

Nations Unies



**Commission
économique pour
l'Afrique**

Union africaine



**Commission de
l'Union africaine**

CRMC/6/EXP/2022/15

Distr. générale

23 août 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 8 c) de l'ordre du jour provisoire de la réunion d'experts*

**Séances parallèles : Troisième séance : La législation comme catalyseur de
systèmes efficaces d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de
l'état civil**

**Examen des lois sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et
d'établissement des statistiques de l'état civil : une étape essentielle vers le
renforcement de ces systèmes**

I. Introduction

1. L'enregistrement des faits d'état civil est défini par l'Organisation des Nations Unies comme l'enregistrement continu, permanent, obligatoire et universel de la survenance et des caractéristiques des événements marquants concernant la population (« faits d'état civil »), tel que prévu par des décrets ou des règlements, et conformément aux exigences légales d'un pays. L'objectif premier de l'enregistrement des faits d'état civil est de produire les documents juridiques prévus par la loi. Le rôle de l'enregistrement de ces faits dans la production des statistiques de l'état civil est également bien établi.

2. L'enregistrement des faits d'état civil est une procédure administrative dont les résultats conservent leur statut juridique fondamental au fil des années et des générations. Les actes d'état civil (et les certificats délivrés dans ce cadre) ont, notamment, les fonctions suivantes : a) ils confirment l'état civil et les relations familiales d'un individu ; b) ils authentifient les circonstances de la survenance d'un fait d'état civil ; c) ils fournissent des informations d'identification de base permettant aux autorités d'organiser les fonctions et les services de l'administration publique, notamment ceux qui concernent la fiscalité et les pensions ; d) ils constituent la base de l'administration des droits de succession et des droits familiaux connexes,

* CRMC/6/EXP/2022/1.



en servant par exemple de preuve judiciaire en cas de litige. Pour cela, l'enregistrement des faits d'état civil doit se faire conformément à un cadre législatif et directif bien défini, avec des règlements et des instruments de mise en œuvre adéquats, sans quoi ses résultats pourraient être invalidés.

3. Dans le présent document, les termes « législation », « cadre législatif » et « loi » sont utilisés dans un sens général et de manière interchangeable pour désigner la législation adoptée par le corps législatif ou le parlement, ainsi que les règlements, les procédures opérationnelles standard, les lignes directrices et autres directives d'application utilisées ou adoptées par les organismes publics au niveau national pour guider les opérations concernant l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil.

4. La législation relative aux registres et aux statistiques de l'état civil doit être à jour et disposer de la souplesse nécessaire pour s'adapter et répondre aux mutations rapides des différents contextes et pouvoir tirer parti des innovations nouvelles et émergentes, telles que les systèmes d'enregistrement électronique, qui améliorent les performances et augmentent l'accessibilité pour le public. La législation doit notamment clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernés par l'enregistrement des faits d'état civil, garantir une protection adéquate des données, supprimer les obstacles à l'enregistrement en simplifiant les procédures, et contribuer à l'application et au respect effectifs de la loi. À cet égard, la législation sur l'enregistrement des faits d'état civil peut servir tant à fluidifier qu'à entraver le fonctionnement du système d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil. Elle peut en effet entraver le système lorsqu'elle est archaïque, discriminatoire ou généralement non conforme aux bonnes pratiques et normes internationales.¹ En outre, les lois peuvent constituer des obstacles lorsqu'elles ne sont pas étayées par des politiques adéquates et par des règlements et instruments de mise en œuvre conformes aux bonnes pratiques et normes internationales, ou lorsqu'elles empiètent sur d'autres lois dans d'autres secteurs, ou les contredisent. Parmi les exemples de dispositions contraires aux bonnes pratiques internationales, on peut citer les lois sur l'enregistrement des faits d'état civil qui encouragent la discrimination à l'encontre de certains segments de la population, tels que les groupes nomades, les personnes déplacées, les réfugiés et les femmes. Sont également contraires aux bonnes pratiques internationales les lois qui exigent des frais pour l'enregistrement et la délivrance de certificats, tout comme les lois qui ne prévoient pas de mesures d'application.

5. Dans le contexte de l'Afrique, l'absence d'un cadre juridique complet et conforme aux normes internationales est considérée comme une faiblesse majeure entravant le bon développement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil dans de nombreux pays. Au cours de la deuxième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, les ministres ont exhorté tous les pays à entreprendre une évaluation complète de leur système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, portant notamment sur l'adéquation du cadre juridique régissant ses opérations, et à élaborer des plans d'action nationaux sur la base des résultats de cette évaluation.² Lors de la cinquième session

¹ Les normes, recommandations et outils internationaux en la matière sont disponibles sur le site Internet de la Division de statistique de l'ONU (<http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/default.htm>).

