



**Cinquième Conférence des ministres africains chargés
de l'enregistrement des faits d'état civil**
Lusaka, 14-18 octobre 2019

CRMC5/2019/6

**Importance de l'enregistrement des faits d'état civil,
de l'établissement des statistiques de l'état civil et de la gestion
de l'identité dans la recherche de solutions durables
pour les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur
de leur pays et les rapatriés**

Thème de la Conférence :

*Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des
statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique*



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**

I. Introduction

1. Plus d'un milliard de personnes dans le monde n'ont pas de pièces d'identité. Dans notre monde moderne d'aujourd'hui, cette situation leur interdit tout service et toute participation socioéconomique et limite leur accès au travail, au logement, au téléphone mobile et à un compte en banque. De fait, pour des populations déjà vulnérables et marginalisées, l'absence de document d'identité revient à courir en permanence le risque de franchir la frontière entre légalité et illégalité. Pour la plupart, les personnes qui n'ont pas de pièces d'identité vivent dans leur propre pays et elles pourraient en obtenir, si des mesures spéciales sont prises en leur faveur.

2. Mais qu'en est-il des personnes qui ne sont pas dans leur pays mais en dehors, qui sont des étrangers, des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés ? Dans ces cas, les risques de protection sont élevés et les possibilités d'obtention de pièces d'identité légales et reconnues et d'inclusion dans la société sont ténues.

II. Étapes de l'enregistrement

- Pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, la protection internationale commence par l'admission dans un pays d'asile, l'enregistrement et la délivrance de documents par les autorités nationales ou par l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).
- L'enregistrement et l'identification des réfugiés leur facilitent l'accès à une assistance et à une protection de base, indispensables pour les personnes concernées et pour que les États sachent qui est entré sur leur territoire.
- Le processus d'enregistrement permet d'identifier rapidement les personnes qui ont des besoins particuliers au sein d'une population et de les orienter vers un service de protection approprié. Le simple fait d'être enregistré peut les protéger contre le refoulement (retour forcé), l'arrestation et la détention arbitraires. Ces dispositions permettent de maintenir les familles ensemble et aident les acteurs à réunir les enfants séparés avec leur famille.
- Les données personnelles recueillies lors de l'enregistrement fournissent les renseignements démographiques complets requis pour la planification des programmes, notamment pour les logements, l'alimentation, l'eau, la santé et l'assainissement, les interventions monétaires en espèces et toutes autres formes d'assistance ciblée. Les données d'enregistrement sont aussi des outils importants pour assurer l'intégrité des systèmes de protection des réfugiés et pour prévenir et combattre la fraude, la corruption et la criminalité, notamment la traite des personnes.
- De plus en plus souvent, ce sont les autorités publiques qui délivrent les documents d'identité, même lorsque l'enregistrement est effectué par le HCR. Les pièces d'identité authentifiées par les autorités publiques peuvent constituer une preuve d'identité légale, indispensable pour l'inclusion juridique, socioéconomique et numérique dans les communautés d'accueil. Une pièce attestant de l'identité d'une personne, une carte d'identité par exemple, peut lui permettre d'avoir une plus grande liberté de mouvement dans le pays hôte, aider

un réfugié à ouvrir un compte en banque, à s'enregistrer pour obtenir un module d'identification (carte SIM) et accéder aux services et autres opportunités offerts au public en ligne.

- Les progrès de la technologie numérique et l'introduction par tous les gouvernements du monde de systèmes d'identification ouvrent la voie à de nouvelles approches pour fournir des documents d'identité aux personnes déplacées de force. Jadis, lors d'afflux massifs de populations, les pays d'accueil demandaient souvent au HCR de se charger en leur nom de l'enregistrement et de la documentation des réfugiés. Mais les pays hôtes jouent désormais un rôle de plus en plus important même lors des premières phases des situations de crise, souvent en partenariat avec le HCR, en utilisant des instruments de gestion de l'identité et des procédures d'enregistrement communs. Dans certains pays, les réfugiés figurent désormais dans les registres nationaux de la population ou les systèmes nationaux de gestion de l'identité, ce qui signifie qu'ils se voient attribuer un numéro unique d'identité et que les événements de leur vie sont inscrits dans les registres de l'état civil – ce qui n'était possible auparavant que pour les ressortissants de ces pays.

