



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

État civil : Maintien des normes internationales dans les situations d'urgence

par Srdjan Mrkić



La présente étude de cas est une partie intégrante d'un ensemble plus vaste de travaux. Le *Recueil de bonnes pratiques : Mobiliser les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) dans les contextes de conflit, d'urgence et de fragilité* a été élaboré par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil en partenariat avec Open Data Watch.

Publié par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil.

C.P. 8500
Ottawa (Ontario) Canada
K1G 3H9
esec@crdi.ca
www.systemesESEC.ca

© Centre de recherches pour le développement international, 2021

La recherche présentée dans cette publication a été réalisée avec l'aide financière et technique du Centre d'excellence sur les systèmes ESEC. Hébergée au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), elle est financée conjointement par Affaires mondiales Canada et le CRDI. Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'Affaires mondiales Canada, du CRDI ou du Conseil des gouverneurs de ce dernier.

La présente version française a été traduite à partir de la version originale en anglais du document.

État civil : Maintien des normes internationales dans les situations d'urgence

par Srdjan Mrkić

INTRODUCTION

L'enregistrement des faits d'état civil se définit comme l'inscription continue, permanente, obligatoire et universelle de l'existence et des caractéristiques des faits d'état civil relatifs à la population. Les normes et recommandations internationales sur l'établissement, le maintien et le fonctionnement des systèmes nationaux d'état civil ont été élaborées par l'Organisation des Nations Unies depuis le début des années 1950 et régulièrement mises à jour, la dernière version ayant été publiée en 2015. Elles placent l'enregistrement des faits d'état civil au centre et au premier plan de l'approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité développée dans le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique.

L'expression « méthode d'enregistrement des faits d'état civil » s'entend des moyens employés pour rassembler les données fondamentales sur l'incidence et les caractéristiques des faits d'état civil à mesure qu'ils se produisent dans un pays (ou une région) et pendant une période déterminée, données sur lesquelles se fondent l'établissement des fichiers d'état civil ayant une valeur juridique et la production des statistiques de l'état civil. Cette méthode doit être distinguée d'autres pratiques de collecte de données

démographiques car elle est prescrite par la loi et, à ce titre, doit être continue et permanente. Les informations recueillies dans le cadre de ce système ont force légale.¹

La continuité de l'enregistrement implique également la permanence du processus. Tenir des registres d'état civil pendant une brève période pour les abandonner ensuite ne permettra pas d'obtenir des données et mesures utiles en tant que statistiques de l'incidence du moment ou indicateurs de variations dans le temps.

Pour assurer l'enregistrement continu et permanent des faits d'état civil, le mieux est d'en faire une obligation légale. La loi doit prévoir des sanctions qui garantissent le respect de cette obligation. Ainsi, la méthode d'enregistrement se distingue-t-elle non seulement par la continuité des observations, mais également par son caractère obligatoire. Ces deux dispositions sont indispensables au bon fonctionnement et à la pérennisation du système.

Un système d'enregistrement des faits d'état civil comprend tous les cadres institutionnels, juridiques et techniques nécessaires pour exécuter les fonctions d'enregistrement d'une manière techniquement viable, coordonnée et normalisée, dans le pays tout entier, compte tenu

1 Nations Unies. 2014. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-F.pdf

des conditions culturelles et sociales particulières au pays.

Les opérations d'enregistrement comprennent :

- l'enregistrement des faits d'état civil;
- le stockage, la conservation et la recherche des fichiers d'état civil;
- la protection de la confidentialité;
- la délivrance des extraits des actes d'état civil et la prestation d'autres services aux usagers;
- l'enregistrement et la communication des informations sur les faits d'état civil à des fins statistiques;
- la fourniture en temps voulu de renseignements et de données fiables à d'autres organismes publics, comme le ministère de la santé, les registres de population, les fonds de pension, les services électoraux, les services d'identification personnelle et les instituts de recherche.²

Par conséquent, l'objectif essentiel de l'enregistrement des faits d'état civil est de fournir des instruments juridiques présentant un intérêt direct pour l'individu. Toutes les sociétés d'aujourd'hui se distinguent par une complexité considérable des relations entre les personnes et une bureaucratisation de plus en plus grande des relations entre les individus et l'État; d'où l'importance, afin d'assurer la sécurité en matière juridique, de fournir à chaque individu des instruments spéciaux probatoires qui lui permettent de démontrer, avec une certitude totale, les faits relatifs à son existence, son identité et sa situation personnelle et familiale. La

principale raison d'être de l'enregistrement des faits d'état civil, objectif qui doit être encouragé par l'État, est d'assurer la diffusion d'informations sur les faits relatifs à l'état civil, sur la base de principes juridiques et techniques, afin de permettre aux individus de prouver à d'autres individus ou à l'administration elle-même la légitimité et l'authenticité des faits d'état civil les concernant, au moyen d'extraits des actes d'état civil.

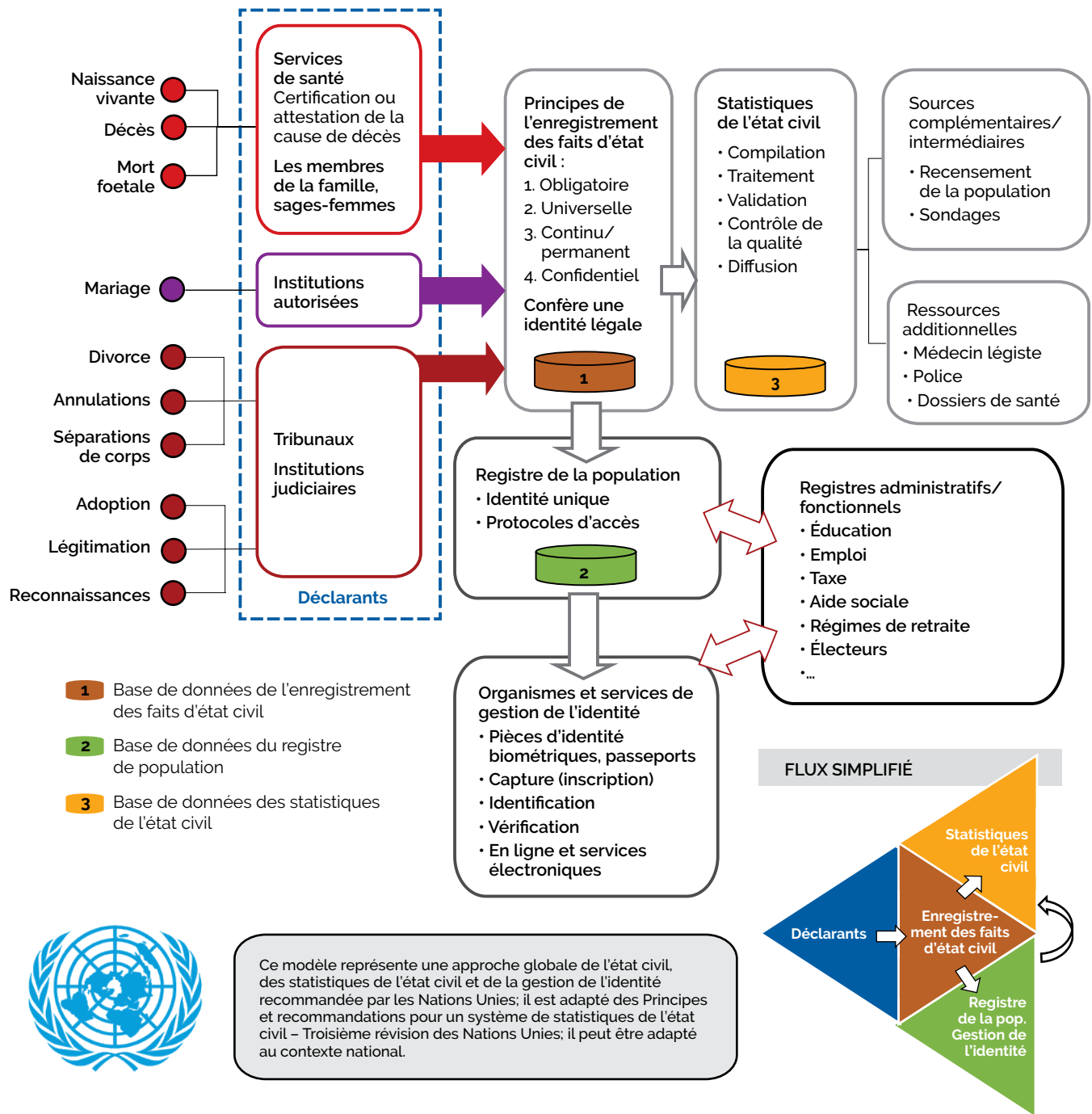
Par conséquent, dans le paradigme contemporain, l'enregistrement des faits d'état civil permet à la fois de certifier l'identité d'un nouveau-né et de l'inscrire dans le système de gestion de l'identité, que ce soit par le biais du registre de la population, s'il est séparé, ou, dans les cas où le registre de la population est intégré au système de gestion de l'identité, directement dans celui-ci. À l'autre extrémité du cycle de vie, l'enregistrement des faits d'état civil joue également un rôle essentiel en ce qui concerne la notification des décès survenus au registre de la population et au système de gestion de l'identité, afin que les registres puissent être modifiés en conséquence et que ces identités soient retirées ou marquées comme « décédées ».³

Le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, lancé en mai 2019, s'appuie sur ces caractéristiques de l'enregistrement des faits d'état civil. Il adopte une approche globale de l'enregistrement de tous les faits d'état civil, de la production de statistiques de l'état civil, ainsi que de l'établissement et de la tenue de registres de la population et de systèmes de gestion de l'identité, de la naissance au décès (figure 1).

