voir fiche dédiée).

2. Recensement des populations à inscrire

- ▶ En amont de l’audience, et lors des campagnes de sensibilisation, il est recommandé de recenser les personnes / enfants / filles susceptibles d’avoir besoin d’un acte de naissance. Cette étape permettra de bien préparer l’audience. Pendant plusieurs jours, les organisateurs pourront prendre contact avec les autorités suivantes pour les sensibiliser :
 - les chefs d’établissement d’enseignement et les enseignants,
 - les chefs de village,
 - les leaders d’influence (voir fiche « *Comment investir les leaders d’influence auprès des populations pour faciliter l’enregistrement des faits d’état civil, en particulier des naissances ?* »)
- les chefs de famille,
- les agents de santé / sages-femmes / accoucheuses.
- ▶ Le recensement doit pouvoir aboutir à une liste des bénéficiaires. Sur la base du nombre de bénéficiaires estimés, les organisateurs décideront du nombre de jours nécessaires pour procéder à l’ensemble des jugements déclaratifs : quelques jours, une semaine, plusieurs semaines, voire plusieurs mois, etc. De plus, sur la base de cette liste, les maires pourront mettre à disposition autant de cahiers de jugements déclaratifs que de besoin.

3. Organisation de l’audience ou de la caravane d’audiences

- ▶ Il faut que les organisateurs mobilisent les différents acteurs en charge de l’établissement des jugements déclaratifs :
 - préposés aux écritures,
 - agents d’état civil,
 - juges,
 - représentants des Directions de l’état civil,
 - greffiers et assistants,
 - contrôleurs,
 - agents de mobilisation et pour plastifier les documents (au besoin).
- ▶ Les acteurs se déplaceront de localité en localité si plusieurs audiences sont organisées. Matériellement, l’audience est organisée comme une « chaîne » (disposition de tables), qui est composée des étapes principales suivantes :
 - **Sur la base du recensement effectué, il est recommandé de procéder au REMPLISSAGE D’UNE « FICHE DE DEMANDE » (une fiche par bénéficiaire). Dans le cadre du projet développé par l’OIF, cette fiche de demande a été préparée par la Chambre notariale. La fiche doit renseigner plusieurs informations : le nom, le prénom, la filiation : nom de la mère, du père, etc.**

Un agent de la chambre notariale collecte les fiches. La fiche de demande « prépare » à l'étape suivante.

- **LE REMPLISSAGE DES CAHIERS DE « JUGEMENTS DÉCLARATIFS DE NAISSANCE »** Il s'agit d'un support officiel sur lequel sont enregistrées les décisions du tribunal par rapport à un fait d'état civil pour lequel la personne concernée n'a pas respecté le délai légal d'enregistrement.

Le remplissage est effectué soit par l'agent d'état civil, le préposé aux écritures, ou le greffier.

Le cahier est composé de deux colonnes identiques dans lesquelles il faut retranscrire les mêmes informations. La première colonne est la « souche ».

Les informations à remplir sont : les prénoms, le sexe, le nom de famille, l'heure et le lieu de naissance, prénoms et nom du père, prénoms et nom de la mère, etc.

Pour que cette étape de remplissage soit correctement effectuée, il faut que les agents ou les préposés soient bien formés : voir la fiche pratique « Formation des officiers et agents de l'état civil – guide des formateurs ».

- Après avoir rempli le cahier des jugements déclaratifs, **LE JUGE SIGNE ET AUTHENTIFIE LE DOCUMENT EN BAS DE PAGE** (sous les deux colonnes). Pour authentifier, le juge peut poser des questions au bénéficiaire (ou déclarant) pour s'assurer de l'âge. Le juge peut s'appuyer sur des indices (la taille par exemple, ou des événements majeurs qui ont eu lieu à la même période de la naissance présumée : faits naturels, faits politiques, etc.). À travers ces jugements déclaratifs, le juge « autorise » le maire à établir des actes de naissance.

- Une fois l'acte authentifié et signé par le Juge, la seconde colonne est « détachée » du cahier de jugements déclaratifs. Le document (jugement déclaratif) est ensuite remis aux bénéficiaires, afin qu'ils puissent se faire délivrer leurs actes d'état civil.

Dans le même temps, les officiers d'état civil de la commune de naissance procèdent à

LA TRANSCRIPTION SUR LES REGISTRES D'ACTES DE NAISSANCES POUR SIGNATURE DU MAIRE. Les actes sont signés par le maire ou son adjoint.

- Les autorités communales informent les populations (date, heure et lieu) pour pouvoir retirer leur acte d'état civil.

► **Conclusion** : la méthodologie décrite ci-dessus a été choisie en concertation avec les acteurs francophones mobilisés dans le cadre du projet développé par l'OIF. Il est possible aussi de ne pas faire directement participer le juge « physiquement » aux audiences. Dans le cadre du projet, il est apparu nécessaire que le juge soit présent sur la chaîne afin de bien certifier les déclarations, pour éviter de fausses déclarations. ■

Extrait du guide pratique « Pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les Acteurs de la Francophonie » de l'OIF et ses partenaires



ISBN : 978-92-9028-753-7

© Organisation Internationale de la Francophonie

Titre 4

L'EXEMPLE DU NIGER :
UNE RÉPONSE À LA CARTE
ET COMPLÉMENTAIRE,
À UNE PRIORITÉ NATIONALE

Selon le Rapport de l'UNICEF sur la Situation des enfants dans le monde 2019, le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans dont la naissance avait été enregistrée au Niger, sur la période 2010-2018, s'élevait à 64 %. L'amélioration du système d'enregistrement des faits de l'état civil est une priorité nationale au Niger avec l'élaboration et l'adoption d'un Plan stratégique chiffré pour la période 2017-2021 (*Chapitre I*). Cette implication des autorités au plus haut niveau est une condition essentielle à l'efficacité et à la pérennité des actions visant à consolider l'état civil. La présence de l'OIF et de ses partenaires, depuis 2020, à travers le projet «*Pour des enfants francophones reconnus et détenteurs de leur acte d'état civil*», s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre de cette stratégie nationale (*Chapitre II*). Il s'agit d'une illustration possible des trois premiers titres du présent guide.

Chapitre I

L'ÉTAT CIVIL, UNE PRIORITÉ NATIONALE

Le Niger a fait de l'amélioration de l'état civil une priorité nationale. Cela s'est notamment traduit par l'adoption d'un plan stratégique visant à mener plusieurs grands chantiers de modernisation de l'état civil tels que la rénovation du cadre juridique (A) et l'informatisation du système (B).

A. Adoption d'un plan stratégique et amendement du cadre juridique

1. Adoption d'un plan stratégique

Grâce aux outils proposés par le « *Programme africain d'amélioration accélérée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil (APAI CRVS)* », le gouvernement nigérien a procédé à une évaluation de son système d'état civil permettant d'en établir les forces et les faiblesses. Sur base de cette évaluation, le Niger a adopté en 2017 un Plan stratégique national 2017-2021 *Pour l'amélioration du système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques vitales*, afin de mettre en place un système moderne et performant. « *Élaboré selon une approche participative, impliquant les cadres nationaux des institutions en charge de l'état civil, les organisations de la société civile et les institutions partenaires au développement, ce Plan a pour but d'améliorer quantitativement et qualitativement les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de production des statistiques vitales afin d'atteindre l'universalité et l'exhaustivité du système* ».

Ce Plan stratégique vise plusieurs objectifs : la révision du cadre législatif et réglementaire ; rendre performant les services de l'état civil¹ ; l'informatisation du système assortie d'un fichier central de l'état civil ; la production de statistiques d'état civil ; l'amélioration des mécanismes de coordination des systèmes d'état civil. Depuis 2017, ce Plan stratégique est le cadre de référence des partenaires de l'état civil au Niger. C'est dans cette logique que le PAREC (programme d'appui à la réforme de l'état civil) financé par l'Union européenne et l'UNICEF a démarré en août 2017, aux fins de la mise en place d'un fichier central informatisé de l'état civil.

■ Le Programme d'appui à la réforme de l'état civil (PAREC)

Le Programme d'appui à la réforme de l'état civil (PAREC) est un projet de grande ampleur financé par l'Union européenne (UE) et l'UNICEF au Niger. Le projet, censé durer 38 mois (d'août 2017 à novembre 2020), a été prolongé jusqu'en janvier 2022. La première phase de la mise en œuvre a été consacrée à la révision du cadre juridique qui a permis l'adoption de la loi N°2019-29 du 1^{er} juillet 2019 et de son décret d'application N°2019-463 du 23 août 2019, ainsi que l'adoption en mai 2019 d'une Politique nationale de l'état civil. La révision du cadre juridique a pris en compte les questions de l'informatisation du système de l'état civil avec l'institution du registre national de l'état civil et le registre national de la population. La deuxième étape du projet, lancée en juin 2021, a pour

¹ Discours du Ministre d'État à la cérémonie de lancement du programme d'Appui à la Réforme de l'état civil au Niger 2017-2020, <http://www.interieur.gouv.ne/wp-content/uploads/2021/07/Doc-Plan-Strategique-Systeme-Etat-Civil.pdf>

objectif l'informatisation du système d'état civil. Dans un pays où seuls les registres papiers sont utilisés, informatiser le système devrait être plus économique, permettre un échange d'informations plus fluide et mieux protéger les données des citoyens.²

2. Réforme du cadre législatif et réglementaire

En 2019, trois modifications de texte ont été présentées par le gouvernement. Dans un premier temps, la loi n°2019-29 du 1^{er} juillet 2019 portant régime de l'état civil au Niger ainsi qu'un document de politique nationale en la matière, qui définit les orientations à suivre pour réformer et moderniser l'état civil, ont été adoptés. Ces deux textes visent à répondre aux standards internationaux et régionaux, notamment l'APAI CRVS, à travers : l'informatisation du système d'état civil, l'institution d'un registre national de la population, la création d'un identifiant unique, l'harmonisation des délais de déclaration des faits d'état civil et l'enregistrement des divorces/répudiations comme 4^e fait d'état civil³. Dans un second temps, le Conseil des ministres du 23 août 2019 a adopté le décret n°2019-463 portant modalités d'application de la loi portant régime de l'état civil au Niger afin de fixer le cadre juridique permettant la mise en œuvre de cette nouvelle loi.

Ce nouveau cadre législatif a notamment conduit au rapprochement des services de l'état civil au plus près des populations par la généralisation des centres de déclaration des faits d'état civil dans les villages et communautés du pays, y compris au sein des formations sanitaires (centres de santé ou centres de soins intégrés)⁴. On dénombre aujourd'hui (octobre 2021) : 266 centres principaux de l'état civil (correspondant à 266 communes où sont transcrits les déclarations et actes de l'état civil délivrés), 632 officiers de l'état civil et 11 638 centres de déclaration des faits de l'état civil (au niveau des villages, des communautés, des quartiers, des formations sanitaires publiques et privés) dans l'ensemble du pays⁵.

B. Sécurisation du système⁶

L'adoption de ces textes a ouvert la voie à la modernisation et l'informatisation du système d'état civil. Conformément au Plan stratégique et à la loi n°2019-29 portant régime de l'état civil au Niger, le pays est engagé depuis juin 2021 dans l'informatisation de son système d'état civil, avec le soutien notamment de l'Union européenne et de l'UNICEF. Cette nouvelle phase dans la réforme et la modernisation du système nigérien de l'état civil assurera une meilleure fluidité dans les échanges d'informations relatives à l'état civil, une meilleure sauvegarde ainsi qu'une plus grande sécurisation des données, par l'archivage uniforme et électronique des actes d'état civil dans un fichier central. En remplaçant les registres papiers, qui sont à ce jour les seuls outils dont disposent les autorités pour traiter les faits d'état civil, l'informatisation vise à simplifier les démarches administratives, entraînant ainsi une baisse des coûts pour les populations et les autorités ainsi qu'une réduction des délais.