III. Objectif principal de l'enregistrement des populations déplacées

3. L'enregistrement consiste à consigner, vérifier et actualiser les renseignements sur les personnes relevant de la compétence du HCR, afin de leur assurer protection et assistance tout en documentant et en mettant en œuvre des solutions durables. L'enregistrement se fait aussi pour établir et préserver l'identité unique des réfugiés sur la durée au moyen de processus, de systèmes et d'outils. C'est aussi un instrument essentiel pour la protection, la collecte de données, la gestion des opérations et la mise en œuvre de solutions durables. Être enregistré est un aspect fondamental de la protection internationale et c'est un droit pour les personnes relevant de la compétence du HCR.

4. L'enregistrement est un aspect très important du mandat du HCR dans la mesure il lui permet d'avoir des données sur les personnes relevant de sa compétence afin de leur assurer protection, de mener des programmes, de faire de la prestation de services et de mettre en place des solutions durables. Les données d'enregistrement apportent aussi des renseignements utiles sur les caractéristiques démographiques générales et autres des populations, taux, moyennes et tendances. C'est pourquoi elles sont essentielles pour concevoir, planifier, cibler, mener, suivre et mettre en place des interventions par des activités multisectorielles. Les données du HCR sont mises à jour par vérification ou enregistrement continu. Les mises à jour portent notamment sur les nouvelles naissances, les décès, les lieux, les cas de protection et les besoins spécifiques. Le système d'enregistrement du HCR comprend des mécanismes qui permettent de rendre les données plus fiables et efficaces. Les données du HCR reposent sur des procédures opérationnelles normalisées, la formation et le suivi. Elles sont représentatives, sécurisées et protégées. Les données individuelles des personnes relevant de la compétence du HCR sont protégées, confidentielles et privées et l'accès y est restreint.

5. La méthode de base du HCR pour l'enregistrement des réfugiés s'applique aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, aux apatrides et autres personnes relevant de sa compétence. Les activités d'enregistrement doivent être adaptées à chaque opération et à chaque contexte spécifique. Elles s'effectuent dans les divers contextes d'intervention du HCR, dont les situations d'urgence et les mouvements de masse, les opérations de détermination du statut des réfugiés à première vue, les zones urbaines des camps devant abriter de nouvelles populations,

les situations de camps stables et lors de l'enregistrement mobile de personnes relevant de la compétence du HCR qui sont géographiquement dispersées ou rencontrent des difficultés logistiques ou autres pour contacter le HCR.

6. Le HCR définit trois grands niveaux d'enregistrement, correspondant aux diverses étapes d'intervention et exigeant divers niveaux d'investissement. Les niveaux se distinguent par le nombre de données recueillies, le degré de suivi du processus générique et la fréquence de l'actualisation des renseignements. Les renseignements compilés lors du processus d'enregistrement sont nécessaires pour l'appui d'une vaste gamme d'activités. Le même corpus de renseignements fondamentaux est recueilli et utilisé à des fins diverses, même si la plupart requièrent un complément d'information spécifique selon les raisons qui ont présidé à leur collecte. Les données d'enregistrement recueillies sont utilisées pour délivrer des documents d'identité et établir des droits, déterminer le statut des réfugiés, assurer la protection et fournir des services aux communautés et enregistrer les réfugiés et les demandeurs d'asile.

IV. Quels objectifs vise le HCR dans l'inclusion numérique et l'établissement d'une identité numérique des réfugiés, des apatrides et autres personnes déplacées de force ?

1. Autonomiser les réfugiés, les apatrides et les personnes déplacées de force

7. Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides et autres personnes déplacées de force doivent avoir une identité légalement reconnue et une identité numérique. Ils peuvent demander au HCR de certifier leur identité. Cette identité individuelle certifiée est valide pour passer les frontières et peut être utilisée et communiquée de manière autonome par chaque utilisateur.