² Nations Unies. 2014.

³ Nations Unies. 2018. Révision 1, paragraphes 83 et 84. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

Figure 1 : Système d'état civil, statistiques de l'état civil et gestion de l'identité.



Le programme exige une interopérabilité⁴ totale entre ces fonctions, laquelle doit être simultanée, conformément aux normes et recommandations internationales et dans le respect des droits humains de toutes les personnes concernées, y compris le droit à la vie privée. Tous les États membres de l'ONU devraient adopter et mettre en œuvre ce programme en tant que mécanisme systématique et perpétuel visant à garantir à tous une identité juridique.⁵

Dans la mise en œuvre de l'approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité, les États membres doivent garantir l'enregistrement universel de tous les faits d'état civil qui se produisent dans le pays, principalement les naissances et les décès. Ils doivent pour cela veiller à ce que le réseau d'officiers d'état civil couvre l'ensemble du pays et à ce que les officiers d'état civil, en tant que fonctionnaires, assurent la prestation des services d'enregistrement de manière continue, obligatoire et confidentielle. Les deux principaux éléments, à savoir le cadre juridique actualisé pour l'enregistrement des faits d'état civil et l'extension du réseau des officiers d'état civil pour couvrir toutes les régions, sont clairement identifiés comme relevant des fonctions et de la responsabilité des gouvernements.⁶

PRINCIPES DE L'ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL⁷

L'objectif d'un système national d'enregistrement des faits d'état civil est de consigner et de stocker des informations sur les faits d'état civil et leurs caractéristiques et de permettre de rechercher ces informations à des fins juridiques, administratives, statistiques et autres. On utilise alors la méthode de l'enregistrement. L'enregistrement des faits d'état civil est effectué essentiellement pour la valeur des documents juridiques prévus par la loi qu'il permet d'établir, mais on reconnaît universellement l'utilité de ces registres en tant que principale source de statistiques de l'état civil.

La méthode de l'enregistrement des faits d'état civil peut être caractérisée comme suit : elle est obligatoire, universelle, continue et permanente, et confidentielle. En outre, les actes établis selon cette méthode doivent être organisés de manière à pouvoir être recherchés individuellement selon les besoins.

Caractère obligatoire. L'enregistrement des faits d'état civil doit être obligatoire pour assurer le bon fonctionnement et l'efficacité du système national. S'il est vrai que chaque pays a besoin d'adopter une loi en matière d'enregistrement, il faut noter que l'existence d'une loi à cet effet ne constitue pas une condition suffisante pour que les particuliers déclarent les faits d'état civil les concernant. Le caractère obligatoire de

4 Dans ce contexte, l'interopérabilité consiste principalement à veiller à ce que les systèmes utilisent le même ensemble de définitions, de classifications et de méthodes, ainsi que des plateformes compatibles sur le plan technologique permettant une harmonisation complète des interfaces et des protocoles d'accès. L'interopérabilité entre les fonctions n'implique pas une autorisation d'accès et de manipulation des enregistrements et du contenu dans n'importe quel système.

5 Nations Unies. 2020. Paragraphe 83. unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf

6 Ibid., paragraphe 87.

7 Nations Unies. 2014.

l'enregistrement doit être lié à l'application d'une sanction à l'encontre de ceux qui enfreignent la loi relative à l'enregistrement; en d'autres termes, le non-enregistrement des faits d'état civil devrait être puni par la loi. Étant donné que les sanctions dans ce domaine peuvent ne pas être toujours appliquées et qu'elles peuvent aussi décourager l'enregistrement, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique pour entamer des poursuites si l'on veut que la loi relative à l'enregistrement soit respectée. Ainsi, le cadre légal de l'enregistrement des faits d'état civil prend-il une importance fondamentale pour son bon fonctionnement en tant que système cohérent, coordonné et techniquement valable.

Malgré les peines prévues dans de nombreux pays pour sanctionner le non-respect de la loi, le niveau d'enregistrement reste faible. La raison majeure est l'absence de mesures d'encouragement. Il faut prévoir des encouragements non seulement pour stimuler l'application des obligations prescrites par la loi sur l'enregistrement, mais aussi pour y inciter. Outre les droits et privilèges attachés à la preuve de l'enregistrement, les systèmes nationaux d'enregistrement, dans leurs cadres socioculturels respectifs, devraient prévoir d'autres incitations de caractère pratique, notamment au niveau individuel.

Couverture universelle. Afin que le système d'enregistrement présente le plus grand intérêt possible tant pour les particuliers que pour les utilisateurs des registres et des statistiques de l'état civil, l'obligation d'enregistrement doit s'appliquer à l'ensemble de la population résidente, quelles que soient sa localisation géographique ou ses subdivisions démographiques. Lorsqu'il existe d'importants écarts dans le niveau de développement social et économique des différentes parties du pays, il pourra être nécessaire d'établir des procédures spéciales pour l'enregistrement de certains faits d'état civil. Cependant, l'universalité de

l'enregistrement des faits d'état civil doit être maintenue. Les faits d'état civil concernant les nationaux qui séjournent temporairement à l'étranger doivent aussi être enregistrés.

Continuité et permanence. La continuité et la permanence de la méthode d'enregistrement exigent l'existence d'un organisme ayant une stabilité administrative suffisante et dont le mandat ne doit pas être limité dans le temps. La permanence du système est une condition impérative de la continuité de l'enregistrement et des statistiques de l'état civil, nécessaire à une bonne compréhension tant des niveaux du moment que des tendances des grandeurs statistiques relatives à la population.

Confidentialité. La méthode d'enregistrement des faits d'état civil permet de rassembler diverses informations sur les membres individuels d'une population. Si toutes les informations recueillies ont leur importance, certaines données, lorsqu'elles sont expressément rapportées à un individu, peuvent revêtir un caractère très personnel et sensible. Afin que les données dont le système a besoin soient communiquées intégralement et en toute sincérité, la confidentialité des renseignements recueillis doit être protégée de manière à assurer à ceux qui les communiquent qu'ils ne seront utilisés que pour les objectifs prescrits par la loi et/ou sous une forme globale ne permettant pas d'identification individuelle.

Les dispositions en matière de confidentialité ne doivent pas être rigides au point d'empêcher l'utilisation des actes pour des études spéciales et ne doivent pas en affaiblir la valeur en tant que documents officiels. Les registres fiables de l'état civil étant abondamment utilisés par l'administration, les services de la santé publique et les services sociaux, il est impossible d'en garantir absolument le caractère confidentiel comme on pourrait le faire dans le cas d'enquêtes purement statistiques. Cependant,

les dispositions en matière de confidentialité peuvent être conçues de manière que les renseignements puissent être utilisés pour des recherches sans que soient divulguées l'identité et les caractéristiques des parties en cause. De même, des copies des actes utilisés pour établir des faits légaux (par exemple pour prouver que le fait s'est produit, pour prouver l'âge, etc.) n'ont pas nécessairement besoin d'inclure la totalité des rubriques statistiques. Vu l'importance de la confidentialité pour ce qui est de la qualité des données et de leur utilité, des dispositions relatives au caractère confidentiel des renseignements et à la protection du droit des individus au respect de la vie privée doivent figurer dans la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil.