2 <https://www.unicef.org/niger/fr/recits/le-niger-modernise-sa-gestion-de-l-etat-civil>

3 <http://www.anp.ne/article/revision-du-regime-de-l-etat-civil-au-niger-et-adoption-du-document-de-la-politique-0>

4 Le Niger modernise sa gestion de l'état civil, UNICEF Niger, <https://www.unicef.org/niger/fr/recits/le-niger-modernise-sa-gestion-de-l-etat-civil>

5 <https://systemesec.ca/apercus-de-pays/niger>

6 Le Niger modernise sa gestion de l'état civil, UNICEF Niger, <https://www.unicef.org/niger/fr/recits/le-niger-modernise-sa-gestion-de-l-etat-civil>

Chapitre II

UNE INTERVENTION DE LA FRANCOPHONIE SUR TOUTE LA CHAÎNE DE L'ENREGISTREMENT À L'ÉTAT CIVIL

Le projet de la Francophonie, *Pour des enfants francophones reconnus et détenteurs de leur acte d'état civil*, est déployé au Niger depuis 2020 afin d'appuyer la Direction générale de l'état civil des migrations et des réfugiés (DGEC-MR) dans l'exécution de son « Plan stratégique pour l'amélioration du système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques vitales du Niger 2017-2021 » (A). Coordonné par l'OIF, ce projet est mis en œuvre par plusieurs partenaires, à savoir la Commission nationale des droits humains (CNDH) du Niger, membre de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH), et l'Association du Notariat francophone (ANF) par l'intermédiaire de la Chambre nationale des notaires du Niger ; ainsi que d'un consortium d'organisations de la société civile composé de l'Observatoire Pharos, Regards de femmes (accréditées auprès de la Conférence des OING), Karkara et CAO Niger (deux ONG nigériennes) (B). Le projet a atteint de beaux résultats sur les deux premières années de mise en œuvre, grâce à la mise en place d'activités coordonnées et complémentaires (C).

A. Un projet construit en étroite collaboration avec les autorités nigériennes

Après la saisine de l'OIF par les autorités du Niger, début 2020, afin d'accompagner la DGEC-MRMR et la réalisation d'un travail d'analyse des besoins pour la mise en œuvre de ce Plan stratégique, la région de Zinder a été identifiée comme zone prioritaire d'intervention. Plusieurs difficultés ont alors été recensées dans cette région :

- La non-opérationnalité de plusieurs centres de déclaration ou formations de santé, surtout dans les villages et communautés.
- Les compétences limitées des préposés aux écritures liées à leur faible niveau d'instruction : beaucoup ne sont pas allés au-delà du primaire ou du secondaire et éprouvent des difficultés à enregistrer correctement les déclarations des faits d'état civil. Il y a un besoin en termes de formation des agents de l'état civil.
- Le nombre insuffisant d'agents d'état civil et de préposés aux écritures : un seul préposé aux écritures couvre souvent plusieurs villages érigés en centres de déclaration. De plus, beaucoup de préposés compétents (qui sont des enseignants) dans l'enregistrement des faits d'état civil abandonnent leur poste en fin de saison des pluies, afin de retourner dans leur localité. Leur remplacement n'étant pas assuré, les faits d'état civil survenus pendant cette période ne sont pas enregistrés à l'état civil.

→ Le manque d'intérêt des populations : les populations ne perçoivent généralement pas l'importance de la déclaration des faits d'état civil, sauf en cas de nécessité (carte d'identité pour voyager, conflits liés à l'héritage, inscription des enfants à l'école, etc.). De nombreuses familles, notamment parmi les franges les plus pauvres de la société, y voient en effet une perte de temps et d'argent, puisque cela les prive, pour quelques heures, voire quelques jours, de la possibilité de s'adonner à leur activité génératrice de revenu. Celles-ci ont ainsi tendance à négliger les déclarations de naissance, de mariage ou de décès. Ces comportements sont notamment dus au faible niveau d'instruction prévalant dans les milieux ruraux et à la trop faible exposition aux campagnes de sensibilisation menées par l'Administration.

■ **Sur la base de ces constats, l'OIF et la DGEC-MR ont identifié des axes d'interventions et activités prioritaires issus du Plan stratégique 2017-2021 :**

Extrait

- **AXE 2 : Rendre performant les services de l'état civil**
 - *Sous-objectif 2* : Améliorer les connaissances des acteurs intervenants dans le système d'état civil
Activité 2.9 : Former les officiers et agents de l'état civil (cadre juridique, informatique, archivage)
- **AXE 5 : Communication, plaidoyer, mobilisation sociale**
 - *Objectif 5* : Amener les décideurs, les partenaires et les communautés à adhérer au système de l'état civil
Activités 5.8-9-10-14 : Conception des outils de sensibilisation et leur diffusion par les médias (télévision, radios communautaires)
Activité 5.11 : Organiser des campagnes de sensibilisation
Activité 5.18 : Informer et sensibiliser les chefs traditionnels, les leaders religieux et les OSC

B. Un projet mis en œuvre par des acteurs locaux de la Francophonie

En réponse aux besoins identifiés, l'OIF a fait appel à des partenaires de la Francophonie institutionnelle, eux-mêmes en mesure de mobiliser des acteurs locaux et de permettre ainsi au projet de s'ancrer localement, au plus près des communautés cibles. Deux Réseaux institutionnels de la Francophonie œuvrent aux côtés de l'OIF sur ce projet : l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) et l'Association du Notariat francophone (ANF). Au-delà de sa mobilisation, l'ANF cofinance également les actions déployées par la Chambre nationale notariale du Niger. Deux OING, membres de la Conférence des OING (Observatoire Pharos et Regards de Femmes), ayant une expertise préalable dans le domaine, ont identifié des partenaires locaux et encadrent le travail de 3 organisations de la société civile ancrées dans la Région de Zinder.

S'agissant de la mise en œuvre du projet :

- Les zones d'intervention (une quinzaine de villages par commune ciblée) sont identifiées par la Direction régionale de l'état civil de la Région de Zinder (DREC-Zinder) et la Commission nationale des droits humains du Niger (CNDH), membre de l'AFCHDH.
- La CNDH réalise le recensement des enfants non enregistrés, notamment auprès des écoles, ainsi que l'organisation des audiences foraines.
- La Chambre nationale notariale du Niger (CANN) – membre de l'ANF – assure l'accompagnement des familles. Le notaire est une figure de confiance pour les populations et garantit leur adhésion au projet. La CANN assure également le lien étroit avec le ministère de la Justice, notamment la Direction de la Protection judiciaire, juvénile et de l'Action sociale ainsi que les magistrats qui interviendront dans les activités de régularisation.
- Le consortium d'organisations de la société civile a assuré la première année l'élaboration des supports de sensibilisation (feuilles, affiches, spots radio diffusés sur les radios communautaires, saynètes vidéo) puis l'organisation des caravanes de sensibilisation et enfin, l'animation en 2021 des formations à destination des chefs traditionnels, des femmes et des acteurs locaux d'influence. La connaissance du terrain par Karkara et CAO Niger, et leur lien avec les populations, assurent au projet un ancrage local et la confiance des populations lors du passage des caravanes de sensibilisation.
- Depuis 2021, la DREC Zinder prend en charge la formation des préposés aux écritures dans les villages d'intervention. Cette activité était assumée par les organisations de la société civile partenaires en 2020. S'agissant d'une mission relevant de la compétence directe de la DREC, elle a exprimé le souhait de se voir confier la mise en œuvre de cette activité du projet dans le but de renforcer ses capacités et confirmer son expérience et son rôle à long terme dans la région.

L'ancrage local du projet garantit son succès par une meilleure connaissance des enjeux, la confiance des bénéficiaires et des autorités et une adaptation rapide en cas de difficultés. L'implication complémentaire des acteurs publics et de la société civile assure le déroulement coordonné du projet et son appropriation, aussi bien par les autorités que par les populations locales.

C. Des activités coordonnées et complémentaires

Le projet est organisé par cycles : des caravanes de sensibilisation pour informer les populations sur l'importance d'enregistrer les enfants dès la naissance et les droits qui en découlent ; des formations au bénéfice de femmes, chefs coutumiers et religieux sur leur rôle d'influence auprès des populations en faveur de l'enregistrement des faits d'état civil ; des formations des préposés aux écritures sur le formulaire d'enregistrement et la gestion de l'état civil ; des audiences foraines pour régulariser l'état civil des enfants non enregistrés à la naissance.

En filigrane, dès la phase préliminaire de recensement des enfants non dotés d'un état civil, et tout au long d'un cycle intervient l'accompagnement des familles, assuré par les notaires. L'appui a la préparation des dossiers garanti leur conformité le jour des audiences foraines et assure ainsi la fluidité des démarches.

1. Un cycle de sensibilisation

► L'élaboration et la diffusion de supports de sensibilisation

Dans le cadre des actions de sensibilisation des populations locales, les organisations de la société civile ont élaboré et publié divers outils à destination d'un large public, relayant l'importance de l'enregistrement des naissances et de la délivrance d'un acte de l'état civil pour l'accès aux droits les plus élémentaires. Des livrets et des affiches ont ainsi été distribués ou placardés lors des activités de sensibilisation. Des documents audio, en haoussa, ont été réalisés et diffusés sur les radios communautaires. Des vidéos ont également été tournées en 2020 et partagées massivement lors de l'édition 2021 du projet.

Au-delà des zones d'intervention du projet, ces supports de sensibilisation ont été relayés par les sept Centres de lecture et d'animation culturelle¹ (CLAC) de la Région de Zinder. Les CLAC, lieux de rencontre dans les zones rurales, notamment pour les jeunes, sont un lieu propice à la sensibilisation et à l'information des citoyens sur des enjeux aussi cruciaux que l'état civil.

► Le recours à des caravanes de sensibilisation

Des caravanes de sensibilisation sont mises en place par les organisations de la société civile. Elles se déplacent de village en village afin de sensibiliser les populations à l'importance de l'enregistrement des naissances et aux droits qui en découlent, ainsi que pour les informer de la tenue à venir d'une audience foraine. À cet effet, les supports de communication sont distribués et des saynètes sont jouées devant les populations. Des conversations communautaires sont également organisées afin de recueillir les impressions de la population et de répondre à ses interrogations sur le sujet. Ces caravanes sont conduites avec la présence des directeurs départementaux de l'état civil (DDEC) et les responsables de l'état civil de chaque commune ciblée. Cela permet un suivi post-intervention des engagements communautaires.

Les notaires, présents tout au long du processus jouent également un rôle de sensibilisation à travers les conseils et l'accompagnement qu'ils apportent aux familles.

2. Un cycle de formation

► Formation des personnes relais sur leur rôle d'influence

Depuis 2021, une composante formation au bénéfice des femmes, des chefs religieux et coutumiers, des responsables d'organisation de la société civile (OSC), des instituteurs, des personnels soignants est intégrée au projet. En effet, en tant qu'acteurs majeurs et influents dans la vie des populations, ils ont une position centrale et donc un rôle important à jouer sur le plan de la sensibilisation des populations en matière d'état civil. La formation les outille pour informer et encourager les familles à enregistrer les naissances dans le cadre de leurs activités respectives : sont ainsi abordées les procédures et l'importance de l'état civil, les clés pour tenir un discours persuasif, les actions à effectuer pour déclarer un fait d'état civil si les personnes concernées n'en ont pas la capacité.

¹ Les CLAC mis en place par l'OIF, <https://www.francophonie.org/acces-aux-savoirs-et-la-culture-243>

► Formation des préposés aux écritures

La formation permet aux agents d'état civil compétents d'être en mesure de remplir correctement les formulaires, les actes et les registres. Pour ce faire, ils doivent être au courant de la procédure, des normes en vigueur et des attentes liées à leur fonction. La plupart des préposés aux écritures ciblés dans le cadre du projet ont un bagage scolaire limité (primaire ou secondaire) et rencontrent des difficultés à remplir de manière correcte les formulaires qui, selon le modèle en vigueur en 2021, sont très longs à remplir. En 2020, la formation des préposés aux écritures qui intervenaient lors des audiences foraines était assurée par les organisations de la société civile. En 2021, c'est la DREC Zinder qui forme les préposés aux écritures. Qu'elle soit dispensée par les OSC ou la DREC, la formation s'appuie sur le module de formation établi par la DGEC-MR, le « *Module de formation des officiers et agents de l'état civil* ».

