



Le médiateur
de la République Togolaise



République Togolaise
Travail-Liberté-Patrie

L'EXPERIENCE DU MEDIATEUR DU TOGO SUR " LES ENFANTS SANS IDENTITE "

PRESENTEE PAR MADAME LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE
AU SEMINAIRE DE L'AOMF/APF SUR LES DROITS DES ENFANTS
RABAT, 23 – 24 OCTOBRE 2019

En guise d'introduction

- Tout comme le Petit Robert, le Dictionnaire Larousse définit l'enfant comme « *une personne humaine de la naissance à l'adolescence, garçon ou fille, originaire de ... ou rattaché à d'autres personnes de sa filiation à un pays ou à une chose ... ; un être humain qui a des droits et engendrant des obligations chez les autres* ».
- Les mêmes dictionnaires définissent l'identité comme « *un ensemble de données de fait et de droit qui permettent d'individualiser quelqu'un ; c'est le caractère permanent et fondamental de quelqu'un ; c'est encore le fait pour une personne physique d'être tel individu et de pouvoir être légalement reconnu pour tel, sans confusion grâce aux éléments tels que le nom, le prénom, etc...* »
- Le dictionnaire juridique définit l'identité comme « *étant pour une personne physique ce qui fait que cette personne, est elle même et non une autre; c'est à dire, ce qui permet de la reconnaître et de la distinguer des autres* ».

Ainsi défini, le concept d'identité est à la fois un droit et une obligation, un droit fondamental pour l'être humain dès sa naissance.

A cet égard, les grandes Conventions et Traités Internationaux, aussi bien la Charte des Nations Unies, la DUDH que la Charte Africaine des Droits et du Bien Etre de l'Enfants et par de là, la CIDE consacrent l'identité comme étant un droit ; et relativement à l'enfant, un droit fondamental. C'est pourquoi l'article 7 de la CIDE impose la reconnaissance de ce droit en ces termes: « *aussitôt l'enfant dès sa naissance est enregistré sous un nom, avec un prénom, la précision de son sexe des nom et prénom de ses parents et leur nationalité* ». Ces éléments constituent l'identité de l'être humain dès sa naissance c'est-à-dire dès l'enfance, en font un droit si fondamental qu'il est fait obligation aux parents, à la société et aux Etats de mettre en œuvre ce droit au risque de rendre "apatride" l'enfant.

En effet l'article 8 de la CIDE parle de respect de ce droit de l'enfant en "préservant son identité par une assistance et une protection appropriées" ; cette obligation de respect et de protection incombe tellement aux parents et aux Etats qu'en cas de privation, les parents et les Etats sont tenus de l'obligation de la rétablir rapidement; aussi allons-nous voir au point (I), les éléments constitutifs de l'identité et leurs implications avant d'aborder l'expérience du Médiateur de la République togolaise le cas des enfants sans identité.

I- LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L'IDENTITE, LEUR IMPLICATION ET LEUR INTERET

A- Du droit à l'identité en tant que droit fondamental

Dès la naissance, chaque enfant (fille ou garçon) a le droit d'avoir une identité (Art.7 CIDE). L'identité d'une personne est donc l'affirmation de son existence au sein d'une société; c'est à dire la reconnaissance de son individualité et de ce qui le différencie des autres. C'est un droit.

Le droit à l'identité regroupe les éléments suivants qui sont également chacun à son niveau un droit humain fondamental, permettant à chaque personne de pouvoir jouir de l'ensemble des autres droits. Ce sont le **nom**, le **prénom**, la **date de naissance**, le **sexe** et la **nationalité** grâce auquel une personne sera titulaire d'autres droits et obligations spécifiques à son statut selon que cette personne est un homme, une femme, un enfant, un handicapé, une personne âgée, un résident, un réfugié ...etc. Exemples :

➤ **Du droit à un nom et à un prénom**

Dès la naissance, chaque enfant a le droit à un nom et un prénom. Les parents ont le devoir de déclarer le nom, le prénom et la date de naissance du nouveau-né auprès des autorités du lieu de naissance ou du lieu d'origine des parents (hôpital, mairie, autorité coutumière etc...).

