



Nations Unies

**Commission
économique pour
l'Afrique**

Union africaine

**Commission de
l'Union africaine**



CRMC/6/EXP/2022/11*
Distr. générale
25 juillet 2022

Français
Original : anglais

**Conférence des ministres africains
chargés de l'enregistrement des faits d'état civil**
Sixième session
Réunion d'experts

Addis-Abeba, 24-28 octobre 2022
Point 6 de l'ordre du jour provisoire de la réunion d'experts**
**L'enregistrement des faits d'état civil dans les contextes humanitaires : tirer parti de
l'expérience acquise lors de la pandémie de COVID-19**

Enregistrement des faits d'état civil dans les contextes humanitaires

Recommandations et directives opérationnelles à l'intention des États membres de l'Union africaine

* Nouveau tirage pour raisons techniques (21 octobre 2022)

** CRMC/6/EXP/2022/1.



Résumé

Les situations d'urgence mettent à mal de nombreux droits fondamentaux des individus, notamment l'accès à un nom et à une nationalité. Dans presque toutes les situations d'urgence, y compris les conflits armés, les catastrophes d'origine naturelle ou anthropique, les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil deviennent dysfonctionnels et, dans des cas extrêmes, ils s'effondrent complètement, les archives peuvent être détruites et des documents sont perdus. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil sont également touchés par les épidémies et les pandémies de grande ampleur en raison des restrictions à la libre circulation et de la perturbation des prestations de services. En outre, en cas de déplacement des populations et de migrations, l'accès aux services d'enregistrement des faits d'état civil peut être entravé par des lois et des politiques qui excluent certains groupes.

La fourniture de services d'enregistrement des faits d'état civil est un défi encore plus grand à relever dans les contextes humanitaires, de nombreux pays africains luttant pour parvenir à un enregistrement complet et universel de tous les faits d'état civil. Sur tout le continent, des millions d'enfants ne sont pas enregistrés à la naissance¹ et les systèmes de statistiques relatives à la mortalité n'existent pas ou sont loin d'être fonctionnels². Rétablir les activités d'enregistrement et les registres et rattraper le retard accumulé sont des tâches complexes et coûteuses, qui nécessitent des dispositions juridiques et politiques spécifiques.

Il est de la plus haute importance, en dépit des nombreux défis à relever, de préserver l'accès aux services d'enregistrement de base pendant les situations d'urgence, y compris pour les groupes de population déplacés ou autrement touchés, si l'on veut protéger les droits de l'homme et assurer l'édification effective de l'État et la bonne gouvernance. Compte tenu de ce qui précède, aux troisième et quatrième sessions de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, qui se sont tenues en Côte d'Ivoire en février 2015 et en Mauritanie en décembre 2017, les ministres ont pris note des difficultés auxquelles les pays africains font face pour assurer des services d'enregistrement de base et ont demandé l'appui du Groupe de base régional sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques pour élaborer des directives et des recommandations visant à améliorer l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence (voir annexe).

Dans le cadre du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, en consultation et en collaboration avec d'autres membres du Groupe de base susmentionné, a dirigé le processus d'élaboration de recommandations visant à améliorer la résilience des systèmes et des services afin de garantir un enregistrement continu, permanent et universel des naissances et des décès dans les situations de crise et d'urgence. Les recommandations et les directives qui ont été élaborées s'inspirent des décisions des différentes réunions, l'objectif étant de fournir des orientations pratiques aux États membres et aux partenaires de développement pour maintenir la prestation de services d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil dans les contextes humanitaires.

Les recommandations finales se déclinent en quatre catégories. La première catégorie concerne la création d'un environnement favorable, en particulier des lois et des politiques,

¹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, «*Birth Registration for Every Child: Are We on Track ?*» publication en anglais (New York, 2019).

² Nations Unies. Commission économique pour l'Afrique, «*Améliorer les statistiques de la mortalité en Afrique : stratégie technique 2015-2020*», déclaration ministérielle faite à la troisième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, Yamoussoukro, 12 et 13 février 2015.

visant à garantir la gratuité de l'enregistrement, avec des procédures simplifiées pour que la démarche ne soit pas trop fastidieuse eu égard au contexte humanitaire. La deuxième catégorie traite des dispositions institutionnelles qui doivent être mises en place pour assurer la continuité de la prestation de ces services dans les contextes humanitaires, l'accent étant mis en particulier sur les mécanismes de coordination et l'interopérabilité. La troisième catégorie décrit les mesures permettant une conservation sécurisée, la protection des documents et la reconstitution des registres, y compris, mais sans s'y limiter, la dématérialisation des systèmes. La quatrième catégorie concerne les mécanismes humanitaires et la coordination entre les partenaires, notamment l'intégration de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques y relatives dans les mécanismes et plans nationaux de préparation et d'intervention en cas de catastrophes ; le renforcement de la base de données factuelles ; et la facilitation d'espaces interrégionaux propices aux échanges de données d'expérience et de bonnes pratiques.