3. Un cycle de régularisation

► La régularisation à l'état civil par la tenue d'audiences foraines

Afin de régulariser la situation de milliers de personnes inexistantes au regard de la loi, notamment des enfants, l'OIF et ses partenaires de mise en œuvre ont organisé des audiences foraines « *mobiles* ».

Pour la tenue des audiences foraines, les différents acteurs en charge de l'établissement des jugements déclaratifs de naissance (préposés aux écritures, agents d'état civil, juges, greffiers et assistants, contrôleurs, agents chargés de la plastification des actes, DREC, DDEC, agents de mobilisation) se déplacent au plus près des populations sous forme de caravanes afin de toucher un maximum de personnes. Il s'agit d'une procédure simplifiée qui permet de remettre immédiatement à l'issue de l'audience foraine, les actes de naissance établis aux bénéficiaires.

Au terme des audiences, les notaires s'assurent du retrait des actes de naissance par les familles. Il s'agit de l'étape achevant la procédure d'enregistrement et garantissant à chaque individu nouvellement enregistré de disposer d'une preuve de son inscription à l'état civil.

► En 2021, l'accès à l'éducation, en particulier des jeunes filles

L'état civil est au cœur de l'accès à l'éducation. En effet, à défaut d'identité, nombreux sont les enfants contraints d'interrompre leur scolarité. Dans la phase 2021, l'OIF a décidé de faire de l'accès à l'éducation une priorité de son projet. En amont des activités et en lien avec les directeurs d'école des villages sensibilisés, la CNDH a recensé les enfants, en particulier les jeunes filles, susceptibles d'être déscolarisés à la rentrée prochaine. Ces enfants sont les cibles prioritaires de l'édition 2021 du projet.

4. Les résultats du projet

Au total en 2020, 7 353 personnes, dont 89 % d'enfants et 62 % de filles et femmes, issus de 40 villages de deux communes (Wacha et Dogo) de la Région de Zinder ont été enregistrés. Une quarantaine de préposés aux écritures ont été formés et plus de 2 000 affiches et dépliants de sensibilisation ont été créés et distribués dans les villages cibles. Deux vidéos d'information ont en outre été produites et des messages audio diffusés sur les radios communautaires de la région. En 2021, plus d'une centaine de personnes ressources dans leur localité seront formées, plus de 70 préposés aux écritures seront formés, plus de 20 000 Nigériens et Nigériennes seront enregistrés.

Titre 5

SAVOIR-FAIRE ET EXPERTISE DES ACTEURS DE LA FRANCOPHONIE INSTITUTIONNELLE

L'Organisation internationale de la Francophonie a bénéficié de l'expertise et du savoir-faire de ses partenaires, acteurs de la Francophonie : Acteurs de la Charte, Conférence des OING et Réseaux institutionnels de la Francophonie, pour offrir cet outil pratique au service d'une meilleure connaissance de la thématique de l'état civil.

Les fiches ci-après présentent, pour chaque institution : leurs mandats et modes d'intervention, leurs actions développées en matière d'état civil, les complémentarités développées avec les autres Partenaires et Réseaux en matière d'état civil, et leur contacts. L'objectif poursuivi est de faire connaître la richesse et la diversité des acteurs francophones impliqués dans la thématique de l'état civil.

Liste des partenaires :

- **Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)**
<http://apf.francophonie.org/>
- **Association internationale des maires francophones (AIMF)**
<https://www.aimf.asso.fr/>
- **L'Observatoire Pharos de la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales de la Francophonie (COING)**
<https://www.observatoirepharos.com/>
https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/depliant_coing.pdf
- **L'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)**
<https://www.afapdp.org/>
- **L'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH)**
<http://afcndh.dev.adelios.fr/presentation/qui-sommes-nous/>
- **L'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)**
<https://www.ahjucaf.org/>
- **L'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF)**
<http://aippf.org/index.php?id=2>
- **L'Association du notariat francophone (ANF)**
<https://notariat-francophone.org/>
- **L'Association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF)**
<https://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/>
- **La Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB)**
<http://www.cib-avocats.org/>
- **Le Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL)**
<http://francopol.org/>
- **Le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF)**
<https://recef.org/>
- **Le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D)**
<http://www.rf2d.org/> (le site est en cours de maintenance au moment du lancement du guide)

L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE (APF)

L'APF est une assemblée politique, actrice majeure de coopération parlementaire. À ce titre, elle est un lieu de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun à ses membres. Créée en 1967, elle est composée de 90 membres formés de Parlements et d'organisations interparlementaires (56 sections, 16 sections associées, 19 membres observateurs). Les organes de l'APF sont l'Assemblée plénière, le Bureau, la Délégation permanente, le Secrétariat général, les commissions, les assemblées régionales, le Réseau des femmes parlementaires, le Réseau des jeunes parlementaires et le Réseau parlementaire de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme.

- **Président** : Amadou SOUMAHORO
- **Secrétaire général parlementaire** : Jacques KRABAL
- **Secrétaire général administratif** : Damien CESSELIN

Objectifs / mandats / modes d'intervention

L'APF travaille activement à la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits de la personne dans l'espace francophone. Elle contribue aussi au rayonnement de la langue française et à la promotion de la diversité des expressions culturelles. Elle entretient des relations avec les institutions de la Francophonie et ses instances. En tant qu'assemblée consultative de la Francophonie, elle émet des avis et formule des recommandations à destination des instances et des acteurs de la Francophonie. Elle engage des actions dans le domaine de la coopération interparlementaire et du développement de la démocratie. Elle entretient également des relations avec les associations et organismes francophones ainsi qu'avec différentes organisations interparlementaires.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Depuis 2013, l'APF a fait de la consolidation de l'état civil et de la réduction du nombre d'enfants sans identité au sein de l'espace francophone une de ses priorités. Ses Commissions et Réseaux ont élaboré une série de rapports et de recommandations sur la thématique. En 2019, l'Assemblée plénière

de l'APF a adopté une proposition de loi-cadre relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité. Dans le prolongement des travaux de ses commissions et réseaux, l'APF met en œuvre une série d'actions de sensibilisation et de formation à destination des parlementaires francophones. Ces actions prennent plusieurs formes : séminaires d'informations et d'échanges, colloques, plaidoyers ciblés.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres acteurs en matière d'état civil

L'APF travaille étroitement avec l'OIF et des organisations francophones mobilisées sur la question. Elle offre son expertise et met en œuvre des plaidoyers ciblés à destination des Parlements et des parlementaires francophones afin de les sensibiliser et de les accompagner dans le cadre de la révision de leurs cadres législatifs. ■

CONTACTS

Assemblée parlementaire de la Francophonie
233 boulevard Saint-Germain
75007 Paris (France)

- **Adresse postale** : 126 rue de l'Université
75355 Paris 07 SP
- **Téléphone** : +33 01 40 63 91 60
- **Télécopie** : +33 01 40 63 91 78

L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES MAIRES FRANCOPHONES (AIMF)

- *Année de création* : 1979
- *Nombre de membres* : 300
- *Nombre de pays représentés* : 52
- *Mode de gouvernance* : association

Objectifs / mandats / modes d'intervention

Dans un contexte de mondialisation où fait écho un repli sur soi, les maires jouent un rôle de plus en plus important dans l'articulation des différentes échelles de décision et assurent une passerelle entre le local, le national et l'international.

La vision de l'AIMF est de regrouper les maires convaincus qu'en changeant la ville, nous pourrions changer le monde.

Missions : fédérer des énergies, promouvoir des politiques ambitieuses et responsables au service d'une urbanité plus respectueuse de l'Homme, de l'environnement et du vivant, porter collectivement des projets qui dessinent de nouvelles perspectives au vivre-ensemble, à l'égalité femmes-hommes, à la diversité.

L'AIMF est ainsi pour les villes un espace de coopération choisie, qui transcende les lignes de démarcation classiques. Plutôt que de penser en termes de Nord ou de Sud, d'ethnicité ou de religion et de se concentrer sur ce qui divise, elle constitue un fil rouge qui rassemble autour d'une certaine façon de voir le monde. C'est dans cet état d'esprit que l'AIMF agit pour mettre en place, dès l'échelon local, des solutions concrètes qui prouvent que l'avenir se construit ensemble et pour chacun.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Dès les années 1990, l'AIMF a été pionnière dans la dématérialisation de la gestion des états civils. Pendant plus de 20 ans, elle s'est très fortement engagée sur ce sujet en finançant le développement d'une solution informatique dédiée, en équipant les municipalités pour passer au numérique, en formant le personnel municipal, etc. Au total, plus de 10 millions d'euros ont été investis par l'association. Ces succès à l'échelle locale ont permis, dans plusieurs pays, d'avancer vers des solutions nationales.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres acteurs en matière d'état civil

APF – OIF – TV5Monde ■

CONTACT

- **Courriel** : sp@aimf.asso.fr

L'OBSERVATOIRE PHAROS DE LA CONFÉRENCE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES NON-GOUVERNEMENTALES DE LA FRANCOPHONIE (COING)

L'Observatoire Pharos est une association française aconfessionnelle et apolitique fondée en 2011, engagée pour la promotion du pluralisme culturel et religieux et la lutte contre les tensions identitaires (religieuses, communautaires, culturelles, etc.). Elle se structure autour de 3 pôles :

- **Veille & Information** : grâce à un réseau de 60 Observateurs Juniors et Référénts, l'Observatoire Pharos délivre quotidiennement une information vérifiée et analysée relative aux enjeux de pluralisme dans le monde, sous forme d'articles, bulletins, podcasts, vidéos et tables rondes.
- **Recherche** : l'Observatoire Pharos définit un Baromètre mondial du pluralisme culturel et religieux (lauréat du Paris Peace Forum 2020) dont l'objectif est de mesurer les niveaux de coexistence et de fragmentation dans les sociétés ciblées, en partenariat avec des établissements universitaires francophones. Des séminaires de recherche ont également lieu régulièrement.
- **Action** : divers projets de terrain sont mis en œuvre, liés à la sensibilisation et la formation des populations et des leaders traditionnels et religieux sur l'état civil, au soutien aux acteurs du pluralisme et de la cohésion sociale, etc. Des projets d'étude visant à analyser des phénomènes ou conflit en lien avec les tensions identitaires sont également menés, comme ce fut le cas notamment en République centrafricaine à partir de 2015.

L'Observatoire Pharos occupe la vice-présidence de la Commission Paix, Démocratie et Droits de l'Homme de la Conférence des OING de la Francophonie.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

L'Observatoire Pharos est engagé dans la protection et la défense du pluralisme culturel et religieux, et l'apaisement des tensions identitaires dans différents contextes, jusqu'en 2021 principalement dans l'espace francophone, en Afrique subsaharienne et au Proche-Orient.

Afin de saisir et d'analyser la complexité des faits identitaires, l'Observatoire Pharos adopte une approche pluridisciplinaire. Ses membres actifs sont issus de divers horizons professionnels (religieux, diplomates, journalistes, universitaires, société civile) et d'appartenances confessionnelles, politiques et culturelles variées. Sur le terrain, l'Observatoire Pharos accompagne les acteurs dans la définition de leur modèle de coexistence. Il travaille ainsi exclusivement avec des partenaires locaux, mobilisant un réseau de parties prenantes variées sur place.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Depuis 2019, l'Observatoire Pharos est engagé auprès de l'OIF sur la question de l'état civil. En effet, l'accès à la citoyenneté est un droit fondamental définissant un « commun » dans les sociétés plurielles. Après avoir organisé un séminaire de travail pluripartite « Enfants sans identité » à l'Assemblée nationale dans le Cadre des activités de la Conférence des OING, l'Observatoire Pharos a poursuivi son engagement avec l'OIF dans la mise en œuvre du projet « état civil » au Niger, spécifiquement sur la sensibilisation des populations et la formation des leaders traditionnels et religieux. L'Observatoire Pharos travaille ainsi avec un consortium franco-nigérien (ONG Karkara, CAO Niger et Regards de Femmes), avec toutes les autres parties prenantes engagées : directions générale et régionale de l'état civil, CNDH, Chambre nationale des notaires, etc. ■

CONTACT

Catherine BOSSARD – Secrétaire Générale

- Courriel :
catherine.bossard@observatoirepharos.com

Matthieu BARLET – Responsable du Pôle
Action, chargé de projet « état civil »

- Courriel :
matthieu.barlet@observatoirepharos.com

L'ASSOCIATION FRANCOPHONE DES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES (AFAPDP)

Depuis 2007, l'AFAPDP regroupe les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel de 21 États et gouvernements francophones.

