



Atelier parlementaire sur le droit à l'identité et à la protection : promouvoir l'enregistrement universel des naissances en Amérique latine et dans les Caraïbes

Réunion régionale organisée par l'Union interparlementaire (UIP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) au Congrès de la République du Pérou

LIMA (PÉROU), les 7 - 8 JUIN 2013

Nous, parlementaires de 17 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, participant au présent Atelier régional à Lima (Pérou), les 7 et 8 juin 2013, pour débattre de ce que peuvent faire les parlementaires pour garantir le droit des enfants à l'identité,

réaffirmant les obligations énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, ainsi que dans les conclusions et recommandations des première et deuxième Conférences sur le droit à l'identité et à l'enregistrement universel des naissances, tenues respectivement au Paraguay en 2007 et au Panama en 2011,

faisant nôtres les préoccupations relatives aux personnes non enregistrées qui n'ont aucun accès aux prestations sociales et ne peuvent jouir de la totalité de leurs droits, en particulier les enfants,

prenant acte des progrès accomplis dans la région ces dernières années en matière d'enregistrement des naissances,

conformément aux objectifs visés par les travaux du présent atelier, les participants ont débattu des points suivants : *Informations générales sur l'enregistrement des naissances dans la région; La perspective égalitaire; Obstacles à l'enregistrement des naissances; Le rôle du Parlement dans la promotion de l'enregistrement des naissances; et Promouvoir l'enregistrement des naissances dans le cadre d'un programme général de protection et de développement de l'enfant*, et en tirent les conclusions et recommandations ci-après.

Conclusions

1. L'inscription aux registres civils de l'Etat garantit le droit à l'identité ainsi que la reconnaissance et la jouissance des droits fondamentaux et prestations dont toute personne doit pouvoir bénéficier.
2. Certains groupes vulnérables au nombre desquels les apatrides, les peuples autochtones, les personnes d'ascendance africaine, les personnes handicapées, les migrants et les enfants de parents privés de liberté, sont traditionnellement en butte à une discrimination.
3. Deux cents millions d'enfants de moins de 5 ans n'ont pas d'identité. Sur le continent américain, chaque année, 1,3 million de naissances ne sont pas enregistrées et 6,5 millions d'enfants n'ont pas de certificat de naissance.
4. Le non-enregistrement des enfants de 1 à 5 ans est passé de 18 % à 7 %, principalement grâce aux efforts remarquables des Etats.
5. Il faut améliorer progressivement ces chiffres, sachant que 11 % des enfants de moins de 5 ans vivant en zone rurale ne sont toujours pas enregistrés.
6. Le sous-enregistrement concerne principalement les lieux où les naissances n'ont pas lieu à l'hôpital.
7. Pour les enfants, le fait de ne pas être enregistrés signifie qu'ils sont exposés à l'exploitation par le travail, aux arrestations et à la traite, entre autres violations de leurs droits fondamentaux.

8. La standardisation des politiques publiques en matière d'enregistrement écarte la diversité.
9. Les systèmes d'enregistrement sont défectueux faute de politiques nationales assorties d'un cadre juridique et d'informations suffisantes, mais aussi en raison des inégalités institutionnelles et des restrictions budgétaires.
10. Les registres civils d'identité sont des indicateurs utiles pour mesurer l'efficacité de l'Etat en général et des organismes compétents en particulier.
11. Le pouvoir législatif doit s'orienter vers la création de nouveaux mécanismes et la coopération interparlementaire pour trouver des solutions en matière d'inscription des naissances.

