



Plate Forme Société Civile pour l'Enfance

ACCÈS AUX
DOCUMENTS
D'IDENTITÉ

RAPPORT D'ÉTUDE
JUIN 2017





TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
METHODOLOGIE	6
INTRODUCTION	8
PREMIERE PARTIE - CADRE GENERAL DE L'ETUDE	9
CHAPITRE I - PRESENTATION GENERALE DU DROIT A L'IDENTITE	9
Section I.1- Nature subjective du droit à l'identité	9
I.1.1- Définition du droit à l'identité	9
I.1.2- Eléments constitutifs de l'identité d'une personne	10
Section I. 2- Droit à l'identité et enregistrement de naissance	10
I.2.1-Définition de l'enregistrement de naissance	10
I.2.2- L'enregistrement de naissance comme principale condition de la jouissance du droit à l'identité	11
Section I.3 - Effets juridiques de l'accès au droit à l'identité	12
I.3.1- Détermination de l'état civil de la personne	12
I.3.2 - Garantie des droits subjectifs	13
CHAPITRE II-SOURCES DU DROIT A L'IDENTITE	14
Section 1-Sources Internationales	14
II.1.1-Les déclarations des droits de l'Homme	14
II.1.2-Les conventions ratifiées par Madagascar	15
Section 2- Effets juridiques des textes internationaux sur l'ordre juridique interne du pays	15
II.2.1-Incidence des textes déclaratoires.....	15
II.2.2- Effet juridique des textes conventionnels.....	16
Section 3 - Sources nationales	16
II.3.1-Textes légaux	16
II.3.2-Textes réglementaires.....	18
CHAPITRE III-REGIME JURIDIQUE DE L'ENREGISTREMENT DE NAISSANCE	20
Section 1-Nature publique du service de l'enregistrement de naissance	20
III.1.1-Présentation du service public de l'état civil	20
Section 2 -Procédure normale de déclaration de naissance	21
III.2.1- Règles de fond	21
III.2.2-Règles de forme	22
Section 3 - Intervention du tribunal judiciaire dans le cadre de l'enregistrement de naissance	23
III.3.1- Compétence du juge judiciaire	23
III.3.2- Procédure à suivre	23



DEUXIEME PARTIE- EFFECTIVITE DE L'ACCES AU DROIT A L'IDENTITE	26
CHAPITRE I-ETAT DES LIEUX	26
Section 1 - Harmonisation législative	26
I.1.1- Obligation Etatique issue des conventions	26
I.1.2- Etat actuel du droit positif Malagasy	26
Section 2 - Pratiques administratives de déclaration de naissance	27
I.2.1- Naissance survenue dans un centre hospitalier	27
I.2.2- Naissance survenue hors du centre hospitalier	28
Section 3 - Pratiques relatives à la procédure de jugement supplétif d'acte de naissance	29
I.3.1- Passage obligatoire au niveau d'un médecin d'Etat	29
I.3.2 - Exigence du visa du Fokontany	30
CHAPITRE II-FACTEURS STRUCTURELS DU DEFAUT D'ENREGISTREMENT	31
Section 1- Problèmes législatifs	31
II.1.1- Statut non défini de la matrone	31
II.1.2- Mauvaise application de la loi	31
Section 2- Difficultés de l'accès aux services publics de l'état civil	32
II.2.1- Frais de procédure non déterminé	32
II.2.2 - Traitement inégalitaire des usagers	33
Section 3 - Insuffisance des moyens structurels	33
II.3.1- Insuffisance des matériels de fonctionnement.....	33
II.3.2 - Insuffisance infrastructurelle	34
CHAPITRE III-FACTEURS SOCIAUX DU DEFAUT DE DECLARATION DE NAISSANCE	35
Section 1- Prévalence de l'accouchement à domicile	35
III.1.1- Importance de l'accouchement hors centre médical.....	35
III.1.2- Méconnaissance de la loi	35
Section 2-Facteurs sociaux du défaut d'enregistrement de naissance	36
III.2.1- Crainte de l'administration.....	36
III.2.2 - Lenteur de la procédure	36
Section 3 – Facteurs familiaux	37
III.3.1- Manque de moyen financier.....	37
III.3.2-Rupture familiale	37
TROISIEME PARTIE- RECOMMANDATIONS	39
I- Législatif	43
II- Administratif.....	43
III- Structurel	44
IV- Société Civile	44
CONCLUSION	45
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	46



AVANT-PROPOS

Le droit à l'identité est un droit fondamental reconnu à tout un chacun. C'est par ce droit qu'un individu peut se prévaloir des autres droits qui lui sont reconnus par les Conventions internationales et la législation nationale d'un Etat donné. Dans le cadre d'une étude sur l'état actuel de l'accès au droit à l'identité à Madagascar, un projet a été initié par la commission plaidoyer de la Plate-Forme de la Société Civile pour l'Enfance qui a pour intitulé : « Préparation d'un plaidoyer sur le thème de l'accès aux documents d'identité ».

Ce présent rapport d'étude a alors pour office de présenter et de traiter les résultats des études effectuées par la PFSCE et en partenariat avec les OSC de provinces qui ont apporté leur contribution en allant sur le terrain pour récolter les données réelles dans les différentes provinces de Madagascar. Ainsi, les réflexions qui ensuivront sont focalisées sur l'ouvrage d'un plaidoyer, portant sur l'amélioration, l'homogénéisation et une simplification des procédures d'accès aux documents d'identité, ce qui peut passer éventuellement par une modification du cadre légal.

La présentation de ce présent rapport devra déboucher sur la présentation des solutions et des suggestions des différentes entités qui seront présentes, mais aussi sur les discussions concernant le droit à l'identité et l'accès aux documents d'état civil pour tous avec l'Etat Malagasy.





METHODOLOGIE

L'étude relative au cadre juridique de l'enregistrement de naissance a pour objectif principal de vérifier l'effectivité de la législation nationale devant l'accès au droit à l'identité de tout un chacun. Pour atteindre cet objectif, les recherches effectuées dans le cadre de la réalisation de ladite étude requièrent l'utilisation de méthodologie de travail spécifique basée principalement sur les démarches qualitatives comprenant des entretiens individuels d'une part et des entretiens collectifs d'autre part.

I- CHOIX DE LA METHODOLOGIE ET DETERMINATION DE LA POPULATION

A- Justification du choix qualitatif

Le choix de la méthodologie adoptée pour la réalisation de l'étude est tributaire de l'objectif de la recherche effectuée et des hypothèses à vérifier tout au long du développement. En ce qui concerne l'étude qui suivra, la démarche qualitative est celle qui a été choisie vu que l'objet de l'étude consiste à faire un diagnostic national du cadre juridique de l'accès au droit à l'identité à Madagascar et d'en faire état sur l'effectivité des mécanismes institutionnels destinés à cet effet. L'interprétation des informations ainsi collectées permettra d'identifier en profondeur les éventuels problèmes liés au processus d'identification légale. C'est la raison pour laquelle l'approche qualitative a été exclue de la méthodologie. Le choix de la population cible quant à lui est déterminé par l'étude documentaire préalable laquelle a mis en exergue les institutions liées à la procédure d'enregistrement de naissance. Les consultations bibliographiques et des entretiens préparatoires ont permis de la classer en deux catégories :

- du côté de l'offre de service public se situe le service hospitalier, l'officier de l'état civil et le tribunal ;
- du côté des demandeurs de service public apparaissent les usagers lesquels sont directement impliqués dans le processus d'enregistrement et les matrones dont les interventions ont une incidence sur le mécanisme de déclaration.





B- Présentation des démarches adoptées

Les démarches adoptées pour la réalisation de cette étude comprennent les études théoriques d'une part et les recherches pratiques d'autre part. La phase d'étude documentaire préalable entre dans la rubrique des études préalables visant à avoir une cartographie générale de la procédure d'enregistrement de naissance. Il s'agit d'établir également le cadre légal du droit à l'identité dans l'ordonnancement juridique interne. Les études pratiques quant à elles comprennent les entretiens individuels d'un côté et ceux collectifs de l'autre.

Les premiers ont été plus utilisés avec les administrations pour un traitement thématique des informations alors que les seconds ont été employés avec les usagers pour optimiser la collecte de leurs vécues respectives.

II- DEROULEMENT DES TRAVAUX SUR TERRAIN

A- Phase préparatoire des travaux sur terrain

Les recherches bibliographiques constituent l'ossature de l'étude théorique : elles sont caractérisées par la consultation documentaire. En ce qui concerne les études pratiques, celles-ci exigent une préparation plus poussée. Ainsi, les entretiens individuels sont marqués par des discussions avec les agents de chaque administration concernée par le mécanisme d'enregistrement de naissance normal et celui exceptionnel : ils sont tantôt dirigés par une fiche d'entretien prédéfinie soit semi-dirigés afin de permettre l'interaction des acteurs. Enfin, en ce qui concerne les entretiens collectifs, le Focus Group a été la démarche choisie dans le but de collecter le plus de cas de non déclaration possible et afin d'en identifier les causes suivant un guide d'entretien spécifique. Pour la bonne réalisation des focus group, l'échantillonnage a permis de diviser Madagascar en huit terrains : Majunga, Tuléar, Tamatave, Fianarantsoa, Diego, Fianarantsoa, Manakara et Vohipeno comprenant respectivement une zone urbaine et une zone rurale. Chaque focus group a réuni des participants variant de 10 à 12 personnes par groupe.

B- Phase de traitement des données

L'ensemble des données collectées sur terrain ont été regroupées suivant les thématiques prédéfinies dans les fiches d'entretiens individuels et le guide d'entretien du focus group. Le traitement de ces informations a permis la mise en place d'une base de données mettant en relief l'état des lieux de chaque terrain, les problèmes liés à l'enregistrement de naissance ainsi que les solutions proposées par les participants.



INTRODUCTION

Le droit à l'identité est un droit inhérent à la nature humaine qui exige son individualité dans ses relations sociales et les rapports juridiques qu'elle tisse dans l'exercice de ses droits et ses obligations. Il tire ses sources des conventions internationales ratifiées par Madagascar et des textes nationaux d'harmonisation ou de la législation nationale. L'accès à ce droit est organisé suivant une procédure spécifique dont les conditions sont expressément prévues par la loi. La loi sur l'enregistrement des naissances institue en effet un processus de déclaration dans un délai prescriptif lequel est assorti de sanction. Effectivement, la procédure d'enregistrement pour l'accès au droit à l'identité devient plus compliquée à l'expiration de ce délai impératif vu l'exigence de l'intervention des juridictions judiciaires. Ces dernières doivent ainsi être saisies obligatoirement pour la requête d'un jugement supplétif d'acte de naissance. Par ailleurs, les deux types de procédures susmentionnés nécessitent également l'intervention de diverses institutions dont les actes constituent des pièces maîtresses dans leur accomplissement.

En réalité, malgré l'existence des personnes qui ont un acte de naissance justifiant tant leur identité que leur état, une part importante de la population malagasy n'a pas encore fait l'objet d'un enregistrement légal. C'est la raison pour laquelle ce rapport a pour objet de tenter de répondre à la problématique suivante : « la procédure d'enregistrement de naissance garantit-elle l'accès effectif au droit à l'identité ? ». Des études qualitatives focalisées principalement sur le diagnostic du cadre juridique de l'enregistrement de naissance et sur les focus group réalisés dans les six provinces ont été menées pour la réalisation de ce présent document. Les démarches quantitatives n'ont pas été incluses dans cette approche vu l'insuffisance des moyens et la difficulté d'accès aux sources statistiques.

De ces études préalables découlent deux hypothèses : d'une part, la législation sur l'enregistrement de naissance garantit à chacun la jouissance du droit à l'identité et de ses attributs ; d'autre part, les obstacles de l'accès au droit à l'identité sont axés sur les abus et la défaillance des services publics concernés par le processus de l'enregistrement de naissance.

Pour éluder la problématique adoptée et afin de vérifier lesdites hypothèses, le plan sera scindé en deux parties :

- la première présentera le cadre juridique de l'enregistrement de naissance et
- la seconde traitera de l'effectivité de l'accès au droit à l'identité.