² La Conférence est un organe statutaire de la Commission de l'Union africaine qui rend compte à l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement. La Conférence se réunit tous les deux ans pour donner au secrétariat des orientations à propos des mesures à prendre, pour suivre les progrès relatifs à l'initiative régionale sur les registres et statistiques de l'état civil, et pour prodiguer ses conseils à cet effet. Les cinq premières sessions de la Conférence

de la Conférence, les ministres ont demandé à la Commission de l'Union africaine et à la Commission économique pour l'Afrique d'aider les pays à harmoniser la législation régissant les registres de l'état civil et la gestion de l'identité, en assurant notamment l'interopérabilité des systèmes grâce à l'emploi de technologies numériques appropriées.

6. Conformément à ces engagements et avec l'aide du secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et du groupe de base régional, la plupart des pays africains ont entrepris une évaluation de leur système au cours des dix dernières années. Dans leurs conclusions, les pays ont mis en évidence d'importantes insuffisances dans les lois et politiques existantes en la matière. Certains pays ont par la suite désigné l'amélioration de la législation comme une priorité essentielle au niveau national. Étant donné que le sous-enregistrement des faits d'état civil est un problème majeur sur le continent, un examen du cadre juridique s'est avéré crucial pour faciliter la définition des goulets d'étranglement dans la loi et des goulets d'étranglement que la loi peut aider à résoudre.

II. Pourquoi les cadres juridiques doivent-ils être révisés ?

7. Comme indiqué ci-dessus, c'est la loi qui jette les bases de la mise en place d'un système d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil. À cet égard, l'une des premières mesures à prendre pour renforcer ces systèmes consiste à déterminer s'il existe des lois facilitant les activités liées à l'enregistrement des faits d'état civil et aux statistiques de l'état civil, et si les mesures et règlements nécessaires pour rendre ces lois opérationnelles sont bien en place. En Afrique, presque tous les pays disposent d'une législation sur l'enregistrement des faits d'état civil (dans la plupart d'entre eux, cette législation est un héritage de l'administration coloniale). Cependant, il existe de nombreux pays dont la législation sur l'enregistrement des faits d'état civil présente les problèmes suivants :

a) Certaines lois sont très anciennes ou ne sont pas adaptées aux évolutions récentes du pays, telles que les évolutions survenues dans la structure de l'administration publique ou dans l'affectation des ressources humaines, ou encore l'application des systèmes et procédés informatiques.³ L'examen de la législation dans de tels contextes vise principalement à :

- i) établir la disponibilité d'instruments juridiques et leur pertinence pour l'enregistrement des faits d'état civil ;
- ii) examiner les dispositions de la loi par rapport à la pratique actuelle et fournir des recommandations permettant de lever les obstacles ;
- iii) plaider pour l'application de la loi auprès des acteurs publics concernés ;
- iv) créer de nouveaux instruments selon les besoins ;

b) Il existe des lois dont les dispositions sont en contradiction avec les bonnes pratiques et les normes internationales définies par l'ONU. Dans de tels contextes, l'examen de la législation vise principalement à :

- i) orienter les acteurs concernés vers les bonnes pratiques en matière de législation sur l'enregistrement des faits d'état civil ;
- ii) recenser les éléments des lois existantes qui ne sont pas conformes aux bonnes pratiques recommandées et proposer leur révision si nécessaire ;

se sont tenues comme suit : en août 2010 à Addis-Abeba ; en septembre 2012 à Durban (Afrique du Sud) ; en février 2015 à Yamoussoukro ; en décembre 2017 à Nouakchott et en octobre 2019 à Lusaka.

³ Il est courant de trouver des lois qui prescrivent le format dans lequel un fait doit être enregistré (ex. : sur papier et à l'encre), ce qui remettrait en question la validité des enregistrements qui ont été réalisés par la voie électronique.

c) Il existe des lois qui ne sont pas étayées par des mesures adéquates ou par des règlements et instruments de mise en œuvre. Dans de tels contextes, l'examen de la législation vise principalement à déterminer dans quelle mesure les politiques et les règlements et instruments de mise en œuvre existants concourent à l'enregistrement des faits d'état civil et à l'établissement des statistiques de l'état civil et sont ou non conformes aux bonnes pratiques et aux normes internationales. Lorsque ces mesures, réglementations et instruments sont inadéquats ou manquants, il convient, dans le cadre de la révision de la législation, d'en favoriser l'élaboration et de dispenser aux points focaux concernés une formation sur leur mise en œuvre et sur les activités de sensibilisation en la matière.