- **Président** : Chawki GADDES, Président de l'Instance nationale de protection des données personnelles (INPD, Tunisie)
- **Vice-présidents** :
Besnik DERVISHI, Commissaire du droit à l'information et à la protection des données personnelles (Albanie)
Marguerite OUEDRAOGO, Présidente de la Commission de l'informatique et liberté (Burkina Faso)
Faustino VARELA MONTEIRO, Président de la Commission de protection des données (Cabo-Verde)
- **Secrétaire générale** : Marie-Laure DENIS, Présidente de la Commission nationale Informatique et Libertés (France)

La Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique de l'OIF dispose du statut d'observateur au sein du Bureau de l'AFAPDP.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

Dès sa création, l'AFAPDP a eu pour ambition de rassembler les Autorités francophones de protection des données personnelles et les gouvernements intéressés par une telle loi et qui partagent une langue, mais aussi une tradition juridique et des valeurs. L'association a pour objectif de favoriser leurs échanges et de donner une voix à leur spécificité francophone, tout en reconnaissant les différences juridiques et culturelles entre ses membres.

Les activités de l'AFAPDP se sont articulées autour de 3 piliers : la promotion de la protection des données personnelles, le renforcement des capacités de ses membres et le rayonnement de la vision et de l'expertise francophones à l'international.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Le sujet de l'état civil est régulièrement abordé à l'occasion des conférences organisées par l'AFAPDP, sous les différents angles intéressant les autorités de protection des données personnelles (biométrie, processus électoraux, identifiant unique, etc). Plus généralement, l'AFAPDP permet la mise en relation de ses autorités membres entre elles sur des sujets nécessitant un transfert d'expertise, dont l'état civil fait partie. ■

CONTACTS

- **Courriel** : contact@afapdp.org
- **Site internet** : afapdp.org
- **Compte Twitter** : [@afapdp](https://twitter.com/afapdp)

L'ASSOCIATION FRANCOPHONE DES COMMISSIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME (AFCNDH)

L'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme est un des réseaux institutionnels de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) créée en 2002 qui regroupe 35 INDH de l'espace francophone. Elle est présidée par Mme Namizata Sangaré, présidente du Conseil national des droits de l'Homme de Côte d'Ivoire. Depuis septembre 2021, et le Secrétariat général est assuré par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française (CNCDH), représentée par M. Michel FORST.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

L'AFCNDH a pour mission principale d'apporter un appui technique et institutionnel aux INDH de l'espace francophone. Elle contribue à promouvoir le rôle des Commissions nationales, favoriser la création de nouvelles institutions, développer les échanges entre les institutions membres et à la formation des membres et personnels des Commissions nationales. Elle contribue à la mise en œuvre du dispositif de suivi prévu par le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako aux fins d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Cet appui se traduit, entre autres, par les activités de plaidoyer, de renforcement de capacités et de formations à travers des ateliers, des séminaires, des webinaires, l'élaboration et la publication de guides et d'outils de travail, la mise en place de groupes de travail sur diverses thématiques.

Afin de mener à bien ses missions, l'AFCNDH a recours à l'expertise interne, celle de ses membres et valorise ainsi le renforcement des capacités entre pairs à travers le partage de bonnes pratiques et d'expériences.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Actions envisagées :

– Renforcer et/ou former les INDH francophones sur la question de l'état civil

notamment sur le suivi de l'application des normes juridiques relatives à l'état civil,

- Encourager les INDH à sensibiliser les communautés à enregistrer les enfants, à faire du plaidoyer et partager entre elles les bonnes pratiques,
- Appuyer les INDH dans l'organisation des audiences foraines si les ressources le permettent.

Domaines d'expertise pouvant être sollicités par d'autres partenaires

- Analyse du cadre juridique et institutionnel et proposition de projets de textes conformément aux standards internationaux,
- Sensibilisation, renforcement de capacités et formation,
- Conseil et plaidoyer,
- Élaboration d'outils techniques.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres partenaires / réseaux en matière d'état civil

Complémentarité envisagée avec les réseaux suivants : AOMF, APF, FRANCOPOPOL, RECEP, COING. ■

CONTACTS

- **Adresse postale :** 20, avenue de Ségur, TSA 40720 – 75334 PARIS CEDEX 07
- **Courriel :** afcndh@afcndh.org
- **Téléphone :** +33 01 42 75 51 66
- **Site internet :** <http://afcndh.dev.adelios.fr>

L'ASSOCIATION DES HAUTES JURIDICTIONS DE CASSATION DES PAYS AYANT EN PARTAGE L'USAGE DU FRANÇAIS (AHJUCAF)

L'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) est une association de loi 1901 française créée le 16 mai 2001 à l'initiative de 34 juridictions suprêmes francophones et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Elle compte aujourd'hui 49 Hautes juridictions membres (avec 45 pays).

L'AHJUCAF est composée :

- d'une Assemblée générale rassemblant tous les membres, à raison d'une voix par Cour suprême,
- d'un Bureau, comprenant un président, six vice-présidents, un secrétaire général, un trésorier et deux membres observateurs, que sont l'OIF et l'Association africaine des Hautes juridictions francophones,
- d'un Secrétariat général et de chargés de mission.

L'AHJUCAF est actuellement présidée par le premier président de la Cour de cassation du Liban, Monsieur Souheil ABOUD. M. Jean-Paul JEAN est l'actuel Secrétaire général de l'association.

Au sein du Bureau de l'AHJUCAF, l'OIF occupe la place de membre observateur et soutient les actions de l'association en permettant notamment le financement des congrès, des activités de formation, etc.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

Par ses Statuts (article 4), l'AHJUCAF a pour objet de :

- favoriser l'entraide, la solidarité, la coopération, les échanges d'idées et d'expériences entre les institutions judiciaires membres sur les questions relevant de leur compétence ou intéressant leur organisation et leur fonctionnement,
- promouvoir le rôle des Hautes Juridictions dans la consolidation de l'état de droit, le renforcement de la sécurité juridique, la régulation des décisions judiciaires et l'harmonisation du droit au sein des États membres.

L'AHJUCAF œuvre par des travaux en collaboration avec les différentes cours suprêmes afin de présenter des rapports, des séminaires, colloques de formation, etc. ■

CONTACTS

- **Courriel (secrétariat général) :**
Jean-Paul.Jean@justice.fr
Marie-Claire.Marin@justice.fr

L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES PROCUREURS ET POURSUIVANTS FRANCOPHONES (AIPPF)

L'Association internationale des Procureurs et Poursuivants francophones (AIPPF) a été créée en février 2009 à Yaoundé (Cameroun) par des procureurs ayant en partage la langue française et guidés par un désir commun de renforcer la solidarité, la coopération et les échanges entre membres du Ministère public.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

- Promouvoir les normes et principes fondamentaux reconnus à l'échelle internationale;
- Soutenir les procureurs et poursuivants francophones dans l'exercice de leurs missions de lutte contre les diverses formes de délinquance, spécialement la criminalité organisée et le terrorisme,
- Renforcer leurs moyens d'action en favorisant leur formation initiale et continue, l'échange d'informations, la meilleure connaissance de leurs systèmes judiciaires respectifs, la fluidité et l'efficacité de la coopération internationale, l'accès aux nouvelles technologies et outils modernes de communication,
- Promouvoir les bonnes pratiques professionnelles et la coopération avec des agences et juridictions internationales susceptibles d'appuyer la réalisation de ces différents objectifs,
- Développer des liens étroits avec l'Association internationale des procureurs (IAP) en assurant une participation francophone aux conférences, réunions et événements organisés par l'IAP, en veillant à la traduction en français de certains documents ainsi qu'à l'interprétation simultanée des travaux,
- Contribuer au dynamisme de la francophonie dans le monde par la production de documents et la tenue de réunions en français ainsi que par un partenariat privilégié avec l'OIF et avec différentes structures partageant cet objectif (le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D), le Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL), l'Association du Notariat Francophone (ANF), les juges, les avocats, le bureau du procureur de la Cour pénale internationale, etc).

Les membres de l'AIPPF sont soit des organisations (ministères de la Justice, parquets généraux ou nationaux, associations nationales de procureurs, etc.), soit des particuliers dont l'activité passée ou présente est liée au Ministère public (procureurs généraux, procureurs, substitués, etc.).

Chaque année, une Assemblée générale réunit tous les membres de l'association pour dresser le bilan des activités réalisées et décider des orientations pour l'année à venir. L'organe exécutif de l'association est le Conseil d'Administration composé d'un Président, Frédéric FEVRE, procureur général près la Cour d'appel de Douai, de vice-présidents représentant chacun une région du monde (Asie, Afrique, Europe, Océan indien, Amérique), d'une Secrétaire générale, Sonia PAQUET, procureure en chef adjointe à la direction des poursuites criminelles et pénales de Québec, et de son adjoint, d'un trésorier, Gilles CHARBONNIER, avocat général près la Cour d'appel de Paris, et de son adjoint, ainsi que d'une dizaine de membres, chacun élu pour un mandat de trois ans renouvelable. Le Conseil d'Administration prépare les grandes orientations de l'association qui sont ensuite soumises à l'Assemblée générale. Une formation restreinte, le Bureau, composé du Président de l'AIPPF, de son prédécesseur immédiat, de la Secrétaire générale et du trésorier, assure la permanence de l'organisation, notamment pour la gestion du quotidien et la prise des décisions d'urgence.

Depuis 2013, l'AIPPF organise chaque année un séminaire régional de haut niveau, avec le soutien de l'OIF, pour répondre aux défis

actuels de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Des recommandations ont pu être adressées à ces occasions aux gouvernements, à l'OIF, à l'Union africaine, etc. L'AIPPF a participé à l'invitation de l'OIF à l'élaboration de deux guides pratiques : le guide pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données (2014) et le guide sur l'audition et l'accompagnement de l'enfant victime de violences (2015), avec une contribution à l'élaboration d'un module de formation régional sur ce thème.

L'AIPPF participe régulièrement aux journées des Réseaux institutionnels de la Francophonie organisés par l'OIF. L'association publie également tous les trimestres un bulletin d'information rendant compte de ses activités, des activités de ses membres et présentant des initiatives ou des études sur des sujets intéressant le Ministère public (nouvelle loi, nouvelle jurisprudence, statut de la magistrature, indépendance, lutte contre les trafics de stupéfiants, les phénomènes de bande, la prostitution des mineurs, etc.). ■

CONTACTS

**Gilles CHARBONNIER – avocat général près
la Cour d'appel de Paris, trésorier de l'AIPPF**

- **Courriel** : gilles.charbonnier@justice.fr
- **Téléphone** : + 33 01 44 32 67 96
- **Portable** : + 33 06 30 09 94 78

L'ASSOCIATION DU NOTARIAT FRANCOPHONE (ANF)

L'Association du notariat francophone (ANF) a été créée le 17 mars 1992. Elle regroupe les Chambres notariales de 28 États. Ses objectifs sont les suivants :

- développer les liens, échanger les expériences et faciliter la coopération juridique entre les notaires francophones et les divers notariats d'expression française,
- mettre en commun les moyens matériels et humains destinés à la réalisation de projets d'intérêt commun,
- organiser diverses manifestations (congrès, universités, conférences, colloques, rencontres, etc.) contribuant au renforcement et au rayonnement du notariat francophone dans le monde.