PREMIERE PARTIE

CADRE GENERAL DE L'ETUDE

CHAPITRE I

PRESENTATION GENERALE DU DROIT A L'IDENTITE

Le droit à l'identité est un droit subjectif composé de plusieurs éléments juridiques. L'accès à ce droit est soumis à une formalité administrative constituée principalement par la procédure d'enregistrement de naissance. Une fois que l'individu a acquis sa personnalité juridique, il peut jouir des attributs qui en découlent.

Section 1-Nature subjective du droit à l'identité

I.1.1 - Définition du droit à l'identité

Le vocable droit peut être entendu dans deux sens suivant qu'il est appréhendé en tant que règles de conduites sociales contraignantes et pourvues de sanction ou qu'il définit un ensemble de facultés reconnues à chaque personne qui en est le sujet. La première se réfère au droit positif autrement dit, à la loi qui dicte de façon générale ce qui est permis dans la société de ce qui ne l'est pas et qui de ce fait, encadre la vie sociale. La seconde quant à elle désigne les droits subjectifs inhérents à la nature humaine prévoyant ainsi un ensemble de prérogatives¹. Le droit à l'identité au même titre que le droit à la vie, le droit d'expression, le droit au travail et les autres droits civiques et politiques en fait partie. Le droit à l'identité en particulier assure l'individualité de la personne physique et œuvre à son intégration dans la société dans laquelle elle est membre². Le corollaire de ce droit est la reconnaissance pour chacun, en tous lieux, de sa personnalité juridique et des droits et obligations qui en découlent. En effet, dès la naissance l'identité permet l'affirmation de l'existence de chaque personne dans la société en ce qu'elle octroie un ensemble d'informations personnelles et qui vont constituer l'état civil de la personne. Par conséquent, la reconnaissance de ce droit fondamental est primordiale. D'ailleurs, la jouissance et la garantie des autres droits en sont tributaires. Il en est ainsi par exemple du droit à l'éducation dont la mise en œuvre passe par le droit à l'identité du fait des formalités administratives qui s'y rattachent.

¹ -Colloque du laboratoire d'études et des recherches appliquées au droit privé, LGDJ, Internationalisation des droits de l'Homme et évolution du droit de la famille

² -François Terré, Dominique Fenouillet, Droit civil : les personnes, la famille, les incapacités, DALLOZ, 6^{ème} éd, 158-173



I.1.2 - Eléments constitutifs de l'identité d'une personne

Le droit à l'identité assure la singularité de chaque personne. Effectivement, l'individualisation de la personne requiert la mise en place d'un système d'identification individuelle par le biais de l'attribution du nom, du prénom, de la date de naissance, du sexe, de la nationalité de la personne et parfois même du domicile. Par extension, l'identité civile s'intéresse aussi aux données relatives à la filiation et à la situation de famille de la personne. Dès la naissance, la personne a droit au nom. Il peut se définir comme l'appellation obligatoire qui sert à désigner une personne dans sa vie familiale et sociale. Il se compose du nom patronymique ou nom de famille et des prénoms qui distinguent chaque individu des autres membres de la famille. Il en résulte que l'individualisation de la personne ne se limite pas au niveau de la société, il est également de principe que chaque membre du tissu familial soit distingué les uns des autres par la spécificité de son prénom. En outre, le sexe de chaque personne est déterminé à la naissance : celle-ci est déclarée à l'autorité compétente comme étant de sexe masculin ou féminin. A cette information s'ajoutent la date et le lieu de naissance ainsi que les identités respectives du père et de la mère du nouveau-né. La nationalité quant à elle est l'appartenance juridique de la personne à un Etat. Le droit à une nationalité est un droit fondamental³. La nationalité constitue l'une des pierres angulaires des éléments constitutifs de l'identité d'une personne notamment lorsque celle-ci se trouve hors de son territoire national. L'âge et le domicile de la personne font aussi partie de son identité en ce qu'ils permettent de l'individualiser.

Section 2- Droit à l'identité et enregistrement de naissance

I.2.1 - Définition de l'enregistrement de naissance

Le droit classe la notion de personne juridique en deux catégories : la première est la personne physique : l'individu isolé et le second est la personne morale qui peut être définie comme un groupement humain assimilé par fiction juridique à un sujet de droit distinct de ses membres et poursuivant un but commun. Bien que la personne morale ait droit à l'identité, cette étude se limitera à celle de la personne physique dont la naissance est le point de départ de la personnalité. Cependant, cette naissance en tant que phénomène biologique ne suffit pas à elle seule à individualiser la personne.

Il est de principe en effet que la personnalité juridique et donc l'identité, ne soit octroyée qu'à la seule condition de l'enregistrement de cette naissance.

³ -C Dugas de la Boissonny, L'état civil, PUF, 65





L'enregistrement de naissance peut se définir comme l'action par laquelle l'officier d'état civil recueille les déclarations relatives à la naissance d'un nouveau-né dans un registre destiné à cet effet pour en délivrer un acte authentifiant ce fait juridique ayant valeur probatoire. Les déclarations portent sur l'identité du nouveau-né. Par conséquent, elles contiennent le nom et prénom de l'enfant, sa date et lieu de naissance, son sexe ainsi que l'identification de ses parents. En cas de non déclaration à la naissance, l'enregistrement peut également intervenir par voie judiciaire dont le jugement qui en découle supplée au défaut d'acte et établit ainsi l'identité de la personne. Dans une large mesure, la déclaration et la procédure de jugement supplétif sont soumises à une règle de procédure plus ou moins stricte suivant l'organisation du service d'état civil de l'autorité instrumentaire compétente.

I.2.2 - L'enregistrement de naissance comme principale condition de la jouissance du droit à l'identité

La jouissance du droit à l'identité passe par l'enregistrement de naissance qui aboutit à la délivrance d'un acte authentique appelé acte de naissance. Cet acte constitue la preuve fondamentale de l'existence légale de l'enfant : il atteste l'existence juridique et sociale de la personne. La constatation officielle des renseignements caractéristiques de chaque personne découle en effet de l'enregistrement de l'ensemble de ses informations personnelles dans un registre spécifique tenu par l'Etat. Il faut signaler que lesdites informations sont incorporées au registre d'état civil lequel est tenu en double exemplaire afin de conserver et de protéger l'identité des personnes des pertes et altérations auquel la registre est exposé. En somme, le droit à l'identité passe par le droit au nom, le droit de connaître ses parents, le droit à la nationalité lesquels sont des droits garantis par l'enregistrement individuel quel que soit le procédé adopté. Par conséquent, l'accès et la jouissance de ce droit sont conditionnés par cette formalité laquelle est un procédé de police administrative prévenant l'exclusion sociale et administrative et assurant les droits individuels⁴.

L'enregistrement de naissance constitue un procédé de police civile en ce qu'il assure l'identification individuelle de chaque personne mais il est également un règlement de police administrative utilisée par l'Etat pour des raisons d'ordre juridique et pratique. Ainsi, l'Etat soumet les administrés à une « action positive ». Cette action est une obligation de faire conditionnée par la survenance de la naissance. Par ailleurs, l'état civil permet à l'Etat d'individualiser ses ressortissants et de contrôler sa population et son évolution démographique. D'autre part, l'accès aux différents services publics exige la justification de l'état civil de la personne. Mais aussi de contrôler l'accès aux services publics dont la jouissance exige la justification de l'état civil des usagers.

⁴ -Manuel d'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, UNICEF,115



Cette justification ne peut découler que de l'acte de naissance lequel conditionne la délivrance des autres actes d'état civil. La preuve de l'identité de la personne ne s'arrête pas seulement aux copies et extraits de l'acte de naissance, la loi prévoit qu'à l'âge de 18 ans, tout citoyen malagasy doit avoir un carta d'identité nationale dont la procédure de délivrance se fait aussi au niveau des administrations publiques.

Section 3- Effets juridiques de l'accès au droit à l'identité

I.3.1 - Détermination de l'état civil de la personne

L'enregistrement de naissance aboutit à la délivrance de l'acte de naissance, de copie intégrale ou extraits. Ces actes sont destinés à prouver l'état de la personne. L'état d'une personne détermine sa situation juridique, son statut, sa condition juridique devant le droit⁵. Les règles applicables à une personne mariée diffèrent en effet de celles relatives aux personnes ayant choisis l'union libre. Par ailleurs, la déclaration de naissance pour son enregistrement exige l'identification des parents pour l'établissement de la filiation. Ce qui fait que dans le cas d'un couple marié selon les règles applicables au mariage, l'enfant issu de cette union n'a pas besoin de la reconnaissance de paternité pour que le nom de celui-ci figure dans son acte d'identité alors que le père d'un enfant naturel doit manifester son consentement à reconnaître l'enfant pour que son nom s'inscrive dans l'acte de naissance de celui-ci. Dans le même ordre d'idée, le fait de la minorité ou la majorité d'une personne sur le plan civil et pénal conditionne le cadre juridique qui lui sera applicable. En effet, l'âge de la personne déterminé par sa date de naissance, a des incidences sur le régime juridique applicable à sa capacité juridique et à sa protection pénale.

Sur le plan civil, tout individu âgé de moins de 21 ans n'a pas, en principe, la capacité d'exercice de ses droits : il doit être représenté par la personne habilitée à cet effet. En matière pénale, le « mineur » est protégé par la loi à cause de son manque de discernement et les décisions qui le concernent doivent d'ailleurs être conditionnées par son intérêt supérieur. Sur le plan international, la nationalité joue aussi un rôle prépondérant quant à la règle applicable à la personne si elle se trouve en dehors de son territoire d'origine. Par conséquent, l'enregistrement de naissance est le point de départ de la reconnaissance de la personnalité juridique de chaque individu afin que celui-ci acquière les droits et obligations qui s'y rattachent.

⁵-Marc Frangi, Constitution et droit privé, Economica, 116





1.3.2 - Garantie des droits subjectifs

Le droit à l'identité fait partie des droits de l'Homme. D'ailleurs, c'est l'un des piliers des autres droits civiques, sociaux- économiques et politiques qui en découlent. Les droits de l'Homme désignent les droits subjectifs inaliénables de tous les êtres humains quels que soient leur nationalité, lieu de résidence, sexe, origine ethnique ou nationale, couleur, religion, langue ou toute autre condition. Ce sont des droits universels reconnus à chaque personne sans discrimination, ils placent les êtres humains sur un pied d'égalité juridique. Ces droits sont intimement liés, interdépendants et indivisibles⁶. Dans ce cadre, les droits économiques, sociaux et culturels sont les droits fondamentaux qui concernent le lieu de travail, la sécurité sociale, la vie familiale, la participation à la vie culturelle et l'accès au logement, à l'alimentation, à l'eau, aux soins de santé et à l'éducation. L'exercice et la jouissance des droits énoncés ci-dessus sont tributaires du droit à l'identité. Autrement dit, en permettant à chaque individu de prouver son état et de faire valoir ses droits, le service d'état civil et l'enregistrement de naissance en particulier, permet aux citoyens de participer d'une manière complète à la vie de la Nation et constitue ainsi un facteur de progrès. Effectivement, l'enfant reçoit la preuve fondamentale de son existence légale et la reconnaissance de ses droits du fait de son enregistrement. Par ailleurs, sur le plan civil, les tiers ont toujours intérêt à demander la preuve de l'identité de leur cocontractant avant de s'engager. Le mariage, le contrat de travail, et tout autre contrat civil n'échappent pas à cette formalité. Sur le plan social et culturel, l'accès aux différents services administratifs est conditionné par la preuve de l'identité de la personne. En outre, l'exercice du droit de vote dépend de la qualité de national et de la possession de la carte d'identité nationale qui sont subordonnés à l'enregistrement à la naissance. Par conséquent, la jouissance des droits économiques, sociaux, civils et politiques est conditionnée par l'enregistrement de la personne lequel fournit la preuve de son identité.

