

Les enfants fantômes

Laurent FRITSCH, Notaire à Marseille, Représentant de l'Association du Notariat Francophone (ANF)

Je vous remercie pour ces mots d'introduction très sympathiques.

La chaleur de votre accueil me touche d'autant plus que j'ai hanté il y a bien longtemps, au siècle dernier (!), les bancs de cette université et les traboules de cette belle ville de Lyon.

Je m'y sens finalement un peu chez moi et partager ici, avec vous tous, ce point d'étape sur les enfants fantômes, ce sujet qui tient particulièrement à cœur au notariat francophone que je représente, prends un sens tout particulier.

En deux mots, l'Association du Notariat Francophone a été créée en 1992 et compte aujourd'hui 28 pays membres.

Elle n'a pas seulement pour projet de renforcer le notariat à travers le monde (formation, partage de bonnes pratiques, coopération), mais par-dessus tout de défendre un système de droit qui fonde l'identité et la culture juridique de ses notariats membres, et de leurs États. Un droit continental dont le notaire est la pierre angulaire.

L'ANF intervient dans de nombreux domaines, parmi lesquels le titrement foncier ou, et c'est ce qui nous réunit ici, l'état civil. Mais les deux sont finalement très intimement liés.

Pourquoi ce terme des « enfants fantômes » ...

Ce sont des enfants sans identité.

Ce sont des enfants qui, bien qu'ayant été très souvent déclarés à la naissance, n'ont pas été enregistrés, ensuite, dans les délais requis, auprès de l'état civil de leur pays. Ils n'ont donc pas d'acte de naissance.

Ils n'ont pas d'existence juridique.

Ce sont des ombres sans droits qui se comptent non par milliers, mais par millions de par le monde.

Il y a une dizaine d'années, lorsque le notariat a commencé à mener des actions sur cette thématique, il y avait à travers le monde, selon les chiffres de la banque mondiale, environ un milliard d'enfants, de femmes et d'hommes qui n'avaient pas d'acte de naissance.

Soit à l'époque environ 1/7^{ème} de la population mondiale !

Parmi lesquels au moins 250 millions d'enfants de moins de 5 ans. Sachant bien entendu que quantifier un tel phénomène relève de la gageure. Comment quantifier ce qui par définition n'existe pas ?

A l'époque, la directrice générale de la Banque Mondiale, Mme Kristalina GEORGIEVA estimait quant à elle que leur nombre était probablement plus proche de 500 millions.

Si le nombre paraît absolument considérable, monumental, la situation a en réalité évolué dans le bon sens depuis ces cinq dernières années puisqu'aujourd'hui seulement 2 enfants de moins

de cinq ans sur 10 n'ont pas d'existence officielle, ce qui représente environ 150 millions d'enfants.

Ce phénomène concerne le monde entier et même, contrairement à ce qu'on pense souvent, l'Europe, voire et c'est sans doute surprenant pour vous, la France ! (Mayotte)

Aujourd'hui, l'Amérique latine, les Caraïbes, l'Asie de l'Est et du Sud-Est atteignent des taux d'enregistrement proches de 95% grâce à :

- une extension des services d'enregistrement,
- une suppression des frais associés à la démarche administrative
- et à des échanges plus clairs entre les administrations et les systèmes de santé, de protection sociale ou d'éducation.

En Asie centrale et en Asie du Sud, environ 74% des enfants sont également enregistrés.

Mais en Afrique subsaharienne, quasiment la moitié des enfants de moins de cinq ans n'ont pas d'existence légale ce qui représente environ 90 millions d'enfants.

On le voit bien, les progrès divergent en fonction des pays et des régions.

L'Afrique australe et l'Afrique de l'Ouest ont fait des progrès considérables depuis les 10 dernières années et affichent des taux d'enregistrements variant de 63 à 88 % selon l'Unicef, pour tomber à environ 40 % au centre et à l'Est de l'Afrique.

L'effort à fournir est d'autant plus crucial que la population africaine est jeune et grandissante. Si rien n'est fait, plus de 100 millions d'enfants seront invisibles aux yeux de la loi d'ici 2030 en Afrique.