Le Conseil d'Administration est composé de 12 membres : 5 du continent européen, 5 du continent africain, et 2 du continent américain. Le Bureau est composé de :

- **Président** : Laurent DEJOIE (France)
- **Vice-présidents** : Denis MARSOLAIS (Canada), Christiane BITTY KOUYATÉ (Côte-d'Ivoire)
- **Secrétaire général** : Abdoulaye HARISSOU (Cameroun)
- **Trésorier** : François GRIMALDI (France)

L'ANF est membre des Réseaux institutionnels de la Francophonie et membre fondateur du Réseau des Associations professionnelles francophones.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

L'expertise du notariat francophone s'inscrit dans le renforcement de la sécurité juridique, pierre angulaire de l'état de droit et vecteur de développement économique des États. Un environnement juridique pertinent favorise les échanges commerciaux, les investissements et l'amélioration du cadre de vie des populations. L'ANF organise ou soutient de nombreuses actions et initiatives dans les domaines de la formation, du droit des affaires, de la sécurisation foncière et de l'état civil.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Des centaines de millions d'enfants naissent et grandissent dans le monde sans identité, faute d'avoir été déclarés à la naissance. Sans acte de naissance, sans état civil, ils voient leur droit à l'identité et la nationalité bafoués. Laurent Dejoie, Président de l'ANF, et Abdoulaye Harissou, Secrétaire général, sont les

auteurs du livre : *Les enfants fantômes* paru aux éditions Albin Michel en 2014. Dans le cadre de sa mission de plaidoyer, l'ANF a lancé de nombreuses initiatives en faveur de l'état civil en France et en Afrique et auprès d'organisations internationales, notamment la Banque mondiale, l'Union européenne : organisations de colloques et de conférences.

Elle est à l'origine d'une résolution sur les enfants sans identité adoptée par l'Assemblée des parlementaires francophones (APF) en juillet 2015 à Berne (Suisse). Aux côtés de l'UNICEF, elle a été partenaire d'une campagne d'enregistrement des enfants en Côte d'Ivoire, et en 2020-2021, elle est un des acteurs de l'action de terrain menée par l'OIF au Niger. L'objectif général vise à appuyer l'action de la Direction générale de l'état civil du Niger dans la mise en œuvre du « *Plan stratégique pour l'amélioration du système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques vitales du Niger* » 2017-2021. Associée au Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) et à l'Association

francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), l'ANF a contribué à la première rédaction du guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles, publié par l'OIF en 2014.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres partenaires/réseaux en matière d'état civil

L'ANF agit en synergie avec d'autres réseaux francophones, notamment avec l'Association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, par une participation au séminaire de formation du 18-19 janvier 2021 sur la dématérialisation des services publics sur un module sur l'état civil (accès à l'état civil et état civil dématérialisé), mais également avec le Fonds Urgence Identité Afrique, pour une action de terrain dans la commune « Les Lacs1 / Aneho » au Togo en 2021-2022 afin de favoriser la délivrance d'un acte de naissance aux 2 941 élèves sans identité qui y fréquentent les écoles primaires publiques. L'ANF est invitée à participer aux réunions de l'Assemblée générale de la Commission internationale de l'état civil (CIEC) qui siège à Strasbourg, le 22 septembre 2021, pour présenter son action en matière d'état civil. L'ANF participe également à des séminaires de l'APF sur l'état civil. ■

CONTACTS

Anne-Marie CORDELLE – Déléguée générale

• **Adresse postale :**

60 boulevard de La Tour Maubourg
75007 Paris (France)

• **Téléphone :** +33 01 44 90 31 01

• **Portable :** +33 06 78 27 99 11

• **Site internet :** <https://notariat-francophone.org>

L'ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE (AOMF)

L'Association des Ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) est une association à but non lucratif créée en 1998. Aujourd'hui, l'AOMF compte 41 membres votants et 4 membres associés issus d'une trentaine de pays de quatre continents. Les instances décisionnelles de l'AOMF sont l'Assemblée générale, le Conseil d'Administration et le Bureau. Son Président actuel est M. Mohamed Benalilou, Médiateur du Royaume du Maroc, épaulé par la première Vice-Présidente, Mme Marie Rinfret, Protectrice du citoyen du Québec, et par le deuxième Vice-Président, M. Marc Bertrand, Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Sa Secrétaire générale, Mme Claire Hédon, est Défenseure des droits en France.

L'AOMF assure la liaison avec les organismes officiels de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), son partenaire institutionnel. L'OIF a le statut d'Observateur au Conseil d'Administration de l'AOMF.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

Les objectifs principaux de l'Association sont de promouvoir la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du médiateur, de développer le professionnalisme des institutions d'Ombudsmans et d'encourager le développement des institutions indépendantes de médiation dans l'espace francophone afin d'y favoriser l'exercice de la démocratie et des droits de l'Homme.

Pour atteindre ses objectifs, l'Association organise des ateliers de formations (deux fois par an), ainsi que des cours en ligne ouverts et massifs (<https://www.clom-aomf.org/>), et un congrès est également organisé tous les trois ans, en étroite collaboration avec l'institution hôte.

L'Association a mis en place un site internet (www.aomf-ombudsmans-francophonie.org) présentant son rôle et chacun de ses membres. Ce site permet non seulement de faciliter la communication entre les membres, mais sert également d'outil de communication pour diffuser les actualités des membres. Une lettre d'information mensuelle est par ailleurs adressée aux membres.

Un Recueil de doctrine a également été développé, permettant de partager et de comparer les méthodes de travail et les bonnes pratiques développées par les Ombudsmans. Ce Recueil étant consultable en ligne, l'ensemble des collaborateurs ont ainsi accès à des fiches générales présentant chaque institution participante, à un rapport comparatif et à environ 250 cas d'école présentant des situations concrètes d'intervention.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

L'AOMF a organisé en janvier 2021 une formation en ligne sur la dématérialisation des actes d'état civil et les droits fondamentaux. L'AOMF a également organisé une rencontre en octobre 2019 à Rabat en partenariat avec l'APF sur les droits de l'enfant et y a traité du sujet de l'état civil des enfants. Elle recense également dans son recueil de doctrine plusieurs outils (cas d'école, fiches pratiques, etc.) en lien avec la protection des droits civils.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres partenaires / réseaux en matière d'état civil

L'AOMF collabore avec ses partenaires des réseaux institutionnels de la Francophonie en matière d'état civil, et notamment l'ANF et l'APF. ■

CONTACTS

Secrétariat général de l'AOMF

• Courriel :

secretariat.aomf@defenseurdesdroits.fr

Stéphanie Carrère

• Courriel :

stephanie.carrere@defenseurdesdroits.fr

LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES BARREAUX DE TRADITION JURIDIQUE COMMUNE (CIB)

La Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB) a été fondée le 23 novembre 1985. Elle regroupe aujourd'hui une centaine de Barreaux issus de 45 pays. Conformément à ses Statuts, l'OIF est membre d'honneur de la Conférence.

La gouvernance de la CIB est assurée par ses organes que sont : l'Assemblée générale, le Conseil d'Administration, le Président et le Secrétariat général.

Le Secrétaire général est M. Bernard VATIER, qui dirige la CIB et en est le représentant légal. Il œuvre en étroite collaboration avec le Conseil d'Administration et le Barreau organisateur du congrès annuel.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

La CIB, pour la réalisation de son objet de coopération entre les barreaux, assure la promotion de tout programme d'échanges d'avocats, d'expériences professionnelles techniques, d'organisation de sessions de formation commune, d'échanges d'informations, de publications dans un esprit de compréhension et de respect mutuels.

La CIB assure notamment des missions d'observation judiciaire ou d'ordre plus général, dans le cadre de ses activités de protection et de soutien des droits de la défense et des règles du procès équitable, de promotion des droits de l'Homme, de l'état de droit, des valeurs de justice et de bonne gouvernance.

La CIB organise un congrès annuel et, le cas échéant, des séminaires intermédiaires. ■

CONTACTS

Dominique ATTIAS – Administratrice en charge du guide sur la consolidation de l'état civil

- **Courriel** : dominique.attias@attiasjauze.fr
- **Téléphone** : +33 01 44 40 04 04

Bernard VATIER – Secrétaire général

- **Courriel** : b.vatier@vatier.com
- **Téléphone** : +33 01 53 43 15 34

Eymen KEFI, Chargé de mission aux Affaires internationales

- **Courriel** : contact@cib-avocats.org
- **Téléphone** : +33 01 88 40 19 20

LE RÉSEAU INTERNATIONAL FRANCOPHONE DE FORMATION POLICIÈRE (FRANCOPOL)

Créé en 2008, le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D), le Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL) constitue le premier réseau international regroupant une communauté policière francophone. Il rassemble, à ce jour, une soixantaine d'institutions (directions générales de police et de gendarmerie, écoles de police et de gendarmerie, académies de police, écoles internationales, Institut des hautes études, universités, associations, etc.) provenant d'une vingtaine de pays de l'espace francophone en Afrique, en Amérique, en Asie et en Europe. L'Assemblée générale est l'instance suprême de l'association dont font partie tous les membres. Le Bureau international est composé de quinze administrateurs désignés par les organisations membres. Le Comité de direction est responsable du fonctionnement ainsi que des activités de l'association devant l'Assemblée générale et le Bureau international. Il est composé d'un Président, d'un Secrétaire général, d'un Trésorier, de trois Vice-présidents Afrique, Amériques, Europe et d'un Vice-président associatif. Le Conseil des Sages réunit des hauts responsables des organisations fondatrices du réseau ainsi que de l'Organisation internationale de la Francophonie appuyant son fonctionnement et contribuant à son développement par leurs avis et conseils.

Mme Sophie Hatt, directrice de la Coopération internationale de sécurité préside le Réseau depuis novembre 2017. M. Patrice Cardinal, directeur des Communications et des Relations internationales de la Sûreté du Québec en est le Secrétaire général depuis novembre 2020.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

Le Réseau international francophone de formation policière, FRANCOPOL, est un organisme de concertation et de coopération qui a pour mission de favoriser la mise en commun en français des meilleures pratiques, des recherches et des réflexions dans les domaines de la formation et de l'expertise policières.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Depuis plusieurs années, FRANCOPOL s'est investi avec les autres réseaux institutionnels de la Francophonie pour répondre aux priorités de l'OIF en matière d'état civil. Forts des constats réalisés auprès de nos partenaires du Sud, membres de notre réseau, FRANCOPOL recommande que la thématique de l'état civil soit prise en compte dans la formation des policiers et des gendarmes. Dans le cadre de notre engagement et pour répondre à la

nécessité de conforter nos efforts dans ce domaine, FRANCOPOL propose la coopération des services de l'état civil des pays intéressés pour sensibiliser les jeunes policiers et gendarmes aux enjeux et aux défis de l'état civil. Des sessions prenant la forme de conférences ou d'ateliers pourraient devenir un temps fort de la scolarité des élèves et s'inscrire dans les programmes de formation initiale. L'élaboration d'un outil pédagogique dédié permettrait aussi de former les policiers et les gendarmes dans le cadre de la formation continue.

Aux côtés de l'OIF, FRANCOPOL prend part à un projet pilote concernant l'état civil au Niger et travaille déjà avec l'École nationale de police et la Direction générale de l'état civil à la mise en œuvre de ces propositions.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres partenaires / réseaux en matière d'état civil

FRANCOPOL souhaite continuer à offrir son expertise et à mettre en œuvre des plaidoyers auprès de ses membres afin de les sensibiliser et de les accompagner dans la mise en œuvre de leurs actions de sensibilisation et de formations. FRANCOPOL se tient à la disposition de l'ensemble des acteurs souhaitant bénéficier de son expertise en matière de formation et d'expertise policières. ■

CONTACTS

Secrétariat général

- **Adresse postale** : 1701, rue Parthenais - Montréal (Québec) - H2K 3S7 CANADA
- **Courriel** : info@francopol.org
- **Téléphone** : +1 514 6883, +1 819 293 8631 ; **poste** : 6299, +33 1 82 24 62 83.
- **Site internet** : www.francopol.org
- **Compte Twitter** : @reseaufrancopol

LE RÉSEAU DES COMPÉTENCES ÉLECTORALES FRANCOPHONES (RECEF)

Le Réseau des Compétences électorales francophones (RECEF) a été créé en 2011, à Québec, où est situé son siège social et son Secrétariat général. Il compte 32 organismes de gestion des élections (OGE) membres dans 31 États francophones. Il est gouverné par une Assemblée générale et un Bureau (Conseil d'Administration) élu par les membres. Il fait partie des Réseaux institutionnels de la Francophonie. Son Président est le Contrôleur Général Tanor Thiendella Sidy Fall, Directeur général des élections du Sénégal, et sa Secrétaire générale est Mme Catherine Lagacé, Secrétaire générale d'Élections Québec.