Le droit d'ester en justice est un droit inhérent à la personne au même titre que le droit à l'identité. Par conséquent, cette prérogative d'intenter une action en justice est reconnue par la loi à chaque personne dont les droits sont préjudiciés. Toutefois, l'exercice de ce droit est encadré par des règles de formes et de fonds strictes dont la conformité est obligatoire. La connaissance de l'identité des personnes parties au procès fait partie de ces règles de procédures. En effet, que la procédure soit contentieuse ou non contentieuse, l'autorité compétente procède toujours au contrôle de l'identité des personnes mises en causes. Il est donc utile de vérifier l'identité pour éviter toute erreur judiciaire. Au cours de sa vérification, le juge peut utiliser plusieurs méthodes de contrôle dont l'appel des personnes, l'utilisation des preuves testimoniaux ou encore le recours aux actes préconstitués dont les actes d'état civil sont des exemples types.

⁶ -www.legifrance.com



CHAPITRE II

SOURCES DU DROIT A L'IDENTITE

L'individualité de chaque personne est un droit prévu et garanti par la loi. Le vocable loi est ici entendu dans son sens large : il regroupe tant les actes nationaux adoptés par l'organe législatif et exécutif que les instruments internationaux qui servent de bases à la garantie et mise en œuvre de ce droit. Ces derniers sont catégorisés suivant leur porté en textes déclaratoires d'une part et en conventions d'autre part.

Section 1 - Sources Internationales

Le droit à l'identité par le biais de l'enregistrement de naissance est un droit reconnu par les différents textes internationaux de nature déclaratoire et conventionnelle. D'ailleurs, les dispositions internationales constituent une source prépondérante du droit positif des Etats membres de la communauté internationale tel que Madagascar.

II.1.1 - Les déclarations des droits de l'Homme

Les déclarations sont des accords internationaux en forme simplifiée. Les déclarations des droits de l'Homme sont des actes adoptés par l'Assemblée Nationale des Nations Unies pour instituer un idéal à atteindre par les Etats signataires de la résolution dans la protection des droits et libertés énoncés dans le texte. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la communauté internationale a jugé bon de mettre en place un système de normes visant à préserver la paix pour le respect de la dignité de la personne humaine. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée le 10 Décembre 1948 en fait partie mais postérieurement à cet acte, ladite assemblée a adopté d'autres déclarations de la même nature. Cette déclaration prévoit dans son article 6 que : « chacun a droit en tout lieu à la reconnaissance de sa personnalité juridique ». La reconnaissance de la personnalité juridique dépend de l'enregistrement à la naissance. En outre, la Déclaration des droits de l'enfant du 20 Novembre 1959 adoptée par la résolution 1386 de l'Assemblée Générale des nations unies stipule dans son principe 3 que : « l'enfant a droit dès sa naissance à un nom et à une nationalité » : cela implique que l'enfant a droit, dès sa naissance, à son identité pour son individualité.





II.1.2 - Les conventions ratifiées par Madagascar

Madagascar est un Etat qui s'engage dans la promotion des droits de l'Homme. Pour ce faire, il a adopté et ratifié de nombreuses conventions et pactes internationaux et s'est donc engagé à garantir l'effectivité de droits sociaux économiques, politiques et culturels dont le droit à l'identité en fait partie pour l'épanouissement et la dignité de la personne humaine. Par définition, les conventions internationales sont des accords qui ont pour objet d'engager les Etats signataires de l'acte. Elles sont destinées à produire des effets de droit et donc, influencent l'ordre juridique interne de chaque partie qui, en les ratifiant, s'engage à les intégrer dans leurs législation. La ratification de ces conventions et pactes internationaux est soumise à une procédure particulière. La convention relative aux droits de l'enfant du 20 Novembre 1989 est le principal texte qui régit le droit à l'identité. Effectivement, ce texte prévoit dans son article 7 que : « l'enfant est enregistré aussitôt à sa naissance et a, dès celle-ci, le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux ». Ce droit à l'enregistrement et donc, à l'identité est confirmé par l'article 24 du pacte international des droits civiques et politiques dans son alinéa 2 qui stipule que : « tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom ». Par ailleurs, Madagascar a aussi adopté le Programme Africain sur l'amélioration des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil.

Section 2- Effets juridiques des textes internationaux sur l'ordre juridique interne du pays

II.2.1 - Incidence des textes déclaratoires

La Constitution Malagasy fait référence aux principes généraux institués par les textes déclaratoires tels que la Déclaration Universel des Droits de l'Homme et la Charte des Nations Unies dans son préambule. La question qui se pose est celle relative à la valeur juridique de ces déclarations. Les déclarations sont des résolutions qui, de principe, n'ont pas force obligatoire. Elles servent de principe moral, d'idéal à atteindre pour tous les Etats membre de la communauté internationale. Toutefois, la doctrine moderne y voit un *opinio juris* : autrement dit, le droit international confère à ces textes une valeur normative.



D'ailleurs, l'article 13 de l'Ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé dispose que : « les principes généraux contenus dans le préambule de la Constitution de la République Malagasy s'imposent aux juges qui doivent, en tous les cas, en faire assurer le respect et l'observation dans le cadre de la législation en vigueur ».

II.2.2 - Effet juridique des textes conventionnels

La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit dans son article 26 le respect des traités signés et ratifiés par les Etats membres de la communauté internationale. Elle stipule en effet que : « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». Autrement dit, tous les textes internationaux signés par Madagascar ont valeur de loi et doivent être appliqués et incorporés dans l'ordre juridique interne de l'Etat pour être exécutoire suivant le principe du « *pacta sunt servanda* ». Par ailleurs, l'article 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que : « les Etats parties s'engagent à respecter les droits de l'enfant, de préserver son identité y compris son nom, sa nationalité, ses relations familiales tels qu'ils sont reconnus par la loi sans ingérence illégale. » Par conséquent, cette convention crée à la charge des autorités étatiques une obligation positive autrement dit, une action dont la réalisation incombe au législateur au premier abord⁷. Ce dernier a en effet l'obligation de concevoir un cadre juridique qui a la fois, reconnaît, garantit et protège le droit à l'identité et à la vie de famille de chaque individu.

Section 3 - Sources nationales

II.3.1 - Textes légaux

1- Constitution

La Constitution est la loi fondamentale d'un Etat : elle prévoit les principes généraux qui fondent la validité des actes législatifs et réglementaires qui en résultent. Elle se divise en deux parties : le préambule, qui énonce les dispositions générales, et le corps même du texte qui comprend les dispositions constitutionnelles. La Constitution de la IV^{ème} République de Madagascar prévoit dans son article 7 que les : « les droits individuels et les libertés fondamentales sont garantis par la Constitution et leur exercice par la loi ». Par ailleurs, elle dispose, dans son sous-titre II, article 17, relatif aux droits et devoirs socio-économiques et culturels, que : « l'Etat protège et garantit l'exercice des droits qui assurent à l'individu son intégrité et la dignité de sa personne, son plein épanouissement physique, intellectuel et moral ». Par conséquent, les droits économiques, sociaux et

⁷ -Ed A. Pedone, Société Française pour les droits de l'Homme ; Colloque de Strasbourg : la protection des droits de l'Homme et évolution du droit international, 1998





culturels, les droits politiques sont des droits ayant une valeur constitutionnelle dont la reconnaissance, la garantie et la protection relèvent de la loi.

Les droits susvisés assurent l'épanouissement de la personne et son intégration dans la société d'où leur consécration par la Constitution laquelle est la loi fondamentale d'un Etat. D'ailleurs, l'objectif de ce contrat social est de limiter les pouvoirs de l'Etat pour la préservation et l'organisation des libertés et droits individuels afin que la société puisse vivre en harmonie. Le préambule affirme ce principe en déclarant que l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout malagasy est conditionné par le respect et la protection des libertés et droits fondamentaux dont le droit à l'identité.

2- Lois

La loi n° 61-025 du 9 Octobre 1961 régit les actes d'état civil. Les actes d'état civil sont des actes instrumentaires c'est-à-dire des actes écrits (*instrumentum*) constatant les principaux faits ou actes juridiques relatifs à l'état d'une personne et qui sont le mode essentiel de preuve de ces faits ou actes. Ils diffèrent ici des actes juridiques désignant les contrats de droit civil ayant valeur de négociation (*negotium*). L'article 1 de ladite loi dispose que : « l'état civil des citoyens ne peut être établi et prouvé que par les actes dits de l'état civil, dressés en la forme ci-après déterminée et, exceptionnellement, par des jugements supplétifs ou rectificatifs d'état civil ». Ce texte prévoit les différentes règles de procédures à suivre pour la constatation de ces faits et la rédaction des actes qui les prouvent. La naissance en particulier doit être inscrite, sitôt la déclaration de celle-ci effectuée, au registre de naissance afin d'établir et de prouver l'existence et l'identité juridique de la personne. De nombreuses lois sont intervenues postérieurement à l'adoption de ce texte de base pour modifier et abroger certaines dispositions de la loi susmentionnée. Il en est ainsi de :

- la loi n° 66.017 du 05.07.66 portant modification de la loi n°61.025 relative aux actes d'état civil ;
- loi n° 68.025 du 17.11.68 portant modification et complétant la loi n° 66.017 du 5 juillet 1966 relative aux actes de l'état civil ;
- de la loi n° 20.015 du 20.07.90 portant abrogation de certaines dispositions de la loi n° 61.025 du 09.10.6 ;
- loi n° 97.013 du 03.07.97 relative à la délivrance des jugements supplétifs d'actes de naissance, dans le cadre de «l'opération carte nationale d'identité ».

Ces textes modificatifs visent à instituer, pour la plupart, des procédures exceptionnelles d'enregistrement collectif de naissance pour l'accès au droit à l'identité.



II.3.2 - Textes réglementaires

1- Justification de l'intervention de l'exécutif

L'ordonnancement juridique interne d'un Etat comprend un ensemble de texte hiérarchisé dont la validité du texte réglementaire est conditionnée par la conformité au texte qui lui est directement supérieur. Dans le cadre de l'élaboration des sources écrites du droit qui comprennent les lois, les institutions intervenantes sont l'organe législatif dont le parlement composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat et l'organe exécutif dont l'Etat central et ses démembrements. L'exécution des lois adoptées et votées par le parlement relève du pouvoir exécutif. C'est dans le cadre de cette fonction que le gouvernement et les collectivités décentralisées sont tenus de prendre des actes réglementaires ayant vocation à appliquer les dispositions prévues par la loi, laquelle s'arrête à organiser de manière générale le régime juridique d'un domaine déterminé. C'est dans ce cadre que l'exécutif est tenu de prendre des actes réglementaires de portée générale pour l'application de la loi relative à l'état civil.