L'absence d'enregistrement à l'état civil relève de réalités finalement aussi multiples qu'il existe d'États.

- Cela peut être la simple négligence des parents
- Un manque d'information ou de formation au niveau des relais locaux
- L'éloignement du centre administratif d'enregistrement
- Le délai d'enregistrement trop réduit (dans certains pays 3 jours) (temps pour aller à la mairie)
- Le coût de l'enregistrement (gratuit dans certains pays et payant dans d'autres). Ainsi, par exemple, l'enregistrement est gratuit en Côte d'Ivoire s'il est effectué dans les 3 mois de l'accouchement, conformément à l'article 41 de la loi sur l'état civil du 19 novembre 2018. Si l'enregistrement n'a pas été fait dans le délai légal, la procédure d'obtention d'un jugement supplétif sera payante. Dans certains États, des audiences foraines sont organisées à cette fin.
- Un problème d'organisation administrative (par exemple, les heures d'ouverture des mairies aléatoires etc.)
- Une volonté politique associée souvent à un enjeu financier, positif ou négatif (non comptabilisation des naissances pour obtenir des aides en matière de limitation des naissances ; politiques natalistes autoritaires provoquant des taux de déclarations souvent inférieurs à 30 % et quelquefois proches de 0% ; volonté de ne pas mobiliser des fonds publics pour développer les infrastructures nécessaires à la population et de les affecter à d'autres projets)

- Cela peut être également des motifs religieux, culturels et culturels (pays musulman ou catholiques : déclaration auprès de l’iman ou du prêtre, mais pas à la mairie).

Les conséquences sont nombreuses :

- Au niveau de l’individu :
 - Lorsqu’il est enfant :
 - Il n’a pas accès à ses droits. Pourtant la convention internationale des droits de l’enfant (adoptée par les Nations Unies le 20 novembre 1989 – il y a quand même plus de 35 ans) définit dans ses articles 7 et 8 le droit fondamental de tout enfant à être enregistré à sa naissance, d’avoir un nom et une nationalité.
 - Il ne peut bien souvent pas poursuivre sa scolarité après le CM2. Il n’a donc plus accès, très tôt, au système éducatif. Dans la mesure où il ne dispose d’aucun document prouvant son âge on pourra le faire travailler dans le secteur informel, alors que ses camarades poursuivront leurs études.
 - Il n’aura bien entendu pas accès au système de santé et de protection sociale.
 - De façon encore plus dramatique, n’ayant pas d’existence juridique ces enfants deviennent les proies idéales de tous les trafics mafieux, sexuels, militaires ou terroristes.
 - Une fois adulte :
 - Il n’aura pas accès au droit de vote.
 - À la propriété (par exemple, encombrement des tribunaux – incidence sur la propriété).
 - A la justice.
 - Plus dramatique encore, il perpétuera cette injustice car ses propres enfants ne pourront le plus souvent pas eux-mêmes être enregistrés à leur naissance, faute de pouvoir prouver leurs origines.
- Au niveau du pays :

Un pays sans état civil ou dont l’état civil est déficient ne peut pas :

- Dénombrer sa population
- Il ne peut bien entendu déterminer sa répartition.

Il devient alors impossible d'anticiper ou de mettre en place des politiques publiques adaptées : création d'écoles primaires, d'hôpitaux, ...

Vous me direz, mais pourquoi donc des notaires se sont-ils intéressés aux enfants sans identité ? Au-delà de leur détresse qui nous touche tous, sans doute pour au moins deux raisons.

- La première est liée à la qualité d'officier public du notaire, habilité par l'Etat à conférer l'authenticité aux conventions des parties. Il est à ce titre un acteur essentiel du service public de prévention et de préservation de la sécurité juridique et de la paix publique, confronté, chaque jour, à la question de l'identité des parties qu'il reçoit et donc de leur état civil.
- La seconde raison, plus large, est sans conteste liée aux caractéristiques du droit continental, dont le notaire est un des rouages majeurs mais aussi le reflet. C'est un droit empreint de justice, d'équité mais surtout d'humanisme.

Alors détecter une problématique, sensibiliser au niveau institutionnel par des actions de plaidoyer c'est bien.

Mais agir c'est mieux !