Objectifs / mandats / modes d'intervention

Le RECEF est un regroupement international d'administrateurs d'élections de l'espace francophone qui a pour objectif la tenue régulière de scrutins libres, fiables et transparents. Pour atteindre ce but, il s'emploie notamment à :

- soutenir ses membres, contribuer à leur professionnalisation et à leur développement, et les accompagner dans la mise en place d'institutions électorales pérennes, neutres, autonomes et indépendantes,
- favoriser la professionnalisation par l'échange d'expériences et de bonnes pratiques,
- promouvoir la pleine participation des citoyennes et des citoyens aux scrutins,
- encourager la recherche relative aux élections,
- établir et approfondir des partenariats avec toute institution ayant des fins compatibles avec celles du RECEF,
- réfléchir aux nouveaux enjeux électoraux et aider les membres à y faire face.

Dans l'ensemble de ses actions, le RECEF s'investit à intégrer les questions d'égalité entre les femmes et les hommes.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

Le RECEF est engagé pour des états civils fiables, informatisés et centralisés afin de pouvoir utiliser cette information pour la confection de listes électorales complètes et consensuelles. L'apport du RECEF à la réflexion sur cet enjeu est centré sur l'interaction entre l'état civil et les élections. À cet effet, le RECEF a contribué à la publication de d'études et guides et a organisé ou participé à quelques événements internationaux, notamment :

Publications :

- 2013 : *La biométrie en matière électorale : Enjeux et perspectives*
- 2014 : *guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles* (guide de l'OIF)
<https://recef.org/publications/>

Ateliers d'experts en collaboration avec l'OIF :

- 2012 : Séminaire international d'échange sur la biométrie en matière électorale
<http://recef.org/2012/assemblee-generale-et-seminaire-sur-la-biometrie-en-matiere-electorale/>
- 2016 : Atelier technique sur les registres d'état civil et les élections en Afrique
<http://recef.org/2016/atelier-technique-sur-les-registres-detat-civil-et-les-elections-en-afrique/>

- 2017 : Séminaire d'experts sur l'état civil (événement de l'OIF)
<http://recef.org/2017/seminaire-sur-letat-civil/>

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres partenaires / réseaux en matière d'état civil

Depuis une dizaine d'année, le RECEF travaille en collaboration avec l'Association des notaires francophones (ANF) et l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP). ■

CONTACTS

**Simon MÉLANÇON – Chargé de mission,
Secrétariat général d'Élections Québec
et du Réseau des Compétences électorales
francophones - Québec, Canada**

- **Courriel** : recef@electionsquebec.qc.ca
- **Téléphone** : +1 418 644 1090, **poste** : 3212
- **Sites internet** : <https://electionsquebec.qc.ca/francais>
<https://recef.org>

LE RÉSEAU FRANCOPHONE DE DIFFUSION DU DROIT (RF2D)

- *Année de création : 2007*
- *Nombre de membres : 12*
- *Nombre de pays représentés : 11*
- *Présidente : Fatimata MOROH DIAKITE (Niger)*
- *Secrétaire général : Nanourou BAMBA (Côte d'Ivoire)*

Objectifs

- Promouvoir la diffusion du droit dans les États francophones,
- Créer un cadre de concertation et d'échanges permettant aux pays membres d'harmoniser leurs vues sur les problèmes d'intérêt commun relatifs à la diffusion du droit,
- Contribuer au renforcement des capacités des structures existantes dans les différents États.

Mandat

Trois (3) ans, renouvelable une fois.

Actions développées ou envisagées en matière d'état civil, modes d'intervention et compétences / domaines d'expertise clés

- **LegiGlobe** présente, en français, sur l'internet, les systèmes juridiques dans le monde. Le fonds éditorial de lancement regroupe environ 150 présentations juridiques d'États et des dizaines de notes de droit comparé, le plus souvent rédigées par le Bureau de droit comparé (SG/Service des Affaires européennes et internationales) du ministère français de la Justice. Le projet est un développement du Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D), avec le soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie. Les membres du RF2D et ses partenaires présents et à venir pourront assurer la mise à jour des contenus.
- **JurisPedia** est un projet encyclopédique d'initiative universitaire ouvert à tous les

participants et consacré aux droits du monde et aux sciences juridiques et politiques. JurisPedia est développé à l'initiative de la Faculté de droit de Can Tho (Viêt Nam), de la Faculté de droit de l'Université de Groningue (Pays-Bas), de l'Institut de recherche et d'études en droit de l'information et de la communication (Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III), de l'Institut für Rechtsinformatik (Université de la Sarre) et de l'équipe de JURIS (Université du Québec à Montréal). La version francophone de JurisPedia est partenaire de la Grande bibliothèque du Droit, un projet de l'Ordre des Avocats de Paris ; elle est administrée par le Réseau francophone de diffusion du droit et hébergée par l'Organisation internationale de la Francophonie.

- Le **RF2D** se veut également un vivier d'experts dans le domaine de la production et de la diffusion automatisée de l'information juridique. Il regroupe en son sein des juristes, magistrats, avocats et informaticiens représentant les structures nationales de diffusion du droit, notamment les Secrétariats généraux des gouvernements pour leur mission de diffusion de l'information officielle et les ministères en charge de la justice pour les décisions judiciaires.

Complémentarités développées ou envisagées avec les autres partenaires / réseaux en matière d'état civil

Non seulement dans le domaine de l'état civil, mais plus généralement, le RF2D entreprend le développement de partenariat avec d'autres réseaux stratégiques. Dans cet esprit, en 2016, le RF2D a proposé le projet *Francojuris* visant à constituer, en ligne, un support d'échange d'informations inter-Réseaux institutionnels de la Francophonie (RIF). Des développements informatiques ont été effectués à cette fin, avec le soutien de l'OIF, qui est le destinataire de ce projet au service des Réseaux institutionnels de la Francophonie.

Autres partenariats envisagés pour l'avenir avec : FRANCOPOL ■

CONTACTS

Fatimata MOROH DIAKITE

- **Courriel** : fati_diakite@yahoo.fr
- **WhatsApp** : +227 90 34 17 52

Hughes-Jehan VIBERT

- **Courriel** : hughes-jehan.vibert@justice.gouv.fr
- **WhatsApp** : +33 06 14 23 48 02 (WhatsApp)
- **Site internet** : <http://www.rf2d.org/> (en cours de maintenance au moment de la diffusion en ligne du guide)

CONCLUSION

Ce guide pratique est le fruit d'un projet collaboratif initié par l'Organisation internationale de la Francophonie et développé avec 13 Acteurs de la Francophonie institutionnelle (APF, AIMF, la Conférence des OING, et 10 Réseaux institutionnels de la Francophonie : AFAPDP, AFCNDH, AHJUCAF, AIPPF, ANF, AOMF, CIB, FRANCOPOL, RECEF, et le RF2D). Ce travail s'est révélé particulièrement fédérateur dans la mesure où il a permis de réunir les expertises déjà existantes au sein de la Francophonie autour des enjeux communs sur la modernisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans l'espace francophone.

Plus qu'une « boîte à outils » devant permettre de guider les États et gouvernements membres « en demande » d'un appui de la Francophonie sur cette question, à identifier

leurs besoins, cet ouvrage permet d'orienter et d'adapter les actions coordonnées par l'OIF, vers des projets « à la carte » pour un impact plus fort auprès des populations.

Ce guide constitue un levier pour la mobilisation de la Francophonie à travers la mise en exergue des expertises techniques disponibles en son sein. Il s'inscrit en complémentarité du guide publié en 2014 « *Pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles* ». In fine, il doit permettre de définir des pistes claires, pour des actions communes, entre les acteurs de la Francophonie institutionnelle. Ceci pour répondre à l'impératif de doter les populations de l'espace francophone d'un état civil, qui est la base de l'accès aux droits fondamentaux.

COMMENT INVESTIR LES LEADERS D'INFLUENCE AUPRÈS DES POPULATIONS POUR FACILITER L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL, EN PARTICULIER DES NAISSANCES?

Ce support pédagogique est élaboré en 2021 dans le cadre du projet de l'OIF « Pour des enfants francophones reconnus et détenteurs de leur acte d'état civil » au Niger, par un consortium d'ONG françaises et nigériennes piloté par l'Observatoire Pharos auquel sont associées Regards de Femmes, l'ONG Karkara, CAO Niger et la FAD Niger. Il est le fruit d'une collaboration de deux années de travail dans la Région de Zinder dans les localités ciblées par le projet.

Il s'adresse aux « leaders d'influence », c'est-à-dire aux chefs traditionnels, religieux ou personnes engagées (femmes, jeunes, professionnels), actifs dans les communautés. Le colloque « Enfants sans Identité »¹ du 28 novembre 2019 ainsi que les premières activités au Niger ont révélé que le faible taux d'enregistrement des naissances et des faits d'état civil en général était dû à un déficit d'information des populations qui mesurent mal l'importance et l'utilité de l'état civil et ignorent les procédures à suivre.

Dans ce contexte, les leaders d'influence ont un rôle particulier à assumer car ils jouissent d'une légitimité traditionnelle ou charismatique qui leur confère un pouvoir d'influence auprès des habitants. Il s'agit donc de les impliquer pour inciter les communautés à déclarer les faits d'état civil et pour les accompagner dans ces démarches. Ils ont un fort potentiel de relais de l'information. Toutefois, leur position est adossée à des systèmes de valeurs traditionnels qui appellent une pédagogie spécifique.

Ce support pédagogique a donc pour objectif de proposer une « démarche-cadre » pour les organisations de la société civile (OSC), applicable au Niger et dans les autres pays francophones, afin de faciliter l'investissement des leaders d'influence dans les processus d'état civil pour augmenter les taux d'enregistrement, notamment des naissances.

Il s'articule autour de 4 axes :

- créer les conditions d'adhésion auprès des leaders d'influence,
- impliquer efficacement les leaders d'influence dans leur mission de sensibilisation et d'accompagnement auprès de la population,
- dépasser les pesanteurs culturelles pour faciliter les déclarations,
- engager un suivi de long terme auprès des leaders d'influence.

1. Créer les conditions d'adhésion auprès des leaders d'influence

► Comprendre le système de valeurs et les intérêts des leaders des zones-cibles :

Toute action de formation auprès des leaders d'influence doit être précédée d'une étude de contexte et des acteurs présents sur place. En effet, l'état civil est une fonction régalienne des États. Dans certains contextes, le rôle et la légitimité de l'État sont contestés, parfois par les leaders d'influence eux-mêmes. Il est donc nécessaire

avant d'envisager d'agir de comprendre le contexte institutionnel afin de ne pas susciter de rejet.

Ensuite, il est nécessaire d'identifier précisément les leaders d'influence présents dans la zone. Il s'agit d'un groupe hétérogène répondant à des systèmes de valeurs et des intérêts parfois divergents. Il est donc nécessaire de comprendre quel équilibre et quelles interactions existent entre ces

¹ <https://www.observatoirepharos.com/compte-rendu-du-colloque-enfants-sans-identite-28-11-19-assemblee-nationale/>

acteurs, afin d'aborder la question de l'état civil de manière englobante et concertée.

Tous ces éléments permettront aux OSC chargées des formations de dégager des points de convergence entre leaders, d'adapter leur propos et les axes de présentation pour que l'information soit diffusée efficacement auprès des populations.

► **Expliquer la démarche en impliquant les hiérarchies traditionnelles :**

Avant de convoquer les leaders d'influence pour une séquence de formation, les OSC doivent aller rencontrer les leaders d'influence visés afin de respecter un certain sens du protocole, présenter l'OSC et l'initiative, détailler les enjeux relatifs à l'état civil et l'objet de la formation. Ce contact est nécessaire afin de tisser la confiance auprès des leaders d'influence qui nourrissent parfois un sentiment de méfiance.