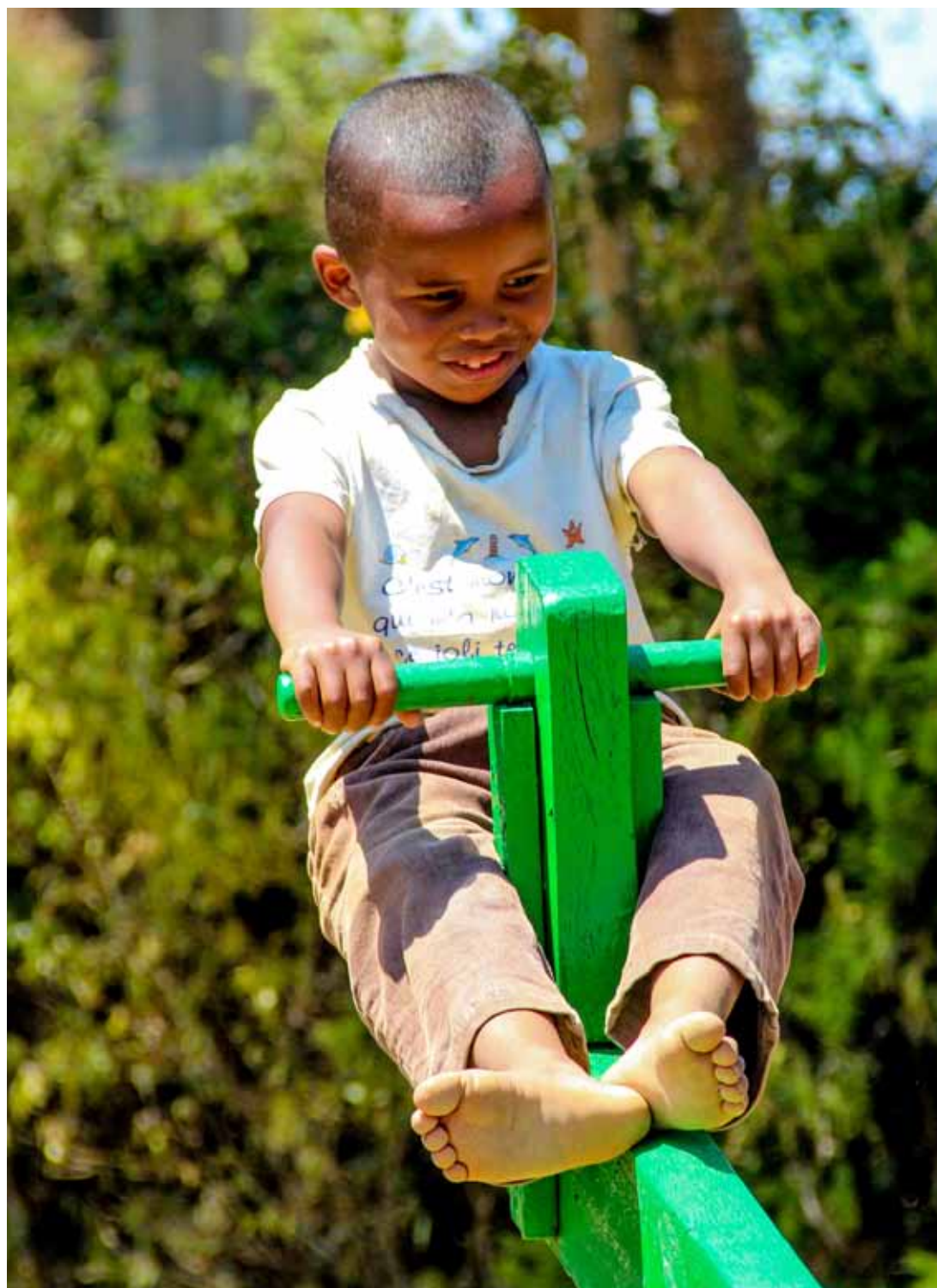
2- Enoncé des textes

Les actes réglementaires du pouvoir exécutif sont des actes unilatéraux pris par l'administration ayant valeur exécutoire sur le territoire national. Lesdits actes se scindent en deux suivant leur champ d'application : les actes règles de portée individuelle sont des décisions prises par l'administration pour modifier la situation d'une personne nommée par l'acte alors que les actes règles de portée générale sont des actes pris pour l'ensemble des administrés. Le régime juridique des actes de l'état civil relève de cette deuxième catégorie d'acte-règle. Effectivement, les attributions et le statut des autorités compétentes en matière d'état civil sont prévus par :

- Décret n° 63.264 du 09.05.63. JO. n° 289 du 18.05.63, p. 1214 fixant les règles applicables aux actes de l'état civil, aux disparitions aux successions survenant au cours d'un voyage maritime ;
- Décret 65.433 du 3.06.65. JO. n° 423 du 19.06.65, p. 1376 portant simplification des formalités administratives en matière d'état civil ;
- Instruction n° 0629-MJ/CAB du 23.10.61 relative à l'application de certaines dispositions de la loi n° 61.025 du 09.10.61 sur les actes de l'état civil. (JO. n° 192 du 04.11.61, p. 1912 ;
- Circulaire n° 788-MJ/CAB relative à la tenue de l'état civil du 29.12.61. JO. n° 204 du 13.01.62, p. 40 ;



- Circulaire du 2 janvier 1964 en langue malgache relative aux actes d'état civil n° 001 MJ/KAB du 18.01.64. JO. n° 333 du 18.01.64, p. 101, édition spéciale.





CHAPITRE III REGIME JURIDIQUE DE L'ENREGISTREMENT DE NAISSANCE

Section 1-Nature publique du service de l'enregistrement de naissance

III.1.1 - Présentation du service public de l'état civil

1- Gratuité de la déclaration de naissance

Le service public est défini par deux critères : le premier s'attache à la nature de la prestation fournie et le second est axé sur l'organe chargé de la réalisation de cette prestation. En effet, les services publics sont destinés à satisfaire l'intérêt général. De ce fait, ils répondent aux besoins de gratuité, de mutabilité, ils doivent toujours primer l'intérêt général devant l'intérêt privé et l'égalité de tous devant la loi⁸. Par ailleurs, la réalisation desdits services incombe au premier chef aux organes Etatiques que sont les administrations publiques. L'état civil est décentralisé pour permettre à chacun un accès facile à ce service et afin d'instrumenter dans les meilleurs délais. Effectivement, l'article 2 de la loi n°61-025 du 9 Octobre 1961 prévoit que les autorités compétentes pour recevoir les déclarations, en dresser actes et les conserver sont les officiers de l'état civil. Au niveau de chaque commune, le maire, ses adjoints ou ses délégués ainsi que les personnes désignées par lui à cet effet sont officiers de l'état civil. Toutefois, en vertu de l'article 1 de la loi 61-025, l'état civil des citoyens peut être établi par des jugements supplétifs. De ce fait, l'ordre judiciaire, en sa qualité de garant des droits et libertés individuels, intervient également dans le domaine de l'état civil et plus particulièrement dans le cadre des actes de naissance. En effet, l'article 68 de la loi n° 61-025 prévoit que le Tribunal de première instance est chargé de se prononcer sur la demande de jugement supplétif d'acte de naissance introduite par toute personne qui n'a pas été déclarée à sa naissance et qui, de ce fait, souffre du défaut de son identité légale. L'article 68 nouveau de la loi 66-017 du 5 Juillet 1966 portant modification des dispositions de la loi sur les actes d'état civil étend cette compétence pour statuer sur les demandes de jugement supplétif d'acte de naissance au Tribunal de section, de sous-préfecture ou d'arrondissement.

La loi prévoit aussi à titre exceptionnel la compétence juridictionnelle des administrations déconcentrées dans le cadre des opérations dites de carte d'identité nationale sans porter préjudice à la compétence principale de l'officier de l'état civil et de celle du tribunal. Cependant, cette extension est limitée dans le temps mais elle est prorogable.

⁸ René Chapus, Droit administratif général, tome 1, 13^{ème} éd, Montchrestien, 547





Le service public de l'état civil est soumis au principe de la gratuité : autrement dit, l'accès à ce service n'exige, en principe, aucune contrepartie de la part du bénéficiaire. C'est ainsi que l'article 50-bis du circulaire n°788-MJ/CAB du 29 décembre 1961 relative à la tenue de l'état civil dispose que l'officier d'état civil est tenu, au moment de la déclaration de naissance, d'inscrire le nom exprimé par les déclarants et d'en délivrer une copie gratuite de l'acte de naissance. Cela implique que la déclaration de naissance, en vue de son enregistrement au registre affecté à cet effet, et de la délivrance de la première copie de l'acte de naissance ne devraient exiger aucune contrepartie de la part du déclarant à l'exception des formalités de reconnaissance de paternité.

2- Mutabilité du service d'enregistrement de naissance

La mutabilité du service public fait appel à la notion d'adaptation du service. Le service public n'est pas figé : il évolue en fonction des besoins de la société que la loi encadre. La mutabilité du service de l'enregistrement de naissance touche deux points essentiels dont son cadre juridique d'une part et la procédure y afférente d'autre part. La loi doit évoluer en fonction des phénomènes sociaux qu'elle régule. Ce caractère évolutif de la loi découle de sa dimension dynamique qui est liée à sa création et à sa révision. Dans ce cadre, de nombreux efforts de réformes de la loi n°61-025 relative aux actes d'état civil sont intervenus depuis sa mise en vigueur. Ces réformes se traduisent par l'adoption de lois modificatives ou nouvelles qui ont pour objet de réorganiser le service de l'état civil soit à titre temporaire soit à titre permanent afin de garantir l'égal accès de tous au droit à l'identité. En outre, le service de l'état civil est soumis au contrôle du parquet.

Section 2 -Procédure normale de déclaration de naissance

III.2.1 - Règles de fond

La déclaration de naissance est la procédure par laquelle le déclarant informe l'officier de l'état civil de la survenance d'une naissance afin que celui-ci l'inscrive au registre de naissance pour en dresser acte en faveur du nouveau-né vivant et viable. Un enfant mort-né ne peut ainsi faire l'objet d'une déclaration de naissance. La déclaration de naissance est minutieusement organisée par la loi vu les éventuels recels d'enfant et les abus de la part de l'administration et des usagers. C'est la raison pour laquelle le délai de déclaration, la qualité du déclarant, l'officier de l'état civil compétent sont expressément prévus par loi. Effectivement, l'article 24 de la loi 61-025 prévoit que : « les déclarations de naissance doivent être faites dans les douze jours de la naissance ». Le délai de douze jours commence à courir au jour de la naissance et il prend fin le douzième jour ouvrable de cette date.



Il faut signaler que les jours fériés n'entrent pas dans cette computation. Ce délai légal est prescriptif dans la mesure où la non-déclaration est assortie d'une sanction procédurale. Autrement dit, passé ce délai, la procédure d'enregistrement de naissance devient plus compliquée : elle nécessite l'intervention de l'autorité judiciaire. Aux termes de l'article 26 de la loi n°61-025 du 9 octobre 1961 et de l'article 47 alinéa 2 de son circulaire d'application n° 788-MJ/CAB du 29 décembre 1961 portant tenue des actes d'état civil, la loi a organisé les personnes habilitées à faire une déclaration en trois catégories : la première est relative à la parenté de l'enfant, la deuxième concerne la modalité de la naissance et la troisième touche les autorités. Dans ce cadre, les personnes ayant un lien de parenté avec l'enfant et qui peuvent déclarer sa naissance sont : le père ou la mère ou l'un de ses ascendants ou encore l'un des plus proches parents ayant un lien de consanguinité avec le père ou la mère. Par ailleurs, la déclaration peut également émaner de la personne qui a assisté la naissance ou la personne chez qui l'accouchement a eu lieu si la mère a accouché hors de son domicile. En outre, la loi prévoit que dans les circonscriptions éloignées du chef-lieu de la commune, la déclaration peut être faite par le chef du village tous les douze jours.

III.2.2 - Règles de forme

La déclaration de naissance ne peut être reçue qu'à la mairie du lieu de naissance : l'officier de l'état civil n'a compétence pour enregistrer que les naissances qui se sont produites dans les limites de sa circonscription territoriale. L'article 4 de la loi n°61-025 prévoit en effet que : « les officiers de l'état civil n'ont qualité pour recevoir les déclarations et dresser des actes que dans les limites de leur circonscription ». Les déclarations de naissances qui ne respectent pas ce principe encourent nullité. Il en est ainsi également des actes qui en découlent. L'article 6 de la loi n° 61-025 ainsi que l'article 12 du circulaire 788-MJ/CAB du 29 décembre 1969 édictent le rôle de l'officier de l'état civil en matière de constatation et d'enregistrement de naissance. En effet, la loi prévoit que les officiers de l'état civil enregistrent les faits qu'ils ont mission de constater et les déclarations qui leur sont faites conformément à la loi ; ils ne peuvent ni refuser de dresser un acte prévu par la loi ni le dresser contrairement aux déclarations des comparants, ni dresser un acte d'office.

Par conséquent, la vérification faite par l'officier de l'état civil doit se limiter à la date et l'heure, au lieu de naissance, au sexe de l'enfant retracé dans le certificat d'accouchement et à l'identité de ses parents ainsi que celle du déclarant. Il est tenu de dresser un acte de naissance chaque fois qu'il en est requis. Par ailleurs, en ce qui concerne les enfants nés hors mariage, la reconnaissance paternelle peut se faire soit au moment de la déclaration soit postérieurement à cette formalité.





Section 3-Intervention du tribunal judiciaire dans le cadre de l'enregistrement rétroactif de naissance

III.3.1 - Compétence du juge judiciaire

La loi malagasy prévoit des règles particulières pour l'enregistrement des naissances qui n'ont pas été déclarées dans le délai de douze jours imparti. Il s'agit d'une procédure juridictionnelle ayant pour objet de suppléer à l'inexistence des actes de naissances et qui fait office par ailleurs de sanction à l'inaction des parents. En effet, le droit positif malagasy à l'opposé du droit français, ne prévoit aucune sanction pénale à l'égard du défaut de déclaration. Les jugements supplétifs qui en découlent sont des jugements déclaratifs⁹: ils servent à constater et déclarer légalement l'état de la personne.