ENREGISTREMENT DES FAITS D'ÉTAT CIVIL DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

Le système d'état civil, tel que décrit ci-dessus, doit être capable d'enregistrer de manière universelle tous les faits d'état civil dans un pays. Cependant, comme l'a montré l'Organisation des Nations Unies,⁸ dans environ la moitié des pays ou des régions du monde, l'enregistrement des faits d'état civil n'est pas complet ni universel, ce qui prive une partie importante de la population de l'accès aux documents juridiques de base qui établissent (certificat de naissance) et suppriment (certificat de décès) l'identité juridique des individus. Si, dans des circonstances normales et optimales, l'enregistrement des faits d'état civil n'est pas complet, on peut donc s'attendre à ce que le fonctionnement des services d'état civil se détériore lors de situations d'urgence.

Afin d'illustrer les énormes difficultés auxquelles se heurte l'enregistrement des faits d'état civil lors de situations d'urgence, la Division de la statistique des Nations Unies, en tant que coprésidente de l'équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, a lancé une enquête en avril et mai 2020. L'enquête a permis d'évaluer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le fonctionnement des systèmes d'état civil dans le monde entier et a servi à élaborer une série d'orientations et de recommandations à l'intention des pays. L'enquête comprenait les quatre questions suivantes :

1. L'enregistrement des faits d'état civil est-il considéré comme un service essentiel dans votre pays? En effet, dans un certain nombre de pays touchés par la pandémie de COVID-19, seuls les employés des services essentiels sont tenus de se présenter au travail, tandis que les employés des services non essentiels sont priés de rester chez eux afin de limiter le plus possible la propagation du virus.
2. Quelles sont les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil et, en général, sur le fonctionnement de l'autorité chargée de l'état civil?
3. Quelles sont les modalités de travail mises en œuvre ou prévues afin d'assurer la continuité des services pendant la période de confinement contre la COVID-19 qui est actuellement imposée ou qui pourrait l'être à l'avenir?

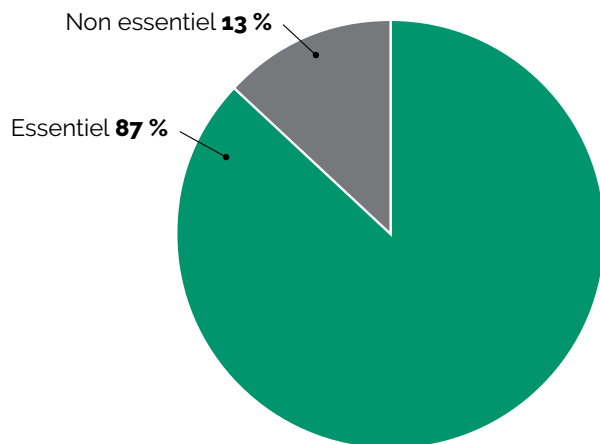
8 Voir les données de la Division de la statistique des Nations Unies sur la couverture de l'enregistrement des faits d'état civil à l'adresse suivante : unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/

4. Comment votre bureau s'adapte-t-il aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil? Quelles sont les recommandations aux bureaux d'état civil pour garantir que tous les faits d'état civil, en particulier les naissances, les décès et les mariages, seront enregistrés pendant cette période?

Les pratiques nationales et les exemples de réponses cités dans ce chapitre proviennent de l'enquête sur la tenue de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de COVID-19⁹ (appelée ci-après l'enquête sur la COVID-19). Des réponses à l'enquête ont été reçues de 67 pays ou régions du monde entier.

La majorité des pays ou régions ont répondu par l'affirmative à la question demandant si l'enregistrement des faits d'état civil était considéré comme un service essentiel pendant une pandémie (figure 2).

Figure 2 : Pourcentage de pays ou de régions dont l'état civil est considéré comme un service essentiel ou non essentiel.



Toutefois, 13 pour cent des répondants ont indiqué que leur gouvernement, au beau milieu de la pandémie de COVID-19, n'avait pas voulu inscrire la fonction d'enregistrement des faits d'état civil sur la liste des services essentiels devant être assurés même pendant une pandémie. Ces décisions se justifiaient principalement par le souci compréhensible de limiter le plus possible les risques d'exposition au virus. Voici quelques exemples de réponses (et les dates auxquelles elles ont été soumises).



Malawi, 22 avril 2020 : L'enregistrement des faits d'état civil n'est pas considéré comme un service essentiel dans le pays. Pour le moment, au Malawi, les fonctionnaires ne sont pas priés de rester chez eux, mais travaillent plutôt par roulement afin d'éviter qu'il y ait trop de monde dans les locaux, et le Bureau national d'enregistrement (NRB) fait de même.

Comme le personnel du NRB travaille par roulement, les enregistrements ne sont pas traités comme d'habitude. Cela finira par entraîner des arriérés dans le système. De plus, les employés qui travaillent dans les établissements de santé ont peur de remplir leurs fonctions comme d'habitude, de crainte de contracter le virus. Il y a de fortes chances que, si des mesures appropriées ne sont pas mises en place, ils commencent à fuir leur travail. Il en va de même pour les employés du bureau d'enregistrement de district, qui ont peur d'interagir avec les clients. Par ailleurs, d'autres intervenants avec lesquels nous collaborons ont également ralenti, ce qui nuit à notre rendement. Notamment, les prestataires de services informatiques ainsi que les experts techniques et les partenaires donateurs sont rentrés dans leur pays ou travaillent depuis leur domicile. Nous y verrons plus clair dans quelque temps. Il est nécessaire d'élaborer

9 Voir le site du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique à l'adresse unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

un plan adéquat, prévoyant de fournir des équipements de protection et de désinfection, pour que l'enregistrement puisse continuer à fonctionner.

Pour le moment, les mesures prises consistent à travailler par roulement dans tous les bureaux. Cela permet de garantir qu'il y a toujours du personnel pour que l'enregistrement se poursuive. Le télétravail est également envisagé, en particulier pour ceux qui ne sont pas en contact avec les clients. Cela suppose de fournir une bonne connexion Internet aux agents qui travaillent à domicile. Les directives du gouvernement joueront également un rôle important dans ces décisions. Les idées des différentes parties prenantes sont les bienvenues. Et le but est de faire en sorte que l'enregistrement ne soit pas suspendu.

Jusqu'à présent, le bureau met en place des mesures strictes de prévention, suivant les conseils d'experts. Le personnel doit notamment se laver régulièrement les mains au bureau et autour, utiliser du désinfectant pour les mains et porter un masque, en particulier les employés qui sont en première ligne comme ceux des hôpitaux, et des quarts de travail sont mis en place pour faire travailler un petit nombre d'employés par roulement. Tous les clients suspects sont également orientés vers les autorités sanitaires.¹⁰



Ouganda, 22 avril 2020 : À la suite de la propagation de la pandémie de COVID-19 en Ouganda, le gouvernement a imposé une période de confinement obligatoire de 14 jours à compter du 31 mars 2020. Les services essentiels et les employés de ces services essentiels étaient autorisés à continuer de travailler. L'autorité chargée de l'enregistrement des faits d'état civil ne faisait pas partie des prestataires de

services essentiels qu'il a été conseillé de maintenir. Cependant, parmi ces services essentiels figurent les établissements de santé où se produisent environ 73 pour cent des naissances et près de 300 000 décès par an. Les établissements de santé jouent un rôle important dans la notification de ces événements à l'autorité chargée de l'enregistrement des faits d'état civil. Le personnel clé des services informatiques a continué de travailler pour que les systèmes demeurent opérationnels afin que toutes les naissances et tous les décès puissent être notifiés par voie électronique pendant cette période.

Tous les bureaux d'état civil du pays ont été fermés. L'Ouganda exploite actuellement un outil en ligne appelé Mobile Vital Records System (MVRS) auquel un grand nombre d'établissements de santé ont accès et dans lequel les naissances et les décès continuent d'être notifiés en ligne en temps réel. Pour les établissements ne disposant pas de l'infrastructure nécessaire, des outils de notification manuels ont été fournis. En raison du confinement, il est impossible de récupérer ces formulaires papier pour terminer la procédure d'enregistrement. Les officiers d'état civil ont été encouragés à accéder aux notifications effectuées en ligne à l'aide de l'outil MVRS pour enregistrer les faits d'état civil. En raison de la fermeture des bureaux dans tout le pays, aucun certificat de naissance ou de décès ne peut être délivré en ce moment. En outre, les activités prévues, comme les campagnes de sensibilisation dans les zones difficiles à atteindre et les communautés mal desservies, ont dû être interrompues. L'interruption des fonctions d'enregistrement et de statistiques de l'état civil aura des conséquences sur la planification nationale et donc sur la prestation des services, car un

10 Enquête sur la COVID-19.

certain nombre de naissances et de décès survenus pendant cette période pourraient ne pas être enregistrés.

