



ÉTAT CIVIL & GOUVERNANCE PUBLIQUE

*Actes du colloque international
acte 2*

Sous la direction de
Séraphin NÉNÉ

Colloque international
ETAT CIVIL ET GOUVERNANCE PUBLIQUE
(23 - 24 février 2022, Université Alassane Ouattara, Bouaké, région du Gbêkê)

Textes rassemblés par Séraphin NENE

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	3
PARTIE 1 : « MODELISATION DU SYSTEME D'ETAT CIVIL ET MODALITES DE TENUE DE L'ETAT CIVIL »	7
DEFIS DU SYSTEME D'ETAT CIVIL AU TOGO (1987-2019) (Par AGBEKO Koffi Agbéssi, Docteur en Histoire contemporaine à l'Université de Lomé)	9
LA PEREGRINATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ETAT CIVIL AU CAMEROUN OU COMMENT REPENSER L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES POUR MIEUX LES SECURISER : UNE VERSION CONTEMPORAINE DES VOYAGES DE JESUS A TRAVERS LES PEUPLES (Par Simon Pierre BELA NYEBE, Ph/D, Département de Droit Public Comparé, Université de Yaoundé 2 Soa)	21
PARTIE 2 : « ETAT CIVIL, PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT »	35
"ETAT CIVIL ET SECURITE NATIONALE A L'ERE DES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DURABLE" (Par Cherif DIALLO, Juriste, Chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université Général Lansana CONTE de Sonfonia-Conakry)	37
REPENSER L'ETAT CIVIL POUR MIEUX PLANIFIER LES MARCHES PUBLICS AU BENIN, LE CAS DES COMMUNES DU BORGOU (Par Saka Dori GOUNOU, Doctorant en Droit Public à l'Ecole Doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et Administratives de l'Université de Parakou)	45
PARTIE 3. « ETAT CIVIL ET GOUVERNANCE »	65
UN PONT AUX ANES : L'UTILITE DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS LA BONNE TENUE DE L'ETAT CIVIL ET LES QUESTIONS DE SECURITE NATIONALE EN AFRIQUE NOIRE (Par Achille Magloire NGAH, PDH en Droit Public, Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II, Département de droit public comparé. Membre du CEDIC (Centre de recherche en Droit International Public et Communautaire-Université de Yaoundé II) ..	67
ETAT CIVIL ET SECURITE NATIONALE, SOCLE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL (Par Prof. Alpha Abdoulaye DIALLO, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'U.G.L.C/ Sonfonia-Conakry) ...	77
PARTIE 4. « ETAT CIVIL ET ENJEU SECURITAIRE »	83
LE FICHER ELECTORAL DANS LE « JURON » DE LA STABILITE DU PAYS : CAS DU MALI (Par Mory DIALLO, Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et Conseiller Technique au Haut Conseil des Collectivités)	85
PARTIE 5 « ETAT CIVIL ET COMMUNAUTES LOCALES : RESPONSABILITES DES ACTEURS »	97
LES ENFANTS SANS IDENTITE DANS LES COMMUNES RURALES DU MALI: DEFIS ET RESPONSABILITES (Par Dr AWA SAMAKE, Enseignante-chercheure à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB)	99
LA SYNTHESE DU COLLOQUE	105

INTRODUCTION GENERALE

En février 2021, le centre africain d'Histoire du droit, des institutions et des idées politiques, avec le financement de la fondation Konrad Adenauer a organisé un colloque sur « état civil et sécurité nationale¹ ». Au terme dudit colloque, il est ressortit que le droit à un état civil est le premier des droits puisque c'est lui qui ouvre tous les autres droits. Si ce droit premier est bafoué, ignoré ou confisqué, l'on tombe dans une insécurité juridique, sociale, économique, politique, totale... C'est pourquoi, les experts dans leurs interventions individuelles et collectives ont approfondi la réflexion sur l'Etat de droits - entendu comme système de protection du citoyen qui le met à l'abri de l'arbitraire, le citoyen se sent alors en sécurité - . En effet, un environnement pacifique peut favoriser l'épanouissement de la démocratie et de l'économie et ce n'est qu'au moment où les besoins essentiels des populations sont satisfaits et leurs libertés fondamentales sont garanties que l'on peut dire qu'elles vivent dans la paix. Ce qui suppose de donner à chacun de prendre conscience de l'importance de l'état civil dans la planification et la bonne répartition des richesses et partant, le développement des pays. Cependant, il est également ressorti des travaux que l'état civil, dans nos Etats africains, est malade ; et ce, dans tous ses aspects tels que l'enregistrement, le suivi et l'archivage. Les causes de cet état de l'état civil sont multiples ; il s'agit de causes qui ont rapport à la perception que les populations se font de l'état civil et les causes relatives au fonctionnement de l'institution elle-même. A propos des causes, l'élément déterminant semble être l'indifférence d'une grande partie de la population à l'égard de la déclaration des faits d'état civil ; la seconde est le dysfonctionnement des services d'état civil consécutif au non-respect de certaines procédures la concernant et à la méconnaissance des règles par les officiers et agents d'état civil. D'autres causes, non moins importantes, interviennent. Parmi ces causes, la politisation de la tenue de l'état civil ; les problèmes politiques en lien avec la nationalité qui finissent par déteindre sur la qualité du registre et sur la confiance ou non que les individus ont à leur égard. Toute chose qui peut aboutir à des revendications parfois violentes créant une insécurité qui amplifie à son tour le désordre de/dans l'état civil.

Ce mal-être de l'état civil africain est source d'insécurité tant pour les individus que pour les Etats. Face à ces problèmes de l'état civil africain et l'insécurité qui lui est rattachée, les experts, dans leurs communications, ont fait des recommandations. Ces recommandations sont principalement la digitalisation et la numérisation comme mode d'enregistrement des faits d'état civil, la gratuité du premier extrait pour les naissances, le rapprochement des centres de déclarations des populations, l'implication des centres de santé dans les déclarations des faits d'état civil ; la création d'une Commission de réforme de l'état civil, l'organisation de session de formation des officiers et agents d'état civil, la formation des forces de maintien de l'ordre par des modules en lien avec état civil et sécurité, et le renforcement et effectivité du contrôle judiciaire des registres d'état civil. Mais ces solutions ne vident pas la problématique de l'état civil. Toutes les questions n'ayant pas été épuisées, il a été convenu de l'organisation d'un acte 2.

¹ Les actes de ce colloque ont été publiés aux éditions CITAF, Abidjan, 2022

Ce à quoi a voulu répondre le présent colloque. Ainsi, de nouveaux experts se sont joints aux précédents pour réfléchir sur le même sujet mais en se penchant très spécialement sur l'aspect de la gouvernance publique et en ce qui concerne la sécurité nationale, la sécurité humaine.

On le voit, ce thème est d'à-propos, il s'inscrit dans l'une des constances de l'histoire humaine. Ainsi, Platon a-t-il spéculé sur l'existence de tailles idéales de population pour la cité idéale, des auteurs de la Renaissance ont, eux, proposé le contrôle de la population comme un instrument efficace de gouvernance civile.

L'état civil est également prégnant aussi bien dans le Coran que dans la Bible dans laquelle on peut voir que le 4^{ème} livre débute par un recensement général, éponyme du livre : Nombres. L'Afrique noire traditionnelle n'est pas en reste dans cette interrelation entre l'état civil et la bonne gouvernance. En effet, il y a existé, avant la colonisation européenne, des signes distinctifs faisant preuve de l'état des personnes et permettant ainsi à chacun de se situer dans la société. Cet état civil négro-africain a pris plusieurs formes. Durant l'intermède colonial, deux états civils ont conjointement existé : un état civil (non obligatoire) pour les indigènes sujets français, et un état civil pour les citoyens français. Avec la période post indépendance, l'état civil fait face à une défaillance de la politique de décentralisation plombée par les problèmes politiques et, malgré l'existence d'un cadre juridique clair, les faits d'état civil ne sont pas entièrement enregistrés pour moult causes ; notamment, le manque de participation et de compréhension de la population, le coût des actes et l'archivage mal effectué.

Or, l'état civil est un élément incontournable du point de vue d'un Etat. En effet, si l'état civil dans les communes et autres collectivités décentralisées est suffisamment usité, il pourrait être un outil de gestion efficace des marchés publics. Malheureusement, il se trouve que dans plusieurs des Etats africains, les marchés publics et les infrastructures publiques lorsqu'ils existent, sont moins liés aux besoins des populations qu'à la volonté des politiques de récompenser des zones communales qui leur sont politiquement, favorables. Ce qui aboutit à un déséquilibre de répartition des infrastructures/ de marchés publics avec des zones sous-peuplées qui ont les infrastructures et des zones densément peuplées qui en manquent.

Il y a donc urgence. Urgence pour le renversement de cette tendance en prenant en compte les données d'état civil, comme outil de la planification, afin d'atteindre les objectifs de développement intégral.

S'agissant de la question électorale dans les Etats africains, on observe que le fichier électoral peut aussi bien être un élément de pacification du territoire qu'une source de menaces pour l'ordre public.

Pour juguler toutes ces difficultés et menaces, il faut reconnaître que l'ancienne méthode de tenue de l'état civil est non efficace. Il faut lui substituer de nouvelles. Recourir par exemple aux approches foraines comme le préconisent certains experts. Pour ces derniers, l'approche foraine serait nécessaire pour identifier les problèmes de l'état civil tandis qu'une approche pérégrinatoire, parce qu'elle permet au service public de se rapprocher des populations, est nécessaire pour un meilleur taux d'établissement des extraits d'acte de naissance. Toutefois, parce qu'en dépit du modernisme, les Africains restent rattachés à leurs traditions et coutumes. L'action des chefs coutumiers en matière d'état civil serait un véritable atout pour la fiabilisation des fichiers et l'élaboration de politiques publiques plus sereines. Il faudrait donc leur tendre une main d'association.

Terminons ce bref propos introductif en remerciant tous les experts qui ont

accepté avec gentillesse et enthousiasme de nous offrir leurs contributions. Nous leur devons la tenue de ce congrès, comme nous les devons à nos partenaires.

Séraphin NENE

PARTIE 1 : « MODELISATION DU SYSTEME D'ETAT CIVIL ET MODALITES DE TENUE DE L'ETAT CIVIL »

- **DEFIS DU SYSTEME D'ETAT CIVIL AU TOGO (1987-2019)** (Par AGBEKO Koffi Agbessi, Docteur en Histoire contemporaine à l'Université de Lomé)
- **LA PEREGRINATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ETAT CIVIL AU CAMEROUN OU COMMENT REPENSER L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES POUR MIEUX LES SECURISER : UNE VERSION CONTEMPORAINE DES VOYAGES DE JESUS A TRAVERS LES PEUPLES** (Par Simon Pierre BELA NYEBE, Ph/D, Département de Droit Public Comparé, Université de Yaoundé 2 Soa)

DEFIS DU SYSTEME D'ETAT CIVIL AU TOGO (1987-2019)

(Par AGBEKO Koffi Agbéssi, Docteur en Histoire contemporaine à l'Université de Lomé)

RESUME

Au Togo, le système d'état civil a connu de 1987 à 2019 d'énormes défis tels que l'inexistence d'une politique claire en la matière et la défaillance de la politique de décentralisation caractérisée par le manque d'organisation périodique d'élections locales avec pour conséquences l'approximative gestion des communes par des présidents de délégation spéciale nommés durant 27 années consécutives (1993-2019) et la concentration des centres d'état civil dans les grandes agglomérations.

Mots-clés : Défis-état civil-Togo -1987-2019

ABSTRACT

In Togo, the civil status system experienced enormous challenges from 1987 to 2019 such as the lack of a clear policy in this area and the failure of the decentralization policy characterized by the lack of periodic organization of local elections with the consequences of the approximate management of municipalities by presidents of special delegations appointed for 27 consecutive years (1993-2019) and the concentration of civil status centers in large cities.

Keywords: Challenges-civil status-Togo -1987-2019

INTRODUCTION

Le système d'état civil plus précisément l'enregistrement des faits d'état civil ou de l'identité des personnes est au cœur des politiques publiques nationales et internationales au cours des quinze dernières années, notamment depuis l'adoption par les Nations-unies, en 2015, des Objectifs de développement durables (ODD) dont la cible 16.9 prévoit jusqu'à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances. Ceci étant, les Etats, les organisations internationales, les acteurs de la société civile, etc. se mobilisent pour que dans le monde, toute personne compte et soit dotée d'une identité juridique conformément à l'esprit de l'article 1er de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 (Michon Antoine (dir), 2002 : 12).

L'état civil qui est un élément important de données statistiques indispensables pour les questions sécuritaires et de développement socioéconomique, au Togo, a fait face à d'énormes défis tels que l'inexistence d'une politique claire en la matière et la défaillance de la politique de décentralisation caractérisée par la concentration des centres d'état civil dans les grandes agglomérations et la gestion des communes par des présidents de délégation spéciale nommés durant 27 années consécutives (1993-2019) du fait de manque d'organisation d'élections locales. De cette situation découle la question suivante : quels ont été les défis du système d'état civil au Togo de 1987 à 2019 ?

Cette communication basée sur une démarche empirique et élaborée à partir des sources orales et écrites, permet de cerner les différents défis du système d'état civil togolais de 1987 à 2019. Spécifiquement, elle met en lumière non seulement la défaillance de la politique de décentralisation mais aussi la défaillance de la politique d'état civil au Togo entre 1987 et 2019.