Ces jugements ont un effet rétroactif dans la mesure où les droits qu'ils déclarent sont présumés avoir existés même avant le prononcé du verdict. En outre, par dérogation au principe de l'effet relatif du jugement, la décision judiciaire qui résulte de la procédure d'enregistrement rétroactif est opposable à tous. Cette opposabilité du verdict aux tiers conforte le caractère déclaratoire et constitutif du jugement supplétif d'acte de naissance. En ce qui concerne le tribunal compétent, l'article 117 dispose que seul le tribunal de première instance ou sa section sont compétents pour délivrer les jugements supplétifs. La loi tient ici à souligner le fait que la protection des droits et libertés individuelles dont le droit à l'identité relève de l'ordre judiciaire. Toutefois, des exceptions sont prévues par le droit dans le cadre des opérations d'enregistrement collectif de naissance pour lesquelles des autorités autres que le tribunal judiciaire interviennent également dans la délivrance des jugements supplétifs d'acte de naissance : il s'agit des organes déconcentrés dont la compétence reste exceptionnelle nonobstant l'existence de ces lois de nature temporaire.

III.3.2 - Procédure à suivre

La délivrance du jugement supplétif se divise en deux phases successives, qui font intervenir différentes institutions : la phase administrative encore appelée phase de vérification préalable regroupe les procédures devant l'officier de l'état civil et les médecins d'Etat tandis que la procédure juridictionnelle incombe, comme son nom l'indique, au tribunal judiciaire.

⁹ -François Terré, Droit civil : les personnes, la famille, les incapacités, DALLOZ, 6^{ème} ed, 103



1- Phase de vérification préalable

L'état civil regroupe en effet les informations relatives à la date de naissance afin de déterminer l'âge de la personne, son lieu de naissance pour des raisons d'ordre administratif, son nom et prénom pour sa parfaite individualisation au sein de son groupement social, l'identité de ses parents afin d'établir sa filiation et de déterminer ses droits au regard du droit civil. La protection de l'identité des citoyens et la prévention des abus dans l'exercice de ce droit exigent une hiérarchisation du processus de la délivrance de jugement supplétif d'acte de naissance en ce qu'il vise à établir l'état civil de la personne. L'ensemble de ces informations doivent être vérifiées : le contrôle de l'officier d'état civil porte sur la véracité des informations relatives à l'identité de la personne objet de la procédure ainsi que de l'identité de ses parents d'une part et sur l'absence effective de son enregistrement antérieur d'autre part. Dans ce cadre, l'officier de l'état civil procède à la consultation du registre de naissance de l'année présumée de naissance.

Le registre de naissance contient en effet toutes les naissances déclarées au cours de l'année : par conséquent, il contient toutes les naissances qui ont été déclarées à l'officier de l'état civil et l'inexistence de l'acte vaut absence d'enregistrement. Dans cette hypothèse, l'officier délivre le certificat de recherche infructueuse lequel est un acte administratif de portée individuelle attestant officiellement l'inexistence de l'acte de naissance et ouvrant ainsi la possibilité pour le requérant de saisir le Tribunal civil pour la délivrance d'un jugement supplétif d'acte de naissance. Par ailleurs, le contrôle préalable touche également la détermination de l'âge exact de la personne par le médecin. C'est la procédure de visite somatique : il s'agit pour le médecin de déterminer l'âge exact de la personne et donc, son année de naissance, suivant les caractéristiques physiques qu'elle présente. A la suite de cet exam somatique, le médecin délivre le certificat de visite somatique qui établit définitivement l'âge réel de la personne et par conséquent, son année de naissance laquelle sera inscrite dans son acte de naissance.

2- Phase de jugement

La phase de vérification préalable se termine par la délivrance de deux actes justificatifs prouvant l'absence d'enregistrement de la personne. Elle occupe une place prépondérante dans la procédure d'enregistrement rétroactif de naissance étant donné que la saisine du tribunal est soumise à la présentation du certificat de recherche infructueuse et du certificat de visite somatique. La procédure de requête de jugement supplétif d'acte de naissance est classée parmi les procédures gracieuses en ce qu'elle exclut la présence de litige et par conséquent, de parties adverses. La spécificité d'une telle procédure réside dans le pouvoir reconnu au juge de mener toutes les enquêtes qu'il juge nécessaires dans la réalisation de ses fonctions. Par ailleurs, la loi lui reconnaît un pouvoir discrétionnaire quant à la suite à





donner à la demande suivant son intime conviction et en fonction des preuves présentées à l'audience. La preuve testimoniale est admise : la loi fixe en effet que les témoins sont au nombre de deux et qu'ils sont chargés de certifier l'individualité de la personne objet de la demande ainsi que de l'identité de ses parents. S'il s'agit d'un enfant naturel, le père peut procéder à sa reconnaissance à l'audience. La présence du parquet est facultative, toutefois, le dossier de procédure doit être communiqué au ministère public pour conclusion civile. Le jugement supplétif d'acte de naissance définitif ainsi prononcé n'acquiert valeur juridique qu'après sa transcription au centre d'état civil du lieu de naissance de la personne en vue de son inscription au registre de naissance et de la délivrance de la première copie.





DEUXIEME PARTIE

EFFECTIVITE DE L'ACCES AU DROIT A L'IDENTITE

CHAPITRE I

ETAT DES LIEUX

L'état des lieux essayera de diagnostiquer les obstacles à l'accès effectif au droit à l'identité des deux côtés concernés par la procédure d'enregistrement : d'une part, les administrations publiques chargées du service de déclaration et de délivrance des jugements supplétifs d'acte de naissance ; d'autre part, les usagers qui requièrent l'intervention des matrones pour l'accouchement hors centre hospitalier. Par ailleurs, cette partie fera également état du droit positif de la législation nationale sur l'application effective des conventions internationales.

Section 1-Harmonisation législative

I.1.1 - Obligation Etatique issue des conventions

Les textes internationaux ratifiés par Madagascar ont effet juridique sur le droit positif et l'ordonnancement interne du pays. Ces textes doivent être transcrits dans le droit interne par la voie de l'adoption des textes législatifs ayant pour objet d'organiser leur mise en œuvre et par des textes règlementaires d'application. Les textes prévoient en effet des obligations positives à la charge de l'Etat dont l'harmonisation législative est le point de départ de la mise en œuvre. Ce processus se traduit par l'adoption de nouvelle loi ou la modification de celle qui existe déjà par la voie de la réforme. Il se peut que l'intégration de cette loi prenne du temps, en fonction des priorités de l'Etat ratificateur et la communauté internationale ne peut l'y contraindre, les procédures d'adoption différant de chaque Etat, et de l'exigence politique. Dans la pratique, la promotion de l'accès de tous au droit à l'identité ne devient une urgence pour l'Etat qu'à l'approche des élections. Les décisions politico-juridiques du gouvernement sont souvent orientées par le contexte électoral malgré la ratification des textes internationaux.

I.1.2 - Etat actuel du droit positif Malagasy

L'Etat malagasy a respecté et appliqué dans son ordre juridique interne une partie des obligations instituées par les textes qu'il a ratifiés dans le cadre de l'accès au droit à l'identité. L'adoption successive des lois sur les opérations collectives d'enregistrement de naissance en sont les principales consécutions. Toutefois, ces lois sont limitées dans le temps dans la mesure où leur validité est conditionnée par une durée précise. L'arrivée du terme indiqué dans la loi emporte son abrogation.





Bien que cette loi temporaire soit conforme aux principes généraux de droit et qu'elle permette l'accès au droit à l'identité, elle n'est pas la solution adéquate pour améliorer l'enregistrement des naissances vu sa portée restreinte dans le temps. Par ailleurs, la DUDH et le pacte international sur les droits civils et politiques imposent à l'Etat une obligation d'instituer un environnement propice à l'enregistrement à la naissance de chaque individu. Autrement dit, l'Etat doit organiser les services publics à sa disposition pour que chaque naissance soit systématiquement enregistrée. Pourtant, la situation actuelle à Madagascar est encore loin de cet objectif et l'Etat doit encore procéder à la réorganisation des moyens institutionnels dont il dispose afin d'atteindre la mise en œuvre effective desdites obligations.

Section 2-Pratiques administratives de déclaration de naissance

I.2.1 - Naissance survenue dans un centre hospitalier

1- Déclaration faite par l'hôpital

La naissance d'un enfant vivant et viable est la condition principale de l'octroi de la personnalité juridique par le biais de la déclaration et de l'enregistrement de celle-ci auprès du centre d'état civil compétent. Lorsque la naissance survient dans un centre hospitalier en présence d'une sage-femme ou d'un médecin, la déclaration de naissance peut être faite par le service d'état civil spécifique rattaché à l'organigramme de l'hôpital. Cette procédure est en effet sujette à des conditions particulières suivant l'organisation interne de l'Hôpital. Le certificat d'accouchement dressé par le personnel médical ayant assisté à l'accouchement prouve la véracité du fait objet de la déclaration. Cette formalité permet également au médecin d'accomplir l'obligation d'information de l'officier de l'état civil qui pèse sur lui. La déclaration doit être faite dans les douze jours de la date de la naissance et aucun changement de régime ne s'opère du point de vue des pièces à fournir pour la déclaration. Le déclarant doit être un membre du personnel médical âgé de 21 ans révolus. La particularité de cette pratique réside dans le fait que l'enregistrement est systématique étant donné que l'hôpital se charge lui-même de déclarer les naissances survenues au sein de l'établissement. Le traitement des dossiers prend moins de temps et le risque de non-déclaration diminue à cause de la prise de responsabilité de l'Etat. Par ailleurs cette procédure est gratuite : aucune somme n'est exigée pour son accomplissement. Il reste aux parents du nouveau-né de prendre l'acte de naissance déjà fait au jour indiqué pour son retrait.



2- Déclaration faite par les parents

Par ailleurs, la naissance peut aussi survenir au sein d'un centre hospitalier sans que la déclaration ne soit pas faite par le service d'état civil de l'hôpital. La procédure de déclaration de naissance dépend essentiellement du fonctionnement et de l'organisation de l'établissement sanitaire d'accouchement. Effectivement, certains centres d'accouchement laissent le soin de faire la déclaration de naissance aux parents du nouveau-né. Leur mission se borne à délivrer le certificat d'accouchement pour que le déclarant membre de la famille puisse s'acquitter des formalités de déclaration de naissance à l'officier de l'état civil. Dans ce cadre, toute personne ayant assisté à l'accouchement peut déclarer la naissance. Elle est reçue par l'officier de l'état civil. Au vu des déclarations ainsi faites, l'acte de naissance est inscrit au registre de naissance et une première copie est délivrée au déclarant. L'absence de règles juridiques claires sur la valeur juridique et l'obligation de le présenter au moment de la déclaration sont des obstacles à l'enregistrement de naissance. Cet acte fait partie en effet des actes délivrés par le médecin ou la sage-femme ayant assisté à la naissance, cependant, les dispositions de la loi le concernant restent ambiguës. L'article 26 de la loi 61-025 dispose en effet que la déclaration peut être faite par toute personne ayant assisté à la naissance quel que soit sa qualité et sa profession alors que dans la pratique, l'administration exige toujours la présentation de ce certificat pour la validité de la déclaration et de l'acte qui en sera dressé.

1.2.2 – Naissance survenue hors du centre hospitalier.

La majorité des personnes qui rencontrent un problème d'identité sont constituées pour la plupart de personnes à faible revenu qui n'ont pas les moyens d'accoucher dans un centre hospitalier. Même dans un hôpital public, les frais à payer restent très élevés et c'est la raison pour laquelle, les femmes requièrent généralement l'intervention d'une matrone ou de toute autre personne disposant de connaissances en matière d'accouchement. Souvent, il y a une différence considérable entre le nombre de femmes suivies par le personnel de santé durant la phase gestative et le nombre réel de femmes qui y accouchent. Des facteurs sociaux-économiques sont à l'origine de ce problème. Ce type d'accouchement n'est pas sans conséquence quant à la déclaration du nouveau-né. Généralement, les difficultés apparaissent au moment de l'enregistrement. En principe, il n'y a que la sage-femme ou le médecin ordonné qui a la faculté de délivrer le certificat d'accouchement que le déclarant doit fournir au moment de la déclaration à la mairie. Cependant dans la pratique, il arrive que les matrones locales rédigent elles-mêmes le certificat d'accouchement. Il faut toutefois qu'elles soient présentes à l'accouchement et que l'écrit qui en sera dressé soit présenté au niveau du Chef fokontany en vue de sa validation.