I. Contexte et justification

1. Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique, comme énoncé à l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que dans plusieurs autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme³. Les recommandations et les directives opérationnelles contenues dans le présent document s'appuient sur les principes et les normes de l'Organisation des Nations Unies, qui définissent l'enregistrement des faits d'état civil comme l'enregistrement universel, obligatoire, continu et confidentiel de tout fait d'état civil⁴. L'enregistrement de ces faits est essentiel pour la compilation régulière de statistiques complètes. L'enregistrement des faits d'état civil et la compilation des statistiques de l'état civil sont considérés comme des fonctions essentielles des gouvernements, car ils établissent l'existence d'une personne au regard de la loi. Bien que l'enregistrement des faits d'état civil fasse référence à l'enregistrement de tous les faits d'état civil, les directives contenues dans le présent document se concentrent sur l'enregistrement des naissances et des décès.

2. Dans le présent texte, l'expression « contexte humanitaire » englobe les situations d'urgence, les conflits, les déplacements, les grandes épidémies et les pandémies. Ce sont toutes des situations dans lesquelles la continuité des services d'enregistrement des faits d'état civil est remise en question, du fait que les systèmes deviennent dysfonctionnels ou, dans des cas extrêmes, sont détruits ou s'effondrent complètement. Pendant ou après une situation d'urgence ou de crise, les familles perdent souvent les certificats de naissance, de décès et de mariage et des archives entières peuvent être détruites. Lorsque les personnes migrent ou sont déplacées, elles sont souvent dans l'incapacité d'accéder aux services d'enregistrement des faits d'état civil en raison d'un manque d'accès physique ou d'obstacles procéduraux ou financiers ou de lois ou politiques qui les excluent de l'enregistrement.

3. Les situations d'urgence en Afrique sont nombreuses et diverses. La capacité des États à remplir leur obligation d'assistance et de protection des citoyens est affectée par des situations telles que les situations d'urgence prolongées qui persistent malgré les accords de paix, les conflits qui entraînent des déplacements transfrontières et à l'intérieur des pays eux-mêmes, les catastrophes naturelles et les urgences de santé publique. La capacité des entités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil, souvent sous-financées et manquant de ressources, à fournir des services de qualité à l'échelle souhaitée est souvent encore davantage affaiblie pendant les situations d'urgence, car les fonctionnaires partent en masse, les fournitures viennent à manquer et les heures d'ouverture sont réduites. Les groupes de population marginalisés sont particulièrement touchés. En outre, les systèmes administratifs ne parviennent pas ou n'ont pas la capacité d'enregistrer les faits d'état civil, ce qui fait que les naissances, mariages et décès non enregistrés s'accumulent et que l'on ne dispose plus d'informations fiables sur la cause des décès. Lorsque des déplacements de population se produisent, parallèlement à une augmentation du nombre de naissances, les services n'ont pas la souplesse voulue pour faire face à l'augmentation de la demande ou ne sont pas en mesure de le faire. En outre, ces dernières années, les institutions publiques sont devenues de plus en plus la cible de groupes armés non étatiques, qui ont attaqué les centres d'enregistrement des

³ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, articles 6 et 15 ; Convention relative au statut des réfugiés, 1951, articles 25 et 27 ; Convention relative au statut des apatrides, 1954, articles 25 et 27 ; Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 1961, articles 1 à 4 ; 1965 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1969, article 5 d) iii) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, article 24 ; Convention relative aux droits de l'enfant, 1989, articles 7 et 8 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990, article 29 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006, article 18.

⁴ Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3, Nations Unies, 2014.

faits d'état civil - les principales entités représentant l'État dans de nombreuses zones rurales – afin d'empêcher tout enregistrement officiel des futurs faits d'état civil et de détruire systématiquement les anciens registres et archives. Ainsi, les parties à un conflit armé non seulement exposent la population locale à des risques graves, notamment le risque d'apatridie, mais elles peuvent aussi manipuler les modes d'enregistrement de l'identité juridique pour instituer un changement démographique⁵.

4. Les pandémies et les épidémies ont de lourdes conséquences sur la prestation de tous les services gouvernementaux de base, notamment les services d'enregistrement des faits d'état civil. En réponse à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), de nombreux pays ont mis en place des mesures de confinement et des restrictions qui ont conduit à la fermeture des points d'enregistrement ou à une réduction des horaires d'ouverture des services essentiels et du nombre de membres du personnel présents. Depuis le début de la pandémie, l'enregistrement des naissances et des décès a chuté dans plusieurs pays et, de ce fait, les naissances et les décès non enregistrés se sont accumulés. Dans les pays où les services d'enregistrement des faits d'état civil ont fonctionné sans interruption, on a constaté une augmentation significative du nombre de décès enregistrés⁶. La pandémie de COVID-19 a en outre démontré l'importance cruciale des statistiques sur les décès et leurs causes en tant que moyen de comprendre une pandémie⁷.