En enregistrant la naissance d'un enfant, l'État reconnaît officiellement l'existence de cet enfant et officialise son statut au regard de la loi. Par ailleurs, grâce à ce nom et à cet enregistrement dans les registres de l'état civil, un enfant pourra établir sa filiation, c'est-à-dire les liens de parenté qui l'unissent à son père et à sa mère.

➤ **Du droit à une nationalité**

Dès la naissance, l'enfant a également le droit à une nationalité qu'il acquiert de deux façons différentes :

- *de par le sang ou le droit du sang* : l'enfant aura la nationalité de ses parents ; ou
- *droit du sol* : l'enfant aura la nationalité du pays sur le territoire duquel il est né, et ce, même si ses parents ont une autre nationalité.

La nationalité est un attribut de la citoyenneté et permet d'établir l'appartenance d'une personne à une nation ou à un Etat.

B- Des implications ou de l'intérêt d'avoir une identité

Telle que perçue à travers le droit au nom et prénom, nationalité, l'identité si elle est respectée pour un enfant permet l'intégration de cet enfant dans la société à la société où il vit ; elle permet également à l'enfant de bénéficier des services sociaux essentiels (hôpitaux, éducation).

L'enregistrement de la naissance de l'enfant et l'attribution de sa nationalité lui octroient la protection juridique appropriée ; il sera officiellement reconnu comme membre de la société il est titulaire de droits et obligations sociaux.

Il aura accès aux différents services dont il a besoin pour se développer et construire sa vie et son avenir. Il pourra notamment accéder aux soins de santé adaptés à son âge et à son état de santé. L'enfant pourra également aller à l'école et intégrer une classe de son niveau.

L'identité permet surtout à l'enfant de bénéficier d'une protection juridique par le biais de ses parents et de l'État. Il pourra ainsi bénéficier du régime de protection des mineurs de son pays, notamment contre les diverses formes de maltraitance et d'exploitation.

Sur le plan social, l'enfant de par son identité bénéficie du régime de peines pour mineurs qui est adapté à son âge, son degré de discernement et leur maturité et ne pourra pas encourir

certaines peines jugées cruelles ou disproportionnées à son âge, comme le travail forcé ou l'emprisonnement de longue durée ou sévère.

À l'inverse, un enfant sans identité sera « *invisible* » aux yeux de la société et ne pourra pas bénéficier de protection ni des services sociaux essentiels à son développement comme l'éducation, la formation professionnelle. On les qualifie dans ce cas d'enfants sans identité d' "**Enfant invisibles**" ou "**Enfants fantômes**".

Quelle est l'expérience du Togo en la matière et quid de l'action du Médiateur de la République Togolaise.

II- EXPERIENCE DU MEDiateur DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE SUR « LES ENFANTS SANS IDENTITE »

Si le droit à l'identité en tant que droit fondamental de l'homme et de l'enfant permet à chaque personne de jouir de l'ensemble des autres droits, que dès la naissance chaque enfant a le droit d'avoir une identité; que celle-ci comprend : les nom et prénom, la date de naissance, le sexe et nationalité, qu'il est du devoir des parents de déclarer dès la naissance leurs enfants précisant ces éléments, il est également de la responsabilité de l'Etat d'enregistrer ces données, établissant ainsi la reconnaissance officielle par l'Etat de l'existence de l'enfant et engageant la responsabilité de l'un et l'autre (parent et Etat) d'être engagé en cas de besoin.

De même pour la nationalité, qui est l'attribut de la citoyenneté et s'acquiert sur la base d'autres droits tels que le droit du sang, le du droit du sol, ou sur la base des deux droits, il incombe à l'Etat de reconnaître l'enfant comme étant son citoyen.

Par conséquent, l'identité permet ainsi de rechercher et retrouver l'enfant en cas de disparition, de le protéger contre toute forme d'atteinte à ses droits comme la traite, l'enlèvement, le mariage forcé ou précocé, l'exploitation sexuelle, l'enrôlement des enfants dans l'armée, le travail forcé...etc.