1- Défaillance de la politique de décentralisation

La décentralisation est processus d'aménagement de l'Etat unitaire. Elle fait allusion à un maillage du territoire par un étalement géographique des lieux de pouvoir. La décentralisation renvoie à un transfert de compétences ; relativement à cette donne, l'Etat prête des pouvoirs à des entités de proximité comme les collectivités territoriales (régions, communes, etc.) pour plus d'efficacité dans certains domaines (Agbeko 2020). Ces collectivités territoriales sont dotées d'une personnalité morale sur l'angle juridique, de moyens financiers et d'un organe délibérant. Pour plus d'efficacité et d'efficience dans la gouvernance, le Togo a opté pour la décentralisation encadrée par un cadre juridique.

Dans ce sens, la Constitution de la IV République clarifie la nature des collectivités territoriales au Togo en précisant que le Togo est organisé en collectivités territoriales composées des communes et les régions. Elles interviennent avec l'Etat dans le cadre de l'administration du territoire national et se caractérisent par leur libre administration. Elles ont pour mission la conception, la programmation et l'exécution des actions de développement d'intérêt local de leur ressort territorial, en particulier dans les domaines économique, social et culturel. Ces collectivités territoriales définissent leur politique de développement local et les priorités de financement des projets qui relèvent de leurs domaines de compétence. La Constitution de la IV République du Togo en son article 141 relève : « *La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation, dans le respect de l'unité nationale.*

Ces collectivités territoriales sont : les communes et les régions¹. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi »².

Ces collectivités territoriales sont dirigées par des conseillers municipaux élus au suffrage universel pour un mandat de 5 ans. C'est dans cette logique que le Togo a organisé sa première élection locale au suffrage universel le 25 octobre 1987. Cependant, cette élection fut organisée dans un contexte particulier qui est celle du règne du monopartisme, le Rassemblement du peuple togolais (RPT). Du coup, tous les candidats à cette élection étaient des pontes du régime du Général Gnassingbé Eyadema³, Président de la République togolaise d'alors. Le mandat des conseillers municipaux élus lors de cette élection a pris fin en 1992, où en principe une nouvelle élection locale devait être organisée. Or, à partir de 1990, le Togo était entré dans une période d'instabilité politique marquée par une crise sociopolitique sur fond de rejet du monopartisme au profit du pluralisme politique. Par ricochet, le mandat de ces conseillers municipaux fut prorogé jusqu'en 2001 où ils furent remplacés par des délégations spéciales nommées par le Gouvernement en attendant l'organisation d'une nouvelle élection locale. De report en report, cette élection locale n'a eu lieu qu'en 2019. Cette élection fut précédée par l'adoption d'une nouvelle loi sur la décentralisation.

Rappelons que le cadre juridique de la décentralisation au Togo repose aussi sur la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13

¹ Toutefois, une précision mérite d'être apportée. Au Togo, il existe certes un découpage régional, mais ces régions ne disposent pas de gouverneurs comme le souligne la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018.

² Disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tog128398.pdf>, consulté le 13 septembre 2021 entre 09 heures 30 et 10 heures.

³ Il a dirigé le Togo de 1967 à 2005.

mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018. Elle a attribué des rôles précis aux autorités territoriales.

Les articles 56, 57 et 58 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 précisent que la commune est la collectivité territoriale de base ; elle est dotée à la fois d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. Cependant, seuls les habitants d'un espace territorial continu peuvent faire partir d'une même commune qui peut être composée d'un ou de plusieurs cantons ou d'un découpage de canton.

La commune est dotée de deux organes à savoir : le conseil municipal et le bureau exécutif du conseil municipal qui est composé du maire (chef de l'exécutif de la commune) et de ses adjoints. Pour une gestion efficace et efficiente des collectivités territoriales, l'Etat leur a transféré des compétences, des ressources (financière et humaine) et des biens meubles et immeubles. En dehors de ces communes, fut créé le District Autonome du Grand Lomé. La loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 relève que ce District Autonome est une entité territoriale particulière. Il est régi par des règles de la décentralisation et de la déconcentration. Le District Autonome regroupe un ensemble de communes en tant que collectivités territoriales et de préfectures en tant que subdivision administrative.

L'article 324-1 de cette loi souligne que le conseil de District Autonome est composé de moitié de conseillers municipaux désignés par les communes relevant du ressort territorial du District dans la limite de leurs mandats de conseillers municipaux et de moitié de personnalités nommées par le Président de la République. Il ajoute que le mandat du conseil du District Autonome est de six ans renouvelable deux fois. Il est dirigé par un gouverneur nommé par le Président de la République.

Le District Autonome du Grand Lomé regroupe les préfectures d'Agoè-nyivé et du Golfe et des communes des deux préfectures. Le conseil du District Autonome du Grand Lomé est composé de cinquante- trois membres réparti ainsi qu'il suit :

- le gouverneur;
- vingt-six élus locaux dont deux par commune,
- vingt-six personnalités nommées par le Président de la République.

L'article 324-4 présente la composition du bureau exécutif du District Autonome du Grand Lomé. Ce bureau exécutif est composé comme suit :

- du gouverneur : nommé par le Président de la République,
- de trois vices gouverneurs : nommés parmi les conseillers en conseil des ministres sur proposition du Ministre chargé de l'administration territoriale après consultation du Gouverneur,
- d'un secrétaire et d'un adjoint au secrétaire qui sont nommés par arrêté du gouverneur parmi les conseillers.

L'article 62 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 souligne que l'Etat transfère aux collectivités territoriales, dans leur ressort territorial respectif, des compétences dans les domaines suivants :

- développement local et aménagement du territoire,
- urbanisme et habitat,
- infrastructures, équipements, transports et voies de communications,

- énergie et hydraulique,
- assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement,
- commerce et artisanat,
- éducation et formation professionnelle,
- santé, population, action sociale et protection civile,
- sports, loisirs, tourisme et action culturelle.

Cependant, l'irrégularité d'organisation d'élections locales constitue le tendon d'Achille des collectivités territoriales. Comme relevé plus haut, après l'élection locale de 1987, la nouvelle n'a eu lieu que 32 années plus tard (soit 27 années de reports consécutifs). Durant cette période, les communes furent dirigées par des Présidents de délégation spéciale. Ce manque de légitimité populaire de ces Présidents de délégation spéciale ajouté aux périodiques crises sociopolitiques qu'a connu le Togo ont porté un coup dur au travail de ces collectivités territoriales. Durant cette période, elles avaient manqué de moyens financiers. Cependant, le peu de ressource financière dont elles disposaient furent souvent géré dans une opacité étonnante sachant naturellement qu'elles n'avaient pas forcément de compte à rendre. Du coup, les mairies avaient un manque de personnels et de moyens financiers. Les centres d'état civil se retrouvent pour la plupart des cas dans les chefs-lieux de communes. Cet éloignement géographique des centres d'état civil a eu un impact sur leur efficacité.

2- Défaillance de la politique d'état civil au Togo de 1987 à 2019

Le fondement de tout système d'état civil et de statistiques de l'état civil repose sur un ensemble des mesures législatives qui définissent le type de faits d'état civil qui doivent être déclarés lorsqu'ils se produisent, précisent les délais impartis et autres conditions, désignent la personne ou le déclarant à qui il revient d'aviser l'officier de l'état civil, indiquent le lieu où la déclaration doit être faite et décrivent les informations qui doivent être obtenues. Conformément à ces mesures législatives, les systèmes d'état civil et de statistiques de l'état civil sont mis en place, et des organisations gouvernementales, indépendantes, etc. sont instituées (Nations-Unies, 1985 : 2).

Au Togo, les problèmes liés à l'enregistrement des faits d'état civil, à la production de statistiques fiables et à la conservation des archives d'état civil constituent le tendon d'Achille du système d'état civil togolais.

2.1- L'enregistrement des faits d'état civil

Le Togo pour s'assurer d'un bon enregistrement des faits d'état civil a mis en place un arsenal institutionnel et juridique.

Le cadre institutionnel repose à la fois sur des entités centrales et déconcentrées. Pour ce qui est des entités centrales, on relève d'une part, les Ministères de l'Administration territoriale et celui de la Justice, qui assurent conjointement la tutelle de l'état civil. D'autre part, on a les Ministère de la santé, des Affaires Etrangères, de l'Aménagement du territoire, des Action Sociale, etc.

En ce qui concerne les services déconcentrés, on a : les Directions régionales de la santé, des Statistiques, de l'Action sociale, etc., et bien entendu les services de l'état civil implantés dans les collectivités territoriales. En dehors de ces catégories d'entités, on a les partenaires techniques et financiers dont le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations-Unies pour la population (UNFPA), le Fonds des Nations-Unies pour l'enfance

(UNICEF), PLAN TOGO, KONRAD ADENAUER, etc. et des organisations de la société civile.

Sur le plan juridique, le Togo dispose d'un arsenal juridique rendant obligatoire l'enregistrement à l'état civil, ou du moins, la régularisation à travers les jugements supplétifs tenant lieu d'actes de naissance, lesquels doivent être transcrits au centre d'état civil du lieu où l'acte aurait dû être déclaré. Ainsi, en plus de la loi du 11 juin 2009 relative à l'organisation de l'état civil, le cadre juridique s'articule autour de plusieurs textes concernant notamment la décentralisation, l'état des personnes, la loi pénale, les droits et devoirs des enfants. L'ensemble des textes sus évoqués s'inscrivent impérativement et logiquement, pour ce qui est strictement de l'état civil, dans la droite ligne des engagements souscrits par le Togo, à travers, entre autres, la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989, relatives aux Droits de l'enfant, la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant du 11 juillet 1990.

Cependant, au-delà de ces dispositions juridiques, l'enregistre l'enregistrement des faits d'état civil demeure un parcours de combattant surtout dans les banlieues et les zones rurales.

A ce propos, Kembé Watoname⁴ affirme :

« Le problème d'enregistrement des naissances se pose dans la commune du Zio 2. Certes, l'établissement de l'acte de naissance est gratuit, mais pour le faire, il faut appeler le charger qui a écrit son numéro sur le mur du centre de santé de Mission-Tové. Au cas où il est joignable, on prend un rendez-vous pour l'enregistrement. On suit la même procédure pour faire le retrait. Cette donne fait que la procédure prend un peu de temps ».

Ce constat met à nu la défaillance de la politique d'état civil. Cette donne est liée à plusieurs facteurs :

- **Manque de sensibilisation des citoyens sur l'utilité de l'acte de naissance**

L'acte de naissance est un document juridique qui atteste la naissance d'une personne. Ce document qui constitue le tout premier document qu'une personne est censé avoir est d'une grande importance dans la mesure où il est sollicité pour l'établissement de quasiment toutes les pièces d'identité comme par exemple, le certificat de nationalité, le certificat du mariage civil, la carte d'identité nationale, le passeport, etc.

L'établissement de l'acte de naissance suit une procédure donnée. En effet, au Togo, toutes les naissances doivent être déclarées au centre de l'Etat Civil du lieu de naissance dans les 45 jours qui suivent la naissance. Pour ce faire, le déclarant doit présenter soit la fiche de déclaration de naissance délivrée par la sage-femme ou l'agent de santé ayant assisté à l'accouchement au cas où l'accouchement a eu lieu dans un centre de santé ou un témoignage au cas où l'accouchement a eu lieu hors d'un centre de santé.

Or, les citoyens ne sont pas sensibilisés sur l'utilité de cette pièce qui est la première qu'une personne est censée avoir. Cette pièce est non seulement indispensable pour son détenteur, mais aussi pour l'état. Dans la plupart des cas, ce sont les fonctionnaires qui font établir des actes de naissance à leur enfants pour pouvoir bénéficier des fonds de la Caisse nationale de sécurité sociale. Cependant, il faut aussi préciser que certains enfants de fonctionnaires ne disposent pas d'actes de naissance. Dans les villages surtout, les enfants qui ne sont pas scolarisés n'ont

⁴ 28 ans, Commerçante, entretien du 02 décembre 2021 à Mission-Tové.

pas souvent d'acte de naissance. C'est souvent au Cours moyen deuxième année (CM2) que nombre d'élèves se font établir cette pièce pour pouvoir passer l'examen du Certificat d'étude du premier degré (CEPD). Dans la plupart des cas, ce sont les directeurs d'écoles qui prennent le devant. A ce propos, un directeur d'école affirme :

« Dans les villages, nombreux sont les élèves qui n'ont pas d'acte de naissance. C'est en classe de CM2, qu'ils s'en font établir. Et c'est un parcours de combattant pour les directeurs d'écoles. Certains parents se montrent totalement indifférents, d'autres disent qu'ils n'ont pas de moyens. Or, l'établissement du jugement supplétif en lieu et place de l'acte de naissance se fait au tribunal de première instance et coûte 2550 Francs. Parfois, certains directeurs sont obligés de payer les frais de l'établissement du jugement supplétif de certains élèves qui sont très intelligents dont les parents sont démunis »⁵.

