



AUC/CRMC4/2017/10

**Quatrième Conférence des ministres africains
chargés de l'enregistrement des faits d'état civil
Réunion de groupe d'experts
Nouakchott
4-8 décembre 2017**

Enregistrement des faits d'état civil en situation de conflit et d'urgence



APAI-CRVS
Pour que chacun soit visible en Afrique

Décennie du repositionnement
de l'enregistrement des faits
d'état civil et des statistiques
de l'état civil en Afrique
2017-2026



1. Introduction

1. En Afrique, il existe plusieurs types de situations d'urgence. Ainsi des situations d'urgence prolongées qui persistent même après la conclusion d'accords de paix (Corne de l'Afrique, République centrafricaine) ; des conflits qui affectent les pays voisins (la crise du bassin du lac Tchad) et des situations d'urgence concernant la santé publique, telles que l'épidémie de fièvre hémorragique Ebola et les calamités naturelles. Toutes ces situations influent sur l'aptitude d'un pays à s'acquitter de sa responsabilité d'aider et de protéger ses citoyens dans ces moments. Si l'essentiel de l'aide humanitaire est utilisée pour répondre aux besoins fondamentaux des populations (sécurité, santé et éducation), assurer les services d'état civil demeure une gageure dans les pays en situation d'urgence, ce qui a des conséquences à court et à long terme. En Afrique de l'Ouest seule, près de 750 000 personnes sont apatrides, en grande partie à cause du manque de services d'enregistrement des naissances¹. Dans la plupart des régions de l'Afrique, les systèmes de statistiques de mortalité sont soit inexistants soit défaillants et souvent caractérisés par une collecte non coordonnée et fragmentée de données provenant de diverses sources².

2. En dépit des tâches nombreuses et difficiles liées aux situations d'urgence et de conflit, il est extrêmement important de maintenir et de restaurer les services d'enregistrement de base si l'on veut réaliser les droits de l'homme, bâtir un État efficace, consolider la paix et assurer la bonne gouvernance. Comprendre les complexités entourant les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans de tels contextes demande un examen approfondi des expériences des pays en situation de conflit ou d'urgence, ou connaissant des circonstances particulières. Cet examen doit s'appuyer sur des résultats de recherche et des avis d'experts à l'échelle mondiale, mais surtout africaine. Élaborer des directives et des recommandations pourrait améliorer l'état de préparation d'un pays. De même, définir des stratégies clés d'atténuation des risques rendrait résilients les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement de statistiques de l'état civil dans de futures situations d'urgence et de conflit.

3. La séance de groupe parallèle sur « l'enregistrement des faits d'état civil dans les situations de conflit et d'urgence » répond à la recommandation faite à leur troisième Conférence par les ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, à l'effet de soutenir l'établissement de directives et de recommandations pour la tenue et la gestion de registres d'état civil et de statistiques de l'état civil dans les situations de conflit ou d'urgence, ainsi que dans des circonstances particulières, en s'inspirant de l'expérience de pays ayant connues de telles situations³.

¹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Apatridie en Afrique de l'Ouest* (2015). Disponible sur https://issuu.com/unhcrinwestafrica/docs/151124_lapatridie_en_afrique_de_lou.

² Commission économique pour l'Afrique, *Améliorer les statistiques de la mortalité en Afrique – stratégie technique 2015-2020* (Addis-Abeba, 2015-02).

³ Union africaine, *Déclaration de Yamoussoukro, troisième session de la Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil* (Yamoussoukro, 2015). Disponible sur http://apai-crvs.org/sites/default/files/public/Yamoussoukro%20Declaration_Fr.pdf.

II. Questions clés

4. En Afrique, nombre de situations d'urgence résultant de conflits et de calamités naturelles se sont produites ces dernières années et ont eu des conséquences désastreuses sur les populations. En 2016, près de 12 pays sur 24 en Afrique de l'Ouest et du Centre ont été touchés. Il s'agissait non seulement de conflits prolongés (comme en République centrafricaine et en République démocratique du Congo), mais aussi de nouvelles crises humanitaires (comme au nord du Nigéria et au Mali) ayant dépassé les frontières nationales et durement touché de nombreux pays voisins. La soudaine catastrophe naturelle qui a frappé la Sierra Leone en 2017 a fait plus de 500 morts et de 800 disparus⁴. En Afrique de l'Est et australe, la perturbation des systèmes étatiques au Burundi, en Somalie et au Soudan du Sud a nuit aux infrastructures de ces pays, entraînant des déplacements massifs de population. De même, la sécheresse et la famine dans la région de la corne de l'Afrique qui ont touché l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie et le Soudan du Sud ont eu un impact négatif sur la population, en particulier sur le bien-être des enfants.