Mais en dépit de l'importance de la reconnaissance de l'identité pour les enfants et en dépit des grandes conventions et traités internationaux, on constate que bon nombre d'Etats membres de ces Convention ou Traités situés tout particulièrement en Asie ou en Afrique sont confrontés à la non-déclaration des naissances des enfants, empêchant ainsi à ces Etats d'enregistrer les nouveau-nés sur leurs territoires.

Le Togo membre de plusieurs conventions et traité et notamment la CIDE, fait des efforts pour respecter ses obligations en la matière; tant aussi bien à travers sa législation nationale qu'à travers la mise en œuvre de cette législation par ses diverses institutions et structures étatiques dont l'institution du Médiateur de la République.

A- Du droit de l'enfant à l'identité dans la législation togolaise

La reconnaissance du droit de l'enfant à l'identité au Togo est régie par les textes ci-après : la Constitution, le Code de l'enfant, le Code des personnes et de la famille, le Code de la nationalité.

Quatre textes principaux reconnaissant ce droit et obligeant les organes en charge de le faire appliquer. Ce sont :

➤ ***La Constitution togolaise***

La Constitution de la Quatrième République en date du 14 octobre 1992 consacre plusieurs de ses articles à la reconnaissance des Droits de l'Homme dont celui du droit à l'identité à travers le droit à la nationalité. Sur ce dernier droit, **l'article 32 alinéa 1^{er}** dispose que : « *La nationalité togolaise est attribuée de droit aux enfants nés de père ou de mère togolais.* »

Il convient de noter que cette disposition constitutionnelle attribue de droit, la nationalité togolaise à tout enfant dont l'un des parents (et non pas forcément les deux) est de nationalité togolaise.

➤ ***Le Code de l'Enfant***

Pour une meilleure protection de l'enfant, en plus des textes internationaux auxquels il est partie, le Togo a adopté en date du 6 juillet 2007, la loi n° 2007-017 portant code de l'enfant. Ce texte a consacré le sous-titre I de son titre I au droit de l'enfant à la personnalité juridique notamment le droit au nom (articles 10 à 16) et le droit à la nationalité (articles 17 à 24).

Ces articles fixent les conditions d'attribution de nom et de nationalité aux enfants dont la filiation est régulièrement établie. Aussi ce sous-titre I s'est-il appesanti sur des cas des enfants dont la filiation n'est pas établie :

- **pour ce qui est du nom**, l'article 13 du code énonce que : « *l'enfant à l'égard duquel aucune filiation n'est régulièrement établie prend le nom qui lui est attribué par l'officier de l'état civil à qui sa naissance ou sa découverte a été déclarée.*

L'officier de l'état civil choisit deux prénoms dont le premier fait office de nom de famille...» ;

Des dispositions sont également prévues pour pallier les cas de désaveu de paternité ou d'enfants nés hors mariage. Dans le premier cas, l'enfant porte le nom de sa mère et dans le deuxième cas, il porte le nom de celui de ses parents à l'égard duquel sa filiation est établie.

On peut comprendre par ces dispositions et mesures que le législateur togolais a voulu éviter de faire de ces enfants, des enfants sans identité.

- Par ailleurs, le code prend en compte les cas des adoptions d'enfants.

En tout état de cause, la loi N°2009-010 du 11 juin 2009 relative à l'organisation de l'état civil au Togo rend obligatoire la déclaration de naissance dans les quarante-cinq (45) jours qui suivent la naissance de l'enfant au centre d'état civil du lieu de naissance ou dans les représentations diplomatiques ou consulaires du Togo, si la naissance survient à l'étranger.

- **relativement à la nationalité**, « *Tout enfant trouvé sur le territoire togolais, avant l'âge de cinq (05) ans et dont la filiation est inconnue, de même que tout enfant né au Togo, de parents dont le lieu de naissance est inconnue, a le droit d'acquérir la nationalité togolaise.*

L'officier de l'état civil choisit deux prénoms dont le premier fait office du nom de famille.

Ces nom et prénoms ne doivent pas porter atteinte ni à la dignité de l'enfant ni à celle d'autrui. » (Art. 19).