- Concentration des centres d'état civil dans les centres urbains

Avant 2019, le territoire togolais est subdivisé en 77 communes réparties dans les centres urbains et semi-urbains. C'est en 2019 que le nombre de commune est passé à 117. Du coup, nombre de centres d'état civil se retrouvent dans des zones rurales pour la plupart du temps enclavées. A la naissance d'un enfant, les parents sont la plupart du temps dissuadé par l'éloignement du centre d'état civil. D'ailleurs, dans ces milieux, les femmes accouchent souvent à la maison faute parfois de moyens et dans de mauvaises conditions. Parfois, les parents n'ont pas de moyens pour acheter des produits pharmaceutiques à la maman ou au nouveau-né en cas de maladie jusqu'à penser se rendre en ville pour se faire établir un acte de naissance à l'enfant qui vient de naître.

Or, le défaut d'enregistrement à la naissance équivaut à une inexistence juridique totale. Cette exclusion sociale touche plus sensiblement les femmes. Le manque d'état civil fait que l'individu est privé de ses droits les plus fondamentaux, comme le droit à l'éducation, le droit à la santé, les droits politiques comme ceux de voter ou de se faire élire, la liberté de circulation, ou encore l'accès à la propriété et la liberté d'entreprendre. Il est évident que les enfants sans identité sont assurément plus vulnérables à toute forme de violence et d'exploitation (Michon Antoine (dir), 2002 : 10).

- Le coût de l'acte de naissance

A ce niveau, il faut relever que jusqu'en 2019, le coût de l'acte de naissance dépend de chaque commune. Dans nombre de communes urbaines qui disposent de diverses sources de revenu, la délivrance de l'acte de naissance est gratuite. Dans les communes semi-urbaines et rurales le coût de l'établissement de l'acte de naissance peut aller jusqu'à 5000 Franc Cfa. Ce qui est, au regard des réalités socioéconomiques du pays, une anomalie. En effet, ce sont souvent ceux qui sont instruits, qui dans la plupart des cas vivent en ville, qui connaissent beaucoup plus la valeur de l'acte de naissance. Dans les villages, l'acte de naissance est quasiment ignoré pour plusieurs raisons ; les gens ne sont pas informés sur sa portée, parfois ceux qui ont la volonté de se le faire établir manquent de moyen financier.

Toutes ces difficultés énumérées plus haut qui entravent l'établissement de l'acte de naissance entravent également celui du certificat de décès.

⁵ Koffi Kossi, 65 ans, enseignant retraité, entretien du 03 février 2022 à Lomé.

- **Acte de décès**

L'acte de décès est un document qui prouve ou constate un décès. Il est délivré par la mairie du lieu du décès à la demande de la famille du défunt. Il n'est pas à confondre avec le certificat de décès qui est rédigé sur le lieu du décès par le médecin qui constate le décès. Le certificat de décès intervient dans le processus d'organisation de décès.

L'acte de décès est un document d'une grande utilité non seulement pour la famille du défunt, mais aussi pour tout le pays. En effet, il permet aux enfants du défunt qui sont encore élèves ou étudiants de bénéficier des bourses, et est aussi demandé par les compagnies d'assurance afin de bénéficier de leurs prestations. Il intervient aussi dans la constitution du dossier de veuvage de l'époux survivant à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Pour l'Etat, ce document permet de connaître le taux de mortalité, le taux de létalité des maladies et d'avoir des données statistiques fiables de la population. Au Togo, la déclaration de décès est gratuite. Les pièces à fournir pour l'établissement de l'acte de décès se présentent comme suites :

- Une fiche de déclaration de décès à remplir par le déclarant et à remettre à l'agent de l'état civil,
- Un certificat médical délivré par le médecin traitant ou par le médecin-chef du centre hospitalier ou une fiche de la morgue pour les personnes déposées à la morgue. Par contre, une simple déclaration est demandée appuyée par une enquête par des agents de l'état civil au cas où la personne est décédée à la maison,
- Une copie de l'acte de naissance du défunt ou le livret familial délivré par la CNSS.

Par ailleurs, l'acte de décès est certes délivré par l'officier de l'état civil du lieu de décès de la personne. Mais, la déclaration est impérativement faite dans les 15 jours qui suivent la date du décès. Une fois ce délai passé, la déclaration est faite au tribunal pour l'établissement d'un jugement de décès.

L'acte de décès au-delà de son importance non seulement pour la famille défunte, mais aussi pour l'Etat ne semble pas être une priorité pour les familles endeuillées pour certaines raisons. Dans les villages, personne ne songe à l'acte de décès en cas de décès d'un proche. Du coup, nombreux sont les personnes qui ont passé toute une vie sans avoir laissé une trace dans les archives du pays, dans la mesure où de leur vivant, elles n'avaient pas d'acte de naissance et à leur mort, personne n'a songé leur faire établir un certificat de décès.

- Manque de moyens financiers et techniques

Le manque de moyens financier a entravé la promotion de l'état civil. D'après la loi de la décentralisation⁶, l'Etat doit mettre à la disponibilité des collectivités territoriales une dotation annuelle fixée par la loi de finances. Les ressources relatives à cette dotation sont mises à la disposition des collectivités territoriales dans le cadre du Fonds d'appui aux collectivités territoriales. L'article 312 de la loi sur décentralisation précise que : « *La répartition du fonds de dotation est fixée chaque année par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités territoriales et du Ministre chargé des Finances, sur proposition de répartition du Fonds d'appui aux collectivités territoriales* »⁷. Or, le financement des collectivités territoriales par le Gouvernement n'est intervenu qu'en 2020 à travers le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT), soit un an après l'élection locale de 2019. Du coup, en 2019, les communes se sont appuyées sur leurs propres ressources quoique limitées. Ceci étant, en quelques mois d'exercice, les nouvelles communes ont réussi à mobiliser 21,4 milliards FCFA. Ces ressources financières proviennent essentiellement des impôts, taxes, droits et redevances institués par ou pour les collectivités territoriales. Il s'agit notamment d'une partie ou toute de la patente, des droits d'enregistrement et de timbres, de la taxe d'habitation, de la taxe foncière, de la Taxe professionnelle unique (TPU), de la taxe sur les produits de jeux de hasard, des redevances d'exploitation des carrières et mines, de la taxe sur les pompes distributrices de carburant (stations-services), de la taxe sur l'encombrement des voies publiques, de la taxe sur la publicité, etc. Les collectivités territoriales ont financé presque entièrement leur premier budget sur les ressources qu'elles ont elles-mêmes mobilisées auprès de leurs administrés dans la plupart des cas par l'intermédiaire de l'Office togolais des recettes (OTR)⁸. Cette donne fut une douloureuse expérience pour nombre de collectivités territoriales dont la plupart viennent d'être créées. Les dépenses étaient orientées vers l'achat de biens et services, leur personnel et, dans une moindre mesure, les investissements.

Du coup, nombre de centre d'état civil ne disposent pas de locaux. Les agents se promènent dans les centres de santé pour enregistrer les naissances.

2.2- Etablissement des statistiques de l'état civil

Tout comme dans le domaine de l'enregistrement des faits d'état civil au Togo, le domaine de l'établissement des statistiques des faits d'état civil togolais repose sur un cadre institutionnel et juridique.

Sous l'angle institutionnel, on note la mise en place de la Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale et des services déconcentrés (Directions régionales) dédiés à l'établissement des statistiques. Elle est l'organe de coordination du système statistique nationale et de production des statistiques officielles. Par ricochet, c'est elle qui s'occupe de la production des statistiques d'état civil. Cette activité est rattachée à la Direction de la Démographie et des statistiques sociales (DDSS). Au sein de cette direction, l'exploitation des différents volets d'état civil est assurée par la Division des statistiques sociales et de l'état civil (DSSEC). Cette dernière dans ses activités s'appuie sur les Directions régionales de

⁶ Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018

⁷ Idem

⁸ <https://www.togofirst.com/fr/gouvernance-economique/1407-10325-decentralisation-togo-trois-ans-apres-comment-les-communes-se-financent>, consulté le 02 novembre 2022 entre 11 heures et 12 heures.

la statistique et de la comptabilité nationale.

Cependant, la collecte des volets d'état civil se fait de façon passive, dans la mesure où la Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale ne dispose pas de ressources suffisantes pour cette collecte. A Lomé, la collecte est assurée par deux agents recrutés à cet effet. Dans les régions, la collecte des volets est assurée par les Directions régionales de la statistique et de la comptabilité nationale basées au niveau des chefs-lieux des cinq régions que compte le Togo. Une fois ces données collectées, les directions procèdent à la saisie des volets et transmettent une copie des informations saisies à la Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale (DGSCN). Pour ce qui est du cadre juridique, on relève la loi de mai 2011, qui organise la production statistique, sans oublier la stratégie nationale en matière statistique.

Cependant, un constat s'impose. Selon les données du rapport de MICS41, 22% des enfants de moins de 5 ans n'ont pas été enregistrés à l'état civil.

Au niveau de la production des statistiques de l'état civil, au regard du Rapport conjoint sur la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil de 2012 de l'Etat togolais, il est souligné que la collecte de l'enregistrement des faits d'état civil qui devaient être fait par des agents de la Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale est délaissée aux agents d'état civil qui convoient, à leur gré, vers les directions régionales de la statistique, les volets destinés au traitement statistique. Cette donne porte atteinte à la collecte, à la saisie et à la production des statistiques de vie. Dans ce contexte, seuls les volets des années 2007, 2008 et 2009 sont collectés depuis 2009. En ce qui concerne la saisie, seuls les volets collectés dans les centres d'état civil de Lomé et de ses environs sont en train d'être saisis. Ceux des directions régionales ne le sont pas encore, faute de matériels informatiques ; ce qui indique clairement que le secteur est confronté également à des difficultés tout comme les services de l'état civil. En dehors des problèmes liés à l'enregistrement des faits d'état civil et de la production des statistiques, il y a aussi ceux liés à la conservation des archives d'état civil.

2.3- La conservation des archives d'état civil

L'état civil qui est la meilleure source de collecte des données pour étudier la natalité et la mortalité dans toutes ses composantes (natalité et mortalité des enfants, natalité et mortalité adulte, mortalité maternelle) présente des insuffisances. Les opérations de collecte d'informations telles que les enquêtes d'envergure nationale et les recensements demeurent donc, en dépit de leur coût élevé, les seules sources permettant d'étudier les phénomènes démographiques dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne (BEYE Aboubacar Sédikh (dir), 2015 : 9).

Cependant, la conservation des archives de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques est l'un des défis majeurs de l'état civil togolais. Ce sont des données indispensables tant pour l'Etat que pour les chercheurs et les institutions. Cette donne impose la formation des agents de l'état civil dans le domaine de la documentation et de l'archivage et surtout la mise à disposition de ces derniers du matériel informatique et bureautique afférents.

La conservation de ces documents importants nécessite une maîtrise de la conservation physique et numérique (archivage) des documents. Cependant, toutes ces modes de conservation de documents nécessitent des conditions matérielles. Le mode de conservation de documents physiques a besoin d'une bâtisse compatible avec des armoires où seront classés ces documents par années, un personnel qualifié,

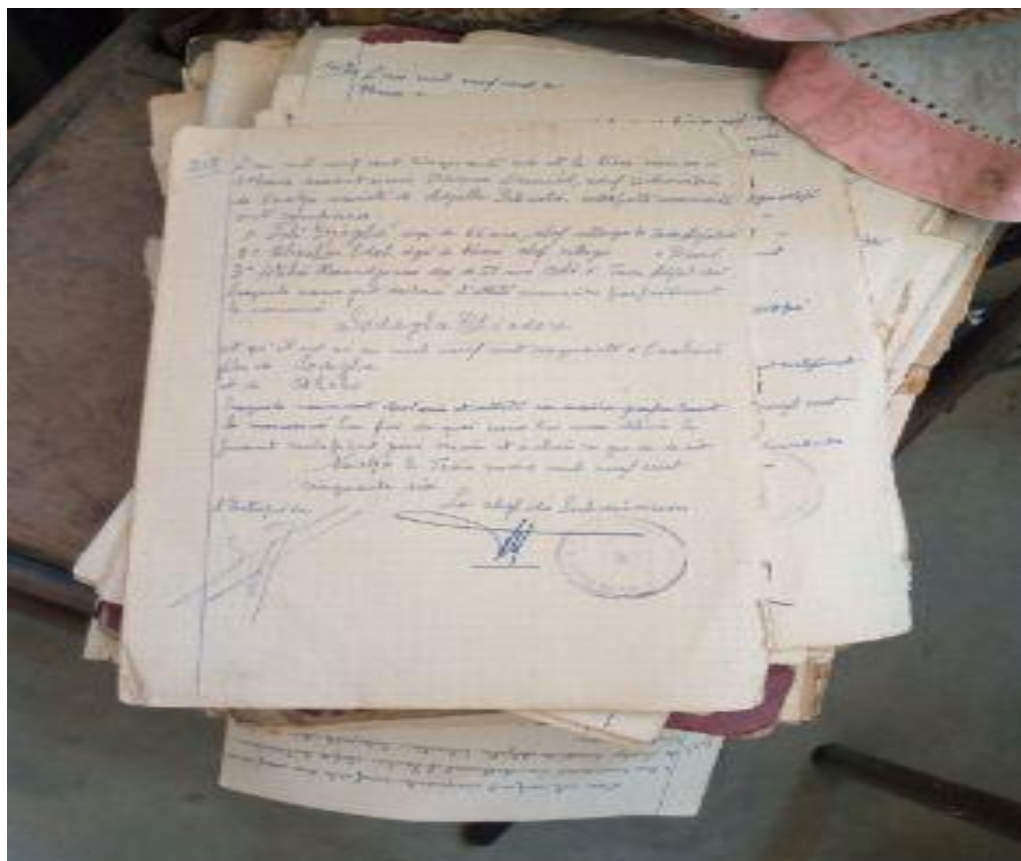
une climatisation, etc. Or, beaucoup de communes ne disposent même pas de salle dédiée au système d'Etat civil. Pour enregistrer les faits d'Etat civil, surtout les naissances, les agents vont dans les centres de santé pour croiser sur rendez-vous les usagers. L'établissement de l'acte et son retrait se font de la même manière. Pour ce qui est de la conservation numérique, il faut relever qu'aucune commune ne l'utilise faute de ressources à la fois technique, financier et humaine. Les images suivantes présentent l'état de conservation des archives d'état civil au Togo.