5. Ces situations d'urgence entraînent des atteintes à nombre de droits des femmes et des enfants, notamment le droit à un nom et à une identité, qui fonde d'autres droits de la personne et du citoyen. Des données factuelles montrent que c'est au cours des migrations forcées que les gens – du moins ceux qui en possédaient effectivement au départ – perdent leurs documents juridiques. Des registres d'état civil mal ou insuffisamment archivés par les pouvoirs publics et le manque de moyens pour reconstruire rapidement les systèmes après une situation d'urgence constituent des problèmes de taille.

6. Presque toutes les situations d'urgence, comme les conflits armés, les catastrophes naturelles et d'origine humaine et les déplacements massifs de population, entraînent le dysfonctionnement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et, dans des cas extrêmes, leur effondrement total. Les certificats de naissance et de décès finissent par être perdus par des groupes de population exposés à des situations d'urgence, et des archives entières peuvent être détruites pendant ou après la crise. Dans nombre de situations de crise, les registres d'état civil ont aussi servi à traquer des groupes de population particuliers, en violation d'un des principes de l'enregistrement des faits d'état civil, qui est la confidentialité des dossiers individuels. De telles situations pourraient saper la confiance des individus dans leur gouvernement, car ceux-ci pourraient rechigner à enregistrer les faits d'état civil s'ils nourrissaient des soupçons sur l'usage qui est fait de l'information qui en découle.

7. Perdre leurs documents d'identité rend les personnes de plus en plus vulnérables en cas de situation d'urgence. Alors que les enfants dont la naissance n'est pas enregistrée risquent de devenir apatrides, les femmes et les filles risquent d'être exploitées et maltraitées. Une situation d'urgence peut entraver l'accès aux droits et aux services à court et à long terme. Le mariage des enfants pourrait devenir monnaie courante si la règle de droit échoue. Les personnes sans identité légale peuvent devenir victimes de groupes criminels et d'exploitation. Devenues vulnérables, elles voient se limiter leur possibilité de s'instruire, de travailler et de circuler librement lorsqu'elles retournent chez elles, en particulier lorsqu'elles ne possèdent pas de documents légaux (par exemple le certificat de naissance) pour prouver leur identité.

⁴ Linnea Van Wagenen et Peter-Bastian Halberg, "Sierra Leone: landslide and floods. Situation update No. 6" (Évaluation et coordination en cas de catastrophe, 25 août 2017). Disponible sur <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sierra%20Leone%20Sit%20Update%20no%206.pdf>.

8. Un autre problème créé par les situations de conflit et d'urgence est l'augmentation du nombre d'enfants non enregistrés, qui se trouvent bloqués par l'expiration des délais légaux ou perdus dans des procédures d'enregistrement tardives. Dans de telles situations, le système administratif n'est pas en mesure de consigner les faits d'état civil, lesquels restent par conséquent non enregistrés. À l'issue d'une situation d'urgence, les services d'état civil sont très sollicités qui peuvent ne pas bien fonctionner. Dans ces cas, ce sont les populations vulnérables (les pauvres, les enfants et les femmes), notamment les groupes vivant dans des zones difficiles d'accès, qui souffrent le plus.

9. À ce jour, même dans les pays stables, de nombreux systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil pâtissent d'une insuffisante prise en main par l'État, ainsi que d'un manque de coordination effective et d'intégration dans les systèmes plus larges de gouvernement. En situation d'urgence, il est encore plus difficile pour des services d'état civil souvent sous-financés et manquant de ressources de fournir des services de qualité à l'échelle souhaitée, en particulier pour les groupes de population vulnérables. Il arrive non seulement que les capacités de l'État soient insuffisantes, mais que la confiance et la collaboration entre l'État et sa population soient compromises.