Ces dispositions visent à protéger les enfants contre l'absence d'identité et contre l'apatridie

➤ **Le Code des Personnes et de la Famille**

Le Code des Personnes et de la Famille adopté par la loi n° 2012-014 du 6 juillet 2012 et modifié par celle n° 2014-019 du 17 novembre 2014 consacre son Titre I (articles 1^{er} et suivants) au nom de la personne. Les dispositions de ce code concernant le droit au nom de l'enfant sont pratiquement les mêmes que celles du code de l'enfant ci-dessus cité.

➤ **Le Code de la Nationalité**

L'attribution de la nationalité togolaise est régie par l'ordonnance n° 78-34 du 7 septembre 1978 portant Code de la Nationalité Togolaise. Mais, ce code contient aujourd'hui des dispositions qui sont en contradiction avec les textes ci-dessus cités et dont certaines dispositions régissent la matière. Signalons que ces textes ont été adoptés après ce Code de la Nationalité. C'est pourquoi aujourd'hui le Code de la Nationalité est en révision pour harmoniser son contenu par rapport au deux teste législatif précédents.

B- De la réalité du droit à l'identité des enfants au Togo

La pratique du terrain présente des difficultés ou des anomalies en ce sens que le non enregistrement des enfants à leur naissance continue en dépit des efforts de l'Etat et de ses partenaires et de la société civile pour éradiquer le phénomène dont les causes sont multiples.

En effet, la troisième Enquête Démographique et de Santé 2013-2014 au Togo, EDST-III (la dernière en date après celles de 1988 et de 1998) montre que le taux d'enregistrement des naissances pour les enfants de moins de 5 ans est de 78%. Cependant, ce taux varie d'une région à l'autre et la région ayant enregistré le plus bas taux d'enregistrement est celle des Plateaux avec un taux de 59,6%. C'est dire que sur l'ensemble du territoire, plus d'un enfant sur cinq n'est pas enregistré, et donc est sans identité officiel de l'Etat, faisant d'eux des « *enfants fantômes* » selon les expressions de Laurent Dejoie et Abdoulaye Harissou¹.

3- Des institutions et organes intervenants en matière d'enfant sans identité

❖ ***De La Commission Nationale des Droits de l'Homme(CNDH)***

Si la CNDH a connaissance des dossiers concernant des groupes vulnérables, elle n'a cependant pas été saisie de requêtes concernant le droit à l'identité des enfants, comme le témoignent ses rapports annuels d'activités.

¹ Laurent Dejoie et Abdoulaye Harissou (préface de Robert Badinter), "Les enfants fantômes", Albin Michel, Paris, mai 2014.

Néanmoins quelques cas concernant des adultes sont à signaler. De 2010 à 2018, un certain nombre d'allégations de violations du droit à l'identité a été enregistré par la Commission². Deux types de requêtes relatives aux allégations d'atteintes au droit à l'identité ont été enregistrés :

- la première catégorie met en cause des administrations publiques relevant du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile, du Ministère de la Justice, du Ministère de la Défense et des Anciens Combattants ;
- la deuxième catégorie concerne des personnes physiques.

➤ **Des Requêtes mettant en cause des administrations publiques**

Ces requêtes déclarées recevables au regard des conditions de recevabilité fixées par la loi, n'ont cependant pas été toutes déclarées fondées.

Quelques exemples de requêtes fondées tels que cela ressort des rapports annuels d'activités ou des archives de la Commission :

✓ ***Affaire M.N. contre Etat Civil de Baguida***

Mademoiselle M.N. a, par requête en date du 04 novembre 2010, sollicité l'intervention de la CNDH auprès de l'Etat civil de Baguida pour l'établissement de son acte de naissance. En effet, mademoiselle M.N. élève en classe de 3^{ème} n'a pas pu passer l'examen du BEPC durant deux (02) années consécutives (2009 et 2010) à cause de la perte de son acte de naissance. En effet, la jeune fille qui vivait avec sa tante maternelle, a été recueillie par une bonne volonté après le décès de son père. A la suite d'un malentendu, M.N. décide de rejoindre sa mère. C'est dans ces conditions qu'elle aurait égaré son acte de naissance. Les multiples tentatives auprès de l'Etat Civil de Baguida puis à la Préfecture du Golfe en vue de lui en délivrer un duplicata ou un extrait de naissance se sont soldées par un échec. Suite à l'intervention de la CNDH à l'Etat civil du lieu de naissance, puis à la préfecture du Golfe, l'élève a pu avoir un extrait de naissance en vue de la constitution du dossier pour l'examen du BEPC 2011. »³

