

PROPOSITION DE LOI-CADRE

Relative à l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances
ainsi qu'à la reconnaissance juridique des enfants sans identité

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Environ 250 millions d'enfants de moins de cinq ans vivent aujourd'hui dans le monde sans identité.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, avec son cadre stratégique 2019-2022, s'engage pour faire de l'espace francophone, le 1^{er} espace mondial à « zéro enfant sans identité ».

En effet, l'enregistrement des naissances et la délivrance d'un document attestant de la naissance sont des droits fondamentaux, nécessaires pour faire de l'individu un sujet de droit.

L'absence d'état civil est un handicap pour toutes les étapes de la vie et expose davantage à l'exclusion, la discrimination, la violence, l'exploitation et les trafics en tous genres.

Tout comme, elle ne permet pas aux Etats d'établir, faute de suivi, des registres fiables, des politiques planifiées dans les différents domaines : éducation, santé, logement, emploi etc. En terme de démocratie, la mise en œuvre et le suivi des registres d'Etat civil (naissances et décès) permettent l'établissement de listes électorales incontestables. Or, la question de la fiabilité des listes électorales est souvent l'objet de contentieux électoraux.

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Berne en juillet 2015, a adopté, sur proposition de sa Commission des affaires parlementaires, une résolution afin d'encourager et de sensibiliser tous les parlements francophones sur le sujet. Parallèlement, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et les réseaux institutionnels francophones, en particulier l'Association du notariat francophone (ANF), ont également conduit, ces dernières années, des actions de sensibilisation sur les problématiques liées aux « enfants sans identité ».

D'un point de vue juridique, l'identité d'un individu est celle que lui donne la société dans laquelle il vit. En l'absence d'une identité juridique, la personne demeure inexistante officiellement et dépourvue de ses droits fondamentaux : le droit à la santé, au travail, à la propriété privée ou encore le droit de vote sont alors bafoués. Ce dernier est d'autant plus important pour nos parlements car il est le fondement d'une société démocratique.

Afin de résoudre ce problème, certaines lois et conventions ont été adoptées :

D'abord, la **Déclaration universelle des droits de l'Homme** du 10 décembre 1948 qui, en son article 6, consacre pour tout individu « *le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique* » ;

Deuxièmement, le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** du 16 décembre 1966 qui, en son article 24, paragraphe 2, prévoit que « *tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom* ».

Enfin, la **Convention internationale relative aux droits de l'enfant** du 20 novembre 1989 qui, en ses articles 7 et 8, précise que « *l'enfant a le droit à un nom dès la naissance, il doit acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, il doit connaître ses parents et être élevé par eux* ».

A partir des années 2000, des progrès incontestables ont pu être réalisés, en augmentant, par exemple, le taux d'enregistrement des naissances de 10%, à l'échelle mondiale. Toutefois, plusieurs obstacles demeurent : le coût d'enregistrement et de délivrance des documents d'état civil ou encore la complexité des procédures et l'éloignement des centres administratifs peuvent être dissuasifs ; de plus, parfois la population considère que l'enregistrement des enfants n'est qu'une formalité juridique. A cet égard, les nouvelles technologies, en particulier par le développement d'applications dédiées sur téléphones mobiles, constituent l'une des solutions possibles. En effet, par la diversité des méthodes disponibles, **il est aujourd'hui possible d'éradiquer le fléau des enfants sans identité et les parlementaires francophones ont un rôle essentiel pour réaliser cet objectif.**

La présente proposition de loi-cadre a pour but de mettre à disposition des parlements francophones qui le souhaitent, un outil indicatif, adaptable selon les pays, pour créer ou améliorer leur cadre législatif en vue de reconnaître juridiquement des enfants sans identité et de développer un **enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances.**

L'article 1^{er} porte sur l'enregistrement obligatoire des naissances, en application de l'article 66 du Manuel des Nations Unies, portant systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil - Elaboration d'un cadre juridique, élaboré à New York en 2000.

L'article 2 consolide la procédure d'enregistrement des naissances afin d'établir un état civil fiable. Il est primordial que ce service soit public et ouvert à tous, sans discriminations, afin d'en assurer l'accessibilité pour l'ensemble de la population. Le droit d'enregistrement est le premier des droits civils parce qu'il atteste de l'existence et de l'identité d'un enfant. Sans enregistrement, l'enfant n'a pas d'existence officielle.