5. La fourniture de services d'enregistrement des faits d'état civil est d'autant plus difficile dans les contextes humanitaires, de nombreux pays africains luttant pour parvenir à un enregistrement complet et universel de tous les faits d'état civil. Sur tout le continent, des millions d'enfants ne sont pas enregistrés à la naissance⁸ et les systèmes de statistiques relatives à la mortalité n'existent pas ou sont loin d'être pleinement fonctionnels⁹. Rétablir les activités d'enregistrement et les registres et rattraper le retard accumulé sont des tâches complexes et coûteuses, qui nécessitent des dispositions juridiques et politiques spécifiques. Il est de la plus haute importance, en dépit des nombreux défis, de préserver l'accès aux services d'enregistrement de base pendant les situations d'urgence, y compris pour les groupes de population déplacés ou autrement touchés, si l'on veut protéger les droits de l'homme et assurer l'édification effective de l'État et la bonne gouvernance.

6. Aux troisième et quatrième sessions de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, qui se sont tenues en Côte d'Ivoire en février 2015 et en Mauritanie en décembre 2017, les ministres ont pris note de la situation et ont demandé l'appui du Groupe de base régional sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil pour élaborer des directives et des recommandations visant à améliorer l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence. Le Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a été invité à diriger l'élaboration des directives.

⁵ Katharine Fortin, « To Be or Not to Be? : Legal Identity in Crisis in Non-International Armed Conflicts » *Human Rights Quarterly*, vol. 43, février 2021.

⁶ Srdjan Mrkić, « Civil Registration: Maintaining International Standards in Emergencies », dans *Compendium of Good Practices: Harnessing Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Systems in Conflict, Emergencies, and Fragile Settings*, Centre d'excellence pour le registre et les statistiques de l'état civil (Ottawa, Ontario, 2021).

⁷ Organisation mondiale de la santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Contributions du secteur de la santé à l'amélioration de l'enregistrement à l'état civil des naissances et des décès* (Genève, 2021).

⁸ Nations Unies. Commission économique pour l'Afrique, « Améliorer les statistiques de la mortalité en Afrique : stratégie technique 2015-2020 », déclaration ministérielle faite à la troisième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, Yamoussoukro, 12 et 13 février 2015.

⁹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « *Birth Registration for Every Child: Are We on Track?* » publication en anglais (New York, 2019).

7. Pour élaborer les directives, en consultation et en collaboration avec les autres membres du Groupe de base régional, l'UNICEF a appliqué la méthodologie suivante :

a) En 2018, il a examiné les principes et les pratiques d'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence liées à la santé publique, aux migrations, aux déplacements et aux conflits armés ;

b) La même année, il a organisé une réunion technique régionale sur l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence en Afrique, à laquelle ont participé des représentants du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo, de l'Éthiopie, du Mali, du Niger, de l'Ouganda, du Sénégal, de la Sierra Leone, du Soudan du Sud et des partenaires de développement ;

c) Il a mené des consultations techniques dans certains pays : en Ouganda (2019), au Cameroun (2020) et au Mali (2020).

8. Les recommandations et les directives figurant dans le présent document s'inspirent des conclusions des diverses réunions et des produits élaborés pour fournir des orientations pratiques aux États membres et aux partenaires de développement en vue de les aider à maintenir leur prestation de services d'enregistrement des faits d'état civil pendant les situations d'urgence pour assurer l'enregistrement universel des faits en question.

9. La deuxième section du document présente les recommandations. Elles ont pour principal objet d'améliorer l'appropriation par l'État, et de prévoir des orientations techniques et une meilleure coordination et collaboration avec les organisations partenaires, ainsi que des systèmes et des services plus résilients pour faire en sorte d'assurer la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil dans les contextes humanitaires. La troisième section du document présente des directives en vue de l'élaboration de systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état civil bien conçus et bien gérés, qui soient inclusifs et universels, reposant sur des plans de préparation et d'intervention clairement définis pour assurer la continuité du service dans les contextes humanitaires.

II. Recommandations

10. Les recommandations ci-après visent à améliorer la disponibilité et l'accessibilité des services d'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence et humanitaires. Elles s'adressent en particulier aux États pour orienter les stratégies nationales, mais aussi, le cas échéant, aux partenaires de développement pour orienter le soutien qu'ils apportent.

A. Environnement favorable

11. Pour promouvoir un environnement favorable aux services d'enregistrement des faits d'état civil :

a) Il convient de mettre en place des lois et des politiques dans chaque pays afin que tous les faits d'état civil survenant sur le territoire national soient enregistrés sans discrimination, y compris dans les contextes humanitaires, conformément au droit international ;

b) Il faut que les lois et les politiques prévoient la gratuité des services d'enregistrement, indépendamment de l'origine ou de la nature de l'enregistrement. Il faut que

les plans de relance nationaux prévoient toujours une exonération des frais d'enregistrement tardif pendant et après les situations d'urgence ;

c) Il faut que le cadre juridique régissant l'enregistrement des faits d'état civil et les procédures administratives comportent des dispositions visant à simplifier autant que possible les processus d'enregistrement pendant et après les situations d'urgence, notamment en prolongeant les délais d'enregistrement ;

d) Il faut que le cadre juridique prévoit des procédures simplifiées pour que les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les migrants sans papiers puissent s'enregistrer et obtenir un certificat. Il faut que ce cadre prévoit des solutions provisoires et une aide à la récupération des documents, dans la mesure où les pièces d'identité de ces personnes ne sont généralement pas disponibles. Les États doivent mettre en place de telles mesures pour respecter leur engagement à prévenir l'apatridie¹⁰.