8. Une révision de la loi est généralement entreprise pour s'assurer que tous les goulets d'étranglement dans l'enregistrement des faits d'état civil que la loi peut créer sont recensés et traités, et que la loi est à même de jouer le rôle de moteur de l'enregistrement des faits d'état civil, plutôt que de frein à celui-ci. Les lacunes courantes qui ont été relevées lors de l'examen de la législation sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil comprennent : l'existence d'une législation obsolète ; une attention insuffisante accordée aux groupes vulnérables et aux dispositions discriminatoires ; des définitions peu claires des rôles et responsabilités des différents acteurs et parties prenantes concernés par l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil ; un manque d'attention donnée à la sécurité des données ; une insuffisance de l'attention accordée à la confidentialité des données, notamment en ce qui concerne le stockage et l'utilisation des informations personnelles ; le manque de prise en compte des fonctions statistiques de l'enregistrement des faits d'état civil ; une application limitée ou inexistante de la loi ; le manque de définitions claires des termes utilisés dans le domaine de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil ; des contradictions avec des mesures et des pratiques publiques à une échelle plus globale.

III. Approche recommandée pour un examen de la législation

9. La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil existe pour établir les normes, le cadre d'organisation et de gestion (dont les procédures) et les ressources utiles à l'enregistrement de ces faits. L'examen de la législation relative à l'enregistrement des faits d'état civil est une évaluation globale de ce qui suit : a) l'adéquation des normes juridiques existantes, sur la base des recommandations internationales des Nations Unies relatives à la législation sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil ; b) le degré de respect et d'application des dispositions des lois en vigueur et les raisons pour ou contre leur application ; et c) la mesure dans laquelle la loi contribue à l'exécution des procédures d'enregistrement de l'état civil existantes ou les entrave. Si les examens de la législation sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre, le secrétariat du Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil recommande que tout examen de ce type soit précédé d'un programme d'information à l'intention des différents acteurs à propos de l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil en général et d'une analyse globale des systèmes afférents d'un pays et des procédures opérationnelles qui y sont associées. Ces deux activités sont décrites ci-dessous.

10. *Programme d'information sur les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil.* L'enregistrement des faits d'état civil est par nature multisectoriel ; son bon fonctionnement requiert la participation d'un large éventail d'acteurs. Il est crucial que ces différents acteurs soient associés de très près à l'examen de la législation afin que cette

démarche soit globale et prenne bien en compte leurs différents points de vue. S'assurer de leur participation est également une stratégie cruciale pour garantir l'adhésion de tous à la procédure d'examen. Étant donné que ces différents acteurs sont susceptibles de n'être concernés que par certains aspects du système d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil dans leur travail quotidien, il est important d'organiser un programme d'information complet à ce propos avant d'entamer l'examen, afin que l'ensemble de ces acteurs aient une compréhension commune des objectifs du système dans son ensemble et qu'ils apprécient leur rôle essentiel dans la réalisation de ces objectifs. Ce programme d'information pourrait tirer parti de diverses ressources élaborées par l'ONU et d'autres parties prenantes. Des modules de formation spécifiques sont également disponibles pour étayer cet apprentissage, tels que les cours de niveau élémentaire et avancé sur l'enregistrement des faits d'état civil et les statistiques de l'état civil sur la plateforme d'apprentissage en ligne de la Banque mondiale.⁴

11. *Analyse globale du système d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil.* L'examen d'une loi sur l'enregistrement des faits d'état civil devrait idéalement être précédé d'un examen complet des performances du système d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil, comprenant notamment un examen des procédures d'enregistrement en vigueur et des procédures opérationnelles connexes. L'objectif d'un tel examen serait de faire ressortir les préoccupations ou les obstacles juridiques et non juridiques liés au système, ainsi que les préoccupations ou les obstacles spécifiques qui pourraient être surmontés grâce à des améliorations de la législation couvrant l'enregistrement des faits d'état civil. Le recensement de ces obstacles constituerait la principale contribution à la révision de la législation sur l'enregistrement civil. À un niveau plus global, l'objectif de l'examen complet initial serait de faire en sorte que la révision de la législation n'impose pas d'entraves supplémentaires au système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil, mais qu'elle soit plutôt adaptée pour rendre possible la mise en place des procédures déterminées comme idéales. Cela est d'autant plus important que la révision de la législation est un exercice occasionnel : hormis les règles et règlements qui peuvent être faciles à réviser, la révision d'un instrument juridique plus important peut prendre un temps considérable. Le *Cadre d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil* élaboré par la Commission économique pour l'Afrique et ses partenaires est un outil destiné à guider les pays dans la réalisation d'une analyse globale (de bout en bout) de leur système.