8. L'identité juridique revêt une importance capitale pour chaque personne. Mais l'identité numérique qui donne accès à l'Internet, à la téléphonie mobile et aux services connexes prend progressivement une importance égale. L'autonomisation qu'assure l'inclusion numérique permet d'avoir accès aux emplois, aux revenus, aux envois de fonds, à l'apprentissage et aux activités économiques en ligne. Elle est donc de nature à améliorer les conditions de vie des gens.

2. Renforcer les capacités des États

9. Les systèmes nationaux intégrés de gestion d'identité qui attribuent une identité de base à chaque personne, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides et les personnes déplacées de force, bénéficieront du plein soutien du HCR, notamment pour ce qui est de l'enregistrement des réfugiés en tant que sous-ensemble fonctionnel d'une infrastructure d'identité multisectorielle et polyvalente, et aideront les États à enregistrer et à recueillir des informations sur toutes les personnes qui vivent sur leur territoire, y compris celles relevant de la compétence du HCR. Les capacités des États devraient être renforcées de sorte que nul ne soit empêché de tirer parti des opportunités de l'ère numérique. Le HCR aidera les États à respecter les normes internationales en matière de sécurité et de confidentialité des données.

3. Améliorer la prestation de services

10. Le HCR et les autres organismes d'aide doivent améliorer la prestation de leurs services en faisant un usage plus important de l'Internet et des services mobiles. Les réfugiés et autres

personnes déplacées de force devraient par exemple avoir des comptes de secours montrant ce à quoi ils ont droit de façon transparente et permettant de suivre les biens en nature ou en espèces qui ont été mis ou vont être mis à leur disposition. Des services d'assistance juridique et de protection, destinés en particulier aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux apatrides, seront offerts en ligne de façon rapide et sécurisée. L'utilisation des services électroniques gouvernementaux contribuera à améliorer la prestation de services, à en faciliter l'accès et à obtenir plus aisément les opinions et les réclamations. Les gains d'efficacité qui en résulteront permettront de satisfaire davantage les clients.

4. Outils d'enregistrement du HCR

11. Depuis plusieurs années, le HCR utilise le Système mondial d'enregistrement, appelé proGres, pour enregistrer les personnes relevant de sa compétence. Depuis son adoption en 2003, proGres offre une source de renseignements et sert aussi de dépôt pour le stockage des données dans la plupart des opérations de terrain du HCR.

12. L'utilisation de proGres a permis au HCR d'établir des normes pour les pratiques d'enregistrement et de gestion de dossiers individuels et d'intégrer diverses bases de données locales, tableurs Excel et autres outils ad hoc en une seule application cohérente. Le Système est devenu un instrument essentiel pour l'offre et le suivi de la protection et de l'assistance aux personnes concernées dans le monde entier.

13. ProGres aide aussi le HCR à mettre à disposition des documents pour la protection et des solutions durables. Les documents d'état civil sont délivrés par le gouvernement du pays d'accueil avec l'assistance du HCR et les informations connexes sont mises à jour dans proGres. Le HCR a récemment mis au point d'autres outils pour compléter proGres, notamment le Système de gestion de l'identité et d'enregistrement des populations (PRIMES).

14. PRIMES centralise toutes les données pertinentes d'identification que peuvent consulter et modifier, partout dans le monde, les membres du personnel du HCR et ses partenaires ayant les droits d'accès appropriés. Le système est conçu pour fonctionner hors ligne, en ligne et dans le système mondial de communications mobiles. Il est compatible avec les systèmes de gestion de l'information qu'utilisent les gouvernements et organisations partenaires du HCR, notamment SCOPE de l'Organisation mondiale de la Santé et PRIMERO du Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

15. À l'avenir, une plateforme fiable intégrée de services PRIMES sera le seul point d'entrée pour toutes les interactions numériques entre le HCR et les personnes enregistrées.