10. Un pays en situation d'urgence est aux prises avec des difficultés multiples. Même dans ces circonstances, la tenue de registres d'état civil est vitale, car des personnes continuent de naître et d'autres de mourir. Des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil défaillants entravent la mise en œuvre des plans de développement nationaux et du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ils compromettent également le droit de l'individu à être reconnu et pris en compte dans la planification par son propre gouvernement ; son droit d'accès aux opportunités et aux services de base et son aptitude à réclamer ses droits ou à participer au processus de gouvernance. L'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil constituent des outils efficaces de construction de l'État, de paix et de bonne gouvernance. Le maintien ou le rétablissement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil exige une liaison efficace avec de solides mécanismes de coordination de l'assistance humanitaire, des investissements dans l'administration publique et la collaboration avec les organisations communautaires et de la société civile. Les situations d'urgence peuvent également être l'occasion de renforcer les systèmes étatiques en assurant la continuité de l'État pour lui permettre d'appuyer les investissements en faveur de l'accroissement des ressources humaines, le renforcement des capacités et la révision des méthodes de travail et déboucher ainsi sur des résultats à plus long terme⁵.

⁵ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Riposte du secteur de la protection de l'enfance à l'épidémie de maladie à virus Ebola : Évaluation des enseignements tirés (Dakar, 2016). Disponible sur https://resourcecentre.savethechildren.net/sites/default/files/documents/version_finale_enseignements_tires_de_l_a_riposte_ebola_jan_2017.pdf.

III. Questions à examiner

A. Prévenir la détérioration des systèmes d'état civil dans les situations d'urgence et y faire face

11. Les systèmes d'état civil peuvent tomber en déclin dans des situations de conflit ou en cas de calamités d'origine naturelle ou humaine. Dans certains cas, les situations d'urgence sont circonscrites dans quelques districts ou circonscriptions administratives inférieures, alors que dans d'autres, elles peuvent affecter un pays dans son ensemble. Elles s'étendent souvent au-delà des frontières nationales pour toucher les pays voisins. Il est essentiel de renforcer la résilience des systèmes d'état civil afin que les perturbations résultant de ces situations ne les rendent pas inopérants. Les questions suivantes sont à examiner et à discuter :

a) Quels sont les groupes les plus touchés ? Dans quelle mesure des systèmes d'enregistrement d'état civil et de statistiques de l'état civil résilients peuvent-ils les protéger ?

b) Comment améliorer la résilience de ces systèmes dans le contexte d'États fragiles et de pays confrontés à des situations d'urgence ? Proposer des stratégies clés d'atténuation.

c) Que peuvent faire les pays confrontés à des situations d'urgence pour assurer la sécurité des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et la confidentialité des informations recueillies lors de l'enregistrement des faits d'état civil ?

d) Quels mécanismes de collaboration les principales parties prenantes devraient-elles utiliser pour améliorer la coordination des actions à l'appui du rétablissement et du maintien des systèmes d'état civil dans les situations d'urgence ?

e) Dans quelle mesure les innovations et les nouvelles technologies peuvent-elles renforcer la résilience des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil ?

f) Quelles fonctions de gouvernement font-elles défaut ? Quelles politiques mettre en place ?

B. Durabilité des actions

12. Outre des cadres juridiques clairs, la direction et la prise en main du processus par les pays sont essentielles au bon fonctionnement d'un système d'enregistrement des faits d'état civil. Pour faire fonctionner le système dans des situations de conflit, les pays pourraient avoir besoin d'appui technique et devoir mobiliser des financements dans le cadre de l'aide au développement afin de combler des déficits budgétaires à court et à moyen terme. Les questions suivantes sont à examiner et à discuter :

a) Dans quelle mesure les gouvernements peuvent-ils maintenir leur rôle et leur direction dans la réalisation des droits de l'homme et dans les efforts déployés pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 et les plans de développement nationaux dans le contexte d'une situation d'urgence et dans des cas où les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil en place sont confrontés à des problèmes ?

b) Quels rôles les partenaires de développement, les organisations de la société civile et d'autres ont-ils à jouer dans l'appui apporté aux pays confrontés à des situations d'urgence et dans la reconstruction du système d'état civil d'un pays pendant un conflit et dans les périodes consécutives à des conflits ?

c) Comment améliorer les finances, les capacités, les structures, la technologie et les autres facteurs essentiels au bon fonctionnement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, dans des cas où les situations d'urgence exacerbent la défaillance de ces systèmes ?

d) Que peuvent apprendre les pays d'Afrique de ceux d'autres régions ayant réussi à rétablir les systèmes et services d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil pendant et après des situations d'urgence ?