B. Dispositions institutionnelles

12. En vue de créer les dispositions institutionnelles nécessaires :

a) Il convient de mettre en place des directives ou des instructions générales pour garantir l'enregistrement continu des faits d'état civil dans les contextes humanitaires, et il faut notamment que les autorités sanitaires participent activement à l'enregistrement des naissances et des décès¹¹ ;

b) Il faut que des mécanismes nationaux de coordination humanitaire, notamment des groupes thématiques (lorsqu'ils sont activés), assurent la continuité et l'inclusion des services d'enregistrement, en particulier pour les populations marginalisées, en prêtant une attention particulière aux zones reculées ;

c) Il faut que les directives prévoient que les établissements de santé procèdent eux-mêmes à l'enregistrement ou à la déclaration et que les faits soient communiqués aux communautés en cas de situation d'urgence, ainsi que des bureaux d'enregistrement auxiliaires soient créés. Il faut que le personnel de santé fasse officiellement office de greffier auxiliaire et reçoive une formation complète à cet égard, puisque les services de santé sont classés parmi les services essentiels. Cette délégation de pouvoir est cruciale pour assurer la continuité de la prestation de services ;

d) Il convient de mettre en place des protocoles d'accord avec les ministères concernés afin d'officialiser la collaboration institutionnelle et les rôles et responsabilités en cas de situation d'urgence ;

e) En cas de migrations transfrontalières, il convient de signer des accords bilatéraux entre pays voisins afin de régler la question de la reconnaissance mutuelle des certificats de naissance, des déclarations de naissance et de tout autre document attestant la naissance d'un enfant, comme le carnet de santé mère-enfant, lorsque cette naissance n'a pas pu être enregistrée avant le rapatriement. Les services consulaires jouent un rôle important à cet égard.

¹⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 989, no 14458.

¹¹ "Maintaining Civil Registration and Vital Statistics during the COVID-19 pandemic" (2020).

C. Conservation et reconstitution des registres

13. Pour garantir une bonne conservation des données et pour que les registres puissent être reconstitués si nécessaire :

a) Il faut que les lois et les politiques prévoient de bonnes conditions de conservation. Plus précisément, il faut que les données soient correctement protégées et qu'il existe des méthodes et des lieux d'archivage alternatifs pour que les registres des faits d'état civil soient à tout moment en sécurité. Pour les zones sujettes aux catastrophes naturelles, il faut prévoir un système de sauvegarde des registres sous format papier ou électronique au siège, dans les bureaux régionaux ou dans tout autre endroit sûr ;

b) Il convient d'utiliser des duplicata des documents originaux afin de pouvoir remplacer facilement les originaux perdus ou détruits. Quel que soit le format des registres - documents papier, base de données électronique ou copies numériques certifiées – il convient de produire des duplicata et de les conserver dans un endroit sûr. Il faut mettre en place un mécanisme pour avoir accès aux certificats ou aux copies qui sont généralement disponibles auprès d'autres organismes publics (par exemple, dossiers médicaux, dossiers scolaires, pièces d'identité nationales, passeports) ;

c) Il faut prévoir des systèmes sécurisés de conservation et de sauvegarde des données, y compris des systèmes en ligne et/ou électroniques, pour assurer l'archivage permanent des registres d'état civil ;

d) Il convient de mettre en place des normes clairement définies et des procédures internationalement reconnues pour la reconstitution des registres d'état civil perdus, endommagés ou détruits.

D. Mécanismes humanitaires et coordination entre partenaires

14. Afin d'élaborer les mécanismes nécessaires et de favoriser la coordination entre les entités partenaires dans les contextes humanitaires :

a) Il faut que les efforts et les investissements visent à moderniser et à mettre au point des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil résilients, permanents et universels ;

b) Il faut que l'enregistrement des faits d'état civil devienne une composante essentielle des mécanismes et plans nationaux de préparation et d'intervention en cas de catastrophes ;

c) Il convient d'envisager des forums transrégionaux pour l'échange de données d'expérience et de bonnes pratiques en matière d'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence, en s'appuyant sur les initiatives techniques de haut niveau existantes ;

d) Il convient de mener des travaux de recherche avec les partenaires concernés afin de produire des données factuelles et de diffuser les connaissances relatives aux stratégies les plus efficaces pour maintenir les services d'enregistrement des faits d'état civil pendant les situations d'urgence ;

e) Il convient de renforcer les partenariats, y compris avec le secteur privé, au niveau national et international, afin de créer des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil plus résilients, en particulier grâce à une transition numérique accrue des procédures.