Pour cela, il est recommandé de mobiliser les réseaux traditionnels, religieux et associatifs dans leur ensemble afin de profiter des effets de hiérarchie. Dans la Région de Zinder, les chefs de canton (chef de tous les chefs traditionnels des localités) ont été mobilisés, facilitant ainsi la participation et la confiance des chefs traditionnels dans les villages. Il est recommandé de mobiliser

ainsi émirs, sultans, évêques, réseaux régionaux ou nationaux d'ONG, etc.

► **Faciliter le contact entre l'Administration et les leaders d'influence :**

Les liens entre Administration et leaders d'influence sont parfois complexes, hostiles et fondés sur une compétition d'influence. Dans certains cas, les leaders traditionnels ne se sentent pas suffisamment impliqués au niveau local par l'Administration. Pis encore, certains assimilent les opérations autour de l'état civil comme un « fichage » organisé par l'État en vue d'actions contraignantes futures, comme par exemple la perception d'un impôt.

L'Administration de l'état civil est pourtant l'acteur clé. Il est donc nécessaire d'impliquer les acteurs locaux de l'état civil (au Niger, les directions départementales de l'état civil) dans les cycles de formation. Cette proximité permet le développement de liens de confiance mutuelle entre les différents acteurs. Les fonctionnaires locaux de l'état civil ont ainsi la possibilité de présenter le fonctionnement du système d'état civil et de répondre aux questions des leaders d'influence pour dissiper toute suspicion, voire hostilité, entre acteurs.

2. Investir efficacement les leaders de leur mission de sensibilisation et d'accompagnement

► **Transmettre les informations de base sur l'état civil :**

Avant toute chose, les leaders d'influence doivent disposer de toute l'information relative à l'état civil dans leur pays afin de relayer l'information pertinente auprès des populations :

- Qu'est-ce que l'état civil ?
- Qu'est-ce qu'un fait d'état civil ?
- Quels sont les principes de base régissant les services d'état civil ? En vertu de quelle loi ?

- Quels sont les droits et devoirs du citoyen en matière d'état civil ?
- Quels sont les délais en vigueur ?
- Quelles sont les pratiques interdites ? etc.

Ensuite, les leaders d'influence doivent identifier l'ensemble des parties prenantes permettant de faire les déclarations d'état civil : l'Administration de l'état civil d'une part, dans les centres primaires et secondaires, et d'autre part, les services publics réalisant ces procédures dans des contextes particuliers : structures sanitaires, écoles, etc.

Cette étape semble basique, mais elle est centrale car elle permet de :

- diffuser toutes les informations à connaître pour faire les déclarations auprès des populations qui souffrent souvent d'un déficit d'information,
- diriger les populations vers les bons services et les bonnes personnes pour procéder aux déclarations.

► **Mettre en situation les leaders :**

À l'image des campagnes de sensibilisation pour les populations, les leaders d'influence doivent être mis en situation lors des formations sur des cas pratiques concrets qu'ils peuvent rencontrer au quotidien. Deux types d'exercice peuvent être ainsi proposés, en facilitant le travail de groupe pour faciliter la complémentarité entre leaders actifs :

- organiser des simulations de déclaration : le formateur distribue des formulaires d'état civil et dispense des informations à l'oral. Les leaders d'influence doivent transcrire correctement les informations sur formulaires comme ils le feraient pour eux-mêmes ou pour tout administré sollicitant de l'aide,
- résoudre un cas pratique : le formateur propose des situations concrètes que les leaders d'influence doivent résoudre. Par exemple : une mère célibataire vient solliciter le leader pour enregistrer la naissance de son enfant, que faire ? Un père de famille vient demander conseil pour enregistrer son enfant après le délai légal, que faire ? etc.

Au contact d'un formateur et d'un agent de l'état civil, ces exercices demandent de la proactivité et permettent de renforcer les capacités des leaders pour augmenter les chances d'enregistrement des faits d'état civil dans les communautés.

► **Profiter des espaces de socialisation pour inciter les populations à enregistrer les faits d'état civil :**

Il est possible de regrouper les populations lors de campagnes ponctuelles. Toutefois, les rassemblements sur demande des leaders tendent parfois à créer une attente de la part des habitants (distribution de vivres, par exemple), et il n'est pas rare que l'affluence soit limitée par exemple lors des périodes de travaux des champs.

Il est donc important d'inciter les leaders à utiliser les rassemblements déjà existants et ritualisés pour encourager de façon informelle les habitants à procéder aux déclarations. On parle là de messages en fin de prières, pendant les cérémonies religieuses ou civiles (baptême, mariages, etc.), les réunions de jeunes, de femmes, de syndicats, ou de manière plus spontanée encore autour des points d'eau, sur les marchés, etc.

Les leaders d'influence peuvent également s'appuyer sur des personnalités avec des responsabilités dans les familles, les quartiers ou les écoles pour diffuser leurs messages, agir par capillarité et garantir que l'information atteigne toute la population, même parmi les populations les plus défavorisées socialement.

3. Dépasser les pesanteurs sociales pour faciliter les déclarations

► **Des cas particuliers parfois difficiles à gérer dans certains contextes :**

Certains contextes engendrent parfois des cas plus problématiques, malgré un cadre légal bien défini. Cela peut être le cas par

exemple pour l'enregistrement des naissances de mères célibataires, d'orphelins, d'enfants originaires de régions extérieures au lieu de naissance, etc. Ces situations peuvent parfois créer une tension avec le système de valeurs de certains leaders d'influence.

► **Engager une approche coût/bénéfice pour susciter l'approbation :**

Au-delà du cadre légal que les leaders d'influence doivent maîtriser après les formations (voir *paragraphe 2-a*), il est nécessaire dans certains cas de trouver l'angle d'approche qui suscitera l'approbation. Une approche fonctionnelle au Niger consiste à faire estimer aux leaders d'influence le bénéfice « social » qu'ils retireront à faciliter l'enregistrement des faits d'état civil et donc des naissances de tous les habitants de la communauté :

- l'acte d'état civil permet l'intégration de facto des habitants dans une communauté de citoyens ayant le droit de vote et d'être éligibles et évite les situations de marginalisation à fort coût social pour toute la communauté : dépendance socioéconomique, rupture sociale, délinquance, prédation, etc.,
- l'acte d'état civil a aussi des retombées économiques indirectes : il permet de réaliser toutes les démarches administratives de base (santé, justice, ouverture de comptes, création d'entreprise, etc.), facilite la libre-circulation des personnes et permet donc aux habitants de commercer

facilement, contribuant ainsi à la prospérité de la zone concernée.

Cette méthode vise donc à dépasser la valeur des cas individuels pour amener les leaders d'influence à considérer les bénéfices de l'enregistrement des naissances et des autres faits d'état civil au niveau de la communauté.

► **Faciliter la complémentarité et la représentativité des leaders d'influence :**

Eu égard aux pesanteurs sociales, il est important de mobiliser des leaders d'influence variés dans une même zone cible. Cela permet aux habitants et habitantes de pouvoir solliciter la personne en qui elles ont le plus confiance ainsi que les leaders les plus à même de comprendre les situations problématiques et de les accompagner dans la délivrance des documents d'état civil.

Aussi, dans un objectif de cohésion sociale, la coopération entre différents leaders d'influence pour arriver à l'enregistrement d'une naissance est à valoriser et contribue à la cohésion sociale au sein d'une même communauté.

4. Engager les leaders dans un suivi global de long terme

► **Inscrire les formations dans une approche multi-acteurs et multi-supports :**

La formation des leaders d'influence prend sens dans un contexte de mobilisation de tous les acteurs : Administration de l'état civil, structures de santé, écoles, OSC locales, justice, etc. Ainsi les leaders d'influence se sentent partie prenante d'une dynamique et les populations profitent de leur influence pour procéder aux déclarations.

La communication est un aspect phare sur tous les supports visuels (affiches, brochures, vidéos, etc.) mais aussi et surtout sur les radios communautaires.

► **Intégrer les leaders d'influence dans l'élaboration des politiques publiques :**

Le consortium préconise d'impliquer les leaders d'influence dans l'élaboration des politiques publiques d'état civil avec trois objectifs :

- approfondir et familiariser les leaders d'influence avec les normes et acteurs publics de l'état civil,
- définir des politiques publiques et des objectifs en termes d'enregistrement en accord avec les contraintes et les ressources des leaders d'influence,

– nourrir la confiance entre Administration et leaders d’influence et faciliter la mise en œuvre de la politique d’état civil dans les zones cibles.

► **Faciliter l’évaluation de l’état civil au niveau local :**

Un mécanisme de suivi régulier doit être mis en place avec les leaders d’influence. Le nombre de naissances enregistrées est un indicateur quantitatif central pour évaluer l’efficacité de l’état civil dans une zone déterminée. En revanche, les leaders d’influence peuvent permettre de compléter cette évaluation avec des données qualitatives ; ceux-ci peuvent sur une base mensuelle ou trimestrielle faire remonter des données explicatives permettant de mieux comprendre le rapport des populations à l’état civil.

Enfin, les leaders d’influence peuvent également exercer un pouvoir de surveillance et d’alerte dans une approche de reddition de comptes de l’Administration. Par un mécanisme de remontée d’information, ceux-ci peuvent veiller à la bonne application des lois, signaler les pratiques abusives éventuelles d’agent de l’état civil (il est admis que la perception de droits indus est une des limites à l’enregistrement des naissances), et signaler tout dysfonctionnement lié à des problèmes matériels (absence de préposés, matériel manquant, stockage défaillant) afin de faciliter la circulation de l’information et de rapprocher l’Administration des administrés.

Ce support pédagogique propose donc une méthode de travail destinée aux leaders d’influence qui doit rester adaptable en fonction des contextes. L’Administration de l’état civil est un procédé dynamique entre maillons d’une chaîne de décisions. Lorsqu’un maillon est dysfonctionnel, le processus est interrompu, laissant les habitants dépourvus et sans acte d’état civil. Les formations des leaders d’influence contenues dans ce support n’auront d’impact que si toutes les parties prenantes de l’état civil s’investissent. Par exemple, dans une commune, bien que les leaders d’influence soient formés, si le centre d’état civil manque de matériel ou de lieu de stockage, le taux d’enregistrement n’augmentera pas. Il s’agit d’un outil supplémentaire, dans une optique de renforcement des capacités.

ORGANISER DES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION AU BÉNÉFICE DES POPULATIONS

Ce support pédagogique a été élaboré en 2020 dans le cadre du projet de l'OIF « Pour des enfants franco-phones reconnus et détenteurs de leur acte d'état civil » au Niger, par un consortium d'ONG françaises et nigériennes piloté par l'Observatoire Pharos et auquel sont associées Regards de Femmes, l'ONG Karkara, CAO Niger et la FAD Niger. Ce travail est le fruit de deux ans de collaboration dans la Région de Zinder dans les localités ciblées par le projet.

Il s'adresse aux organisations de la société civile (OSC) chargées de la mise en œuvre des campagnes de sensibilisation sur l'état civil. Et plus généralement, ce support vise à renforcer la capacité des acteurs quant à la question de l'état civil, afin de mieux répondre aux exigences liées à la complexité de ce sujet.

Le colloque « Enfants sans identité »¹ du 28 novembre 2019 ainsi que les premières activités au Niger ont révélé que le faible taux d'enregistrement des naissances et des faits d'état civil en général était dû à un déficit d'information des populations qui mesurent mal l'importance et l'utilité de l'état civil et ignorent les procédures légales à suivre.

Dans ce contexte, les OSC ont un rôle pivot à assumer en :

- facilitant la transmission des informations basiques sur le fonctionnement de l'état civil dans le pays concerné,
- engageant les leaders publics et les leaders d'influence (traditionnels, religieux et responsables associatifs) comme relais pour faciliter l'adhésion des populations.

Dans de nombreuses zones, leaders et populations peuvent faire preuve de réticence, eu égard à l'enregistrement des naissances, principalement dans les zones de conflit où l'État est partie prenante. L'état civil peut être perçu comme un système de fichage utilisé à des fins sécuritaires ou de perception d'impôts, par exemple. L'Administration de l'état civil est parfois dysfonctionnelle et les actes d'état civil peuvent ne pas être émis, malgré les déclarations. Les populations ne comprennent donc pas nécessairement l'intérêt de déclarer les faits d'état civil.