Photo n° 1 : Conservatoire de archive d'état civil



Source : <https://archive.uneca.org> › rapport_conjoint_togo

Photo n° 2 : Conservatoire des archives d'état civil



Source : <https://archive.uneca.org> › rapport_conjoint_togo

Ces deux images montrent le niveau de défaillance de conservation des archives d'état civil au Togo.

CONCLUSION

En définitive, le système d'état civil togolais a connu d'énormes défis de 1987 à 2019. Au rang de ces défis, on relève d'une part la défaillance de la politique de décentralisation et d'autre part la défaillance de la politique d'état civil au Togo entre 1987 et 2019.

L'état civil est une donnée incontournable dans la maîtrise des données statistiques de la population. Une politique sociale et de développement à la base efficace et efficiente s'adosse sur les données statistiques de la population. Pour financer un projet, il faut avoir une estimation de la population cible. A défaut de cela, les projets auront une forte chance de ne pas porter de bons fruits. Du coup, une mauvaise politique sociale est un terreau fertile pour les revendications sociales, les grèves, les crises sociopolitiques avec des conséquences que nul n'ignore.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE**Sources orales**

NOM ET PRENOMS	AGE	PROFESSION	DATE ET LIEU DE L'ENTRETIEN
KEMBE Watoname	28 ans	Commerçante	entretien du 02 décembre 2021 à Mission-Tové
KOFFI Kossi	65 ans	Enseignant retraité	entretien du 03 février 2022 à Lomé.

BIBLIOGRAPHIE

- AGBEKO Koffi Agbéssi, 2021 : « Défis sécuritaires au Sahel (1990-2014) », in *Revue malienne des sciences juridiques, politiques et économiques de Bamako (REMASJUPE)*, n° 10-2021, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, pp. 47-68.
- BEYE Aboubacar Sédikh (dir), 2015 : *L'enregistrement des faits d'état civils au Sénégal : mariages, naissances et décès*, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, Division du Recensement et des Statistiques Démographiques, Bureau Etat Civil et Projections Démographiques, 13 p.
- MICHON Antoine (dir), 2002 : *Pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les acteurs de la francophonie, deuxième guide pratique*, Organisation internationale de la Francophonie, 190 p.
- NATIONS-UNIES, 1985 : *Manuel de statistiques de l'état civil*, Volume II, Etude des pratiques nationales Département des affaires économiques et sociales internationales, bureau de statistique étude des pratiques nationales, études méthodologiques, série f n° 35, 125 p.

WEBOGRAPHIE

- <https://www.togofirst.com/fr/gouvernance-economique/1407-10325-decentralisation-togo-trois-ans-apres-comment-les-communes-se-financent>, consulté le 02 novembre 2022 entre 11 heures et 12 heures.
- <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tog128398.pdf>, consulté le 13 septembre 2021 entre 09 heures 30 et 10 heures.
- <https://archive.uneca.org> > rapport_conjoint_togo, consulté le 13 septembre 2021 entre 08 heures 30 et 09 heures.

LA PEREGRINATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ETAT CIVIL AU CAMEROUN OU COMMENT REPENSER L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES POUR MIEUX LES SECURISER : UNE VERSION CONTEMPORAINE DES VOYAGES DE JESUS A TRAVERS LES PEUPLES

(Par Simon Pierre BELA NYEBE, Ph/D, Département de Droit Public Comparé, Université de Yaoundé 2 Soa)

RESUME

L'enregistrement des naissances obéit à une procédure ordinaire obligeant les parents à aller vers le service d'état civil. Mais, compte tenu des résultats insuffisants de cette approche, il est nécessaire pour une maîtrise de ce processus, de recourir à l'approche foraine aussi bien en période normale qu'en période exceptionnelle. Le service d'état civil devrait repenser ses méthodes, s'adapter suivant des solutions permettant de mieux saisir la réalité. Ce dédoublement d'approche aura pour effet la fiabilité des statistiques de l'état civil pour une meilleure planification et gestion des projets étatiques.

Mots clés : enregistrement des naissances, audience foraine, état civil, service public,

INTRODUCTION

L'enregistrement des naissances est un devoir pour les parents et l'Etat et un droit fondamental¹ pour l'enfant². L'ordonnance du 02 juin 1981 sur l'état civil, modifiée et complétée par certaines dispositions de la loi n°2011/011 du 6 mai 2011 oblige les parents à déclarer la naissance du nouveau-né dans les 90 jours³. Il arrive que déclaration, enregistrement de naissance et établissement de l'acte de naissance de l'enfant, ne soient pas faits dans les délais⁴. Dès lors, l'Officier d'état civil ne peut agir qu'à l'issue d'une procédure judiciaire conclue par un jugement supplétif d'acte de naissance. Mécanisme ancien au Cameroun⁵, l'enregistrement des naissances se faisait déjà avant son accession à l'indépendance⁶. Le mouvement

¹ André VALDES en parle comme d'un droit d'un droit absolu de chaque être humain. A. VALDES, « Le droit à l'état civil : un droit absolu », *Colloque Enfants sans état civil, femmes sans droit*, 12 Octobre 2013, Bourg-en-Bresse (France), p. 1.

² Art. 7 de la Convention des Nations unies de 1985, lire également l'article 7 (1) de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Voir également Article 24, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966. Ce droit intègre le droit au nom, à une nationalité, de connaître ses parents, avec le devoir pour ceux-ci de l'élever.

³ Art. 30 nouveau (1).

⁴ Lire à ce titre les dispositions des articles art. 30 nouv. de l'ordonnance ; art. 31 nouv. Ordo. 81 ; art. 32 nouv. Ordo. De 1981.

⁵ Les premiers Centres d'état civil sont créés à la fin du XIXe siècle sous l'impulsion des allemands. Cette impulsion sera suivie par les britanniques et français (Pour plus de développements, lire HAROUNA Roger, *L'état civil au Cameroun de la période coloniale allemande au début du XXIe siècle*, Mémoire de DEA en Histoire, Université de Ngaoundéré, inédit, 2009, 107 p, p. 62)

⁶ Pour plus de développement, lire à ce sujet, J. F. GABANA, « Identification et contrôle des personnes au Cameroun sous administration française (1917-1958): une logique de domination coloniale? » ; in *MÉLANGES offerts au Pr IBA DER THIAM*, UNIVERSITÉ CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR, Dakar-Fann, Sénégal, pp 545-561. Lire également du même auteur, « L'état civil au Cameroun (1960-2011) : essai d'une analyse historique des fonctions et des entraves politique et socioculturelles de l'enregistrement des naissances », in R. M. TOSSOU, D. NDA'H, D. M. HOUENOUDE et R. TCHIBOZO, (dir), *Mélanges en hommage aux professeurs ABIOLA F. iroko, Michel d. k. VIDEGLA, sylvain C. ANIGNINKIN, Jérôme C. ALLADAYE, Sébastien D. SODINDJO et Adrien DJIVO*, Tome 1, Presses du CELTHO, pp. 379-383. J. F. GABANA « soulignait que les pratiques d'identification des personnes étaient au centre de la politique de mise en œuvre de l'État colonial français » (J. F. GABANA, « De

qui conduit les usagers vers le service public n'a pas toujours produit les effets attendus. Les causes sont multiples et variées : l'ignorance des usagers, la mauvaise foi des personnels, les obstacles structurels et infrastructurels... Dès lors, il semble nécessaire de repenser la logique.

La pérégrination désigne des déplacements incessants en de nombreux endroits⁷. Dans cette contribution, elle renvoie aux déplacements que pourrait effectuer l'ensemble des acteurs institutionnels du système de l'état civil sur le terrain. Lesdits voyages peuvent supposer ou non, à chaque fois, un retour au point de départ. Ils s'assimilent à des missions ponctuelles. Pour le personnel judiciaire, ces déplacements prennent, la forme d'audiences foraines fondées sur la loi N°2006/016, portant organisation judiciaire. On peut y lire « le Tribunal de première instance siège au Chef-lieu de l'arrondissement. Toutefois, le Tribunal peut tenir des audiences hors de son siège. Ces audiences sont appelées audiences foraines »⁸. Ces dispositions sont presque identiques à celles se relatives au Tribunal de grande instance. On peut lire: « le Tribunal de grande instance siège au Chef-lieu du Département. Toutefois, il peut tenir des audiences hors de son siège. Ces audiences sont appelées audiences foraines »⁹. En sus, le Président du Tribunal d'instance signe une ordonnance¹⁰ limitée à son territoire de compétence pour organiser ces audiences foraines servant de cadre à l'établissement des actes de naissance aux enfants sans actes. A titre d'illustration, le tribunal de première instance de Djoum a tenu dans la commune de Mintom du 25 au 27 octobre 2022, des audiences foraines. A terme, l'objectif était d'établir des actes de naissance aux enfants de zéro à cinq ans et aux élèves du cours moyen deuxième année pour leur permettre de présenter le Certificat d'études primaires (CEP)¹¹.

Une définition incontestable du service public¹² est difficile. selon Léon DUGUIT c'est « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé, contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante »¹³ Le service public¹⁴ de l'état civil, est l'ensemble des services publics

la reconnaissance interpersonnelle au fichage des personnes (XVIIIe -XXe siècles) : essai d'analyse historico-culturelle des pratiques d'identification au Cameroun », V. Wanyanka et al.(dir.), *Le Cameroun, l'Afrique et le monde (XXe-XXIe siècles) : des historiens racontent*, Lyon, PUL, 2018).

⁷ REY-DEBOVE (J.) et REY (A.), *Le petit Robert*, DICTIONNAIRE LE PETIT ROBERTPARIS, 1998, p. 1635.

⁸ Art. 13 (2) de la loi N° 2006/015 portant organisation judiciaire

⁹ Art. 16 (2) de la loi N° 2006/015 portant organisation judiciaire

¹⁰ Il s'agit des ordonnances internes qui servent de base à l'organisation et la répartition interne du travail.

¹¹ Le projet est piloté depuis quelques années par une ONG l'Ecole citoyenne et politique de Yaoundé (ECPY) Email : ecpy.infos@yahoo.fr Site internet : www.ecpy-cm.org en partenariat avec l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), du Bureau national de l'état civil (BUNEC), de la commune de Mintom.

¹² G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public*, 4^e édition, LGDJ, 2016, 890 p, p. 107, n° 188. Voir D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un vieillard : Label et statut de service public », *AJDA*, 1982, p. 427. J. L. DE CORAIL, « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA*, 1997, n° spécial : Le service public, unité et diversité, p. 20. G. BOGOT, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA*, 2008, p. 3.

¹³ L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Sirey, 1923, p. 55.

¹⁴ Cette notion est l'une des plus débattue et rebattue en droit administratif par la doctrine. P. DELVOLLE, « Service public et libertés publiques », *RFDA* 1985, p. 1) E. PISIER-KOUCHNER « Service public et libertés publiques », *Pouvoirs*, 1986, S. REGOURD, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP*, 1987, R. KOVAR, « Droit communautaire et service public

administratifs, centraux, déconcentrés et décentralisés, ayant entre autres fonctions d'enregistrer les faits d'état civil, les sécuriser et les gérer. Il a une place centrale dans l'action publique¹⁵. L'enregistrement des naissances, renvoie à l'inscription gratuite¹⁶ des enfants dans des registres de l'état civil dès leur naissance¹⁷. Il est d'un intérêt social, économique et démographique vital, et est important pour l'exercice des droits civils et politiques des citoyens¹⁸, au point de susciter la production des manuels par les Nations unies¹⁹, dont la finalité était d'encourager les Etats à procéder à des réformes en vue d'un meilleur enregistrement des faits d'état civil. Fait par des personnes mandatées à cet effet, il nous place au cœur du système camerounais d'état civil²⁰. Le service public de l'état civil connaît une crise au Cameroun²¹. Les causes sont connues et les conséquences attachées à son fonctionnement sont perceptibles. « Du mythe, le service public présente en effet tous les aspects essentiels : l'ampleur et la profondeur des résonances qu'il éveille en chacun ; les glissements de signification qu'il autorise ; la force agissante attestée par les effets sociaux et politiques qu'il produit ; la tension entre la représentation et la réalité »²². Il est une « représentation dramatisée (...) des rapports entre l'Etat et la société civile (...) »²³.