✓ ***Affaire A. K. contre Ministère de l'Enseignement Supérieur***

Après avoir établi sa paternité à l'issue d'une procédure judiciaire, le requérant a déposé une demande de rectification de son nom sur son diplôme du baccalauréat, rectification qui lui a été refusée. C'est alors qu'il a saisi le Ministre de la Justice qui, à son tour, a saisi le Directeur de l'Office du Baccalauréat lui demandant de bien vouloir procéder à la rectification sollicitée, tant la procédure judiciaire observée par le requérant dans le cadre de sa reconnaissance de paternité est régulière. N'ayant toujours pas obtenu gain de cause, le sieur A. K. s'est tourné vers la Commission. Suite à l'intervention de cette dernière, l'intéressé a obtenu la rectification sollicitée.

² Rapports d'activités de la CNDH de 2010 à 2018, <http://cndh-togo.org/cndh-togo/publications-de-la-cndh-togo/rapports-annuels/>, consultés les 22, 23 et 26 août 2019.

³ Rapports d'activités de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, 2010 et 2011, page 38.

Toutefois, toutes les interventions de la CNDH n'aboutissent à résoudre les différends.

➤ **Des requêtes mettant en cause des personnes privées**

Vu le caractère fondamental du droit à l'identité, la CNDH tente la médiation entre les parties même si la requête ne relève pas de sa compétence. C'est le cas de requêtes mettant en cause des personnes privées notamment physiques. En voici deux exemples :

✓ **« Affaire Y.X. contre D.F. »**

Mademoiselle Y.X. a, par requête en date du 16 juillet 2010, sollicité l'intervention de la CNDH auprès de sa patronne pour la restitution de ses pièces d'identité. En effet, mademoiselle Y.X. travaillait comme domestique auprès d'une revendeuse de tissus-pagnes. Un jour, elle sollicite un emprunt de vingt-deux mille (22 000) francs CFA auprès de sa patronne en vue de se rendre au village pour les funérailles de son père. Comme garantie, elle remet ses pièces d'identité (nationalité, naissance et carte d'identité) à sa patronne. A son retour, à la suite d'une dispute, mademoiselle Y.X. décide de rompre le contrat de travail. La patronne refuse de lui restituer ses dossiers et exige au préalable le paiement de la dette susmentionnée.

La CNDH, dans son intervention, a demandé au Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale de faire diligence en vue du règlement de cette affaire. Le Ministère a donc payé cet argent et mademoiselle Y.X. est entrée en possession de ses pièces.»⁴

✓ **Affaire A. K. contre sa famille**

Le requérant déclare que son cousin de 21 ans est né de l'union entre le sieur L. et dame A ; que les parents de son cousin se sont séparés suite à des troubles psychologiques de dame A. Depuis lors, toutes les démarches entreprises auprès de sa famille paternelle pour l'établissement de son acte de naissance sont restées vaines. C'est alors qu'il a saisi la CNDH pour l'aider dans sa demande.

La CNDH a entamé une médiation entre le jeune homme et son père mais, ce dernier n'a pas voulu collaborer.

Leçon apprise

Il ressort de ce qui précède que la CNDH du Togo est saisie des allégations de violations du droit à l'identité mettant en cause non seulement les administrations publiques mais également des personnes physiques. Si ces allégations sont généralement fondées, il convient de faire remarquer que leur résolution n'est toujours pas facile, tant parfois, les administrations ou les personnes physiques citées opposent une fin de non-recevoir. Une franche collaboration des personnes citées avec les institutions chargées de la protection du droit à l'identité s'avèrent donc indispensable pour éviter de faire de certains individus des personnes sans identité.

⁴ Rapports d'activités de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, 2010 et 2011, page 38.