Le visa du fokontany authentifie le certificat de naissance délivré par la matrone. En effet, il faut que la matrone soit domiciliée au fokontany concerné pour que la procédure soit régulière. Par ailleurs, il est aussi fréquent que les matrones demandent l'intervention des professionnels de santé pour délivrer le certificat d'accouchement moyennant rémunération. La déclaration ne peut en effet être faite sans la présentation de ce certificat de naissance.

Parallèlement, les problèmes financiers ne sont pas les seules causes de l'accouchement hors centre hospitalier. Ainsi, il arrive que les femmes veulent y accoucher mais ne le peuvent en raison de l'éloignement des centres de santé tout comme leur insuffisance au niveau infrastructurel. En effet, il est très récurrent de constater qu'il n'existe qu'un centre de santé de base pour des milliers d'habitants, surtout dans les milieux ruraux, dont l'accès peut souvent être problématique, vu son éloignement et l'urgence de la situation. Comme illustration, une femme qui va accoucher vers 23h préférera l'effectuer à son domicile plutôt que dans un centre de santé de base se situant à des cinquantaines de kilomètres.

Section 3- Pratiques relatives à la procédure de jugement supplétif d'acte de naissance

I.3.1 - Passage obligatoire au niveau d'un médecin d'Etat

La procédure d'enregistrement rétroactif de naissance a pour objet de suppléer au problème d'inexistence de l'identité administrative et légale des personnes qui n'ont pas été déclarées à temps à la Mairie. Dans la pratique, le mécanisme de demande de jugement supplétif doit passer par plusieurs phases de vérification préalables et obligatoires. Il en est ainsi de la visite somatique effectuée sur la personne concernée par la procédure. Le médecin d'Etat est la seule autorité habilitée à définir officiellement le sexe et l'âge réel de la personne suivant les caractéristiques physiques qu'elle présente pour en déterminer l'année présumée de sa naissance. L'intervention des établissements sanitaires dont les hôpitaux publics et les centres de santé de base est ainsi l'une des plus importantes conditions de l'accès au droit à l'identité dans le cadre de la procédure exceptionnelle d'enregistrement. Aucune décision au fond ne sera rendue par le tribunal sans l'avis du médecin. Toutefois, l'organisation de ce service constitue parfois un blocage au processus d'enregistrement. Effectivement, malgré le caractère de service public conféré aux activités assurées par les centres de santé publics, la loi ne prévoit pas clairement dans ses dispositions les modalités d'intervention des médecins. Cette lacune légale est une source éventuelle de l'abus des médecins qui déterminent eux-mêmes les frais de la prestation à appliquer à chaque usager qui doit détenir le certificat de visite somatique pour pouvoir saisir le tribunal.



I.3.2 - Exigence du visa du Fokontany

La procédure de demande de certificat de recherche infructueuse faite au niveau de la mairie pour prouver le défaut d'enregistrement varie suivant l'organisation interne de chaque collectivité territoriale décentralisée.

Cette autonomie fonctionnelle lui est reconnue par la loi comme étant l'une de ses principales prérogatives. Ainsi, il arrive que la délivrance du certificat de recherche infructueuse soit conditionnée par le contrôle préalable du fokontany en sa qualité d'administration de proximité.

Le fokontany doit ainsi attester par écrit que la personne a effectivement son domicile au niveau de sa circonscription avant que l'officier de l'état civil consulte le registre de naissance pour la délivrance du Certificat de recherche infructueuse. Ce contrôle supplémentaire est certes louable en ce qu'il prévient l'usurpation d'identité.

Toutefois, la mise en place de cette vérification alourdit la procédure. D'ailleurs, cette formalité est souvent accompagnée d'une enquête de moralité menée par l'officier de l'état civil et en présence d'au moins deux témoins. Il s'agit d'une véritable mesure d'instruction qui s'applique au niveau des tribunaux et qui, de principe, n'entrent pas dans les attributions des officiers de l'état civil.

Le certificat de recherche infructueuse est en effet, comme son nom l'indique, un acte qui atteste l'absence d'inscription au registre de naissance de la personne nommée dans la demande. Il ne s'agit pas de faire des enquêtes, c'est plus une vérification matérielle du registre de naissance de l'année alléguée par le demandeur.





CHAPITRE II

FACTEURS STRUCTURELS DU DEFAUT D'ENREGISTREMENT

Section 1 - Problèmes législatifs

II.1.1 - Statut non défini de la matrone

L'accouchement dans les centres hospitaliers reste encore peu répandu à Madagascar et plus particulièrement dans les zones secondaires. Une majeure partie de la population malagasy préfère encore suivre les traditions en accouchant soit à domicile soit chez les matrones. Le problème est lié à la situation juridique des matrones qui sont des personnes dotées des connaissances empiriques pour l'accouchement et qui les pratiquent pour assister la mère durant l'accouchement. Les matrones sont très nombreuses à exercer leur fonction alors que la loi ne détermine pas vraiment leur statut. La loi ne délimite pas l'étendue de son pouvoir en tant que professionnel sanitaire. Alors que la loi reconnaît à une sage-femme le droit de dresser un certificat prouvant l'accouchement auquel elle a assisté, le même droit n'est pas reconnu à la matrone. Cette situation handicape la déclaration de naissance étant donné que celle-ci ne peut être faite que sur présentation du certificat d'accouchement. Une loi plus explicite sur le statut des matrones favoriserait la déclaration de naissance. Il faut instituer un texte qui prévoit expressément les droits et devoirs ainsi que les règles de l'art, dont le protocole d'accouchement, à respecter par les matrones. Enfin, la définition de l'assistance à la naissance est aussi ambiguë dans la loi: le fait d'assister à la naissance inclut-il le cas des matrones ou s'agit-il d'une simple assistance oculaire qui confère à la personne la qualité de témoin des faits pour être déclarant ?

II.1.2 - Mauvaise application de la loi

La loi est instituée pour organiser la société : elle est destinée à être appliquée pour l'harmonie sociale. Cependant, une bonne loi ne garantit pas toujours l'ordre : lorsque les mécanismes qu'elle prévoit ne sont pas mis en œuvre correctement, le dysfonctionnement apparaît. Ce dernier engendre l'inefficacité du système institué par la loi. L'accès au droit à l'identité n'échappe pas à ce principe dans la mesure où une fausse interprétation ou une mauvaise interprétation de la loi sur l'organisation des services publics concernés par le processus d'enregistrement de naissance constitue un handicap majeur de l'accès effectif au droit à l'identité. Il y a fausse interprétation ou mauvaise interprétation de la loi toutes les fois où les entités qu'elle vise agissent en dehors des prescriptions qu'elle édicte.



Il en est ainsi lorsque l'organe compétent excède aux limites des attributions que la loi lui a dévolu ou au contraire, s'abstient d'agir alors qu'il est matériellement compétent. C'est le cas des officiers de l'état civil dont les rôles s'arrêtent à l'inscription des déclarations des usagers, les mesures d'instructions relevant ainsi du domaine juridictionnel. Par ailleurs, l'éventuelle non-application de la loi par les chefs des fokontany est aussi un obstacle à l'accès à l'identité légale. En effet, lorsque les naissances surviennent dans une localité éloignée du centre de l'état civil, le chef fokontany est habilité à les déclarer auprès de l'officier de l'état civil afin de faciliter la procédure. Le défaut d'application de ce texte a des incidences sur le mécanisme d'enregistrement qui devrait être à la base effectué de manière systématique.

Section 2 - Difficultés de l'accès aux services publics de l'état civil

II.2.1 - Frais de procédure non déterminé

La principale cause de la non déclaration des naissances concerne le frais de procédure à la charge des usagers pour la déclaration des naissances dans le cadre de la procédure normale d'une part et de la demande de jugement supplétif d'acte de naissance à titre exceptionnel d'autre part. Les textes n'ont pas en effet, donnés de fourchette pour la détermination des frais à payer pour la déclaration d'une naissance et la demande de jugement supplétif d'acte de naissance. Souvent, les administrations concernées par ces deux procédures le déterminent de manière unilatérale. Certes cette faculté est l'une des prérogatives que la loi leur reconnaît cependant, celle-ci manque de précision pour pouvoir prévenir efficacement l'abus des autorités administratives. Par ailleurs, les services publics concernés par ces deux types de procédure sont soumis au principe de la gratuité alors que le frais total à payer par les administrés est souvent très élevé. Par ailleurs, ce dernier n'est pas le même pour tous : la somme à payer change en fonction de la personne. Pourtant, le coût exorbitant de la procédure d'enregistrement dé motive les usagers à déclarer à temps les naissances et à demander des jugements supplétifs d'acte de naissance. Cela constitue encore un obstacle majeur à l'accès pour tout citoyen au droit à l'identité et par conséquent, aux autres droits dont l'exercice et la jouissance en sont tributaires.





II.2.2 - Traitement inégalitaire des usagers

L'un des corollaires du défaut de règlement détaillé en matière de service public est le traitement inégalitaire des usagers. Effectivement, lorsqu'il n'y pas de règle de droit spécifique qui détermine la conduite de l'administration devant l'ensemble des administrés qui utilisent les services publics, le risque d'arbitraire et d'abus d'autorité augmente. Le traitement inégalitaire des usagers en est l'une des manifestations les plus fréquentes. Cette pratique constitue une entorse à la loi étant donné que tous sont égaux devant la loi et aucune distinction ne devrait s'opérer par rapport à la manière dont est reçu un usager, au frais de service à payer par chacun : la loi est édictée de manière générale et elle doit être appliquée uniformément. D'ailleurs, les agents de l'Etat quel que soit leur statut, sont soumis au devoir de neutralité qui leur impose l'objectivité dans la réalisation de leur fonction. Ce traitement inégalitaire est d'ailleurs un signe du dysfonctionnement ainsi que de la défaillance de l'administration laquelle représente l'Etat. Il constitue un obstacle à la déclaration des naissances et de demande de jugement supplétif d'acte de naissance et généralement, du mécontentement des usagers.

Section 3 - Insuffisance des moyens structurels

II.3.1 - Insuffisance des matériels de fonctionnement

Une administration est un organe qui utilise des matériels de fonctionnement pour assurer efficacement les missions qui lui incombent. Généralement, les mairies qu'elles soient urbaines ou rurales, les tribunaux, les fokontany, les centres hospitaliers manquent encore d'outils de fonction. Les matériels présents dans les administrations concernées par le processus d'enregistrement et des administrations publiques en générale sont encore très archaïques : ces dernières ne sont pas assez équipées pour répondre aux besoins des usagers. L'équipement des administrations en nouvelles technologies en particulier entre pourtant dans les critères de mutabilité du service public que l'enregistrement de naissance par voie normale ou rétroactive exige. En effet, l'insuffisance matérielle entraîne la lenteur du traitement des dossiers d'une part et la corruption d'autre part. En outre, l'insuffisance des ressources humaines dont disposent les mairies, les centres hospitaliers, les tribunaux a aussi des effets négatifs sur l'accès des citoyens au droit à l'identité. Les localités éloignées des sièges des administrations susmentionnées sont les plus affectées par ce problème.



II.3.2 - Insuffisance infrastructurelle

Les infrastructures sont les bâtiments administratifs affectés aux organes étatiques : ce sont les bureaux de travail des agents de l'Etat. Ils sont encore insuffisants en nombre : ils ne permettent pas de nouveaux recrutements étant donné leur exigüité. L'efficacité d'une administration est pourtant conditionnée par les ressources et les moyens dont elle dispose. Une importante partie des infrastructures de l'Etat datent de la colonisation, et n'est plus adaptée au développement démographique et à la nécessité du service actuelle. Malgré les efforts effectués par l'Etat pour la restauration et la création de nouvelles infrastructures, ceux-ci s'avèrent insuffisants vu l'augmentation constante de la population. Par conséquent, de nombreuses personnes ne sont pas encore enregistrées légalement et n'ont pas de ce fait d'identité. Effectivement, les services publics concernés n'arrivent pas à remplir efficacement leur fonction vu la défaillance causée par l'insuffisance des infrastructures qui ne leur permet ni l'extension des bureaux administratifs, ni la prise en charge effective des usagers.