III. Directives opérationnelles

15. Les directives formulées dans la présente section s'appuient sur les recommandations émises dans la section précédente pour contribuer à l'élaboration de systèmes nationaux d'enregistrement des faits d'état civil qui soient inclusifs et universels, avec des plans de préparation et d'intervention clairement définis visant à faire en sorte que les services d'état civil continuent d'être assurés dans les contextes humanitaires.

A. Environnement favorable

16. L'enregistrement universel des faits d'état civil se heurte à divers obstacles, notamment les frais directs et indirects, les fractures entre zones urbaines et rurales, ainsi que les lois et politiques discriminatoires qui empêchent certains groupes, notamment les femmes, les minorités ethniques et religieuses et les non-nationaux, d'avoir accès aux systèmes d'enregistrement. Bien qu'il faille toujours éliminer les politiques et les lois discriminatoires qui empêchent l'enregistrement, des mesures spécifiques sont nécessaires dans les contextes humanitaires, notamment les suivantes :

a) Dispositions législatives et administratives pour l'enregistrement de tous les faits d'état civil des non-nationaux, y compris les réfugiés et les migrants, qui se produisent sur le territoire national ;

b) Dispense de frais eu égard aux difficultés que les personnes peuvent rencontrer pour accéder aux services d'enregistrement dans les situations d'urgence ;

c) Dispense de tous les frais liés à l'enregistrement et à la certification des faits d'état civil dans les situations d'urgence ;

d) Dispositions légales visant à simplifier temporairement les processus d'enregistrement en fonction de la situation d'urgence. Celles-ci devraient notamment prévoir la délégation des tâches d'enregistrement et de certification, en particulier dans les pays disposant de systèmes centralisés d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques y relatives. Des dispositions similaires devraient être adoptées après la crise pour permettre une résorption rapide des dossiers en retard ;

e) Procédures spéciales ou dérogations pour que l'enregistrement soit effectué au-delà du délai légal et sans discrimination lorsque les services ont été interrompus en raison de la situation d'urgence. Il convient de prévoir des dispositions permettant de conserver les enregistrements dans des livres temporaires jusqu'à ce que l'enregistrement officiel ait lieu conformément à la législation nationale ;

f) Procédures spéciales ou dispenses pour ceux qui n'ont pas tous les documents requis pour l'enregistrement. Les autorités locales (par exemple, les administrateurs des villages et les agents des services de santé et communautaires de première ligne) sont bien placées pour identifier et authentifier les personnes nées dans une région donnée, de sorte que leur témoignage et celui des membres de la famille et des voisins des requérants devraient constituer une alternative en cas de documents manquants ;

g) Certification simplifiée des livres d'enregistrement, le cas échéant, et autorisation d'utiliser temporairement d'autres supports d'enregistrement lorsque les livres

d'enregistrement sont indisponibles, qu'il est dangereux de les utiliser ou qu'ils ne sont pas conformes à la certification légale ;

h) Initiatives de communication sociale, incluant les médias et les responsables locaux, pour que les plus vulnérables puissent avoir connaissance des informations. Il convient également d'envisager des mesures incitatives telles que la mise à disposition de moyens de transport et la suppression des frais d'enregistrement des adultes.

B. Dispositions institutionnelles

1. Note d'orientation

17. Une note d'orientation ou une note de service (ou tout document similaire) devrait être élaborée et diffusée par l'autorité nationale chargée de l'enregistrement des faits d'état civil, en consultation avec les ministères compétents, afin de maintenir les services opérationnels autant que faire se peut, y compris dans les zones touchées. Cette note devrait donner des informations concernant les modifications des horaires de service, les lieux d'opération, les coordonnées des personnes à contacter, les responsabilités des membres du personnel et les instruments de déclaration, les mécanismes de coordination, le nombre de personnes autorisées aux points de service, et les mesures de santé et de sécurité. Des mesures spécifiques devraient être envisagées pour protéger le personnel, en particulier le personnel d'enregistrement de première ligne et les agents d'enregistrement communautaires, en cas d'insécurité généralisée, de conflit armé ou d'urgence de santé publique. En cas d'urgence de santé publique, il convient de suivre les directives de l'Organisation mondiale de la santé¹². Il convient de fournir les ressources nécessaires à la mise en œuvre des instructions données dans la note et de s'assurer que les membres du personnel connaissent ces instructions.

18. Le niveau d'enregistrement des décès reste généralement faible et est particulièrement restreint dans les contextes humanitaires. Il convient de mettre en place des mesures spéciales pour identifier et enregistrer la cause des décès, car il s'agit d'informations capitales, notamment en cas d'urgence de santé publique, dans lesquelles les déclarations de décès constituent un outil important pour assurer le suivi des lieux et de l'ampleur de la propagation de la maladie. La déclaration électronique est importante non seulement pour accélérer le processus d'enregistrement, mais aussi pour produire des statistiques d'état civil, notamment sur la cause des décès. La pandémie de COVID-19 a montré comment la participation du secteur de la santé renforce le système d'enregistrement des faits d'état civil et améliore la qualité des statistiques de l'état civil qui sont utilisées pour le suivi des résultats sanitaires.