Les responsables assujettis à des obligations, tels que les ministères de la Santé et des Collectivités locales et le personnel du bureau d'état civil, ont été encouragés à continuer la notification et l'enregistrement en ligne des naissances et des décès. Le bureau d'état civil a commencé à utiliser des outils de réunion en ligne pour poursuivre la coordination des activités d'ESEC, en particulier entre le bureau d'état civil et le ministère de la Santé, afin de renforcer l'enregistrement des faits d'état civil.

L'Ouganda vient seulement d'être touché par la pandémie de COVID-19 et commence tout juste à s'occuper des effets de la pandémie sur l'enregistrement des faits d'état civil. Le bureau d'état civil se concentre sur le renforcement de la notification et de l'enregistrement en ligne de ces faits d'état civil afin d'en assurer la continuité. Le personnel indispensable des services informatiques a continué de travailler pour que les systèmes demeurent opérationnels afin que toutes les naissances et tous les décès puissent être notifiés pendant cette période. En outre, tous les canaux de communication, tels que les courriers électroniques, les médias sociaux et les possibilités de réunion en ligne, sont utilisés pour coordonner les activités d'ESEC en ligne et en contrôler l'efficacité.

Recommandations : 1) Faciliter et élargir l'utilisation d'outils en ligne pour notifier et enregistrer les faits d'état civil afin d'assurer la continuité en cas de pandémie telle que la COVID-19. 2) Renforcer la collaboration avec les principales parties prenantes, comme le ministère de la Santé, pour que les événements qui se produisent dans les établissements de santé soient notifiés même



Photo : Arne Hoel / Banque mondiale

en pleine pandémie. 3) Veiller à l'intégration des systèmes avec le ministère de la Santé pour assurer un processus de notification ininterrompu et sans heurts.¹¹



Samoa, 9 avril 2020 : 1) A ce jour, les services publics sont toujours ouverts à Samoa, y compris le service d'état civil, mais les horaires de travail ont été réduits, de 9 h à 15 h au lieu de 17 h, pendant le confinement partiel. Mais l'état civil ne sera pas considéré comme un service essentiel en cas de confinement obligatoire total.

2) C'est le milieu des affaires qui est le plus touché, avec la fermeture des lieux de loisirs publics comme les parcs, les restaurants, les bars, les bus (seuls les taxis et les voitures privées sont autorisés en ce moment), mais aussi la fermeture des écoles et des lieux de culte, et les supermarchés ne sont ouverts que de 6 h à 18 h. En raison des mesures strictes d'éloignement social dans la population et de l'interruption de la circulation des bus, qui constitue le moyen de transport le plus utilisé et le moins cher à Samoa, ainsi que

11 Enquête sur la COVID-19.

de la fermeture des écoles et des lieux de culte, l'enregistrement des faits d'état civil a fortement diminué, d'environ 70 pour cent.

3) Comme mentionné précédemment, les services publics demeurent ouverts à Samoa, y compris l'état civil, mais les horaires de travail ont été réduits, de 9 h à 15 h au lieu de 17 h. Une rotation du personnel a été mise en place pendant la semaine pour maintenir la distance de 2 mètres sur le lieu de travail. Compte tenu du faible nombre d'enregistrements en ce moment, nous avons également réduit les horaires d'enregistrement, qui sont maintenant de 10 h à 14 h. Nous avons également utilisé des véhicules de fonction pour aller chercher et déposer les employés concernés par l'interruption du service de bus. Nous avons aussi fait appel aux médias pour informer le public des heures d'ouverture et des numéros à appeler pour toute question relative à l'enregistrement des faits d'état civil. Les avis ont également été publiés sur notre site Web.

4) Honnêtement, avant la COVID-19, le taux d'enregistrement de notre système était très faible, avec environ 70 pour cent des naissances et 30 pour cent des décès. Avant la pandémie, nous avons déjà commencé à collaborer avec le bureau du procureur général pour étudier la législation en vigueur et repérer des axes d'amélioration pour que le public respecte davantage l'obligation d'enregistrement des naissances, des décès, mais aussi des mariages. Le confinement temporaire d'environ 6 semaines nous a donné plus de temps pour poursuivre l'évaluation de nos systèmes et procédures internes d'enregistrement afin de répertorier les aspects à améliorer en priorité après le retour à la normale. Un nouvel officier d'état civil vient d'être nommé le mois dernier, et il y a beaucoup de travail à faire pour améliorer nos processus d'enregistrement.

5) Samoa a déjà entamé la mise en œuvre de son projet de carte d'identité nationale, qui comprendra également l'évaluation technique du système d'état civil existant, car celui-ci fournira les données de base pour la carte d'identité nationale numérique. C'est notre bureau qui dirige ce projet. C'est l'occasion que nous attendions depuis un certain temps pour aller de pair avec nos évaluations internes, et nous sommes vraiment enthousiastes à l'idée de ce grand projet qui est financé par la Banque mondiale. À ce jour, l'équipe juridique chargée de rédiger la législation sur la carte d'identité nationale vient de commencer la semaine dernière et travaille à distance à cause de la COVID-19. Dans un second temps, notre équipe technique rejoindra également le projet dans deux semaines. Il devrait donc y avoir beaucoup d'activités liées à l'état civil au cours des prochains mois, ce qui, nous l'espérons, aboutira prochainement à un système de gestion de l'identité et d'enregistrement plus efficace pour tous les résidents et citoyens de Samoa.¹²

Ainsi, même si les pays n'ont pas officiellement désigné l'état civil comme un service essentiel, les pratiques des pays indiquent clairement qu'ils font tout leur possible pour répondre aux besoins de la population en matière d'enregistrement des faits d'état civil. Il apparaît également de manière évidente que les autorités étaient pleinement conscientes de l'importance de disposer de mécanismes permettant d'évaluer toutes les conséquences négatives que la pandémie de COVID-19 aurait sur tous les aspects de la gouvernance et du bien-être de la population. Elles ont souvent pris des mesures immédiates pour accéder à ces données, en insistant sur la mise en place d'une interaction plus directe entre le secteur de la santé et celui de l'état civil et sur l'introduction d'outils en ligne pour la déclaration des faits d'état civil.

12 Enquête sur la COVID-19.

Même si l'état civil était désigné comme un service essentiel, cela garantirait-il son bon fonctionnement? Les exemples suivants, tirés des réponses, donnent une idée générale à ce sujet.



Lesotho, 22 avril 2020 : Le Lesotho considère l'enregistrement des faits d'état civil comme un service essentiel. Néanmoins, en raison du manque d'EPI et d'autres consommables pour protéger le personnel et permettre de se conformer aux exigences de l'OMS visant à atténuer la propagation du virus, le ministère de l'Intérieur a adopté une politique d'enregistrement des décès.

L'enregistrement des faits d'état civil a été fortement touché. L'application de mesures de confinement, notamment l'obligation de rester chez soi pour limiter le plus possible la propagation du virus, a conduit le ministère de l'Intérieur à conclure et à adopter une politique selon laquelle seuls les décès survenant pendant cette période doivent être enregistrés pour permettre aux familles d'enterrer leurs défunts et de demander des indemnités à leurs assurances respectives. Cela a donc de graves conséquences sur l'enregistrement des faits d'état civil, car les autres faits d'état civil ne sont pas enregistrés au fur et à mesure qu'ils se produisent. Cela nuira grandement à l'exhaustivité des statistiques de l'état civil et rendra donc ces dernières peu utiles dans la lutte contre la COVID-19.

Il a été décidé que les décès seraient enregistrés pendant la période de confinement obligatoire. Les autres faits d'état civil sont enregistrés une fois que le chef de section ou le superviseur a évalué que l'enregistrement est effectivement nécessaire de toute urgence. Le personnel a été réduit pour éviter qu'il y ait trop de monde, et un système de roulement a été mis en place. Tous les plans réalisés sont

conformes au Règlement sur l'état d'urgence promulgué dans le Journal officiel.

Seuls les décès qui surviennent sont enregistrés. Les efforts seront redoublés après le confinement pour enregistrer tous les faits d'état civil.¹³



Mozambique, 22 avril 2020 : Le

registre d'état civil est considéré comme une priorité au Mozambique. Pour l'instant, les services de l'état civil travaillent avec un roulement des employés tous les 15 jours et les services minimum pour la population sont assurés, car nous sommes toujours en phase 3 de l'état d'urgence.