L'article souligne également la nécessité de délivrer des actes civils au moment de l'enregistrement des naissances, afin de fournir un document officiel attestant de cette existence. Ces actes doivent être gratuits, publics et universels. Le caractère « gratuit » est important pour éviter que les populations les plus pauvres ne soient dissuadées d'enregistrer leurs enfants pour une question de coût. Le caractère « public » garantit l'absence de privatisation d'une compétence régalienne de chaque Etat. Le caractère « universel » assure l'équilibre de traitement quant à l'enregistrement des naissances de tous les enfants sur le territoire de l'Etat.

L'article 3 prévoit la mise en place de structures d'accueil adaptées sur tout le territoire d'un Etat en fournissant des moyens humains, techniques et financiers. Ceci afin d'avoir un nombre suffisant et une répartition géographique adéquate d'agents de l'administration qui puissent bénéficier des outils techniques nécessaires à une procédure d'enregistrement efficace.

L'article 4 crée une institution publique unique ayant pour but de recueillir et conserver toutes les informations figurant sur les registres et les actes de naissance, qui comportent, en général, « *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* », selon les termes de l'article 70 du Manuel de l'ONU précité.

S'agissant des données à caractère personnel, il est primordial que l'institution puisse assurer la protection et la conservation des actes de naissance.

L'article 5 conçoit l'organisation de campagnes de sensibilisation et d'enregistrement afin de combler le manque d'information sur les procédures d'enregistrement des naissances dans toutes les couches de la population. Une collaboration avec des acteurs internationaux et de la société civile est encouragée.

L'article 6 établit un suivi réel des principaux indicateurs liés à l'enregistrement des naissances, afin de permettre à l'Etat d'acquérir une meilleure connaissance et une meilleure fiabilité des données démographiques.

L'article 7 précise les modalités d'évaluation de cette politique publique avec, chaque année, la présentation au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'enregistrement des naissances, suivi d'un débat en séance publique.

L'article 8 fixe les modalités d'entrée en vigueur et d'application de ladite loi-cadre.

PROPOSITION DE LOI-CADRE

Vu l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948,

Vu l'article 24, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966,

Vu les articles 7 et 8 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989,

Vu la résolution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie sur « les enfants sans identité », adoptée à Berne le 10 juillet 2015,

Il est décidé ce qu'il suit :

Article 1er

Les naissances de tous les enfants nés vivants doivent être enregistrées.

Article 2

L'Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires afin de favoriser l'établissement d'un état civil public et ouvert à tous sans discriminations, à travers l'enregistrement systématique des naissances et la délivrance d'actes d'état civil obligatoires, gratuits et publics.

Article 3

Des structures d'accueil accessibles sont désignées pour la prise en charge de l'enregistrement des naissances, sur l'ensemble du territoire concerné.

1° Les structures d'accueil doivent disposer de ressources humaines, techniques et financières suffisantes.

2° Les structures d'accueil prévoient le déploiement des agents d'administration dans les centres le plus isolés et dans les zones particulièrement éloignées des bassins urbains.

Article 4

Une institution publique unique est désignée afin d'assurer la mise en place d'un registre d'état central.

1° Cette institution doit être en mesure de conserver les informations collectées de façon sécurisée et de préserver la confidentialité des données à caractère personnel.

2° Elle doit également prendre toutes mesures nécessaires afin de sauvegarder le registre central en toutes circonstances.

Article 5

Des campagnes de sensibilisation et d'enregistrement sont organisées.

1° Ces actions d'information et de renforcement des liaisons entre les autorités centrales et les citoyens seront mises en place notamment auprès des populations rurales, pauvres, vulnérables, réfugiées ou en situation de conflit.

2° Ces actions peuvent, à cette fin, s'appuyer sur le concours des acteurs internationaux concernés ou d'organisations de la société civile.

Article 6

Le Gouvernement établit un recueil statistique annuel précis sur ce sujet, selon des modalités prévues par un décret d'application.

Article 7

Le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport sur l'évolution de l'enregistrement des naissances, qui donne lieu à un débat en séance publique.

Article 8

La présente loi entre en vigueur dès sa promulgation. Les modalités d'application sont fixées par décret dans les six mois suivant cette entrée en vigueur.