Les OSC ont donc un rôle pédagogique et de coordination, voire de médiation, à jouer entre Administration, leaders d'influence et population afin de fédérer les acteurs vers l'enregistrement des faits d'état civil.

Ce support pédagogique a donc pour objectif de proposer une « démarche-cadre » pour les OSC applicable au Niger et dans les autres pays francophones, afin de faciliter la transmission des informations basiques sur l'état civil, lors des campagnes de sensibilisation aux populations pour augmenter les taux d'enregistrement des faits d'état civil, notamment des naissances.

1. Planifier une caravane de sensibilisation : Une activité de coordination humaine et logistique

► **Former les équipes :**

Les procédures liées à l'état civil sont parfois complexes et nécessitent le recensement

de nombreuses informations dont les citoyens ne disposent pas forcément². Ces règles peuvent évoluer régulièrement. Afin

¹ <https://www.observatoirepharos.com/compte-rendu-du-colloque-enfants-sans-identite-28-11-19-assemblee-nationale/>

² À ce titre, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a défini une « Proposition de Loi-cadre relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité » requérant uniquement les informations suivantes : « l'heure, la date et le lieu de naissance ; le sexe de l'enfant ; les noms et prénoms de l'enfant ; les noms et prénoms des parents de l'enfant ; le lieu et la date de naissance des parents ; la nationalité des parents ; le lieu habituel de résidence de la mère ; la nationalité de l'enfant ; l'heure, la date et le lieu de l'enregistrement ; et l'identité, la signature et le cachet de l'officier d'état civil. ».

de donner la meilleure information possible, les personnels chargés d'animer les campagnes de sensibilisation doivent à l'aide d'un manuel, voire d'une formation de la propre structure ou d'un fonctionnaire de l'état civil, disposer de toutes les données à transmettre aux populations, afin d'exposer clairement les principes de base (gratuité, universalité, notamment les mères célibataires, etc.) et la nature des procédures. Il est donc recommandé d'inclure dans la caravane divers acteurs (OSC, fonctionnaires de l'état civil, leaders d'influence si déjà sensibilisés, etc.) pour assurer au mieux la transmission de l'information et compter sur le renforcement des capacités générales des acteurs de terrain et des populations.

► **Déterminer le contexte sécuritaire et culturel de la zone cible :**

L'OSC responsable de la sensibilisation doit connaître et comprendre les enjeux de la zone qu'elle cible. La situation sécuritaire détermine la faisabilité de l'activité, notamment eu égard aux risques pour les équipes opérationnelles et pour les populations. Au-delà de l'aspect sécuritaire, il s'agit d'un enjeu d'acceptation par les populations, qui plus est lorsque l'État est partie prenante d'éventuels conflits.

Ensuite, les rapports interculturels, intercommunautaires et interreligieux doivent être pris en compte pour maintenir une position d'impartialité entre populations bénéficiaires, mais aussi pour respecter les us et coutumes et ainsi adapter la pédagogie en fonction des populations. Il s'agit de faciliter une fois de plus l'acceptation. La question de la langue est liée, puisque la présence d'un traducteur/interprète peut être requise pour faire passer les messages dans les zones où le français est peu pratiqué.

► **Réfléchir à la temporalité de la caravane :**

Les caravanes de sensibilisation doivent se tenir à des périodes où les populations ont le plus de chance d'affluer et d'être disponibles. Il est donc nécessaire de prendre en compte certains éléments tels que les dates de saison des pluies, de récolte, de marché, le calendrier des fêtes religieuses et civiles, afin d'avoir une affluence maximale des populations.

► **Réaliser une mission de préfiguration :**

Les OSC doivent engager des discussions préalables avec les communautés d'accueil via les leaders sur place (maires, leaders traditionnels ou religieux...). Ces discussions se divisent en deux temps :

- Une première prise de contact par téléphone afin de valider la venue de la caravane et les dates ;
- Une visite physique de préfiguration dans les zones afin de respecter les us et coutumes auprès des leaders et de discuter de la logistique de la caravane (lieu de présentation, branchements, etc.).

Cette étape est centrale afin de compter sur la présence des populations qui une fois conviées par leurs leaders, sont plus massivement présentes. En effet, les leaders d'influence ont un rôle de « levier » qu'il faut mobiliser pour garantir la proactivité des populations.

Il s'agit également d'un exercice facilitant l'acceptation des leaders d'influence sur les démarches d'état civil ce qui renforce leur influence auprès des populations. Elle permet également d'établir un premier diagnostic de l'état civil dans la commune cible et d'adapter ensuite les étapes de sensibilisation et de formation des leaders en fonction des besoins pour une meilleure efficacité.

2. La caravane de sensibilisation :

Un exercice pédagogique destiné aux populations et aux leaders

► **S'adapter aux us et coutumes de la zone cible :**

Lorsque l'OSC arrive dans une communauté, elle doit en respecter les us et coutumes. Dans le cas du projet au Niger, les OSC se présentent d'abord au chef du village, lequel convie les populations pendant que le personnel assure la logistique (fixation de la banderole, branchement éventuel des micros, disposition des rafraîchissements, etc.). Une fois la population réunie, les OSC respectent une fatiha (prière avec les populations) avant d'amorcer le contenu de la sensibilisation.

► **Présentation didactique des objectifs de la sensibilisation et des informations clés :**

Comme exprimé dans le premier point, le personnel chargé de la présentation doit être au fait des principes et procédures en vigueur. Il doit s'adapter au niveau d'instruction de son auditoire pour donner les informations centrales. L'usage des langues locales est un moyen d'y parvenir.

L'usage des saynètes est également recommandé, si possible avec la participation de femmes et d'hommes du public afin que l'auditoire s'identifie aux situations proposées. Dans le cas de l'initiative au Niger, deux scénarios ont été joués :

- une femme a besoin de faire établir son passeport pour voyager dans le cadre du pèlerinage du *Hajj*, mais elle ne dispose pas de son acte de naissance et se retrouve bloquée,
- deux couples de parents souhaitent inscrire leur enfant au collège. Le premier couple est bloqué car l'enfant ne dispose pas de son acte de naissance, alors que le deuxième couple, qui dispose de l'acte de naissance, peut inscrire son enfant.

Il s'agit donc de matérialiser des scènes de la vie courante où l'acte de naissance devient essentiel. Dès lors que les populations sont sensibilisées sur le fait que l'état civil n'est pas un fichage, elles visualisent le rapport coût/bénéfice entre le fait de disposer ou non d'un acte de naissance. Des exemples sur les possibilités de voyager, d'étudier, d'ouvrir un compte, de travailler, de commercer poursuivent l'illustration, mais également sur les difficultés rencontrées en raison du défaut d'acte.

► **Engager un temps d'échange avec les populations :**

Les populations ont souvent de nombreuses questions et doutes sur l'état civil qui dépendent principalement des conditions de vie des populations. Les OSC doivent donc écouter ces questions et apporter des réponses pratiques qui permettront à des familles de déclarer leurs faits d'état civil.

Aussi, la présence d'agents d'état civil (municipaux, départementaux, régionaux, etc.) permet aux populations d'avoir un échange direct et concret qui permet d'installer un lien de redevabilité réciproque entre Administration et administrés, nécessaire pour l'amélioration de ce service public de base.

3. L'importance des actions concertées

► **Inscrire les campagnes de sensibilisation dans une action concertée :**

La gestion de l'état civil implique plusieurs acteurs, actifs dans des phases et métiers différents. Il est nécessaire d'inscrire les campagnes de sensibilisation dans un cycle d'activités plus larges incluant par exemple la formation des préposés aux écritures et des leaders d'influence, et préfigurant la tenue d'audiences foraines.

► **Campagnes de sensibilisation et audiences foraines sont interdépendantes :**

Les audiences foraines permettent de mettre en application rapidement les principes des campagnes de sensibilisation, et les campagnes de sensibilisation garantissent une affluence maximale aux audiences foraines. À l'inverse, l'une des deux manifestations sans l'autre aura un impact restreint.

► **Approfondir la campagne de sensibilisation grâce à la diffusion de supports de sensibilisation :** le projet au Niger inclut la réalisation et la diffusion de divers

supports qui permettent de maintenir un niveau d'information auprès de la population.

Les affiches et livrets sont distribués dans toutes les institutions qui facilitent l'enregistrement de l'état civil (mairies, écoles, centres de santé, etc.) et dans tous les lieux de vie (locaux associatifs, panneaux d'affichage, etc.).

Les radios communautaires sont des médias d'information de masse, souvent en langue traditionnelle, qui permettent de diffuser des informations. Depuis 2020, vingt messages en haoussa ont été diffusés sur les radios communautaires dans la Région de Zinder.

Enfin, la télévision peut également être un levier important et à ce titre, la télévision publique nigérienne « Télé Sahel » diffuse des saynètes en haoussa et en français, réalisées dans le cadre du projet pour sensibiliser non seulement les habitants de la Région de Zinder, mais aussi de tout le pays.

Les réseaux sociaux sont également des vecteurs d'information, de tous ces contenus à la fois.

Des éléments concordants montrent clairement à quel point les campagnes de sensibilisation peuvent diffuser de manière efficace les informations et procédures de base en matière d'état civil à divers types de publics. Deux principes doivent être retenus :

- L'adhésion des populations : plus une OSC est reconnue compétente dans une zone (et particulièrement sur cette problématique), plus elle respecte les us et coutumes, et plus elle obtiendra l'attention des populations,
- La répétition : les caravanes de sensibilisation permettent de rendre visible cette problématique, mais elles ne peuvent pas se substituer à un travail de long terme mené par l'Administration (via notamment les préposés) et des leaders d'influence (religieux, traditionnels et chefs d'OSC) dans la vie quotidienne, ni à une sensibilisation de plus long terme via les différents media cités plus haut.

Les campagnes de sensibilisation doivent également être comprises dans une démarche de renforcement de capacités générale des acteurs de l'état civil. On peut définir l'état civil comme une chaîne de maillons. Un maillon défaillant peut remettre en cause l'efficacité de l'ensemble du processus d'enregistrement. Ainsi, le dysfonctionnement d'un centre d'état civil (manque de formation du préposé, manque de matériel, absence de stockage, etc.), l'absence de préposés aux écritures ou leur manque de compétences peuvent entraver tous les efforts afin de mener à bien, et sur le long terme, une campagne de sensibilisation des

populations.. La collaboration entre Administration de l'état civil et centres de santé constitue également un enjeu, puisque le personnel médical est habilité à réaliser les enregistrements lors des naissances, des visites médicales ou bien des campagnes de vaccination.

Une approche holistique s'impose donc et elle requiert la mobilisation et la formation adéquate de tous les acteurs concernés. Il est donc important de considérer les campagnes de sensibilisation dans une démarche globale qui garantira l'augmentation du taux d'enregistrement des faits d'état civil et donc des naissances.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble 88 États et gouvernements.

Le rapport sur la langue française dans le monde, publié en 2018, établit à 300 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

La secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Louise Mushikiwabo a été élue à ce poste lors du XVII^e Sommet de la Francophonie, en octobre 2018, à Erevan (Arménie). Mme Mushikiwabo a pris ses fonctions en janvier 2019.

54 États et gouvernements membres

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cabo Verde • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Centrafrique • Comores • Congo • République Démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • France • Gabon • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Macédoine du Nord • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Monaco • Niger • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles.

7 membres associés

Chypre • Émirats arabes unis • France–Nouvelle-Calédonie • Ghana • Kosovo • Qatar • Serbie.

27 observateurs

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada/Ontario • Corée du Sud • Costa Rica • Croatie • Dominicaine (République) • Estonie • Gambie • Géorgie • Hongrie • Irlande • Lettonie • Lituanie • Louisiane • Malte • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Slovaquie • Slovénie • tchèque (République) • Thaïlande • Ukraine • Uruguay.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

19-21, AVENUE BOSQUET, 75007 PARIS (FRANCE)
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 25

www.francophonie.org