En raison du faible nombre de clients, certains bureaux d'état civil ont été fermés. La COVID-19 a eu des répercussions sur l'enregistrement des faits d'état civil; par exemple, la plupart des mariages ont été annulés, car seulement une dizaine de personnes peuvent y participer. Les délais de 120 jours pour l'enregistrement gratuit ont été suspendus, et les bureaux d'état civil des unités de santé ont été suspendus pour des raisons de prévention des employés qui y travaillent.¹⁴



Sierra Leone, 22 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel en Sierra Leone, car l'enregistrement de tous les faits d'état civil est obligatoire, en particulier pour les naissances et les décès. Bien que la Sierra Leone n'applique pas encore strictement une politique selon laquelle les employés des services non essentiels doivent rester chez eux, l'avis du gouvernement du 9 avril 2020 a ordonné au chef de la fonction publique, au Bureau de gestion des ressources humaines (HRMO) et aux responsables des ministères, des services et des organismes de mettre en

13 Enquête sur la COVID-19.

14 Ibid.

place des jours de travail alternés pour leur personnel. Les bureaux d'enregistrement restent cependant ouverts dans tout le pays, mais peu de personnes se présentent pour enregistrer des faits d'état civil en raison des restrictions relatives aux rassemblements publics.

La COVID-19 a eu d'énormes répercussions sur l'enregistrement des faits d'état civil en Sierra Leone. En raison des restrictions imposées par le gouvernement sur les voyages et autres déplacements, les résidents ont un accès limité aux centres d'enregistrement de l'état civil. Par exemple, la confirmation en masse des données personnelles des déclarants et les nouveaux enregistrements prévus pour le premier trimestre 2020 ont été reportés; les réunions de coordination et des parties prenantes des systèmes ESEC sont touchées, car la plupart des membres, en particulier les partenaires de développement, doivent observer des modalités de travail aménagées et respecter les restrictions relatives aux rassemblements publics. La pandémie a eu des conséquences sur le financement des activités d'ESEC car les donateurs ont réattribué leurs ressources et leur aide au profit de la lutte contre la COVID-19.¹⁵

Par conséquent, le fait que l'enregistrement des faits d'état civil ait été désigné comme un service essentiel, l'ensemble des mesures particulières et strictes visant à atténuer l'impact de la pandémie, ainsi que la propagation de la maladie ont néanmoins eu des répercussions négatives sur le fonctionnement des services d'état civil. Que ce soit à cause du confinement, des restrictions touchant les transports publics ou de la réticence des gens à se rendre dans les bureaux de l'administration, tels que les bureaux d'état civil,

de peur d'être contaminés, le résultat final a été le même : l'enregistrement des faits d'état civil a fortement diminué, même lorsqu'il était désigné comme un service public essentiel.

On ne saurait toutefois trop insister sur l'importance de désigner l'état civil comme un service essentiel, surtout dans les situations d'urgence. C'est la première étape pour que l'enregistrement des faits d'état civil soit considéré comme un service essentiel que les gouvernements doivent mettre en place, faire fonctionner et maintenir en toutes circonstances. Dans ce contexte, le Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique a publié au début de la pandémie des directives¹⁶ qui insistent fortement sur le fait que l'enregistrement des faits d'état civil devrait être considéré comme un « service essentiel » dont le mandat est de poursuivre les opérations pendant une pandémie. Bien que certains bureaux physiques puissent devoir être fermés, ou que les heures d'ouverture soient limitées ou décalées, les opérations doivent être maintenues autant que possible, que ce soit en personne ou virtuellement, pendant la crise. En fonction de la capacité, certains processus d'enregistrement (tels que les légitimations) peuvent être mis en attente, mais l'enregistrement des naissances, des décès et des morts foetales et la détermination des causes de décès doivent se poursuivre en priorité.

Pour assurer la continuité de la fonction d'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie de COVID-19, les pays ou les régions ont mis au point un certain nombre de solutions pour permettre à la population d'avoir encore accès aux documents juridiques nécessaires, tels que les certificats de naissance et de décès. Ces décisions et mécanismes sont variés, mais indiquent clairement la nécessité d'analyser leur

¹⁵ Enquête sur la COVID-19.

¹⁶ Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines-f.pdf

efficacité en matière d'élaboration de plans et de mesures d'urgence à la suite de cette pandémie.

Par exemple, le Panama a autorisé que les certificats médicaux – habituellement utilisés pour délivrer un certificat de naissance, qui est un document de base – puissent être temporairement utilisés comme documents de base :

 **Panama, 22 mai 2020** : Les avis de naissance et de décès sont considérés comme des documents valables que la population peut utiliser pour d'autres formalités administratives pendant la période de confinement. À cette fin, les établissements de santé doivent délivrer aux membres de la famille une copie simple récemment tamponnée. Les avis de décès sont utilisés pour les enterrements. Il convient d'indiquer que l'autorité de l'état civil fournit aux établissements de santé et aux morgues des formulaires d'avis médical, qui sont utilisés dans trois buts : statistiques, enregistrement des naissances et renseignements médicaux. Dans cet esprit, la livraison de ces formulaires a été maintenue sur demande; ces formulaires sont remplis sur papier et contrôlés dans le système informatique.¹⁷

 **Argentine, 21 avril 2020** : L'Argentine a mis au point plusieurs activités pour maintenir la fonction d'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie. Les modalités de travail visant à assurer la continuité du service aux citoyens comprennent diverses mesures, telles que la planification et la prise de rendez-vous pour le service en personne, les quarts de travail par roulement, la disponibilité de médias virtuels pour les services d'enregistrement ou les demandes de renseignements, les lignes téléphoniques pour le service public, ainsi que le travail à



Photo : Gerardo Pesantez / Banque mondiale

distance ou le télétravail pour le personnel dont la présence physique n'est pas nécessaire. En outre, les autorités chargées de l'état civil des provinces et de la ville autonome de Buenos Aires ont mis en place, en fonction de leurs compétences, plusieurs canaux de service en personne pour le public (rendez-vous programmés et quarts de travail) et de services à distance (par téléphone, sur les sites Web officiels). De plus, chaque autorité a activé des protocoles sanitaires pour ses officiers d'état civil et pour le public, en observant les mesures adoptées par le gouvernement national et l'autorité sanitaire. En particulier, le Registre national des personnes (RENAPER) a prolongé la validité des documents d'identité nationaux; des mesures ont également été adoptées en matière de service au public, de réduction des effectifs en raison de la pandémie et de répartition du service entre les différents bureaux et espaces de service par l'attribution de rendez-vous préalablement fixés. En outre, le RENAPER a supprimé les dates limites et les délais administratifs (Disposition 163/2020 de la Direction nationale du RENAPER). Dans le

même temps, le RENAPER a levé l'obligation de présence physique pour le personnel qui ne se trouve pas dans les services essentiels ou critiques; ces employés sont censés remplir leurs fonctions habituelles ou effectuer des tâches similaires depuis leur domicile. Par ailleurs, le RENAPER a autorisé, à titre préventif, un congé extraordinaire à plein salaire pour les employés qui doivent respecter l'éloignement social pour diverses raisons, à savoir en cas de retour en Argentine en provenance de « zones touchées », de classement comme « cas suspects », d'âge supérieur à 60 ans, de grossesse ou d'appartenance à des groupes à risque (Disposition 164/2020 de la Direction nationale du RENAPER).¹⁸



Arménie, 13 avril 2020 : Dans le cadre de l'état d'urgence déclaré du

16 mars au 12 avril aux fins de prévention des maladies à coronavirus en République d'Arménie, les organismes territoriaux chargés de l'enregistrement des faits d'état civil doivent uniquement enregistrer les décès et les naissances. Des membres du personnel des organismes d'enregistrement des faits d'état civil (CSAR) ont été placés dans les trois plus grands hôpitaux d'Erevan afin d'assurer l'enregistrement des naissances dans un environnement sûr. La reconnaissance de paternité ou le mariage des parents de l'enfant sont enregistrés en même temps. Le délai d'enregistrement pour tous les autres faits d'état civil a été suspendu. Les citoyens ont été avertis que tous les enregistrements seront effectués dans les bureaux des CSAR après la levée des restrictions officielles à la libre circulation.¹⁹



Philippines, 24 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est un service essentiel aux Philippines, même si, en raison de la pandémie actuelle (COVID-19), la prestation des services d'état civil, pour ce qui est de la délivrance de copies de documents d'état civil, est perturbée à cause de la quarantaine communautaire renforcée mise en place par le gouvernement.

L'impact de la COVID-19 est le retard observé dans l'enregistrement des faits d'état civil du fait de la période de quarantaine. Pourtant, dans beaucoup de régions du pays, les bureaux des officiers municipaux d'état civil fonctionnent toujours, car ils maintiennent un effectif minimum pour que les services d'état civil restent disponibles dans leur localité.

La mise en place d'un effectif minimum dans les bureaux d'état civil, y compris le service de l'état civil de l'Autorité des statistiques des Philippines (PSA), permet de répondre aux besoins très urgents de documents d'état civil, en particulier pour les Philippines qui travaillent à l'étranger. La PSA a ouvert des lignes téléphoniques permettant aux citoyens de se renseigner sur le statut des demandes de documents d'état civil transmises avant la période de quarantaine.