Recommandations

1. Garantir, dans toute la mesure possible, le droit de toute personne à ce que sa naissance soit dûment inscrite dans les registres civils de l'Etat, conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.
2. Prendre toutes les mesures nécessaires au vu de l'engagement pris aux conférences du Paraguay et du Panama et donner la priorité aux personnes les plus marginalisées et les plus vulnérables pour remédier aux inégalités traditionnelles en matière d'inscription des naissances.
3. Intégrer une perspective égalitaire dans l'inscription des naissances et prêter une attention particulière aux peuples autochtones, aux personnes d'ascendance africaine, aux personnes handicapées, aux migrants et aux enfants de personnes privées de liberté.
4. S'intéresser en particulier aux 11 % d'enfants de moins de 5 ans vivant en zone rurale qui ne sont pas encore enregistrés.
5. Envisager la possibilité d'adhérer à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, ou de les ratifier, selon le cas, et d'adopter des lois nationales définissant les procédures d'établissement de l'apatridie et visant à protéger les apatrides.
6. Revoir les lois sur la nationalité en vue de prévenir et de réduire les cas d'apatridie et de remédier aux éventuelles contradictions avec les normes et principes du droit international.
7. Etudier la situation des personnes faisant partie de peuples autochtones afin que les registres permettent, si elles le souhaitent, que soit indiquée leur appartenance ethnique.
8. Former et sensibiliser les agents de l'état civil.
9. Assortir les politiques nationales de cadres juridiques adaptés visant à remédier aux inégalités institutionnelles et aux restrictions budgétaires.
10. Associer les autorités et les secteurs de l'éducation et de la santé au travail d'inscription au registre civil. Promouvoir la collaboration avec les chefs communautaires et les sages-femmes.
11. Lever les obstacles juridiques à l'enregistrement en temps opportun, tels que le manque de temps, les sanctions économiques et les critères de filiation.
12. Orienter la politique législative sur la mise en place de nouveaux mécanismes et la coopération interparlementaire pour trouver des solutions en matière d'enregistrement des enfants et garantir le droit à l'identité.
13. Associer l'UNICEF et l'UIP aux travaux de mise en œuvre et de suivi des politiques législatives.

Suggestion subordonnée à validation de la plénière : proposer l'année 2013-2014 comme année de l'enregistrement universel afin d'accélérer la réalisation de l'objectif fixé pour 2015.

ANNEXE I

Rapport de l'Atelier parlementaire sur le droit à l'identité et à la protection : promouvoir l'enregistrement universel des naissances en Amérique latine et dans les Caraïbes

Réunion régionale organisée par l'Union interparlementaire (UIP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) au Congrès de la République du Pérou

LIMA (PEROU) 7 et 8 JUIN 2013

1. Informations générales sur l'enregistrement des naissances dans la région

Le droit de toute personne à ce que sa naissance soit dûment inscrite dans les registres de l'Etat est un élément sine qua non à la réalisation des droits de l'homme. Il s'ensuit que différents traités internationaux de protection des droits de l'homme reconnaissent ce droit, qui a pour corollaire l'obligation internationale pour les Etats de le respecter. Ainsi, l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît le droit des enfants d'être enregistrés dès leur naissance. Cette obligation est aussi prévue par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans le cas du continent américain, cette obligation découle de l'article 3 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qui reconnaît le droit à la personnalité juridique. Evidemment, cette obligation doit être assortie de la prise en compte des différentes formes de vulnérabilité pour mettre fin aux inégalités dont certains groupes (les peuples autochtones, les enfants migrants et les mères) continuent à faire l'objet en matière d'inscription dans les registres civils de l'Etat. Il ne faut pas oublier qu'un enfant qui n'est pas inscrit au registre civil de l'Etat n'a pas d'existence légale pour l'Etat et est donc plus exposé aux mauvais traitements, aux sévices et à l'exploitation.

De par le monde, 200 millions d'enfants de moins de cinq ans ne sont pas inscrits au registre civil. Dans un pays en développement sur quatre, 15 % des naissances ne sont pas enregistrées, l'Asie et l'Afrique étant les régions les plus touchées par ce phénomène. Sur le continent américain, ce sont chaque année 1,3 million de naissances qui ne sont pas enregistrées et 6,5 millions d'enfants qui n'ont pas de certificat de naissance. Ces chiffres varient d'un pays à l'autre. Le taux de sous-enregistrement aux Etats-Unis, au Canada, au Chili et en Uruguay est en effet inférieur à 2 %, alors que dans certains pays d'Amérique centrale, il se situe entre 8 et 12 % et qu'au Nicaragua et en Haïti, il atteint même les 20 % à 30 %.

Si ce tableau peut paraître désolant à première vue, l'UNICEF a constaté que le taux moyen de sous-enregistrement des enfants de 1 à 5 ans, de 18 % en 2000, n'était plus que de 7 % aujourd'hui, grâce principalement aux efforts remarquables déployés par les Etats, et notamment à des campagnes d'enregistrement menées dans les lieux les plus sensibles de la région. Ces chiffres qui sont donc a priori encourageants demandent néanmoins à être encore améliorés progressivement, puisque dans les zones rurales, 11 % des enfants de moins de 5 ans ne sont toujours pas enregistrés. En 2008, un grand pas en avant a été fait pour l'enregistrement universel et gratuit des naissances, en temps voulu, les Etats s'étant engagés à réduire leur taux de sous-enregistrement à l'horizon 2015. Cet engagement a été validé en 2011, avec la Conférence du Panama, où l'accent a été mis sur les personnes les plus marginalisées et les plus vulnérables.