2. Mémoires d'accord

19. Un mémorandum d'accord complet, dans lequel les rôles et responsabilités des ministères clés ont été bien délimités, peut contribuer à améliorer la prestation continue des services d'enregistrement des faits d'état civil et à faire en sorte que les dispositions temporaires soient conformes aux législations nationales. Ce mémorandum devrait définir les rôles des ministères concernés, en particulier :

¹² Voir <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/guidance-for-schools-workplaces-institutions>.

a) Le rôle des agents de santé dans la collecte et la délivrance des déclarations de naissance, en particulier dans les zones où les services d'enregistrement des faits d'état civil sont fermés, attaqués ou ne fonctionnent pas ;

b) Les rôles et les responsabilités des agents de santé, y compris les agents de santé communautaires, en matière d'enregistrement des naissances, ainsi que les procédures de leur nomination et leurs besoins en formation ;

c) Le transfert des dossiers ou des registres de déclaration des autorités locales aux autorités centrales ;

d) Les dispositions juridiques relatives aux procédures d'enregistrement temporaire.

20. Les mémorandums d'accord bilatéraux et multilatéraux entre pays voisins devraient aborder la question de la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil dans le contexte des déplacements et des migrations transfrontaliers. Les mémorandums devraient inclure des mesures visant à prévenir l'apatridie.

3. Elaboration des instructions générales

21. Afin de fournir un cadre pour les processus d'enregistrement temporaire, il convient d'élaborer des instructions générales et de les diffuser dans les zones et les points de service touchés, en vue de mettre en place des prestations de service standardisées. Les instructions générales peuvent porter sur les points suivants :

a) Déplacement temporaire des services d'enregistrement des faits d'état civil pour assurer la continuité de l'enregistrement et la protection des documents ;

b) Inclusion des procédures de déclaration des naissances et des décès dans les instructions générales des établissements de santé. Les systèmes et services de santé peuvent constituer un bon moyen de maintenir les activités d'enregistrement officiel, y compris pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, car ils continuent généralement de fonctionner pendant les conflits et les situations d'urgence ou sont rapidement rétablis à la fin de ces situations. Lorsque les services d'enregistrement des faits d'état civil ne fonctionnent plus correctement et que les agents de santé ne sont pas habilités à délivrer directement des certificats, les données des dossiers médicaux qu'ils recueillent peuvent ultérieurement être transposées dans les registres d'état civil ;

c) Vérification du statut des enfants lors de leur entrée à l'école afin de repérer ceux dont la naissance n'a pas été enregistrée et coordination avec les autorités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil pour une mise à jour automatique de l'état civil des enfants d'âge scolaire non enregistrés ;

d) Transmission systématique par les établissements de santé aux entités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil des informations sur les causes de décès, afin d'améliorer les statistiques concernant la mortalité, la préparation et les interventions en cas d'urgences de santé publique ;

e) Mécanismes permettant aux chefs traditionnels ou religieux qui travaillent au sein de l'administration locale d'enregistrer provisoirement et de déclarer les naissances en dehors des établissements de santé ;

f) Procédures spéciales pour l'approvisionnement en temps voulu de registres d'état civil et d'autres articles essentiels ;

g) Sensibilisation et mobilisation communautaires pour informer la population à propos des procédures et des obligations en matière d'enregistrement des naissances pendant et après une situation d'urgence, et soutien ciblé aux groupes vulnérables, notamment les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

4. Mécanismes de coordination

22. La mise en place ou le renforcement de la coordination autour de l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence passe par la création d'un organe national de coordination réunissant les parties prenantes concernées par l'enregistrement, les statistiques, le secteur sanitaire et les mécanismes humanitaires.

23. Il convient de charger l'organe national de coordination de superviser la mise en œuvre des instructions générales pour assurer une couverture universelle et améliorer l'exhaustivité de l'enregistrement, en particulier pour les populations marginalisées ou vivant dans des zones reculées. Lorsque l'ampleur d'une situation d'urgence dépasse la capacité d'intervention d'un pays et que les groupes thématiques sont mobilisés, les groupes de protection et de santé devraient contribuer à la coordination de l'enregistrement.

5. Rétablir la prestation de services

24. Lorsque les services d'enregistrement des faits d'état civil sont rétablis à la suite d'une situation d'urgence, la reprise des affaires courantes en matière de services d'enregistrement devient une priorité. On peut s'attendre à ce que le nombre d'enregistrements des faits d'état civil augmente au fur et à mesure que la situation d'urgence s'éloigne, selon le contexte national.