Ordinairement, les parents vont déclarer la naissance²⁴. Au-delà d'attester l'existence légale de l'enfant et lui fournir une l'identité²⁵, l'enregistrement fonde

: esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée » (1^{ère} partie), *RTDUE* 1996, p. 215 et 493 ; M. LONG, « Service public et réalités économiques du XIX^{ème} siècle au droit communautaire », *RFDA* 2001, p. 1168 ; P. CASSIA, « Service public français et droit communautaire », *LPA*, 4 juillet 2002, n° 133, p. 4 ; Y. GAUDEMET, « Les service public à l'épreuve de l'Europe : vrai et faux procès », *Mélanges Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 473 ; C. BLUMANN, « Quelques variations sur le thème du service public en droit de l'Union européenne » *Mélanges Jean-François LACHAUME*, Dalloz, 2007, p. 45 ; L. DUBOIS, Service public et droit de l'Union européenne : un perpétuel débat », *Mélanges Daniel LABETOUILLE*, Dalloz, 2007, p. 293, M. LOMBARD, « L'impact du droit communautaire sur le service public », in J-B. AUBY et J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant 2007, p. 969 et M. KARPENSCHIF, « Vers une définition communautaire du service public ? », *RFDA*, 2008, p. 64. Voir également H. PAULIAT (dir.), *Services publics, concurrence, régulation : le grand bouleversement en Europe ?*, Colloque EUROPA, PULIM, 2008.

¹⁵ G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public*, 4^e édition, LGDJ, 2016, pp.105 et ss.

¹⁶ Art. 17 de l'ordonnance de 1981

¹⁷ Toutefois, la délivrance d'un acte d'état civil par les services publics compétents est subordonnée au paiement d'un droit d'enregistrement (timbre) qui n'excède pas les montants fixés par la loi. (La fiscalité relevant du domaine de la loi selon les dispositions de l'article 26 de la constitution du 02 juin 1972, révisée le 18 janvier 1996 elle-même modifiée et complétée par certaines dispositions de la loi constitutionnelle du 14 avril 2008).

¹⁸ *Evaluation du système d'état civil (enregistrement des naissances au Tchad et Recommandations pour améliorer le système*, UNICEF Tchad N'Djamena, Juin-Juillet 2009, p. 12.

¹⁹ 1976, 1985, 1993 et 2000

²⁰ Un système d'état civil revoie à l'ensemble articulé, d'institutions et des normes légales et techniques en vigueur, requises pour rendre effectif l'enregistrement des faits d'état civil, leur sécurisation et leur gestion de manière coordonnée et uniformisée sur l'ensemble du territoire considéré. Cette gestion tient compte des circonstances structurelles, culturelles.

²¹ Elle se traduit par le fait que de moins en moins les populations vont vers le service public de l'état civil pour trouver solution à leurs problèmes. Il se développe également une attitude de défiance à l'égard de celui-ci.

²² J. CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, Collection. « Que sais-je ? », 7^{ème}, éd., 2008, p. 3.

²³ J. CAILLOSSE, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008, p. 56.

²⁴ Art. 30 ordo de 1981

²⁵ Plusieurs éléments rentrent dans l'identification. Le nom par exemple (art. 1^{er} de la loi 69/LF/3 du 14 juin 1969 portant réglementation de l'usage des noms, prénoms et pseudonymes). La nationalité

les droits individuels et collectifs de l'homme. Pour l'Etat, l'enregistrement a une fonction statistique et administrative permettant de planifier et mieux gérer ; puis une fonction sécuritaire pour de préserver l'intérêt de l'Etat²⁶. Une maîtrise de l'enregistrement des naissances offre une base fiable pour la planification et la gestion des projets de santé tels la vaccination, la construction des hôpitaux ou encore en matière d'éducation, avec la création et la répartition des écoles²⁷. L'administration doit pouvoir se remettre en question, s'adapter au contexte pour saisir la réalité et penser le dynamisme institutionnel. Il en découle un nécessaire changement d'approche pour une nouvelle consistant en l'inversion de la méthode ordinaire, que nous examinerons. L'administration va vers les personnes, restées dans le « confort de leur pauvreté, de leur fragilité, de leur marginalité et de leur insécurité ». dès lors, à quel moment le service public de l'état civil peut recourir à l'approche foraine pour enregistrer les naissances?

Le service public de l'état civil au Cameroun peut recourir à la méthode foraine en période normale en période de crise. Même dans la stabilité, des pesanteurs diverses²⁸ à l'enregistrement des naissances existent. Le service public est établi sur des bases juridiques et politiques²⁹, la résorption de cet écart impose de repenser sa méthode car il n'existe pas une manière unique de gérer le service public³⁰. L'enregistrement des naissances se veut dynamique « à l'image de la société dont le potentiel de production et de reproduction de la vie, et donc de la complexité, est sans cesse renouvelé, sans quoi l'on ne réfléchirait plus sur l'État en Afrique, encore moins en Occident »³¹. Il s'agit de procéder à un dédoublement d'approches : maintenant une posture statique classique et adoptant une démarche foraine. Cette subjectivation³² participe de l'accessibilité du service public³³ de l'état civil de sa flexibilité et son adaptabilité³⁴. Son utilité³⁵ est qu'elle est un correctif aux insuffisances de la méthode ordinaire permettant de sortir de la rigidité et du fétichisme des procédures institutionnalisées car le formalisme juridique est aussi cause d'injustice. Il importe de bien penser l'articulation entre les deux méthodes

participe à identifier la personne humaine dans un monde considéré depuis comme un village planétaire.

²⁶ Sur ce dernier point, pour maintenir l'ordre en contexte de colonisation, l'identification résultant des données d'enregistrement était mise à contribution pour lutter contre la subversion au Cameroun Pour plus de développements, lire A. DIA, « Police et renseignement au Cameroun français. Entre surveillance du territoire et radicalisation du système de contrôle colonial (1919-1960) », J.-P. BAT et N. COURTIN (dir.), *Maintenir l'ordre colonial, Afrique et Madagascar, XIXe-XXe siècles*, Rennes, PUR, 2012, p. 78.

²⁷ Les Nations-Unie le relevaient déjà en 1993. (Nations-Unies, *Manuel de statistique de l'état civil*, vol. 2, Aspects juridiques, organisationnels et techniques, New York, Nations unies, études méthodologiques, série F, n°35, 115p, p. 50).

²⁸ Selon J. F. GABANA, l'enregistrement des naissances au Cameroun est obstrué par des barrières politiques et socioculturelles (J. F. GABANA, « L'état civil au Cameroun (1960-2011) : essai d'une analyse historique des fonctions et des entraves politique et socioculturelles de l'enregistrement des naissances », *op. cit.*, pp. 379-383).

²⁹ G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public*, *op. cit.*, p. 127, n° 237.

³⁰ G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public*, *op. cit.*, p. 619, n°1708.

³¹ M. KAMTO, « Les rapports État-société civile en Afrique », *Revue juridique et politique Indépendance et Coopération (RJPIC)*, janvier-avril 1994, p. 285.

³² *Ibid.* pp. 247 à 252.

³³ *Ibid.* p. 232

³⁴ *Ibid.*, p. 336.

³⁵ L'utilité doit être perçue ici au sens de la philosophie aristotélicienne de la causalité du réel (Aristote, *Physique*, livre 2, Paris, Librairie philosophique, 1986, pp. 29 et suivants ; Aristote, *Métaphysique*, Paris, Les échos du Maquis, 1953, pp. 129 et suivants.

de travail pour éviter les ruptures et encourager la logique continue. Les développements à venir permettent de comprendre que l'approche foraine est utile voire nécessaire pour le service public de l'état civil camerounais aussi bien en période normale (I) qu'en période exceptionnelles (II).

I- L'UTILE RECOURS À L'APPROCHE FORAINE EN PÉRIODE NORMALE.

Différents moyens permettent à l'administration de récolter des informations utiles à l'amélioration du système d'état civil. Contrairement à la posture qui veut que l'administration reste statique et que les problèmes lui soient posés à son siège, la démarche foraine voudrait que celle-ci aille vers les populations à la recherche de l'information à la base pour mieux penser les solutions. En effet, la recherche des solutions idoines aux problèmes qui minent l'état civil camerounais passe nécessairement par leur identification précise (A). Il en est de même au moment de l'application et du respect des solutions retenues (B).

A- L'utilité de la méthode foraine pour identifier les problèmes.

L'utilité de l'approche foraine peut être appréciée au moment de l'enquête de terrain (1) et du suivi évaluation des activités menées (2).

1- L'enquête itinérante à travers les peuples.

L'enquête de terrain oblige le personnel du service public de l'état civil à aller vers les populations pour s'entretenir avec celles-ci. Le but est d'avoir la bonne information. Les recensements, les enquêtes par sondages peuvent certainement fournir des résultats³⁶ plus proches de la réalité sur le terrain telle que vécue par les populations. L'enquête est préparée. Un questionnaire et un échantillon déterminés. Ce dernier doit être représentatif des composantes du milieu considéré. Il s'agit à n'en point douter d'une démarche avantageuse. Toutefois, la critique qui peut être formulée est que les données qui en sont issues ne sont qu'une compilation de faits statistiques dépourvus de toute force légale. Il est dès lors nécessaire, pour les responsables de les analyser, interpréter et les transformer en politiques publiques et décisions administratives. Cette transformation revêt ces données de toute la force juridique nécessaire pour produire les effets recherchés. Elles servent de base aux différentes actions administratives ou législatives. C'est un soubassement non-négligeable pour les politiques publiques de l'Etat.

Les causeries avec les populations sont également l'occasion de recueillir des informations utiles à l'amélioration du système de l'état civil camerounais. Il n'est pas nécessaire de s'entretenir avec un grand nombre de personne. Un échantillonnage bien maîtrisé mais suffisamment représentatif, permettrait de cibler les autorités locales par exemple. Nous pensons aux autorités locales et chefs de village ou des communautés voire de quartiers. Ceux-ci, étant plus proche des populations disposent d'informations méconnues par les autorités administratives. Ils peuvent plus facilement convaincre les populations sur la nécessité pour tous de collaborer avec l'administration.

2- L'importance des déplacements pendant le suivi évaluation.

Le suivi et l'évaluation de la situation d'enregistrement des naissances visent

³⁶ J. F. GABANA, « L'état civil au Cameroun (1960-2011) : essai d'une analyse historique des fonctions et des entraves politique et socioculturelles de l'enregistrement des naissances », *op. cit.*, p. 379.

une maîtrise en profondeur et une analyse réelle et froide pour en sortir des solutions adaptées. Dans le cadre de la sécurisation de l'état civil, des campagnes de sensibilisation et de formation, aussi bien des élus locaux et tous les acteurs institutionnels, que des populations, sont organisées. Leur tenue oblige le personnel de l'état civil à aller sur le terrain. Le but recherché est l'amélioration des capacités desdits acteurs. Ensembles ils peuvent élaborer des solutions et de nouvelles méthodes d'enregistrement des naissances et de sécurisation de l'état civil.

Lorsque les solutions sont trouvées et implémentées, il revient au personnel du service public de l'état civil de suivre et analyser l'évolution. Cette autre responsabilité ne saurait s'exécuter théoriquement en restant dans les bureaux au siège. Le suivi évaluation des activités engagées depuis la phase d'enquête permet de se rendre compte des avancées ou des blocages dans les processus d'amélioration, de modernisation et de sécurisation des naissances. A terme, le suivi sur le terrain permet de corriger et pallier les insuffisances des actions et les améliorer pour le futur. Les données recueillies permettraient de mieux penser la planification, les gestions de l'état civil et la sécurité de l'Etat. Une bonne administration se traduit par la capacité d'anticipation et de prévision. Une meilleure prévision et planification des politiques publiques serait basée sur un état civil maîtrisé. L'identification constitue par exemple une condition élémentaire de la répression des atteintes aux personnes et les biens³⁷. Les actes d'état civil sont un outil de gouvernance politique, sociale et économique permettant une meilleure gestion des affaires de la cité. L'enregistrement des naissances permet de planifier et soutenir un développement inclusif. Il est donc nécessaire voire urgent pour tout Etat qui entend se développer, de mettre en place des systèmes permettant d'atteindre les objectifs visés et entre les deux, une bonne articulation de façon à éviter des blocages institutionnels.

B- L'approche pérégrinatoire dans l'application des solutions.

Après identification des problèmes qui rendent difficiles l'enregistrement des naissances au Cameroun, les réponses à apporter sont variées. A ce niveau de notre réflexion, il est question montrer que : l'établissement des actes de naissances (1) doit se faire suivant une synergie (2).

1- L'approche foraine pour l'établissement des actes de naissance.

De prime abord et considérant que le droit à un acte de naissance est un droit fondamental, tous les camerounais ne disposant pas d'acte de naissance, soit du fait de l'incurie des parents soit du fait de l'administration, devraient bénéficier des effets de l'approche foraine. Le droit à un acte de naissance est imprescriptible. Son imprescriptibilité se justifie par le fait qu'il n'existe pas un âge au-delà ou à partir duquel on est plus autorisé à s'en faire établir un. Ce droit fondamental de tout être humain et de l'enfant en particulier implique à contrario l'existence d'une obligation fondamentale pour les parents, l'environnement humain immédiat de l'enfant et l'Etat dans son ensemble. Il s'agit de l'obligation d'enregistrer les naissances et d'en dresser les actes suivant la procédure. Cette obligation implique même celle d'établir des actes de naissance provisoires pour les nouveaux nés trouvés abandonnés³⁸.

³⁷ B. SCHNAPPER, « La récidive, une obsession créatrice au XIXe siècle », B. SCHNAPPER, *Voies nouvelles en histoire du droit, la famille, la répression pénale (XVIe -XXe siècles)*, Paris, PUF, 1991, p. 25-64.