La PSA a publié une circulaire à l'intention de tous les officiers d'état civil du pays sur les directives à suivre concernant l'enregistrement des faits d'état civil pendant cette période de COVID-19. La circulaire souligne également la nécessité d'assouplir les exigences relatives à l'enregistrement différé des faits d'état civil en raison de la pandémie.²⁰

¹⁸ Enquête sur la COVID-19.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.



Iran, 14 avril 2020 : L'enregistrement des faits d'état civil, en particulier des naissances et des décès, est l'un des services de base du pays. À l'exception des jours fériés et des fêtes nationales, ce service n'est jamais fermé, en particulier par l'Organisation nationale de l'état civil.

Le « réseau de notification » a été activé pour l'enregistrement des faits d'état civil. Les mesures nécessaires dans les bureaux d'état civil ont été envisagées pour assurer la distanciation sociale, en notifiant les faits d'état civil par voie électronique aux bureaux d'enregistrement, dans la mesure du possible.

Les délais de notification des faits d'état civil, tels que les naissances et les décès, sont assouplis pendant la pandémie de COVID-19 et les pénalités en cas de retard de notification ne sont pas non plus appliquées. Toutefois, grâce à l'existence du réseau de notification, les bureaux d'état civil sont informés de la survenance de l'événement. Par ailleurs, l'enregistrement et la délivrance des documents peuvent être retardés. Les bureaux d'état civil seront chargés, après le confinement imposé pour lutter contre la COVID-19, d'enregistrer les faits d'état civil qui ont eu lieu à tout moment pendant la pandémie de COVID-19.

Les conseils de coordination de l'état civil dans les provinces et les villes sont activés. Dans les villes, ces conseils se composent de membres de la médecine légale, de la poste, de la municipalité, du gouvernorat, de la justice, du réseau de santé et du ministère de l'agriculture.²¹

Comme cela a été présenté, les pays du monde entier ont mis en place diverses mesures destinées à permettre le fonctionnement de l'enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie de COVID-19, notamment :

- une interprétation moins rigoureuse des règles et des procédures d'enregistrement de la survenance d'un fait d'état civil;
- l'accent mis sur l'enregistrement des naissances et des décès comme préoccupation principale et le report de l'enregistrement d'autres événements;
- la mise en place et le déploiement de mécanismes de coordination au niveau local qui rassemblent les différentes institutions impliquées dans le processus d'enregistrement;
- des mesures visant à maintenir l'éloignement physique et d'autres protocoles de protection;
- l'annulation des frais et la simplification des procédures d'enregistrement.

Par ailleurs, dans un certain nombre de pays, pour tenter de garantir la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil même en temps de pandémie, d'autres mesures ont été introduites qui concernent l'enregistrement en ligne. L'informatisation de l'état civil est l'une des principales recommandations internationales, étant donné les services que le système d'enregistrement des faits d'état civil est tenu aujourd'hui de fournir à la population ainsi que l'environnement technologique exigent une automatisation complète de toutes les opérations d'enregistrement et de la production de statistiques de l'état civil. L'informatisation de l'enregistrement des faits d'état civil est d'autant plus impérative que les autres fonctions assumées par les pouvoirs publics ont de

21 Enquête sur la COVID-19.

plus en plus recours à l'informatique, ce qui correspond au développement de ce que l'on appelle la dématérialisation des procédures gouvernementales. Avec la mise en place et l'utilisation massive d'Internet, les populations attendent de l'administration publique qu'elle leur offre les mêmes fonctionnalités en matière de prestation de services.²²

Les données recueillies indiquent que la pandémie de COVID-19 a certainement joué un rôle de catalyseur à cet égard. Un certain nombre de pays ont introduit ou renforcé le processus de demande en ligne d'enregistrement des faits d'état civil.



Rwanda, 22 avril 2020 : Au Rwanda, l'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel et est effectué au niveau sectoriel (pour le rendre plus abordable et plus proche des demandeurs de services) par un officier d'état civil. Actuellement, le Rwanda enregistre neuf faits d'état civil, à savoir la naissance, le mariage, le décès, la reconnaissance d'un enfant né hors mariage, l'adoption, la tutelle, le divorce, la légitimation et l'annulation du mariage. Pour enregistrer ces événements, il faut un déclarant qui demande l'enregistrement des faits d'état civil et des témoins pour certains événements comme les mariages. En raison de l'épidémie de COVID-19 au Rwanda, pendant laquelle les citoyens sont tenus de rester chez eux, l'enregistrement des faits d'état civil a été suspendu, à l'exception des actes d'état civil qui sont délivrés en ligne sur la plateforme Irembo.²³

Les faits d'état civil qui se produisent dans les établissements de santé continuent d'être

notifiés. Toutefois, ils ne seront enregistrés au bureau de secteur qu'après la période de confinement. L'inscription dans le Registre national de la population s'est poursuivie; les officiers d'état civil ont un accès en ligne et peuvent mettre à jour les événements à partir des demandes reçues au moyen du portail en ligne Irembo.

Pour les demandes d'actes d'état civil, tels que le certificat de naissance, le déclarant, lors de la demande de l'acte, télécharge les documents en sa possession (certificat médical [avis de naissance ou de décès] pour les naissances et les décès survenus dans les établissements de santé ou certificat délivré par la cellule pour ceux survenus à domicile) et l'officier d'état civil peut délivrer ces certificats au moyen du portail en ligne Irembo. Ce processus se fait entièrement en ligne, de la demande à la délivrance du certificat, et ne nécessite pas de contact physique en personne.²⁴



Costa Rica, 16 avril 2020 : Au Costa Rica, un système de notification en ligne a été mis en place pour les naissances et les décès, qui permet d'effectuer la plupart de ces types de notifications automatiquement depuis les hôpitaux. Il permet même, en même temps que le formulaire de notification est rempli, de prendre un rendez-vous pour l'enregistrement, ce qui réduit le risque de non-présentation et de retard des notifications médicales. La notification des mariages est également disponible en ligne. En ce qui concerne les services judiciaires, ils sont toujours fournis par un point d'entrée unique (kiosque) où les documents sont reçus; les demandes de renseignements sont traitées sur la page Web institutionnelle.²⁵

22 Nations Unies. 2014. Paragraphe 449.

23 irembo.gov.rw/rolportal/Web/rol

24 Enquête sur la COVID-19.

25 Ibid.



Géorgie, 27 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel en Géorgie. Tous les représentants des postes de direction sont tenus de se présenter au travail, mais tous les autres employés, aussi bien des services essentiels que non essentiels, sont priés de remplir leurs obligations depuis leur domicile.

La COVID-19 n'a pas beaucoup influé sur l'enregistrement des faits d'état civil dans la mesure où la majorité des enregistrements (en particulier les naissances et les décès) sont disponibles en ligne depuis des années. Quant aux faits d'état civil pour lesquels l'enregistrement n'était pas possible par voie électronique, grâce aux efforts intensifs et immédiats de l'autorité, ils sont également devenus disponibles en ligne dans les plus brefs délais. En ce qui concerne le fonctionnement de l'autorité chargée de l'état civil, à savoir l'Agence de développement du service public (PSDA), grâce à l'introduction et à la promotion de l'administration publique en ligne dans ses services au fil des ans, ainsi qu'aux mesures immédiates prises face au coronavirus, la PSDA s'est rapidement adaptée aux nouvelles circonstances et a réussi à fonctionner correctement même dans la situation d'urgence.

Les modalités de travail qui ont été mises en œuvre, entre autres, sont les suivantes :

- Afin de permettre le travail à distance de l'écrasante majorité des employés de la PSDA, l'infrastructure informatique a été entièrement adaptée dans les plus brefs délais.

- L'Agence fournit régulièrement aux personnes qui doivent se présenter au travail des fournitures de désinfection et d'hygiène.
- La PSDA a rendu presque tous les services (en particulier les plus demandés) disponibles par voie électronique pour tous les clients, à quelques exceptions près.
- Les clients peuvent recevoir une copie électronique du document demandé (certificat de naissance ou de décès) sur le site Web, dans le respect de la protection des données personnelles et de la confidentialité. La copie électronique a la même valeur juridique que le document original (sur papier).
- Pendant la situation d'urgence, tous les documents (sur papier) qui sont prêts (y compris les certificats de naissance et de décès) sont délivrés aux clients par l'intermédiaire des bureaux de poste, dans le respect de la protection des données personnelles et de la confidentialité.
- La PSDA veille également à l'accès de la population à ses services et à leur disponibilité au quotidien.²⁶

Le fait que l'informatisation de l'état civil soit essentielle pour satisfaire aux normes internationales d'enregistrement universel et obligatoire de tous les faits d'état civil se produisant dans des circonstances normales, et plus encore pendant une catastrophe, est également illustré par d'autres exemples de pays qui n'ont pas signalé de conséquences néfastes de la pandémie de COVID-19 liées à la suspension de leurs services d'enregistrement. En effet, les systèmes informatisés d'état civil de ces pays ont pu fonctionner sans interruption, moyennant quelques ajustements mineurs.