PRIMES permet les opérations suivantes :

- L'enregistrement (biographique et biométrique) et la certification ;
- La gestion de dossiers individuels (notamment les principales formes de protection comme la détermination du statut de réfugié, la réinstallation et le rapatriement, la protection juridique et physique et la protection des enfants) ;
- L'aide (en nature et en espèces) ;
- La gestion des données, notamment l'établissement de rapports et le partage de données.

16. À la fin de 2017, proGres in Partnership (proGres version 4), qui est désormais une composante de PRIMES, était utilisé dans 37 opérations du HCR et couvrait 10 % des données sur les réfugiés. Suite à la mise en service de PRIMES en janvier 2018, l'utilisation de proGres a été accélérée. Les plans pour 2018 accordent ainsi la priorité à 80 % des populations de réfugiés pour lesquels le HCR dispose de données. Il s'agit notamment de mettre en place une seule base de données centralisée avec des modules de gestion de dossiers individuels (proGres v4), le système moderne biométrique d'enregistrement de l'identité (BIMS) du HCR et la nouvelle application rapide (RApp) qui permet d'enregistrer hors ligne aussi bien les réfugiés que les personnes déplacées, notamment celles déplacées à l'intérieur de leur pays.

17. Mais l'objectif ultime de PRIMES est d'autonomiser les réfugiés et autres personnes déplacées de force. Une identité reconnue et compatible avec les registres de l'état civil des États et leurs systèmes d'établissement des statistiques de l'état civil devrait beaucoup contribuer à assurer leur inclusion dans la vie socioéconomique des pays d'accueil. Avec PRIMES, le HCR et ses partenaires contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies, en particulier l'objectif 16, dont l'une des cibles est de garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances.

5. Évaluer les procédures et normes existantes de l'enregistrement

18. L'enregistrement étant le premier point de contact du HCR avec les réfugiés, et parfois le seul, il importe que le processus d'enregistrement soit outillé et appuyé pour recueillir des données exactes et représentatives sur les populations relevant de la compétence du HCR. Ce n'est que grâce aux procédures d'enregistrement que le HCR et ses partenaires peuvent obtenir des informations fiables, exactes et actualisées sur les populations : qui sont-elles, où sont-elles et quels sont leurs besoins.

19. Les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent être au cœur de la prise des décisions qui ont une incidence sur leur vie, leur protection et leur bien-être. Pour comprendre les problèmes auxquels ils sont confrontés au quotidien et éviter toute action qui pourrait involontairement empirer leur situation, il importe au plus haut point de les consulter directement : les écouter, déterminer leurs priorités, tirer parti de leurs connaissances et leur donner des informations en retour.

20. Afin de veiller à mettre en œuvre une approche fondée sur l'âge, le genre et la diversité (AGD) et de consulter un échantillon représentatif de la communauté des réfugiés, il est recommandé que l'on ne s'adresse pas seulement à leurs leaders, mais aussi à toute une gamme de leurs représentants, dirigeants communautaires ou autres personnes qui jouent un rôle dans ces communautés.

21. *Qui consulter* : les représentants des réfugiés et leurs autres leaders et les comités thématiques au moyen de consultations individuelles dans le cadre de l'approche AGD.

22. *Sur quoi doivent porter les consultations* : le principal objectif des consultations avec les personnes relevant de la compétence du HCR dans le contexte de la planification de l'enregistrement est d'assurer l'égalité d'accès et la pleine participation à cette activité, comme le prévoit la politique du HCR relative aux critères d'âge, de genre et de diversité.

23. Afin de veiller à mettre en œuvre une approche fondée sur l'âge, le genre et la diversité (AGD) et de consulter un échantillon représentatif de la communauté des réfugiés, il est recommandé que l'on ne s'adresse pas seulement à leurs leaders, mais aussi à toute une gamme de leurs représentants, dirigeants communautaires ou autres personnes qui jouent un rôle dans ces communautés.