³⁸ Art. 38 (3) de l'ordonnance de 1981 sur l'état de la personne physique

Les actes de naissance à établir, le seront au terme d'une procédure de jugement supplétif³⁹ en vue soit de la rectification⁴⁰ soit de la reconstitution⁴¹ d'acte d'état civil⁴². Ces deux procédures relevant du contentieux de l'état civil, ne peuvent être menées en principe, que sur le fondement d'un jugement du tribunal⁴³ : c'est la rectification postérieure à la rédaction de l'acte. Mais, exceptionnellement la rectification peut se faire pendant la rédaction dudit acte : c'est la rectification concomitante à la rédaction de l'acte⁴⁴. Toutefois, compte tenu de ce qu'il s'agit d'une procédure contentieuse spéciale, il est nécessaire d'en déterminer au préalable les contenu et contours. Il s'agit par exemple, en dehors du cadre juridique posé, de déterminer les populations cibles et les itinéraires à emprunter et toutes les conditions d'opérationnalisation. Il s'agit de quelques précautions visant à garantir le bon déroulement des voyages du « Jésus-administration à travers les peuples ». L'entrée dans l'existence juridique ne saurait se faire dans le désordre. Ces conditions peuvent aller jusqu'au séquençage du processus c'est-à-dire, au découpage en tranche d'âge et par vagues. Bref, il importe de déterminer un régime juridique exceptionnel qui permettrait d'encadrer l'opération d'établissement des actes de naissance.

En ce qui concerne les populations cibles, il convient de préciser que les équipes en déplacement vont vers les catégories de personnes qui éprouvent des difficultés à se faire établir un acte. On peut citer ici les populations vulnérables et marginalisées. Rentrent également dans cette catégorie, les personnes fragilisées et en insécurité du fait soit des catastrophes naturelles soit des conflits armés ou encore des crises sociopolitiques.

Les autorités prennent des mesures pour répondre à des circonstances qui, souvent sont particulières parce qu'il y a risque d'atteinte à l'ordre public⁴⁵. En circonstances normales ou exceptionnelles, les institutions fonctionnent selon le droit qu'on s'est prescrit et les autorités ne devraient pas prendre des libertés⁴⁶. Il ne s'agit pas d'une opération qui va durer *ad vitam aeternam*.

La démarche foraine ne signifie pas que tout sera donné à la population. Certaines dispositions devraient préalablement être prises par ladite population pour

³⁹ Art. 33 nouv. ord. 1981. Cette décision de justice sert de preuve de l'état de la personne, de preuve de l'existence de la personne.

⁴⁰ Aux termes des dispositions de l'article 22 (2) de l'Ordonnance de 1981, « Il y a lieu à reconstitution en cas de perte, de destruction des registres ou lorsque la déclaration n'a pu être effectuée dans les délais prescrits par la présente ordonnance ». Il y a lieu de rectifier lorsque l'acte porte des mentions erronées, inexactes, incomplètes ou encore surabondantes

⁴¹ Aux termes des dispositions de l'article 22 (3) de l'Ordonnance de 1981, « Il y a lieu à reconstitution en cas de perte, de destruction des registres ou lorsque la déclaration n'a pu être effectuée dans les délais prescrits par la présente ordonnance ». La compliance des tribunaux sur ce sujet est observée.

⁴² Titre II de l'ordonnance du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et de la personne physique, révisée en 2011,

⁴³ Art. 22 (1) de l'Ordonnance de 1981. La compétence de ces juridictions en matière d'état civil trouve son fondement dans les dispositions des articles 41, 53 et 54 du code civil. Suivant l'article 41, « les registres sont cotés et paraphés sur chaque feuillet par le Président du Tribunal de Première Instance ou par le juge qui le remplacera ». L'article 53 donne compétence au juge de vérifier l'état des registres lors de leur dépôt au greffe du Tribunal. L'article 54 quant à lui donne compétence au juge du Tribunal de première et de grande instance de connaître le contentieux lié à l'état civil.

⁴⁴ Ici l'irrégularité est constatée pendant l'établissement de l'acte de naissance par l'officier d'état civil (art. 13) les rectifications non approuvées sont nulles (art. 13 al.3)

⁴⁵ J.-M. PONTIER, « Les circonstances particulières », in *AJDA*, 2021, p. 3.

⁴⁶ *Ibid.*, op. cit., pp. 4-5.

la responsabiliser⁴⁷. Ainsi, le requérant doit se rendre à sa localité de naissance ou à son domicile ; accompagné des témoins caution informations qu'il va apporter. Il doit s'agir des personnes ayant non seulement atteint l'âge de la majorité mais, également plus âgées que le requérant lui-même. Ce dernier pourrait se présenter à l'audience foraine avec une pièce d'identité de l'un de ses parents. Il devrait disposer d'une requête contenant les différentes informations nécessaires. C'est le cas de ses nom et prénom⁴⁸, les noms, prénoms, filiation, date et lieu de naissance de la personne concernée par la rectification ou la reconstitution de l'acte⁴⁹, Les motifs détaillés justifiant la reconstitution ou la rectification⁵⁰ Les noms, prénoms, âge et résidence des témoins⁵¹ et le centre d'état civil où l'acte a été ou aurait dû être dressé⁵². Ceci vise à se prémunir contre les fausses informations et anticiper sur les éventuels vrais-faux actes de naissance. Lesdits actes seront vrais en ce qu'ils seront établis par les autorités compétentes, mais faux dans la mesure où ils seront établis sur la base d'informations erronées.

Les demandes en rectification ou en reconstitution de l'acte de naissance sont portées devant la juridiction compétente dans le ressort de laquelle se trouve le Centre d'état civil où l'acte a été ou aurait dû être dressé⁵³. Il serait bien qu'à la requête soit joint un certificat d'âge apparent délivré par un médecin de l'administration, un certificat de non existence de souche délivré par le service public d'état civil territorialement compétent. A défaut, il pourrait lui être remis une fiche préalablement établie par l'administration de l'état civil. Il ne lui restera qu'à la remplir. Pour les justiciables qui ne savent ni lire ni écrire, leu requête pourrait se faire oralement puis enregistrée.

Le tribunal saisi communique la requête au parquet pour enquête⁵⁴. Mais, considérant le contexte spécial, cette enquête peut⁵⁵ être réduite à des vérifications sur la base des informations fournies par le requérant et auprès des témoins⁵⁶.

2- La nécessité d'une action en synergie des différents acteurs impliqués.

Partons du constat de l'implication de divers acteurs nationaux, internationaux; publics et privés dans le système de l'état civil camerounais. On peut citer, l'Etat dans ses différents démembrements, les organisations internationales telles l'Union africaine et les Nations unies à travers ses organismes (OIF, Unicef...). Les différents partenaires qui accompagnent les Etats dans la réalisation de leurs projets de développement et de modernisation du système d'état civil tels les ONG ne sont pas en reste. La notion de service public comportant une forte unité conceptuelle, devrait disposer d'un régime juridique cohérent⁵⁷. La cohérence entre

⁴⁷ Sur la responsabilisation des usagers, lire G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public, op. cit.*, p.437 et suivant.

⁴⁸ Art. 23 (2) (a).

⁴⁹ Art 23 (2) (b)) de l'Ordonnance de 1981

⁵⁰ Art. 23 (2) (c) *ibid.*

⁵¹ Art. 23 (2) (d) *ibid.*

⁵² Art. 23 (2) (e) *ibid.*

⁵³ Art. 23 (1), *ibid.*

⁵⁴ Art. 24 (1) *ibid.*

⁵⁵ Le caractère facultatif de l'enquête laisse une possibilité de choix qui, en choisissant de ne pas la mener permettrait de gagner en temps et donnerait plus de célérité à la procédure d'établissement des actes de naissance aux enfants fantômes.

⁵⁶ Art. 24 (2) de l'ordonnance de 1981. Il convient de souligner que l'enquête dont il est question ici n'est pas obligatoire pour les enfants mineurs de moins de 15 ans.

⁵⁷ Dans ce sens lire G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public, op. cit.*, p. 619, n° 1708.

différentes normes et différents acteurs est à la fois une nécessité et un gage de réussite et d'efficacité.

Pour s'acquitter de la mission de satisfaction d'intérêt général, le service public de l'état civil devrait s'adapter aux situations qu'il est appelé à régir et encadrer. Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité postulant l'adaptation constante du service se rattache aux caractères opératoires et fonctionnels de celui-ci ; le distinguant des autres principes de fonctionnement du service public⁵⁸. Avec l'introduction des techniques managériales empruntées au modèle entrepreneurial⁵⁹, ce principe permet d'accroître les performances⁶⁰ en matière d'enregistrement des naissances. Le recours à l'approche foraine participe de cette adaptation.

L'équipe foraine, devrait être composée des représentants des différentes administrations impliquées dans le système camerounais de l'état civil. L'équipe devrait être placée sous la coordination d'un représentant du BUNEC. C'est à ce dernier qu'incombe principalement la charge de contrôler, vérifier et tenir régulièrement les registres d'état civil, constituer et gérer le fichier national de l'état civil⁶¹. Dans sa phase opérationnelle, des exemptions fiscales et des frais de justice pourraient être accordées aux populations cibles du fait de leur situation.

Aussi, les équipes foraines pourraient se faire accompagner et aider par certains leaders d'opinion ou d'association. Ces derniers pourraient aider à porter le message et rallier le maximum de personnes. Leur proximité avec les populations pourrait faciliter l'exécution de la mission. L'implication de cette catégorie de personnes, rapproche d'avantage les populations du service public.

II- LE NECESSAIRE RECOURS A L'APPROCHE FORAINE EN PERIODE EXCEPTIONNELLE

La perception de l'être et de ce qui l'entoure, l'appréciation portée sur les choses, les événements et les hommes sont liées à des circonstances et celles-ci influent les modes de penser et d'agir⁶². Différentes situations situent l'enregistrement des naissances dans l'exception et appellent par conséquent à des actions toutes aussi exceptionnelles. L'approche foraine dans le processus d'administration du service public de l'état civil au Cameroun est déjà en soi exceptionnelle. Ce basculement du comportement administratif, bien plus dans les circonstances exceptionnelles appelle à un encadrement dont les contours devraient être maîtrisés. Il est dès lors nécessaire de maîtriser la variabilité des circonstances exceptionnelles (A) ainsi que les actions envisageables (B).

A- La variabilité des circonstances exceptionnelles

Il arrive que des situations d'urgence, d'exception ou encore particulières⁶³ mettent en danger l'enregistrement des naissances. Elles conduisent très souvent à la perte ou à la destruction des actes de naissance établis de même que les registres

⁵⁸ *Ibid.*, p. 336, n° 867. Il faut souligner que le principe d'adaptabilité ne connaît pas de définition légale ou jurisprudentielle (voir dans ce sens G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public*, *op. cit.*, p. 336, n° 869).

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 337-338

⁶⁰ *Ibid.* pp. 338-339.

⁶¹ Art. 10, nouv. (1) de l'ordonnance de 1981

⁶² J.-M. PONTIER, « Les circonstances particulières », *op. cit.*, p. 1.

⁶³ *Ibid.* Selon Jean-Marie PONTIER, « les circonstances particulières font référence à une situation donnée, mais qui se présente sous différents aspect, faisant d'elles une notion plurielle qui doit être distinguée des autres circonstances ».

conservés dans les lieux indiqués⁶⁴. Les circonstances retenues ici sont de deux ordres : les premières sont naturelles (1) pendant que les secondes ne le sont pas (2).

1- La survenance des situations exceptionnelles naturelles.

Le cas des catastrophes peut être abordé ici en premier. Aux rangs de celles-ci on peut citer, sans être exhaustif, les inondations et les éboulements de terrain. Le caractère soudain de ces phénomènes naturels ne laisse pas la possibilité aux familles de prendre tout au moins les documents officiels. Ces phénomènes touchent les populations certes, mais il n'est pas exclu que le service public de l'état civil en soient également victimes.

En second lieu on peut convoquer l'exemple de la pandémie à corona virus dont l'avènement s'est accompagné d'un basculement général des comportements. Les administrations ont revu leur mode de fonctionnement, privilégiant le télétravail par exemple et réduisant les effectifs qui désormais procédaient par rotation. Dans un contexte pareil, le service public de l'état civil peut aller vers les populations, évitant par là des attroupements.

2- La survenance des situations exceptionnelles provoquées: le cas des crises politiques et sécuritaires.

Par situations exceptionnelles provoquées, il faut entendre celles résultant de l'action humaine ou impliquant nécessairement une participation humaine. Les crises sociopolitiques nées parfois des rivalités ethniques et régionales exacerbées⁶⁵ entraînent toujours une succession de maux. Ceux-ci sont perceptibles sur le vécu des populations et des institutions. Entre autres conséquences, on peut citer, outre les problèmes de sécurité et de pertes en vie humaines, les déplacements des populations qui fuient les affrontements.

Il est déjà vrai qu'en temps normal il existe des populations vulnérables du fait de la pauvreté et l'enclavement des zones dans lesquelles elles vivent. Cette situation se trouve aggravée lorsque s'y ajoute une crise. Dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun par exemple, « the volatile security context and the continuous violence are aggravating humanitarian needs, as affected people continue to flee their homes, seeking safety in the bushes and neighboring communities »⁶⁶. À l'extrême Nord Cameroun les populations étaient victimes de la secte terroriste Boko Haram. Pour sauver leur vie, les populations n'ont parfois pas le temps de prendre leurs actes d'état civil ou d'en faire établir à ceux des enfants nés pendant la crise. Aussi, la destruction des biens dont sont victimes ces populations n'épargne pas les actes d'état civil tant l'intention est parfois de rayer ces populations de la surface de la terre. C'est par exemple ce qui se passe quand des villages entiers sont incendiés. Ainsi, on voit mal comment des actes de naissances pourraient échapper à un village incendié.