Bahreïn, 9 avril 2020 : Au Bahreïn, l'enregistrement des faits d'état civil, y compris l'enregistrement des naissances et des décès, relève de la responsabilité de l'Office national de la statistique. Il est considéré comme très essentiel et est considérablement utilisé pour la production de statistiques de l'état civil et démographiques. Le travail à domicile a été appliqué à certains emplois afin de limiter les contacts entre les membres de l'équipe. Des employés travaillent toujours dans les bureaux pour assurer la continuité du service.

L'enregistrement de tous les faits d'état civil est proposé en ligne et tous les dossiers peuvent être enregistrés par voie électronique, y compris les naissances, les décès, les changements de statut matrimonial, ainsi que la délivrance de cartes d'identité.

L'enregistrement des faits d'état civil n'a pas été compromis jusqu'à présent.

La plupart des dossiers sont traités à l'aide du portail Web, tandis que les centres de services restent ouverts pour recevoir les dossiers qui nécessitent de se présenter en personne. Les employés sont priés d'appliquer les mesures de sécurité recommandées contre le risque d'infection.

Les naissances et les décès continuent d'être déclarés par voie électronique en ligne par les hôpitaux. Le ministère de la Justice nous transmet les dossiers de mariage et de divorce. Les documents sont envoyés aux demandeurs par la poste après que les clients ont soumis leurs demandes par voie électronique sur le portail Web.²⁷



Nouvelle-Zélande, 23 avril 2020 :

L'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel en Nouvelle-Zélande. L'enregistrement des naissances et des décès peut être effectué entièrement en ligne, et les certificats sont envoyés aux familles par un service de messagerie sans contact. En raison des restrictions liées au confinement obligatoire, seul un nombre limité d'agents d'enregistrement travaillent dans les bureaux, mais le personnel est en mesure de traiter toutes les naissances et tous les décès. Certains services moins essentiels – tels que l'enregistrement des mariages, la correction d'erreurs, les changements de nom ou de sexe – n'étaient pas assurés pendant les cinq semaines de confinement, mais ils reprendront à la fin de cette période.

La pandémie de COVID-19 n'a pas entraîné de changement significatif dans la demande de services d'état civil. Notre outil d'enregistrement des naissances et d'aide aux parents, www.smartstart.services.govt.nz, continue d'être très utilisé et les taux d'enregistrement n'ont pas diminué. Il y a eu une diminution du nombre d'appels à nos bureaux, mais qui a été compensée par une augmentation des courriels. Si nos employés doivent être au bureau pour répondre aux appels, ils peuvent répondre aux courriels depuis chez eux.

En plus du maintien des services de base, le registraire général de l'état civil participe à la direction de l'intervention nationale de gestion des décès causés par la COVID-19. Cela implique notamment de rédiger des rapports sur les taux de mortalité à partir des données des notifications de décès en ligne, d'évaluer régulièrement la capacité des morgues et des services d'inhumation et de crémation et de fournir des renseignements supplémentaires

27 Enquête sur la COVID-19.

aux familles des défunts par l'intermédiaire de la police.

Des bulletins d'information sont régulièrement envoyés par courrier électronique à tous les officiants de mariage et à tous les entrepreneurs de pompes funèbres, contenant des conseils pour faire face à la COVID-19.²⁸



République de Corée, 10 avril 2020 :

En Corée, l'enregistrement des faits d'état civil est un service essentiel et il n'y a pas de restrictions de déplacement ni de confinement en raison de la COVID-19. La plupart des employés de l'état civil travaillent dans leur bureau et l'enregistrement des faits d'état civil se fait sans aucune perturbation.

L'effet de la COVID-19 sur l'enregistrement des faits d'état civil semble minime et, même si des cas confirmés de COVID-19 se déclarent dans un bureau, celui-ci sera à nouveau opérationnel quelques jours après la fermeture visant à prévenir la propagation du virus.

Jusqu'à présent, aucune situation n'a empêché de garantir la continuité de l'enregistrement des faits d'état civil, mais en cas de naissance, il est encouragé d'avoir davantage recours au système d'enregistrement des naissances en ligne.

Il n'y a pas de recommandations spéciales et, en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil en Corée, les rapports sont produits et les dossiers sont traités dans les délais prévus.²⁹

Un grand nombre de données permettant d'évaluer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le fonctionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et, par conséquent, sur la production des statistiques

d'état civil ont été obtenues dans le cadre d'une série de webinaires mis au point par l'équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, le Groupe international des systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil et les commissions régionales de l'ONU, couvrant l'Asie et le Pacifique, l'Afrique et l'Amérique latine. Ces webinaires ont donné aux autorités chargées de l'état civil dans ces régions l'occasion de partager leurs expériences et leurs pratiques de fonctionnement pendant la pandémie. Au total, une cinquantaine de pays y ont participé au total, et les délibérations ainsi que la documentation pertinente illustrent les difficultés et les obstacles rencontrés au quotidien dans l'accomplissement des services d'enregistrement.³⁰

Deux observations majeures sont ressorties de ce processus. La première était le fait que l'enregistrement des faits d'état civil, principalement des naissances et des décès, a sensiblement diminué dans la majorité des pays participants, en raison des difficultés et des obstacles rencontrés pour assurer le fonctionnement normal du système national d'état civil. La population, de crainte d'être exposée au virus, hésitait à se rendre dans les bureaux d'état civil pour enregistrer les naissances et les décès. En raison du confinement obligatoire de la population à domicile, il était également très difficile de se rendre à un bureau d'état civil. Et, si l'on y parvenait, il était possible que le bureau soit complètement fermé ou ait des horaires d'ouverture réduits.

Parallèlement, la diminution de l'enregistrement des faits d'état civil est aussi due au fait que, dans un certain nombre de pays, les liens entre les établissements de santé et l'état civil qui fonctionnaient dans des circonstances normales se sont affaiblis, voire complètement rompus.

28 Enquête sur la COVID-19.

29 Ibid.

30 Les comptes-rendus sont disponibles à l'adresse unstats.un.org/legal-identity-agenda/events/

Cela s'explique par la fermeture partielle ou totale des bureaux d'état civil et par le passage au télétravail, parmi les mesures visant à atténuer l'exposition au virus. Bien que beaucoup de mesures différentes aient été prises, comme nous l'avons vu plus haut, les données des pays ayant participé à ces webinaires font état d'une diminution du nombre de naissances et de décès enregistrés. De plus, comme le montrent les exemples ci-dessus, un certain nombre de pays s'attendent à un arriéré important et élaborent différentes stratégies pour y remédier à la suite de la pandémie.

La deuxième observation est le fait que, dans les pays qui ont pu maintenir un fonctionnement stable du système d'état civil, le nombre de décès enregistrés a nettement augmenté par rapport à la même période de l'année précédente. Cette « surmortalité » doit être étudiée en profondeur, car elle ne peut être attribuée à la COVID-19 que de manière indirecte et dans une certaine proportion, qui doit être déterminée et faire l'objet d'une analyse plus poussée. En raison des mesures de confinement et, de manière générale, du fait que certaines personnes ont évité d'aller consulter à la clinique ou à l'hôpital pour des maladies autres que la COVID-19, une