CHAPITRE III

FACTEURS SOCIAUX DU DEFAUT DE DECLARATION DE NAISSANCE

Section 1-Prévalence de l'accouchement à domicile

III.1.1 - Importance de l'accouchement hors centre médical

La majeure partie des femmes enceintes et celles habitant dans les zones rurales en particuliers préfèrent accoucher hors des centres médicaux. En effet, les accouchements sont pour la plupart assistés par des matrones. Plusieurs raisons justifient cette pratique : les matrones sont moins rémunérées que les sages-femmes et donc, elles exigent moins de dépenses de la part de la famille. Mais surtout, il est de coutume chez de nombreuses familles de suivre les habitudes des ancêtres qui ont toujours accouché chez les matrones. D'ailleurs, dans plusieurs régions de Madagascar, les femmes enceintes effectuent les contrôles prénatals au niveau des centres sanitaires pourtant, seule une petite partie de ces dernières y accouchent au terme de leur grossesse. Cependant, il est constaté que les naissances survenues dans les centres hospitaliers ont plus de chance d'être déclarées que celles externes. En effet, quel que soit le système organisationnel adopté par le centre, il est toujours plus facile de déclarer la naissance puisque les démarches à suivre sont expliquées aux parents et le certificat d'accouchement leur est donné dans le cas où la déclaration n'est pas faite par l'hôpital. La déclaration des naissances assistées par les matrones présente plus de difficultés en ce qu'elle exige toujours la présentation d'un certificat d'accouchement délivré par un personnel sanitaire habilité. Elle l'est plus quand la matrone n'a pas de service coopérant qui puisse lui délivrer ledit acte. Par ailleurs, les matrones ne savent pas souvent la procédure à suivre pour l'enregistrement de l'enfant.

III.1.2 - Méconnaissance de la loi

La loi sur les procédures applicables à l'enregistrement de naissance pour l'accès au droit à l'identité est méconnue du public. Ceci est une violation au principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi : l'adoption de celle-ci est en effet suivie d'une publication massive aux fins d'informer la population de l'existence de lois nouvelles qui sont exécutoires sur le territoire de la République. Pourtant dans la pratique il arrive généralement que les lois adoptées par les organes législatifs et exécutifs malagasy ne soient pas assez vulgarisées pour être à la portée de tous.

Effectivement, les usagers des services publics concernés par le processus de déclaration de naissance et de demande de jugement supplétif d'acte de naissance ne sont initiés à la procédure d'enregistrement qu'au moment de la déclaration. Pourtant, généralement, celle-ci n'arrive qu'au début de l'âge scolaire.



En effet, les documents d'identité telle que la copie d'acte de naissance sont exigés par les établissements d'enseignement. Par conséquent, les parents sont obligés d'enregistrer leurs enfants. Par ailleurs, les lois sont aussi mal connues des matrones qui sont les principales intervenantes dans le processus de déclaration. C'est une faille pour rendre effectif l'accès de tous à son droit à l'identité. La méconnaissance de la procédure entraîne en effet la non-déclaration dans les douze jours alors que la procédure de jugement supplétif est plus difficile à appréhender et la pratique montre que les usagers sont réticents à l'idée de se présenter devant le tribunal de peur d'être emprisonné.

Section 2 - Facteurs sociaux du défaut d'enregistrement de naissance

III.2.1 - Crainte de l'administration

Les enquêtes sociales menées auprès des usagers montrent que la population malagasy craint l'administration. Celle-ci est toujours assimilée à l'Etat quel que soit sa qualification juridique et les particuliers ont peur de se présenter devant les organes administratifs à cause de l'importance sociale accordée à cette institution et de l'intimidation collective qui en résulte. Cette crainte généralisée de l'administration est d'autant plus présente dans les zones rurales où la majorité des habitants n'a jamais mis les pieds dans un bureau administratif. Cette situation handicape pourtant l'enregistrement de naissance étant donné qu'elle a des impacts sur le comportement des administrés : de nombreuses naissances ne sont pas déclarées au niveau de la mairie. Cette peur est d'autant plus marquée devant les tribunaux : la crainte de l'incarcération pousse les gens à prévenir autant que possible la saisine des juridictions que ce soit pour des raisons contentieuses ou non contentieuses. Par conséquent, cette crainte a des incidences sur le nombre des requêtes de jugement supplétif d'acte de naissance.

III.2.2 - Lenteur de la procédure

L'insuffisance des matériels de fonctionnement de l'administration entraîne la lenteur de la procédure. Par ailleurs, la lourdeur de la procédure d'enregistrement de naissance et la méconnaissance de celle-ci aboutissent aussi à la lenteur du traitement des dossiers déposés auprès de la mairie pour la déclaration de la naissance et au niveau du tribunal pour la demande de jugement supplétif d'acte de naissance. Pourtant, la célérité des administrations dans la réalisation fait partie des critères qui déterminent la qualité des services publics qui sont de nature à satisfaire l'intérêt général. La lenteur de la procédure est aussi l'une des raisons de la démotivation des usagers à enregistrer une personne légalement. Elle se manifeste aussi par le nombre important des pièces à fournir pour l'enregistrement alors que la procédure à suivre au niveau de chaque institution concernée prend du temps.





L'absence de règle sur la durée de traitement des dossiers constitue également un problème pour les administrés et une source d'abus pour l'administration puisque la détermination de ce dernier est subjective. Par ailleurs, il est aussi fréquent que les déclarations faites au niveau de l'officier de l'état civil soient sans suite à cause de la perte des dossiers ou encore de leur défaut d'inscription au registre de naissance.

Section 3 – Facteurs familiaux

III.3.1 - Manque de moyen financier

Les différentes enquêtes sociales effectuées sur le problème de l'inexistence de copie montrent que ce sont généralement les familles vulnérables qui ont des cas d'enfants non enregistrés. Effectivement, la majorité des personnes qui n'ont pas d'acte de naissance est issue de milieux défavorisés. Par conséquent, la pauvreté constitue un obstacle à l'accès effectif de tous au droit à l'identité. La déclaration de naissance et la demande de jugement supplétif d'acte de naissance ne font pas partie des priorités de nombreuses familles malagasy dans lesquelles le centre de la préoccupation journalière est de trouver de quoi vivre, de quoi subsister. D'ailleurs, même si la famille des personnes non enregistrées veut procéder à la déclaration de celles-ci, le coût élevé de la procédure de déclaration et de demande de jugement supplétif les en dissuade et elle préfère utiliser l'argent normalement prévu à cet effet pour un autre domaine qu'elle considère plus légitime. Dans ce même ordre d'idée, malgré leurs problèmes financiers, certaines familles ont tout de même la volonté de s'occuper de l'obtention de leur acte de naissance ou celle de leur enfant et ont déjà entamer les procédures, mais les va-et-vient incessants causés par l'éloignement des centres de déclaration de naissance ou les tribunaux pour le jugement supplétif de leur domicile, la lenteur administrative ou même l'imprécision des procédures à suivre font qu'elles abandonnent les procédures en cours et attendent un moment plus favorable pour les reprendre, quitte à recommencer depuis le début.

III.3.2 - Rupture familiale

La rupture familiale fait partie des principales causes de la non déclaration de l'enfant à sa naissance. Il s'agit généralement de la séparation des parents qui se manifeste le plus souvent par l'abandon du père. Ce trouble de la vie familiale n'est pourtant pas sans conséquence sur la prise en charge de l'enfant dont l'enregistrement à la mairie est la première étape. Le statut de la famille et celui du père en particulier n'est pas encore assez coercitif à Madagascar pour exiger du père biologique une responsabilité plus poussée.





La monoparentalité handicape la jouissance effective de l'enfant de ses droits et de son droit à l'identité en particulier. Effectivement, il arrive souvent qu'il ne soit pas déclaré à temps ou que son enregistrement rétroactif ne figure pas parmi les priorités de la mère qui généralement accouche dans des conditions précaires et ne disposent de moyens suffisants pour le faire. En effet, qu'elle ait accouché au sein d'un centre hospitalier ou hors d'un hôpital, le remboursement des dettes contractées lors de l'accouchement est la préoccupation majeure de cette dernière. D'ailleurs, si elle a accouché hors d'un centre hospitalier, la sage-femme habilitée à délivrer le certificat d'accouchement n'accepte de le faire que si cette dernière laisse un gage suffisant de paiement de sa dette comme sa carte d'identité nationale. Elle ne pourra la récupérer en effet que lorsqu'elle se serait acquittée de la somme qu'elle lui doit.

Par ailleurs, rappelons que l'identité familiale dont celle du père fait partie des éléments principaux de l'identité d'une personne. Pourtant, l'enfant qui a été abandonné par son père et celui qui n'a pas été reconnu par lui au moment de la déclaration, ne pourra pas inscrire dans son acte de naissance le nom de celui-ci et en tirer les effets juridiques de cette filiation. Aucune mention ne sera inscrite sur la partie réservée à l'identité du père puisque celui sera non déclaré.





TROISIEME PARTIE

RECOMMANDATIONS

L'enregistrement à la naissance est une procédure administrative d'inscription légale du nouveau-né auprès du service de l'état civil de son lieu de naissance qui doit être réalisée dans un délai de 12 jours. Cette démarche obligatoire présente de nombreux problèmes pratiques pour les usagers que les dispositifs mis en place par l'Etat n'arrivent pas à résoudre. Une part importante de la population, essentiellement vulnérable, n'a pas d'accès effectif au droit à l'identité. C'est ainsi que l'enregistrement rétroactif intervient à son tour, à défaut de déclaration à temps, pour pallier au problème du non-enregistrement des naissances dans la durée légale imposée par la loi.

La PFSCE a tenu les 22 et 23 juin 2017 un séminaire de restitution des études qu'elle a menée relativement à cette thématique. Des ateliers de réflexion sur les solutions à proposer au niveau des institutions de décision ont été réalisés le premier jour. La présentation publique des résultats d'études quant à elle s'est faite le second jour en présence des administrations chargées de l'offre de service.

Les obstacles liés à l'accès au droit à l'identité sont catégorisés en fonction du service concerné afin d'identifier et de mettre en place les solutions pour y remédier. Ainsi, le tableau ci-dessous présente les problèmes rencontrés, les propositions de solution de la société civile et les institutions détenteurs du pouvoir de décision pour la réforme escomptée.