Notre action s'est donc développée en deux phases : l'une consacrée au plaidoyer et l'autre aux actions de terrain.

Les actions de plaidoyer sont extrêmement importantes car il était fondamental de faire connaître la problématique des enfants fantômes.

Et c'est ce que nous avons fait de manière continue depuis 2014 auprès d'un nombre incalculable d'organisations ou d'institutions nationales ou internationales (AN, Sénat de tous pays, OIF, Parlement européen, Banque Mondiale, ONU, APF, qui adopte le 10 juillet 2015 à Berne une résolution sur les enfants sans identité, recommandant aux États francophones de s'engager en faveur d'un enregistrement universel des naissances et proposant un plan d'action au sein des parlements francophones.

Mais le notaire est homme de terrain. C'est un homme d'action.

C'est un peu le fantassin du droit puisqu'il est chargé d'appliquer la loi. Il est au contact du citoyen.

Nous menons depuis de nombreuses années des actions opérationnelles sous forme :

- De campagne de pédagogie et de sensibilisation auprès des populations et de la société civiles
- D'audiences foraines (jugement supplétif) quelquefois de grande ampleur comme en Côte d'Ivoire où plus 500.000 enfants ont été dotés d'un acte de naissance.

Dernièrement nous avons par exemple avec l'OIF, participé à une action au Niger dénommée « Pour des enfants francophones reconnus et détenteurs de leur acte d'état civil » dont l'objectif

principal est d'appuyer la Direction générale de l'état civil du Niger dans la mise en œuvre d'un plan stratégique pour l'amélioration du système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques vitales du Niger.

Grâce aux audiences foraines, ce sont à ce jour environ 25.000 enfants qui ont été dotés d'un acte de naissance, et cette action est toujours en cours, malgré les difficultés que nous connaissons.

Nous agissons également au niveau légistique. Nous avons participé, avec l'OIF, à la refonte du « Guide sur la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles » dont l'ANF a été l'un des trois co-auteurs.

Ces travaux de refonte ont été coordonnés par l'ANF.

Nous participons également à la Feuille de Route pour l'action internationale de la France en matière d'état civil qui a été lancée le 4 mars 2022. Cette feuille de route vise à coordonner l'action internationale des différents acteurs français en vue d'améliorer l'universalité et la fiabilité de l'enregistrement des faits d'état civil pour la période 2021/2027, sur la base d'une approche fondée sur les droits humains, intégrée, universelle et structurante.

C'est finalement un domaine dans lequel le notariat, de par son approche globale, a une réelle légitimité ainsi qu'une compétence et une expertise reconnue par les autorités administratives et professionnelles des différents pays avec lesquels nous collaborons.

Vous le savez, un état civil fiable est le corollaire :

- du développement économique harmonieux d'un pays
- et de sa bonne santé démocratique.

C'est une composante indispensable de l'état de droit et c'est finalement la mère de toutes les actions, car à quoi bon lutter contre le terroriste, les enfants soldats, le proxénétisme, la pédophilie si l'on ne s'attache pas à tarir la source qui les alimente ?

Mais cet enregistrement, quelquefois à marche forcée, nous oblige aussi à une certaine vigilance tant il peut, sous couvert d'efficacité et de pragmatisme, s'effectuer au détriment des libertés individuelles notamment lorsqu'il est fondé principalement sur la biométrie.

De ce point de vue, je voudrais ici souligner tout le travail de la Commission Internationale de l'Etat Civil, dont je salue ici le secrétaire général Nicolas Nord, qui est, entre autres, de déterminer quelles sont les informations qui sont indispensables pour identifier une personne et celles qui ne sont pas pertinentes.

On dit souvent que ce qui est important c'est le voyage et non la destination.

Et bien pour une fois, j'aimerais que ce soit le contraire et que demain, dans ce monde plus juste et plus humain que nous nous efforçons tous de bâtir, plus de 35 ans après l'adoption par l'ONU de la Convention internationale des Droits de l'Enfant il n'y ait plus, sur notre planète, un enfant sans identité, c'est-à-dire sans avenir.

Je vous remercie vivement de la qualité de votre écoute et de votre attention.