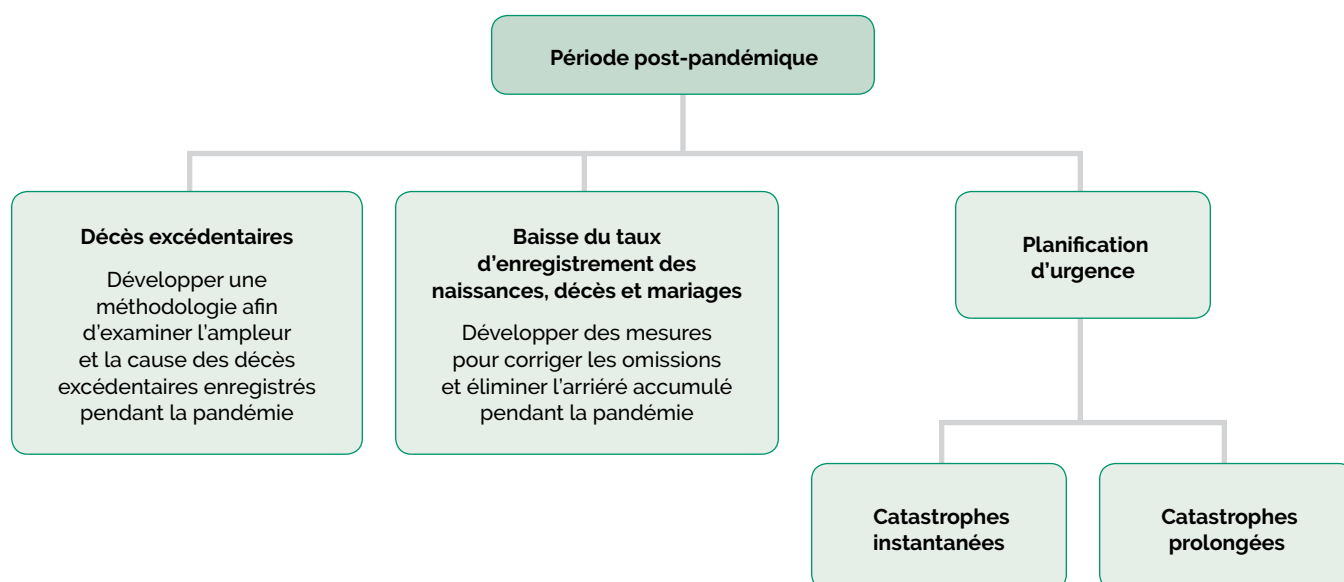
proportion de « surmortalité » peut être attribuée au non-traitement de certaines maladies pendant la pandémie.

Par conséquent, à la suite de la pandémie de COVID-19 et dans le cadre de la préparation à de futures catastrophes, les gouvernements en général, et les systèmes d'état civil en particulier, doivent prendre des mesures sur deux principaux problèmes :

- rectifier le nombre de faits d'état civil survenus pendant la pandémie afin qu'il corresponde plus exactement au nombre réel de naissances et de décès et enquêter sur la « surmortalité », de façon à fournir une source solide de statistiques de l'état civil complètes qui permettraient de quantifier les coûts de la pandémie eu égard aux vies et aux années perdues;
- élaborer des stratégies et des plans d'urgence détaillés pour garantir le bon fonctionnement des systèmes nationaux d'état civil pendant les futures catastrophes.

Ces problèmes ainsi que d'autres questions à aborder sont présentés dans la figure 3 et apparaissent en gras dans le texte ci-après.

Figure 3: La voie à suivre.



Pour ce qui est de la **surmortalité**, dans un certain nombre de pays, l'état civil a enregistré une augmentation du nombre de décès au premier semestre de 2020 par rapport aux années précédentes. Il est donc nécessaire d'enquêter sur cette surmortalité, au niveau du volume et des causes de décès, pour tenter d'apporter des réponses concernant la mortalité associée à la COVID-19 et son impact sur la structure globale de la mortalité par cause de décès, en raison du traitement tardif de diverses maladies. La mise au point et l'établissement d'une méthodologie et d'une infrastructure harmonisées à cette fin, sur le plan de l'interopérabilité et de l'accès aux dossiers de santé, de l'état civil, des pompes funèbres et d'autres institutions concernées, seraient nécessaires et applicables en cas de futures catastrophes et d'augmentation du nombre de décès. Par conséquent, les mesures suivantes doivent être prises :

- mettre au point des mécanismes et des procédures techniques et promouvoir l'harmonisation et une approche méthodologique commune pour l'analyse et l'interprétation de la surmortalité;
- mettre en place et harmoniser les données des établissements de santé, de l'état civil, des entreprises de pompes funèbres ou similaires et des institutions religieuses;
- effectuer une analyse détaillée des séries chronologiques des statistiques de mortalité afin d'évaluer les changements causés par la pandémie.

Un nombre considérable de pays ont fait état d'une diminution de l'enregistrement des principaux faits d'état civil pendant la pandémie. Pour rectifier **la baisse de l'enregistrement des naissances, des décès et des mariages**, les mesures suivantes pourraient être nécessaires (la liste ne se veut pas exhaustive) :

- préparer et lancer une vaste campagne publicitaire insistant sur la nécessité d'enregistrer les naissances et les décès survenus pendant la pandémie et qui n'ont pas été déclarés ou enregistrés;
- adapter les opérations pour permettre de prendre en charge les déclarations supplémentaires et de résorber l'arriéré (par exemple, prolonger les heures de travail, augmenter les effectifs);
- rétablir les liens avec le secteur de la santé et le bureau national des statistiques pour garantir la production de statistiques fiables permettant de quantifier le coût de la pandémie en ce qui concerne les vies et les années perdues;
- supprimer les frais d'enregistrement hors délai et prolonger les délais d'enregistrement des naissances et des décès.

Après la pandémie, les pays devront élaborer des **plans d'urgence** détaillés et complets en cas de catastrophe, même si toutes les catastrophes ne sont pas les mêmes, d'où la distinction. Les **catastrophes instantanées** sont des événements qui provoquent des destructions et des dommages instantanés, tels que les tremblements de terre, les tsunamis, les inondations, etc. Les plans d'urgence pour ces catastrophes doivent tenir compte des éléments suivants :

- élaborer des lignes directrices pour l'établissement de procédures simplifiées d'enregistrement des décès, prévoyant, par exemple :
 - d'élargir la liste et l'admissibilité des déclarants;
 - d'établir des processus ou des dérogations pour les documents manquants;
 - de suspendre les frais;

- de même, pour les naissances, assurer le déploiement immédiat d'officiers d'état civil dans la région touchée afin de garantir la prestation des services;
- mettre en place des officiers d'état civil auxiliaires qui seront formés à l'avance pour assumer toutes les responsabilités des officiers d'état civil pendant la catastrophe instantanée; il peut s'agir d'employés administratifs des bureaux d'état civil locaux, ou bien de prêtres ou de chefs de communautés locales, de chefs de police locaux ou d'avocats.

En plus des mesures relatives aux catastrophes instantanées, les plans d'urgence pour les **catastrophes de longue durée**, comme la pandémie de COVID-19 et les épidémies similaires qui peuvent durer un certain temps, devraient prendre en considération les éléments suivants :

- élaborer un document détaillé de planification d'urgence abordant une multitude de sujets;
- réexaminer le cadre législatif de l'état civil pour évaluer la nécessité de l'adapter aux fins de la planification d'urgence;
- instaurer et mettre à l'essai diverses solutions pour garantir le fonctionnement des services d'état civil en période de restrictions prolongées des déplacements, par exemple, et prévoir tous les défis logistiques tels que le nombre d'employés, les horaires de travail et les mesures de protection;

- veiller à ce que le gouvernement considère l'enregistrement des faits d'état civil comme un service essentiel qui doit fonctionner en toutes circonstances, et fournir les ressources appropriées pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urgence.

Compte tenu de l'ensemble des résultats, de la documentation et des enseignements tirés des pratiques nationales en matière de fonctionnement de l'état civil durant la pandémie de COVID-19, et afin de garantir le respect des normes internationales en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil même en temps de pandémie, il apparaît que la priorité est la suivante :

La mesure la plus essentielle, cruciale et impérative au lendemain de la pandémie de COVID-19 pour permettre l'enregistrement universel de tous les faits d'état civil se produisant dans un pays est **la numérisation et l'informatisation du système et de la structure de l'état civil**. Il s'avère que c'est le seul facteur qui ait permis d'atténuer les répercussions de cette pandémie et de garantir que l'enregistrement des faits d'état civil soit fermement ancré dans le modèle de gestion de l'identité juridique que l'Organisation des Nations Unies appelle tous ses États membres à mettre en œuvre d'ici 2030.

Srdjan Mrkić

*Équipe spéciale chargée du Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique
Division de la statistique des Nations Unies*

BIBLIOGRAPHIE

Division de la statistique des Nations Unies. Couverture de l'enregistrement des faits d'état civil.
unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/

Enquête sur la COVID-19.

Nations Unies. 2014. Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3. New York. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-F.pdf

Nations Unies. 2018. Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Management, Operation and Maintenance, Revision 1. unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/crvs-mgt-E.pdf

Nations Unies. 2020. Implementation of the United Nations Legal Identity Agenda: United Nations country team operational guidelines.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf

Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19/

Programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique. 2020. Tenue de l'état civil et des statistiques de l'état civil pendant la pandémie de COVID-19. New York.
unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines-f.pdf





LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Nous Soutenons le



**MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL**

Canada