PROBLEMES CONSTATES	SOLUTIONS ADOPTEES	INSTITUTION CIBLE
<p>En amont de la déclaration</p> <p>1-Prédominance de l'accouchement hors centre hospitalier en dépit de la non-habilitation des matrones à dresser acte</p> <p>2-Défaut de Système de déclaration systématique des naissances à la charge des hôpitaux</p> <p>3-Délai de déclaration jugée trop courte compte tenu du contexte social malagasy</p> <p>4-Insuffisance des structures hospitalières</p> <p>5-Non-respect de la loi par le personnel sanitaire</p> <p>6-Méconnaissance de la population de l'importance du droit à l'identité</p> <p>7-Dispositions légales floues et inadéquates avec l'évolution sociale</p>	<p>1-Habilitation de la matrone à délivrer une attestation d'accouchement contresignée par une sage-femme (adoption d'une loi)</p> <p>2-Revue des attributions des centres hospitaliers par la systématisation de la déclaration des naissances survenues au sein de l'établissement (prise de mesure réglementaire)</p> <p>3-Prorogation du délai de déclaration de naissance par la voie de réforme législative</p> <p>4-Extension des infrastructures existantes (Augmentation du budget alloué au Ministère de la santé publique)</p> <p>5-Mise en place d'un standard de service pour un autocontrôle de l'administration sanitaire</p> <p>6-Mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation sur le droit à l'identité</p> <p>7- Modification partielle de la loi n°61-025 sur la qualité de la personne habilitée à faire une déclaration de naissance</p>	<p>MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE</p> <p>MINISTERE DE LA JUSTICE</p>





PROBLEMES CONSTATES	SOLUTIONS ADOPTEES	INSTITUTION CIBLE
<p>Durant la déclaration proprement dite</p> <p>Au niveau de l'offre de service</p> <p>1-Mauvaise application de la loi</p> <p>2-Inexistence d'un standard de service relatif à la procédure de déclaration de naissance causant l'éventuel abus du service d'état civil</p> <p>3-Non application effective de l'arrêté municipal fixant les tarifs du service d'état civil conduisant à la corruption</p> <p>4-Compétence territoriale très vaste et concentration du service d'état civil au chef-lieu de la commune / Manque de responsabilisation du chef Fokontany et ignorance de la loi</p> <p>5-Disposition sur le délai de délivrance de la copie floue et indéterminée</p>	<p>1-Contrôle des agents de la commune dans l'exécution du service</p> <p>2-Mise en place d'un standard de service harmonisé au niveau des services d'état civil pour un contrôle plus efficace de l'administration par les usagers</p> <p>3- Vulgarisation de l'arrêté municipal fixant les tarifs de service au niveau de la demande de service pour la transparence et l'application effective des textes sur le service d'état civil</p> <p>4-Révision du statut du chef de Fokontany pour étendre sa compétence de déclaration à toutes les naissances survenues hors centre hospitalier quel que soit l'emplacement de sa circonscription géographique</p> <p>5-Fixation du délai impératif de délivrance de l'acte par le service d'état civil pour la célérité de la procédure et afin d'instaurer progressivement la redevabilité de l'administration de proximité</p>	<p>REUNIONS INTER-COMMUNALES</p> <p>PARLEMENT</p> <p>MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION</p> <p>PARLEMENT ET COMMUNE (acte législatif ou acte réglementaire)</p>
<p>Au niveau de la demande de service</p> <p>1-Ignorance des droits des usagers et de la loi</p> <p>2-Respect des coutumes</p>	<p>1-Sensibilisation de la population</p> <p>2-Extension du délai de déclaration de naissance</p>	<p>SOCIETE CIVILE</p>



PROBLEMES CONSTATES	SOLUTIONS ADOPTEES	INSTITUTION CIBLE
<p>En matière de jugement supplétif d'acte de naissance</p> <p>Au niveau de la Commune</p> <p>1- Non application de la loi relative à la compétence de l'officier de l'état civil en matière de contrôle des registres de naissance pour la délivrance du Certificat de Recherche Infructueuse</p> <p>2-Délai de transcription du jugement supplétif d'acte de naissance non défini et non respecté dans le cas contraire</p> <p>Au niveau du Tribunal</p> <p>1-Existence des rabatteurs de justice qui conduit inéluctablement à la corruption</p> <p>2- Ignorance de la loi par les usagers conduisant souvent à l'abus de l'administration et au défaut d'enregistrement</p> <p>3-Insuffisance des audiences foraines</p>	<p>1-Atelier de formation des secrétaires d'état civil sur leurs attributions légales dans la procédure d'enregistrement rétroactif des naissances</p> <p>2-Mise en place d'un standard de service en matière de délivrance du CRI et de transcription / Harmonisation des pièces exigées pour ces deux procédures</p> <p>1-Lutte contre la corruption</p> <p>2-Vulgarisation massive des textes pour informer les usagers de leurs droits et lutter contre l'abus de l'administration / Education citoyenne</p> <p>3-Augmentation du nombre des audiences foraines</p>	<p>REUNIONS INTER-COMMUNALES</p> <p>MINISTERE DE LA JUSTICE</p> <p>SOCIETE CIVILE</p>





Par conséquent, les recommandations tournent autour de quatre axes principaux :

I - LEGISLATIF

Les solutions législatives visent l'adoption des lois de réforme habilitant de manière intermédiaire les accoucheuses traditionnelles à rédiger une déclaration de naissance après un contrôle effectif d'une sage-femme auprès de la mère et de l'enfant. Ce mécanisme permettra de mieux encadrer les fonctions des matrones et de prévenir les éventuels abus des sages-femmes signataires qui réclament souvent une somme d'argent importante pour la délivrance d'un certificat d'accouchement des naissances survenues hors centre hospitalier. La réforme touche également le délai de déclaration qui est problématique compte tenu des mœurs encore prépondérantes à Madagascar et de l'éloignement des bureaux administratifs.

La loi doit également être plus explicite quant au délai de délivrance de l'acte de naissance et à la qualité de la personne pouvant faire déclaration étant donné que l'interprétation de l'article 6 de la loi n°61-025 du 09 octobre 1961 relative aux actes d'état civil est source de discorde dans la pratique. Une réforme devrait également intervenir quant à l'étendue de la compétence du Chef Fokontany pour l'habiliter à déclarer les naissances survenues au sein de sa circonscription administrative et hors du centre hospitalier pour éviter le risque de non-déclaration. Ces solutions sont complémentaires : conjuguées, elles permettront à l'Etat de diminuer le risque de l'apatridie et de recenser en temps réel l'ensemble de sa population.

II - ADMINISTRATIF

Sur le plan organisationnel, les Centres hospitaliers doivent instituer une procédure de déclaration systématique des naissances survenues au sein de leur établissement. Pour ce faire, le Ministère de la Santé doit prendre un acte règle de portée générale prévoyant cette nouvelle attribution des centres de santé. En outre, les services d'état civil des communes doivent adopter un standard de service qui réglemente les pièces à fournir, la procédure à suivre, et le délai de traitement des dossiers des usagers pour éviter les éventuels abus des autorités administratives et pour assurer plus de transparence dans la gestion des services publics. Ce standard constitue déjà un moyen de contrôle de l'administration et il pourrait servir de base des réclamations en cas de violation des droits des usagers et de manquements aux obligations des agents de l'Etat.

Concernant la délivrance des jugements supplétifs d'acte de naissance, les opérations temporaires doivent être pérennisées ou du moins, doivent être multipliées même en période hors électorale et les audiences foraines des juridictions doivent être augmentées pour couvrir les demandes en constante augmentation de jugement supplétif d'acte de naissance.



III - STRUCTUREL

Au niveau structurel, il est important d'étendre les infrastructures à vocation hospitaliers, les bureaux des services d'état civil, les juridictions pour instituer les services de proximité et permettre ainsi un équilibre entre le nombre de la population et la capacité des services publics.

La création de nouvelles infrastructures publiques montrera également la volonté de l'Etat à lutter contre la pauvreté et il satisfera ainsi à son obligation de redevabilité sociale.

IV - SOCIETE CIVILE

La société civile est également partie prenante dans l'amélioration des conditions d'accès de tous au droit à l'identité : elle œuvre ainsi dans la promotion des droits et la sensibilisation de masse, dans l'appui des usagers dans leur démarche d'enregistrement surtout dans le cadre de l'enregistrement rétroactif. Elle se charge également de l'éducation citoyenne pour éduquer la population.





CONCLUSION

Aux termes de cette étude, il a été constaté que le droit à l'identité représente le droit le plus fondamental dont tout un chacun devrait pouvoir jouir dès sa naissance. Son accès est soumis à des règles juridiques diverses et complexes pour lequel l'Etat met en œuvre les moyens à sa disposition. Cela s'exprime par la procédure d'enregistrement à la naissance et la procédure de jugement supplétif d'acte de naissance qui est la procédure d'exception, donnant ainsi une seconde opportunité aux individus non enregistrés à temps d'y accéder. La mise en place des opérations copies d'acte de naissance et de carte d'identité nationale de façon périodique manifeste aussi la volonté étatique d'individualiser les personnes.

Malgré tout cela, le contexte socio-économique et la prépondérance de la coutume constituent encore des obstacles à la jouissance effective de ce droit dont le législateur tente tant bien que mal de concilier avec la loi et la modernité.

Ainsi, la première hypothèse n'a pas été confirmée : la législation actuelle sur le droit à l'identité ne garantit pas de manière effective l'accès de tous à ce droit fondamental. La seconde hypothèse quant à elle, qui concerne les défaillances des services publics et les abus des administrations publiques concernées par le processus de l'enregistrement de naissance, est confirmée dans la mesure où l'état des lieux et les enquêtes menées ont prouvé la violation et l'inapplication de la loi par les agents de l'Etat dans la réalisation du service d'état civil causant ainsi de nombreux abus dans l'exercice de leurs fonctions.

La société civile propose des solutions focalisées sur le plan législatif qui est encore défaillant, sur le plan administratif pour améliorer la célérité du traitement des dossiers et harmoniser ainsi les procédures au niveau des communes et sur le plan structurel pour ériger de nouvelles infrastructures publiques. La société civile tient également un rôle non négligeable pour sensibiliser la population de l'importance du droit à l'identité pour l'accès aux autres droits qui en sont tributaires. Ainsi, il faut que chacun soit conscient que le changement s'opère d'abord avec soi-même et ensuite se développera avec le temps et la bonne volonté.

Les enfants sont les plus concernés par la nécessité de l'accès au droit à l'identité. Il est important de les protéger et de tout mettre en œuvre pour que chacun puisse jouir de ce droit fondamental car il relève à chacun la responsabilité d'agir : « Koloy fa Zanantsika ».



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BIBLIOGRAPHIE

A- Ouvrages spécifiques

- 1-Colloque du laboratoire d'études et des recherches appliquées au droit privé, LGDJ, Internationalisation des droits de l'Homme et évolution du droit de la famille
- 2-C Dugas de la Boissonny, L'état civil, PUF, 65
- 3-François Terré, Dominique Fenouillet, Droit civil : les personnes, la famille, les incapacités, DALLOZ, 6^{ème} éd, 158-173
- 4-Manuel d'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, UNICEF, 115
- 5-Marc Frangi, Constitution et droit privé, Economica, 116
- 6-René Chapus, Droit administratif général, tome 1, 13^{ème} éd, Montchrestien, 547

B- Textes juridiques

- 7-Constitution de la IV^{ème} République de Madagascar
- 8-Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
- 9-Pacte international des droits civils et politiques
- 10-Convention relative aux droits de l'enfant
- 11-Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969
- 12-Loi n° 61-025 du 9 Octobre 1961
- 13- Loi n° 66.017 du 05.07.66 portant modification de la loi n°61.025 relative aux actes d'état civil ;
- 14- Loi n° 68.025 du 17.11.68 portant modification et complétant la loi n° 66.017 du 5 juillet 1966 relative aux actes de l'état civil ;
- 15- Loi n° 20.015 du 20.07.90 portant abrogation de certaines dispositions de la loi n° 61.025 du 09.10.6 ;
- 16- Loi n° 97.013 du 03.07.97 relative à la délivrance des jugements supplétifs d'actes
- 17- Décret n° 63.264 du 09.05.63. JO. n° 289 du 18.05.63, p. 1214 fixant les règles applicables aux actes de l'état civil, aux disparitions aux successions survenant au cours d'un voyage maritime ;
- 18- Décret 65.433 du 3.06.65. JO. n° 423 du 19.06.65, p. 1376 portant simplification des formalités administratives en matière d'état civil ;
- 19-Instruction n° 0629-MJ/CAB du 23.10.61 relative à l'application de certaines dispositions de la loi n° 61.025 du 09.10.61 sur les actes de l'état civil. (JO. n° 192 du 04.11.61, p. 1912 ;
- 20-Circulaire n° 788-MJ/CAB relative à la tenue de l'état civil du 29.12.61. JO. n° 204 du 13.01.62, p. 40 ;
- 21-Circulaire du 2 janvier 1964 en langue malgache relative aux actes d'état civil n° 001 MJ/KAB du 18.01.64. JO. n° 333 du 18.01.64, p. 101, édition spéciale.

C- Webographie

- 22- www.legifrance.com

Cette étude a été réalisée par RAKOTONIRINA Eva Safirah, juriste chargée de l'étude du cadre juridique de l'accès au droit à l'identité

Ce projet est financé par :



FONDS COMMUN MULTI-BAILLEURS D'APPUI A LA SOCIETE CIVILE DE MADAGASCAR



Plate Forme Société Civile pour l'Enfance



contact@pfsce.org



034 38 972 20



PFSCE



www.pfsce.org