B- Les actions envisageables

Les situations exceptionnelles sont par essence temporaires. Ce caractère

⁶⁴ Ces cas sont consacrés par le législateur. Lire à ce sujet les dispositions de l'article 22 (2) de l'Ordonnance de 1981.

⁶⁵ C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les états francophones d'Afrique noire » *op. cit.*, p.457.

⁶⁶ *Situation report*, OCHA, 5 aug 2021, disponible sur <https://reports.unocha.org/en/country/cameroon/> ; consulté le 8 mars 2022.

appelle nécessairement à la recherche des solutions soit temporaires elles aussi ; mais qui peuvent se pérenniser. Les premières n'apportent pas la même sécurité qu'offrent les secondes en contexte de crise. Il importe dès lors, pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la sécurisation des naissances, de privilégier la recherche des solutions durables. Celles-ci sous-tendent mieux tout projet de développement. Dans ce sens, on peut comprendre pourquoi l'UNION africaine a déclaré 2019 « Année des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées : pour des solutions durables au déplacement forcé en Afrique »⁶⁷. Les solutions envisageables passent par la reconfiguration de la carte territoriale des centres d'état civil (1) et des actions nécessaires dans les camps de réfugiés (2).

1- La reconfiguration territoriale temporaire du service public de l'état civil

S'il est admis que la création des services publics et la détermination de leurs compétences sont du ressort du législateur⁶⁸, il faut reconnaître que des situations d'urgence obligent à ne pas respecter cette exigence à certains moments. Ce principe connaît un assouplissement dans la pratique notamment en situation de crise. En effet, cette situation caractérisée par l'urgence qu'il y a à trouver des solutions, il devient difficile voire inopérant de passer par les procédures normales. Ces dernières sont dès lors, mises entre parenthèses pour faire la place aux procédures d'urgence. « Urgences et déplacements posent d'immenses défis pour la continuité des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et la prestation des services d'enregistrement »⁶⁹. La continuité du service public étant un principe clé du droit public et du fonctionnement de l'administration, il incombe dès lors aux acteurs de penser et trouver des solutions pour assurer celle du service public de l'état civil. Dans ce sens, ils peuvent procéder à un redéploiement de la carte des centres d'état civil dans les zones sinistrées ou en crise, le temps que dure celle-ci. Il est clair qu'aussitôt que cette situation exceptionnelle prend fin, on procède à un retour à l'ordre normal antérieur à la crise ou à la catastrophe.

Les circonstances exceptionnelles conduisent parfois les autorités à prendre des libertés au nom de l'intérêt général⁷⁰, mais les initiatives prises devraient rester conformes au droit et non s'en affranchir. Par ailleurs, le Cameroun étant un Etat unitaire décentralisé⁷¹, la décentralisation postule l'autonomie des collectivités locales. En conséquence et au niveau local justement et au nom de cette autonomie, les pouvoirs publics peuvent consacrer une différenciation territoriale qui va permettre des variations dans la gestion locale du service public de l'état civil d'une commune à une autre. Cette différenciation devrait être située c'est-à-dire, tenir compte de la réalité du milieu. L'échelon local paraît mieux se prêter à cette adaptation des mesures administratives et municipales car, les élus locaux se trouvent souvent face à des situations extraordinairement variées, appelant indépendamment de tout droit à la différenciation des réponses adaptées⁷². Le

⁶⁷ www.achpr.org/news/2019/05/d378/.

⁶⁸ G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI ET M. LONG, *Droit du service public*, op. cit., p. 494, n° 1310

⁶⁹ *Enregistrement des faits d'état civil en situations d'urgence -recommandations et directives pour la mise en application ; Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique ;* para. 6.

⁷⁰ J.-M. PONTIER, « Les circonstances particulières », op. cit. p. 5.

⁷¹ Art. 2 (4) de la constitution du 02 juin 1972, révisée par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 elle-même modifiée en avril 2008.

⁷² J.-M. PONTIER, « Les circonstances particulières », op. cit., p. 6.

changement fondamental de circonstances⁷³, de droit ou de fait, en un lieu oblige à une modulation du droit et du fonctionnement du service public en ce lieu. A titre d'illustration, dans la région de l'Extrême Nord du Cameroun par exemple, du fait des attaques de la secte terroriste Boko Haram, le maire de la commune de Mozogo, a entrepris de déplacer certains Centres d'état civil pour les ramener dans les zones où les terroristes n'accédaient pas. Les attaques perpétrées dans cette commune constituent la survenance d'une situation nouvelle rendant impossible l'enregistrement normal des naissances et l'exécution des missions du service public de l'état civil. Ce redéploiement est conforme à la continuité du service public et contribue à faciliter en contexte de crise, le fonctionnement dudit service public en général et de l'enregistrement des naissances en particulier. Il permet aux populations de continuer à déclarer les naissances et aux personnel de l'état civil de les enregistrer lorsque celles-ci vont vers elles. On peut constater que cette attitude joue favorablement dans les deux sens : aussi bien pour les populations que pour le service public (local et national) d'état civil. Le redéploiement des Centres d'état civil participe de la valorisation circonstanciée du service public dans sa fonction de garantie des droits des personnes ; l'enregistrement étant un droit de l'enfant. Il est un indicateur de la concrétisation des politiques publique en matière d'état civil et de leur adaptabilité en fonction des contextes.

Le redéploiement pensé et impulsé à partir du bas, doit être temporaire et dans l'espace. Il importe également de limiter la nouvelle carte territoriale de l'état civil dans le temps. Il est par conséquent prévu un retour à l'ordre *ante* crise ou *ante* catastrophe pour un enregistrement normal des naissances. Ainsi, même si des dates ne sont pas avancées au motif que le fin de la catastrophe n'est pas connue encore moins la fin de la crise, il est nécessaire de prévoir dès le départ un retour à l'ordre normal une fois la circonstance exceptionnelle passée. Dans l'espace, l'arrêté municipal ne saurait aller au-delà des limites territoriales de la commune. Cette limitation *rationae loci* accentue et confirme la différenciation entre communes voisines mais ne faisant pas face à la même réalité.

⁷³ Il est consacré en droit notamment en droit international. (Voir Art. 62 (1) de la Convention de Vienne du 23 mai 1969). C'est la *casula rebus sic stantibus*.

2- La nécessité d'envisager des actions dans les camps de réfugiés, et les zones de déplacés.

Jusqu'à nos jours, la question des réfugiés est « une problématique dont la gravité marque l'actualité juridique »⁷⁴. Les situations d'urgence, qu'elles soient naturelles ou du fait des hommes, s'accompagne souvent des conséquences néfastes aussi bien sur le service public que sur les populations. Le fonctionnement du service en charge de l'enregistrement naissances se trouve perturbé et fonctionne mal. Dans certains cas, il sombre définitivement⁷⁵ au point de disparaître. La crise ou les catastrophes viennent s'ajouter au problème de financement déjà existant ; ce qui accentue la vulnérabilité des catégories de personnes exposées.

Le service public camerounais de l'état civil pourrait s'inspirer des actions menées par les organisations de la société civile et les organismes internationaux pour penser et mener les enregistrements en vue de sécuriser les naissances survenues dans les camps de réfugiés et autres zones de recasement.

Les populations déplacées internes et les réfugiés ne sont plus, pour la plus part, en possession de leurs actes de naissance. Du fait des inondations par exemple ces actes sont très souvent détruits et lorsqu'ils existent, ils sont inutilisables. Aussi, du fait des conflits armés, ces populations quittent précipitamment leurs domiciles et lieux de résidence, à la recherche d'un lieu de paix et de sécurité. Cette façon précipitée de partir s'accompagne parfois de l'oubli ou l'impossibilité de prendre certaines pièces officielles, dont les actes de naissance. *« Les systèmes d'enregistrement mis en place dans le contexte de situations d'urgence, notamment les systèmes d'enregistrement des réfugiés, même lorsqu'ils sont biométriques, ne sont le plus souvent pas systématiquement reliés à l'enregistrement des faits d'état civil en tant que fondement d'un système d'identification légal. Ainsi, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les rapatriés risquent de se retrouver sans aucune pièce d'identification reconnue pour prouver identité et l'administration risque de ne pas enregistrer les faits d'état civil »*⁷⁶. La conséquence qui en découle est que dans les camps de réfugiés et les zones de recasement des personnes déplacées internes, on assiste à une accumulation de personnes sans actes d'état civil. Les naissances dans ces lieux ne sont pas enregistrées et ces enfants ne disposent pas d'acte de naissance. Un des corolaires est la multiplication des enfants fantômes. Il importe dès lors pour le service d'état civil public camerounais, d'aller vers les populations basées dans ces zones pour enregistrer les naissances. Le recours à l'approche foraine apparaît dès lors comme une nécessité pour sécuriser les naissances.

Une forte implication des autorités administratives locales est aussi importante. Au-delà des circonstances exceptionnelles présentées plus haut, leur implication se

⁷⁴ M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « La soft law dans le domaine des droits fondamentaux (octobre 2016-octobre 2017), in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 29^e année, n° 114, 1^{er} avril 2018, p. 448. L'auteur convoque au soutien de cette idée les rappels à la substance et la portée du principe de non refoulement.

⁷⁵ *Enregistrement des faits d'état civil en situations d'urgence -recommandations et directives pour la mise en application ; Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique ; Cinquième Conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil Lusaka, 14-18 octobre 2019 ; para. 2.*

⁷⁶ *Enregistrement des faits d'état civil en situations d'urgence -recommandations et directives pour la mise en application ; Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique ; para. 3.*

fonde également sur certaines dispositions de l'Ordonnance de 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques. On peut y lire ce qui suit « En cas de guerre ou de calamité naturelle et par dérogation aux dispositions de l'article 23 ci-dessus, il peut être procédé à la reconstitution des actes de décès par voie administrative. Il en est de même des naissances et des mariages survenus dans les territoires occupés »⁷⁷. Pour opérer la reconstitution, le Préfet requiert l'officier d'état civil de dresser les actes des personnes peut-on lire à la suite. Toutefois, pour ces actes, mention de la réquisition administrative doit être transcrite en marge de chaque acte par l'officier d'état civil⁷⁸ territorialement requis.

CONCLUSION

Si pour Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « le meilleur moyen de régulation des conflits politiques en Afrique réside dans leur prévention »⁷⁹, il importe par conséquent d'anticiper sur la régulation des situations de crise quand elles surviennent. La raison est que la prévention peut parfois échouer. Pour cela raison, il semble indiquer de penser et institutionnaliser un régime spécial applicable au système de l'état civil camerounais en période exceptionnelle. Il s'agit d'un défi à relever pour l'Etat dans sa lutte contre le phénomène des enfants fantômes. Il faut donc se défaire du jacobinisme qui caractérise l'administration camerounaise et se remettre en cause pour repenser une meilleure administration du service public⁸⁰ en général et celui de l'état civil en particulier.

⁷⁷ Art. 26 (1) de l'ordonnance de 81.

⁷⁸ Art. 26 (2) ordonnance 81.

⁷⁹ C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les états francophones d'Afrique noire » *op. cit.*, p. 456.

⁸⁰ Sur ce point, on peut être d'avis avec C. KEUTCHA TCHAPNGA qui relevait déjà que « *les politiques ultra-jacobines menées au lendemain des indépendances des États africains et tendant officiellement à hâter la formation d'un sentiment national par la centralisation et l'autoritarisme ont, de toute évidence, échoué* » (voir C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les états francophones d'Afrique noire » *ibid.*, p.457).

PARTIE 2 : « ETAT CIVIL, PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT »

- **"ETAT CIVIL ET SECURITE NATIONALE A L'ERE DES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DURABLE"** (Par Cherif DIALLO, Juriste, Chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université Général Lansana CONTE de Sonfonia-Conakry)
- **REPENSER L'ETAT CIVIL POUR MIEUX PLANIFIER LES MARCHES PUBLICS AU BENIN, LE CAS DES COMMUNES DU BORGOU** (Par Saka Dori GOUNOU, Doctorant en Droit Public à l'Ecole Doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et Administratives de l'Université de Parakou)

"ETAT CIVIL ET SECURITE NATIONALE A L'ERE DES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DURABLE"

(Par Cherif DIALLO, Juriste, Chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université Général Lansana CONTE de Sonfonia-Conakry)

RESUME :

Les Etats ont comme exigence de rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme prévu dans l'agenda 2030. De nombreux pays sont en train d'aligner les objectifs de développement mondiaux sur leurs priorités nationales en matière de développement, ce qui demande des données issues de statistiques fiables et sécurisé et des efforts importants pour harmoniser et intégrer les informations nécessaires dans les plans de développement national. La mise en œuvre de l'Agenda 2030 nécessite la collecte, la compilation, la production et la diffusion de statistiques relatives aux faits d'état civil de manière continue et régulière afin d'orienter les politiques ainsi que la planification du processus pour l'atteinte des objectifs inscrits à l'agenda 2030. Ainsi, à travers une démarche analytique et structurée en deux (2) grandes parties, ce présent article ressort d'une part le rôle des registres et statistiques d'état civil dans le développement des Etats et dans l'atteinte des ODD à l'horizon 2030 et, d'autre part, il montre la nécessité pour les organisations internationales de s'impliquer en matière d'amélioration de l'état civil en vue de contribuer et faciliter l'atteinte des ODD à l'horizon 2030.