❖ *Du juge des enfants (uniquement au tribunal de Lomé)*

En précisant que hormis la capitale, les juridictions de l'intérieur du Pays ne disposent pas d'un juge pour enfant; les cas de justice relatifs aux enfants sont connus du parquet d'instance et donc traités de façon informelle tandis qu'au Tribunal de Lomé, le juge pour enfants connaît des cas d'enfants sans identité. Cependant, le problème ne se pose pas de la même manière qu'à la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Selon les informations recueillies, le juge pour enfants rencontre des cas d'enfants sans identité principalement en matière de succession et subsidiairement en cas de garde des enfants.

➤ **En matière de succession**

Les mineurs n'ont pas de capacité juridique. Ils ne sont donc pas en mesure d'exercer eux-mêmes leurs droits dans une succession. Ce sont les représentants légaux du mineur, à savoir ses parents, et à défaut son tuteur, qui devront régler la succession en son nom.

En la matière, il arrive que des mineurs ayant vocation à une succession n'aient pas d'acte de naissance. Lorsque de pareils cas se présentent devant le juge pour enfants au Tribunal de Lomé, celui-ci convie les intéressés à faire établir un jugement supplétif tenant lieu d'acte de naissance aux mineurs concernés. C'est seulement lorsque ce jugement supplétif est établi que la procédure commence. Il en découle qu'en la matière, le Juge pour enfants joue le rôle de conseillers auprès des représentants des mineurs. En effet, une fois réglés les cas des mineurs venus devant eux, les juges saisissent ces occasions pour sensibiliser les personnes adultes sur la nécessité et l'importance des actes de naissances.

➤ **En matière de garde des enfants**

Le problème ici ne se pose pas en termes d'enfants sans identité mais plutôt en termes de rétention d'actes de naissances. Ce problème survient dans des différends portant sur le divorce et dans lesquels les intérêts des enfants sont en jeu, surtout en matière de leur garde. En effet, il arrive que le conjoint qui n'a pas le bénéfice de cette garde, mais qui détient les actes de naissances fasse leur rétention en refusant de remettre lesdites pièces à l'autre conjoint pour les besoins de l'enfant. Ce cas est surtout récurrent chez les hommes. C'est alors que le juge met tout en œuvre pour la restitution de la pièce au conjoint ayant la garde de l'enfant.

❖ *le Médiateur de la République togolaise sur les enfants sans identité*

L'institution du Médiateur de la République du Togo est consacrée par la Constitution Togolaise modifiée en 2002 et confirmée par une loi de 2003. Mais l'effectivité et l'opérationnalité de cette Institution n'ont commencé qu'en 2015 avec la nomination d'un Médiateur de la République proprement dit, tandis que de 2003 à 2014, c'est la Commission Nationale des Droits de l'Homme qui officiait pour les deux institutions à savoir la CNDH et le Médiateur de la République ; on peut donc affirmer que les exemples d'interventions de la CNDH sur les enfants sans identité sont à mettre à l'actif des deux institutions. Toutefois, et sans attribution spécifique conférée au Médiateur de la République de connaître de la question

des enfants, en partage avec les autres institutions précitées et notamment le Juge pour enfants l'intervention du Médiateur de la République en la matière ne peut qu'être relativement aux dysfonctionnements administratifs de tout organe ou établissement de service public agissant en la matière ; ou tout au moins si l'institution du Médiateur de la République a le pouvoir d'auto-saisine ; à ce jour, l'institution n'a pas enregistré de requête proprement dite concernant les cas d'enfants sans identité.

Conclusion

C'est le lieu pour nous d'apprécier l'initiative de l'AOMF relative au Comité du Droit de l'enfant dont nous saluons le travail abattu. C'est également le lieu d'informer que le Togo est dans un processus de réformes institutionnelles, et que les textes de réformes enclenchés par le Gouvernement pour revoir les attributions du Médiateur de la République comportent les attributions d'auto-saisine dans la mesure où la CNDH bénéficie déjà de cette attribution.

Pour conclure le Médiateur de la République salue le travail des institutions, et organes (intervenants dans le domaine), organisations de la société civile, et les partenaires techniques et financiers dans le domaine. Les audiences foraines sont souvent organisées dans le pays pour l'établissement d'actes de naissance et de nationalité aux enfants, nous pouvons affirmer que le Togo vise la tolérance zéro pour les enfants sans identité sur son territoire.

Je vous remercie