25. Les enfants dont la naissance n'a pas été enregistrée pendant la situation d'urgence ou humanitaire doivent être recensés le plus rapidement possible, et l'enregistrement tardif ou différé de ces faits d'état civil doit être effectué gratuitement. Il convient d'augmenter le nombre et les moyens des membres du personnel chargés des tâches essentielles d'enregistrement et d'élaborer et mettre à exécution (s'il y a lieu) un plan de préparation pour résorber le retard en la matière.

26. Dans les communautés qui ont été particulièrement touchées par une situation d'urgence et qui sont donc susceptibles d'avoir les niveaux de couverture d'enregistrement les plus bas, il convient d'utiliser divers moyens, tels que les campagnes de vaccination, la réouverture des écoles et les mesures de protection sociale (par exemple les programmes de transfert en espèces), pour y mener des actions de sensibilisation à l'enregistrement.

27. Les campagnes de vaccination constituent un moyen efficace de rattraper le retard pris en matière de naissances non enregistrées après une situation d'urgence. Les services d'enregistrement des naissances peuvent être associés à des activités de sensibilisation à la vaccination afin de repérer les enfants dont la naissance n'a pas été enregistrée et de transmettre leur dossier à l'état civil. Il convient de s'intéresser prioritairement au rétablissement de la prestation normale de services afin de ne pas accumuler de nouveaux retards.

28. La réouverture des écoles pourrait fournir une autre occasion de rattraper le retard en matière d'enregistrement des naissances, notamment en tant que mesure visant à atteindre les enfants non scolarisés et ceux qui ont abandonné leur scolarité dans les zones de desserte des écoles.

C. Conservation et reconstitution des registres

29. Les lois et les politiques devraient prévoir des normes et des procédures qui précisent l'endroit où les registres d'état civil doivent être conservés et archivés, sous quel format, ainsi que la façon dont les duplicata sont conservés. Dans les contextes d'urgence et lors du remplacement d'actes d'état civil perdus ou endommagés, il convient d'utiliser, dans la mesure du possible, les procédures mises en place par les États. Les personnes ne devraient pas être tenues responsables du rétablissement des dossiers perdus en raison d'une situation d'urgence.

30. Lorsque la situation en matière de sécurité ou une situation d'urgence constitue une menace pour la conservation permanente des enregistrements, des mesures telles que les suivantes peuvent s'avérer nécessaires :

a) Il peut être nécessaire de déplacer les archives de façon provisoire ou permanente vers des zones en sécurité - soit le lieu sûr le plus proche, soit la capitale ;

b) Lorsque la situation sécuritaire ne permet pas l'archivage dans les centres d'enregistrement des faits d'état civil ou dans les tribunaux locaux, des organismes publics autres que les autorités chargées de l'enregistrement des faits d'état civil peuvent être mandatés pour conserver et archiver les registres de manière sûre et décentralisée ;

c) Les registres devraient, dans la mesure du possible, être reconstitués en utilisant les duplicata disponibles dans les tribunaux locaux, d'autres archives originales ou des documents numérisés. Les méthodes de reconstitution doivent suivre des procédures définies et normalisées au niveau international.

D. Mécanismes humanitaires et coordination des partenaires

31. Les représentants des institutions chargées de l'enregistrement des faits d'état civil devraient être associés à l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes nationaux de préparation et d'intervention en cas de catastrophes, afin de contribuer à la planification de mesures visant à permettre aux mécanismes d'enregistrement de fonctionner pendant et immédiatement après les situations d'urgence. Une meilleure coordination est également nécessaire au niveau national. Il faudrait également intégrer les mécanismes de coordination humanitaire dans tout organe de coordination au niveau national régissant l'enregistrement des faits d'état civil pendant les situations d'urgence. L'enregistrement des naissances et des décès devrait être inclus dans les rapports humanitaires en tant qu'indicateur de base.

32. Il conviendrait de mettre en place des plans d'intervention d'urgence pour réagir rapidement et efficacement en cas de crise humanitaire, dans le respect des instructions générales. Les partenaires d'exécution pourraient envisager de mettre en commun les ressources financières destinées à appuyer les mesures programmatiques en vue de l'élaboration de systèmes résilients d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité aux fins d'une planification plus cohérente des mesures d'intervention.

33. L'enregistrement des faits d'état civil est pluridisciplinaire par nature et présente l'avantage de faire office de base de données officielle pour tous les secteurs et de multiples partenaires. Parmi les exemples de constitution de données factuelles pertinentes, on peut citer :

a) Les consultations nationales et régionales avec les parties prenantes concernées afin de formuler des recommandations concrètes et d'apporter des éléments pour l'élaboration de plans de préparation et d'intervention visant à maintenir la prestation des services d'enregistrement des faits d'état civil (y compris les mesures provisoires) pendant les situations d'urgence ;

b) La documentation et le partage des bonnes pratiques et des recommandations des pays en matière d'enregistrement des faits d'état civil dans les situations d'urgence, afin d'apporter des informations utiles à l'élaboration des plans de préparation et d'intervention des pays¹³.