2. La perspective égalitaire

Il est indispensable que les Etats protègent en particulier les groupes vulnérables. Cela suppose d'ajouter une perspective égalitaire dans l'enregistrement des naissances. En effet, l'un des grands problèmes qui se pose avec les registres civils est la

« standardisation » des politiques publiques, ce qui signifie qu'à telle ou telle obligation répond une seule façon de procéder. Il a été prouvé qu'il était parfois difficile pour le personnel des services d'état civil d'enregistrer les naissances faute de pouvoir tenir compte des cas particuliers. Il s'ensuit un retard dans l'enregistrement des naissances et, par conséquent, dans la reconnaissance par l'Etat des droits des personnes concernées.

Il existe un problème analogue dans le cas des apatrides, qui sont généralement très vulnérables du fait que leur situation particulière n'est pas reconnue. Or, cette situation s'aggrave dans différents cas : pour les migrants ne pouvant apporter la preuve de leur nationalité d'origine, pour les personnes nées en zone frontalière et non enregistrées, pour celles qui appartiennent à des groupes nomades ou semi-nomades circulant à l'intérieur des frontières nationales, et pour les personnes qui ont des liens de nationalité avec des Etats étrangers. Afin d'éviter ce problème, la réunion recommande que les Etats souscrivent à la Convention de 1954 sur le statut des apatrides, ainsi qu'à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le but est d'abord d'éviter que quiconque ne soit déchu de sa nationalité.

Enfin, la standardisation des méthodes de travail de l'administration pose également problème pour les peuples autochtones, en particulier dans la mesure où dans certains pays, l'administration n'emploie qu'une langue, alors que d'autres langues sont reconnues, et sont parfois même des langues officielles. Autre élément, les registres civils de l'Etat ne précisent pas l'appartenance à telle ou telle ethnie – ce qui devrait être laissé au choix des intéressés.

3. Obstacles à l'enregistrement des naissances

Quiconque n'est pas enregistré risque de ne pas pouvoir bénéficier des prestations sociales et de se voir nier ses droits. Pour les enfants, le non-enregistrement est synonyme de risque d'exploitation par le travail, d'arrestation et de traite. Dans bien des cas, ces enfants peuvent être scolarisés, mais ne peuvent pas recevoir leur diplôme. Pourtant, il serait possible de remédier à ces problèmes, principalement par la formation et la sensibilisation, mais de tels programmes nécessitent des moyens budgétaires, ce qui veut dire qu'ils doivent être prévus par les politiques publiques.

Si les systèmes d'enregistrement sont défectueux, c'est d'abord parce qu'il n'y a pas de politiques nationales assorties de cadres juridiques adaptés et d'information, et parce qu'il y a des inégalités institutionnelles. Les Etats doivent tenir compte du fait que les registres civils d'identité sont des indicateurs de qualité pour mesurer l'efficacité de l'Etat en général et celle des différents organismes en particulier. Il convient donc que les Etats offrent un cadre rassurant et assurent la présence d'un(e) assistant(e) social(e) pour accompagner les personnes qui en ont besoin aux services d'enregistrement et les aider à remplir les formalités. On note fréquemment que des enfants quittent la maternité sans avoir été enregistrés, alors même qu'il y a un service d'enregistrement des naissances sur place. La situation est d'autant plus compliquée dans les régions frontalières, parce que la population n'a pas de culture de l'enregistrement, étant entendu que si les parents n'ont pas de papiers, il est fort probable qu'il en ira de même pour les enfants, nul n'en voyant l'utilité.

Les modalités d'inscription au registre civil doivent permettre aux mères de déclarer leur enfant immédiatement après sa naissance. Cela suppose d'impliquer les autorités du Ministère de la santé, l'ensemble du personnel hospitalier et les agents de l'état civil, avant tout dans un souci d'accompagnement. Par ailleurs, il importe de lever la limitation dans le temps imposée aux parents pour déclarer leurs enfants, et de revoir les lois qui prévoient des sanctions ou des amendes en cas d'enregistrement tardif. Il est important de ne pas ériger en infraction les erreurs qui peuvent figurer sur les actes de naissance, afin que leur rectification soit d'ordre purement administratif et ne crée pas un obstacle supplémentaire.