IV. Directives de l'ONU relatives au cadre législatif pour l'enregistrement des faits d'état civil, l'établissement des statistiques de l'état civil et la gestion de l'identité

12. La Division de statistique de l'ONU a été chargée d'élaborer le cadre méthodologique pour l'enregistrement des données d'état civil et les statistiques de l'état civil. Diverses normes, directives, principes et recommandations internationaux ont été élaborés et adoptés par la Commission de statistique du Conseil économique et social dans le cadre de ce mandat. La révision la plus récente des directives a été adoptée en 2014, sous la forme des *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.13.XVII.10).

13. Pour accompagner les *Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil*, la Division de statistique de l'ONU a récemment publié une version préliminaire

⁴ Cf. <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-basic-level-of-the-self-paced-format>.

d'un manuel intitulé « Directives relatives au cadre législatif pour l'enregistrement des faits d'état civil, l'établissement des statistiques de l'état civil et la gestion de l'identité ». ⁵ Ces directives comprennent six chapitres : deux chapitres d'introduction qui présentent les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité, suivis par des considérations générales sur l'importance de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité pour la réalisation des droits de l'homme ; un tour d'horizon de la grande diversité des modalités institutionnelles en vigueur dans divers pays du monde pour les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité, en accordant une attention particulière à la façon dont ces modalités peuvent encourager l'efficacité et l'efficience de ces systèmes ; des indications détaillées sur les éléments qui devraient être inclus dans les lois et règlements relatifs à l'enregistrement des faits d'état civil, à l'établissement des statistiques de l'état civil et à la gestion de l'identité ; des informations sur d'autres lois à même de conforter ces systèmes en fournissant des incitations qui contribueront à augmenter le taux d'enregistrement des actes d'état civil et des pièces d'identité et à améliorer la qualité des informations contenues dans les systèmes.

14. Ces directives peuvent s'avérer utiles pour mettre sur pied un cadre juridique solide et fondé sur les droits qui régira le système d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité en définissant des principes généraux ainsi qu'un exposé détaillé du cadre législatif essentiel pour la mise en œuvre des recommandations internationales, l'accent étant mis sur une approche globale et intégrée de l'enregistrement des faits d'état civil, de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité. Les principes et concepts présentés dans ces directives peuvent être adaptés à la culture, aux traditions et aux systèmes juridiques de tout pays, d'une manière compatible avec ses structures existantes et choisies. De plus, même si elles recommandent et présentent un cadre destiné avant tout à des systèmes intégrés d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité, les principes et concepts qu'elles contiennent peuvent également être utilisés et suivis par les pays qui ne disposent pas d'un système national de gestion de l'identité ou dans les pays dont les systèmes n'ont pas encore été numérisés.

15. Certes, les directives proposées présentent un cadre législatif qui facilite l'intégration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité, mais il n'est pas nécessaire pour un pays d'inclure l'ensemble de ces concepts dans un seul et même texte de loi. Les concepts des directives peuvent être appliqués et intégrés dans un ou plusieurs textes législatifs distincts, nouveaux ou existants, régissant le système d'enregistrement des faits d'état civil, le système d'établissement des statistiques de l'état civil ou le système de gestion de l'identité.

⁵ Disponible à l'adresse suivante : <https://unstats.un.org/unsd/envstats/questionnaire>.

V. Conclusion

16. Les pays sont invités à prendre acte des directives récemment publiées par l'ONU et concernant le cadre législatif de l'enregistrement des faits d'état civil, de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité. Les pays sont encouragés à examiner leurs propres lois en la matière et à déterminer si elles contribuent efficacement au bon fonctionnement de leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, d'établissement des statistiques de l'état civil et de gestion de l'identité. Dans le cadre de cet examen, les pays sont encouragés à réviser de fond en comble leur propre système d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, notamment eu égard aux procédures opérationnelles en vigueur, et à s'assurer que leur législation renforce et facilite les procédures et les opérations d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil. Les pays sont également encouragés à utiliser le *Cadre d'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil*.