24. *Consulter les gouvernements et les autres partenaires* : dans certains contextes opérationnels, les autorités gouvernementales – aux niveaux des communes, des districts, des provinces et au niveau national – sont des parties prenantes actives dans l'enregistrement, alors que dans d'autres, elles ne le sont peut-être pas. Selon qu'il convient, il faut, avec les interlocuteurs gouvernementaux, faire une analyse des lacunes sur les questions qui les intéressent et rechercher ensemble les solutions et améliorations possibles.

25. *Consulter les communautés d'accueil* : il est préférable et, dans certains contextes, nécessaire, de consulter les communautés d'accueil. Il serait peut-être nécessaire de chercher activement à obtenir l'acceptation et la coopération des communautés locales et de leurs dirigeants, en particulier lorsque l'assistance et la protection offertes par le HCR risquent d'être considérées comme discriminatoires ou comme un danger pour l'économie locale, notamment dans les situations de flux importants de migrations mixtes ou dans des contextes opérationnels très restrictifs.

6. Obstacles aux déplacements

26. Les mesures suivantes sont recommandées pour surmonter les obstacles associés aux déplacements vers les lieux d'enregistrement :

- Étendre les activités d'enregistrement aux centres provinciaux concernés.
- Offrir à certaines personnes des services de transport ou leur payer les frais de transports vers les lieux d'enregistrement.
- Organiser un enregistrement mobile dans les foyers, les quartiers et les centres communautaires pour les réfugiés qui ont des difficultés physiques ou autres, notamment les personnes âgées, les handicapés, les blessés, les femmes enceintes ou qui allaitent ou les personnes vivant trop loin des lieux d'enregistrement ou dispersées sur un vaste territoire.

7. Solutions durables et gestion de l'identité

27. Au nombre des solutions durables en matière d'assistance, on peut citer le rapatriement volontaire, la réinstallation et l'intégration locale. Pour la mise en application réussie de toute solution durable, des données exactes s'imposent et le groupe ciblé doit avoir les documents requis, à savoir certificats de naissance, certificats de mariages ou de divorces. Les informations concernant tous ces documents figurent dans la base de données du HCR.

28. La gestion de l'identité décrit toutes les procédures relatives à l'identité effectuées par le HCR dans l'accomplissement de son mandat. Ses composantes sont notamment l'enregistrement qui, comme on l'a vu plus haut, consiste à consigner et à actualiser les données d'identification dans les systèmes du HCR. Les gouvernements ou tout autre prestataire de services participant à la recherche de solutions durables peuvent vérifier et authentifier ces documents dans la base de données du HCR avant de mettre en œuvre les solutions durables.

Il convient d'observer par ailleurs que le HCR ne délivre aucun document d'état civil relevant de la compétence des gouvernements. C'est pourquoi il travaille en étroite collaboration avec les gouvernements pour la délivrance de ces documents.

29. Le HCR encourage les gouvernements à prendre en charge la responsabilité de l'enregistrement, dans la mesure où ils assument déjà celle de délivrer les certificats de naissance, de décès, de divorce, les cartes d'identité et les documents de voyage, lorsque les réfugiés doivent voyager. Pour l'intégration locale, les réfugiés devant être accueillis doivent être correctement identifiés sur la base des informations contenues dans la base de données du HCR, afin qu'ils puissent bénéficier des services et de la protection dont ils ont besoin. En cas de rapatriement, les rapatriés doivent être correctement identifiés avant leur départ afin qu'ils puissent recevoir l'assistance et les services auxquels ils ont droit à leur retour.

30. En cas de réinstallation, les documents d'identité sont encore plus indispensables, puisqu'il faut établir les relations familiales au moyen des certificats de naissance, de mariage, voire de divorce. Les documents ou autorisations de voyage dans le pays de réinstallation ne peuvent être délivrés qu'une fois tous les autres documents en bon ordre. Au fil des ans, le HCR n'a cessé d'élaborer des données fort crédibles et fiables qui n'ont guère besoin d'être authentifiées parce qu'elles sont constamment actualisées et vérifiées.