34. Enfin, les programmes de formation et les formations préparatoires ciblant tous les acteurs concernés sont essentiels pour intégrer les connaissances et renforcer les capacités en vue de la mise en œuvre des mesures et dispositions provisoires.

IV. Conclusion

35. L'enregistrement des faits d'état civil, dans tous les contextes et toutes les situations, est une forme nécessaire de reconnaissance de l'existence des individus et de leurs droits, mais c'est aussi un outil de décision essentiel pour les politiques publiques et le développement. Bien que l'enregistrement des faits d'état civil dans les contextes humanitaires soit une tâche difficile pour de nombreux pays, en particulier ceux dont les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil sont déjà faibles, c'est aussi une occasion de construire des systèmes plus résilients et inclusifs. La plupart des pays africains sont en train de réformer leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, mais il est essentiel qu'ils prévoient des mécanismes de préparation et d'intervention de base en cas de situations d'urgence, qui s'accompagnent d'un plan de déploiement. Cela nécessite des efforts concentrés et coordonnés de la part des gouvernements et des partenaires de développement, ainsi qu'une planification prospective et inclusive. Les recommandations et les directives contenues dans le présent document décrivent les actions et les investissements prioritaires qui jettent les bases de l'enregistrement universel des faits d'état civil, y compris dans les contextes humanitaires.

¹³ Pour d'autres exemples, voir la Série sur les systèmes CRVS et le COVID-19 en Afrique, Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil et Commission économique pour l'Afrique, 2021.

Annexe

Recommandations des ministres africains relatives à l'enregistrement des faits d'état civil et statistiques de l'état civil

Lors de diverses réunions tenues depuis 2015, les États membres de l'Union africaine ont émis des recommandations et des directives relatives aux mesures à prendre dans le domaine de l'enregistrement des faits d'état civil et statistiques de l'état civil. Certaines des principales recommandations, tirées directement des déclarations adoptées lors des réunions pertinentes, sont reproduites ci-après.

Déclaration ministérielle, troisième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil

Yamoussoukro, 12 et 13 février 2015

Nous, ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil,

...

Reconnaissant l'importance de l'état civil et les statistiques de l'état civil dans le processus du programme de développement pour l'après-2015, pour un développement inclusif et durable et l'Agenda 2063, pour une Afrique unie, prospère et pacifique ;

...

Conscients que certains pays africains sortent de situations de conflits, ou sont confrontés à des circonstances spéciales, et auraient besoin d'appui technique ;

...

Poursuivons activement l'idéal de « ne laisser aucun pays ni aucune personne en dehors », en particulier les personnes marginalisées y compris les réfugiés, les déplacés à l'intérieur des pays et les apatrides, ainsi que la mise en œuvre de l'Observation générale sur l'article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant ;

Soutenons le développement de lignes directrices et de recommandations pour le maintien et la gestion des systèmes de CRVS dans les situations de conflit et d'urgence, ainsi que des circonstances particulières en faisant usage des expériences de pays ayant vécu ces situations ;

Déclaration ministérielle, quatrième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil

Nouakchott, 7 et 8 décembre 2017

La Conférence,

...

Encourage les États membres à inclure les réfugiés, les personnes déplacées et celles risquant de devenir apatrides dans les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de les prendre en compte dans les stratégies et plans d'amélioration des systèmes ;

Déclaration ministérielle, cinquième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil

Lusaka, 17 et 18 octobre 2019

Nous, ministres de l'Union africaine chargés de l'enregistrement des faits d'état civil,
...

Demandons à la Commission de l'Union africaine de créer, en collaboration avec la CEA, la BAD, le Groupe de base régional sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil, d'autres partenaires et le secteur privé, une structure de partage des connaissances dans le cadre de laquelle les États membres de l'Union africaine peuvent partager leurs données d'expérience et leurs réussites pour renforcer mutuellement leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité, en particulier les systèmes d'enregistrement des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des migrants ;

Maintien de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), directives du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, 2020

L'enregistrement des faits d'état civil doit être considéré comme un « service essentiel » dont le fonctionnement doit être maintenu pendant une pandémie. Bien qu'il puisse être nécessaire de fermer certains bureaux, ou de limiter ou d'échelonner les horaires d'ouverture, les opérations doivent être maintenues autant que possible, que ce soit par des personnes ou virtuellement, pendant la crise. En fonction de la capacité, certains processus d'enregistrement (tels que les légitimations) peuvent être mis en attente, mais l'enregistrement des naissances, des décès, des morts fœtales et l'enregistrement des causes de décès, doit se poursuivre en priorité.

Déclaration ministérielle, dialogue de haut niveau sur l'enregistrement des naissances, novembre 2020

Nous, ministres de l'Union africaine chargés de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité,
...

Appel[ons] tous les États membres de l'Union africaine à maintenir leur engagement en faveur de l'enregistrement des naissances de tous les enfants, y compris les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et celles vivant dans des zones de conflit, en augmentant le financement des services d'enregistrement des naissances et en faisant de l'enregistrement des naissances un service essentiel en ces temps de pandémie de COVID-19.