La réglementation doit garantir la non-discrimination des minorités et ne pas encourager non plus la discrimination fondée sur le statut social ou la naissance. Il faut aussi tenir compte du fait que le sous-enregistrement est plus marqué dans les lieux où les naissances se font hors milieu hospitalier, ce qui signifie qu'il faut encourager la collaboration avec les chefs communautaires et les sages-femmes, lesquelles devraient bénéficier de la même formation que le personnel hospitalier et disposer des informations nécessaires, de façon qu'au moment d'accoucher leurs patientes, elles sachent où se trouvent les hôpitaux les plus proches qui disposent d'un service d'enregistrement des naissances.

Mais il y a aussi d'autres obstacles à l'enregistrement des enfants : a) sur le plan culturel – certaines mères refusent d'enregistrer leur enfant parce que le père est absent; b) sur le plan administratif – les parents pensent qu'il faut régler les frais d'hôpital pour déclarer l'enfant; c) sur le plan juridique – dans bien des cas, les parents n'ont pas eux-mêmes de certificat de naissance ni autre papier d'identité. La lutte contre le sous-enregistrement des naissances exige donc de la volonté politique, du leadership et des fonds publics. Et il faut savoir que le non-enregistrement a des conséquences irrémédiables pour les enfants, alors que l'enregistrement garantit le respect de tous leurs droits.

Les défaillances du registre civil ont quatre origines : l'absence de cadre juridique; les inégalités institutionnelles; le manque d'information; et l'absence de politiques nationales. A ces défaillances, s'ajoutent les obstacles que rencontrent les citoyens : formalités compliquées, problèmes économiques et barrières culturelles, comme celle de la langue. En effet, sans les moyens budgétaires nécessaires, la mise en œuvre de politiques publiques n'est qu'un vœu pieux. Il importe donc que les Etats veillent à l'exactitude des certificats, qu'ils fournissent les informations nécessaires à l'établissement de statistiques démographiques et qu'ils veillent à l'établissement de l'identité, qu'ils renforcent la capacité institutionnelle et les infrastructures, et qu'ils améliorent la transmission des informations et le fonctionnement de l'administration pour que le registre civil réponde aux besoins. A titre d'exemple, l'OEA préconise de délivrer des cartes nationales d'identité et de corriger les erreurs qui peuvent figurer dans les documents d'identité.

4. Le rôle du Parlement dans l'enregistrement des naissances

Le Parlement rencontre régulièrement des obstacles dans le domaine législatif, en particulier en matière pénale, dans la mesure où l'absence de statistiques claires sur les enfants ne permet pas de mesurer les maux qui leur sont infligés.

Pour l'avenir, il faut que le pouvoir législatif oriente ses efforts sur la création de mécanismes et la coopération interparlementaire afin de trouver des solutions pour l'enregistrement des enfants. Il serait utile de constituer des groupes de travail pour évaluer le travail parlementaire dans ce domaine. Il faudrait que l'UNICEF et l'UIP élaborent des mécanismes en ce sens.

C'est au Congrès qu'il appartient d'adopter des lois efficaces pour que soient enregistrés non seulement les adultes en âge de voter, mais aussi les enfants. De la qualité des lois dépend la prévention des fléaux tels que le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage sexuel, qui prospèrent lorsque le droit à l'identité n'est pas respecté.

5. Promouvoir l'enregistrement des naissances dans le cadre d'un programme général de protection et de développement de l'enfant

Faute de pouvoir mener à bien des programmes d'assistance s'adressant au plus grand nombre à cause du sous-enregistrement des naissances, le développement et la protection des enfants ne peuvent être assurés. L'inscription au registre civil est donc une condition

sine qua non à l'exercice des droits, surtout dans le cas des peuples autochtones et des personnes qui ont été victimes de différentes situations, parmi lesquelles les conflits armés.

L'UNICEF doit jouer un rôle de premier plan dans la promotion de politiques publiques axées sur l'enregistrement des naissances. Néanmoins, c'est aux Etats et aux citoyens qu'il appartient d'instituer les mécanismes nécessaires pour garantir les droits de l'enfant.