Mots clés : Etat civil, Objectif du Développement Durable (ODD), agenda, sécurité nationale, planification, horizon 2030.

INTRODUCTION

Les actes de l'état civil sont la consignation obligatoire, permanente, continue et universelle en fonction de la loi de chaque pays des événements d'état civil que sont entre autres les naissances, les décès intra-utérins, les décès, les mariages, les divorces, les adoptions, les actes de légitimation et de reconnaissance. Ces dernières années ont été marquées par une prise de conscience de l'utilité des systèmes de registres et statistiques d'état civil partout dans le monde. Grâce à des engagements politiques fermes, la mise en place ou la consolidation de ces systèmes est devenue une priorité dans un nombre croissant de pays où ils sont inexistants ou inefficaces. L'état-civil constitue à la fois un élément fondamental dans la vie des citoyens et une source de données démographiques essentielle.

En septembre 2015, 193 Etats membres des Nations Unies ont adopté la résolution 70/1 de l'Assemblée générale, s'engageant ainsi à mettre en œuvre le programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce programme définit des priorités pour un développement socialement équitable, sûr d'un point de vue environnemental, économiquement prospère, inclusif et prévisible. Il comprend une déclaration, 17 Objectifs de Développement Durable (ODD), 169 cibles associées et 230 indicateurs mondiaux à atteindre d'ici 2030¹. Cet agenda propose une vision universelle, intégrée, transformatrice applicable à tous les Etats membres des Nations Unies. Les ODD ont officiellement remplacé les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD 2000-2015), programme qui est arrivé à terme en décembre 2015. Désormais, ceux-ci guideront et orienteront l'action des États ainsi

¹Voir document de l'Assemblée générale des Nations Unies, Transformer notre monde: Programme de développement durable à l'horizon 2030, 21 octobre 2015, para. 23.

que des Institutions internationales ce, jusqu'en 2030. Toutefois, pour permettre de suivre les progrès réalisés pour l'atteinte des objectifs visant à éliminer la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et à garantir la sécurité partout dans le monde tel qu'ambitionné par le Système des Nations Unies (SNU) à l'horizon 2030, la mise en place des systèmes fiables d'enregistrement et des statistiques de l'état civil (ESEC) sont essentiels. Un système d'enregistrement des statistiques de l'état civil (ESEC) complet, veille à ce que tout le monde compte et soit comptabilisé. Il protège les droits et l'autonomisation des personnes et garantit le développement durable.

Les Etats sont tenus donc de rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Programme 2030.

C'est dans ce sens que de nombreux pays sont en train d'aligner les objectifs de développement sur leurs priorités nationales en matière de développement, ce qui demande une grande quantité de données et des efforts importants pour harmoniser et intégrer les différentes données nécessaires dans les plans de développement national. La mise en œuvre effective de ce programme nécessite donc l'enregistrement de tous les faits d'état civil, la collecte, la compilation, la production et la diffusion de statistiques relatives aux faits d'état civil de manière continue et régulière afin d'orienter les politiques pour une meilleure planification.

L'enregistrement et les statistiques des faits d'état civil font état de l'identité juridique, de l'âge et des relations sociales d'une personne. Elles fournissent également en temps réels des données fiables, ventilées à l'échelon le plus bas par sexe, localisation géographique, statut social et autres caractéristiques pertinentes. Ces documents permettent d'accéder aux services publics et d'exercer des droits sur un territoire donné. Par ailleurs, les gouvernements peuvent faire recours à ces données pour cerner des enjeux et élaborer des politiques efficaces, y compris des programmes pour répondre aux besoins uniques de la population. Ambitieux, universels et transformationnels, les ODD visent à établir un équilibre entre développement social et croissance économique.

En effet, les statistiques d'état civil ont des avantages en termes d'universalité, de permanence, de continuité et de rapport coût-efficacité. Elles sont essentielles à la planification du développement durable de tout pays, car elles peuvent guider efficacement les décideurs à mieux répondre aux besoins de la société à travers l'élaboration de politiques et de programmes efficaces et efficaces. Sans ignorer ses importantes incidences sur l'identité juridique, les droits de l'homme, la santé ainsi que la bonne gouvernance, l'amélioration de ces systèmes s'avère comme un impératif pour le développement durable des Etats. Elles permettent aux services publics liés entre autres à l'éducation, à la santé et aux allocations sociales d'atteindre les populations les plus vulnérables. Ceci dit, on peut comprendre facilement l'intérêt que revêt ce sujet.

Toutefois, il faut souligner que l'étude de ce sujet soulève la problématique de la place qu'occupe l'état civil dans les ODD et l'impérieuse nécessité pour les acteurs sociaux, politiques ainsi que les institutions internationales de s'impliquer davantage pour la prise en compte de l'état civil dans les perspectives d'instauration de la sécurité nationale des Etats, ce, en vue de garantir l'atteinte des ambitions fixées à l'horizon 2030.

Pour cerner donc l'étude de ce sujet, nous entendons aborder le rôle des registres et statistiques d'état civil en tant qu'élément incontournable du développement durable des Etats (I), faire le point sur l'émergence d'une dynamique en faveur de l'amélioration de ces systèmes et l'impérieuse nécessité de définir le

rôle des organisations internationales pour l'amélioration des statistiques des états civils en vue d'atteindre les ODD à l'horizon 2030 (II).

I- ROLE DES REGISTRES ET STATISTIQUES D'ETAT CIVIL DANS LE DEVELOPPEMENT DES ETATS ET DANS L'ATTEINTE DES ODD

Pour mieux comprendre cette première partie, il sera nécessaire pour nous d'aborder successivement le niveau de prise en compte des questions de l'état civil dans l'élaboration des Objectifs du Développement Durable (A) et les atouts des statistiques fiables de l'état civil dans la planification du développement durable des Etats (B).

A- Prise en compte de l'état civil dans l'élaboration des Objectifs du Développement Durable

En 2014, une année juste avant l'adoption des ODD, les Nations Unies avaient une fois encore compris la nécessité et l'importance de l'état civil. C'est dans ce sens que sa commission des statistiques a adopté à la même année, une série de mises à jour des principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état-civil qui fournit des indications concernant la mise en place d'un système opérationnel de collecte, de traitement et de diffusion de statistiques de l'état-civil.

Ainsi, dans l'élaboration des ODD dont l'atteinte a été fixée pour l'horizon 2030, les Etats membres des Nations Unies ayant pris part à l'Assemblée Générale de Septembre 2015, ont réaffirmé cet intérêt et ont considérablement compris cette impérieuse nécessité de prendre en compte les questions relatives aux données générées par les systèmes d'enregistrement de l'état civil pour la planification du développement durable des Etats.

Par ailleurs, il faut noter que la quasi-totalité des ODD ont des cibles qui se rapportent directement à l'enregistrement des naissances.

Parmi les 17 ODD, 12 spécifiquement en dépendent de données d'état civil pour la mesure de leurs indicateurs et 67 des 230 indicateurs pourraient être calculés entièrement ou partiellement à l'aide de données du système d'état civil, d'où la nature et le positionnement uniques du système d'état civil, qui procure des avantages juridiques aux particuliers et des avantages administratifs et statistiques à la plupart des secteurs d'un gouvernement national pourvoyeur de développement. Vu que les données générées par un système ESEC fiable peuvent être utilisées pour suivre les progrès réalisés en vue de l'atteinte de 12 des 17 ODD, la disponibilité donc de ces dernières représente un outil essentiel pour le développement durable et pour la bonne gouvernance publique de nos Etats.

En effet, le système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil est directement lié à certaines cibles et certains indicateurs, parmi lesquels la question de la mesure de la « **proportion d'enfants de moins de 5 ans ayant été enregistrés par une autorité d'état civil, par âge²** ».

La cible 17.18 contribue véritablement au succès de la mise en œuvre et du suivi des autres objectifs de développement durable. Elle pourrait être utilisée pour promouvoir l'amélioration d'enregistrement à l'état civil et les statistiques démographiques.

De plus, la mise en place et le renforcement des systèmes ESEC contribuent directement à l'atteinte de certains ODD notamment l'ODD 17.19, qui vise à appuyer le renforcement des capacités statistiques dans les pays en développement, et de

² Voir indicateur 16.9.1 des objectifs de développement durable.

l'ODD 16.9, qui vise à garantir à tous une identité légale, y compris l'enregistrement des naissances.

L'objectif de développement durable 16 est de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Il comprend comme cible 16.9: d'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique grâce à l'enregistrement des naissances. Ainsi, un grand nombre des objectifs de développement durable et des cibles associées sont pertinents pour faciliter l'atteinte du développement durable tant souhaité.

Par exemple, la cible 4.1 de l'ODD 4 engage les États à respecter les principes selon lesquels : **« d'ici à 2030, que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité, les dotant d'acquis véritablement utiles »**.

Dans ce cas, les enfants apatrides ou ne disposant pas de nationalité par faute de non enregistrement de leurs naissances sont confrontés à des difficultés importantes en matière d'accès à l'éducation et d'autres droits. L'une des publications du HCR³ contient des témoignages de première main d'enfants et de jeunes apatrides qui illustrent la raison pour laquelle l'ODD 4 est si pertinent pour garantir l'accès à l'éducation pour tous.

L'Objectif de Développement Durable 4 est important pour protéger les personnes dites « **apatrides** » et pour garantir à celles-ci, comme les autres, l'accès à un certains droits fondamentaux. L'amélioration de la jouissance des droits fondamentaux et des conditions de vie par le biais de tels ODD peut également aider à intégrer les populations apatrides et anciennement apatrides, en particulier les grands groupes *in situ*, ce qui pourrait à long terme aider à faciliter les initiatives visant à : mettre fin à leur statut d'apatridie et empêcher la survenue de nouveaux cas d'apatridie et pour ce faire, il faut également encourager l'enregistrement des naissances pour l'acquisition de la nationalité. Au regard de tous ce qui précède, il ressort clairement l'importance et le niveau de prise en compte des données de l'état civil dans l'élaboration et dans l'atteinte des ODD à l'horizon 2030.

B- Atouts des statistiques de l'état civil dans la planification du développement durable et la gouvernance publique des Etats

La mise en œuvre et le suivi du programme mondial fixé à l'horizon 2030 exige un système fiable d'enregistrement et d'établissement des statistiques de l'état civil. Des éléments tels que les taux de natalité, mortalité, ou encore les taux de mariage, de divorce et de fécondité sont clés dans l'élaboration de stratégies et de la planification du développement humain et durable ainsi que celle de la gouvernance publique.

L'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil permet donc de pouvoir réaliser des statistiques, permettant à leur tour de produire des politiques pertinentes en matières éducatives, économiques, sociales sanitaires....

Ces statistiques sont également nécessaires pour pouvoir réaliser les infrastructures indispensables à l'amélioration des conditions de vie des populations. Ainsi, l'on peut affirmer que les statistiques et la modernisation des systèmes d'état civil sont des facteurs pouvant faciliter la planification du développement

³ Publication du HCR intitulé « *Je suis là, j'existe : l'urgente nécessité de mettre fin à l'apatridie* » publié le 3 Novembre 2015.

économique et durable.

Les planifications publiques précédemment évoqués conduisent à la création d'emplois pour les populations locales. Grâce aux statistiques vitales ainsi établies, les institutions nationales et internationales disposent de données leur permettant de décider leurs priorités en matière de planification et de gouvernance publique.

Un système national d'identification intrinsèquement lié à un système d'enregistrement des faits d'état civil qui fonctionne bien permet d'identifier et de reconnaître chaque individu dans sa société, de fournir des données démographiques exploitables à tous les niveaux et de recueillir des informations de base incontournable pour la planification et la mise en œuvre des programmes objectifs de développement durable. Les statistiques de l'état civil permettent aux secteurs publics de base dont notamment l'éducation, la santé et les allocations sociales d'atteindre les populations les plus vulnérables et les plus marginalisés.

De même, la collecte et la diffusion en temps réel d'informations sur les causes de décès aident à respecter de nombreux objectifs et cibles de développement durable liés à la santé et à l'environnement. Un système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil est donc indispensable à la mise en œuvre effective de politiques et programmes universels inclusifs, qui sont à leur tour indispensables pour la réalisation des objectifs et cibles du programme 2030 de l'Organisation des Nations Unies.

En effet, l'enregistrement direct ou indirect des faits d'état civil aide à prouver, établir, appliquer et faire respecter de nombreux droits consacrés dans des instruments internationaux permettant ainsi de garantir le développement durable.

II- IMPLICATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES POUR L'AMELIORATION DE L'ETAT CIVIL ET POUR L'ATTEINTE DES ODD

L'atteinte des ODD implique la mobilisation de tous notamment les organisations internationales qui doivent interagir dans une logique de coresponsabilité, de gouvernance ouverte et de partenariat.

C'est pourquoi, notre seconde partie nous servira de cadre pour ressortir d'une part la nécessité d'améliorer la dynamique de coopération en faveur de l'état civil (A) et d'autre le rôle crucial que doit jouer les organisations internationales pour faciliter l'atteinte des ODD en matière d'état civil (B).

A- Nécessité d'améliorer la dynamique de coopération en faveur de l'état civil et de la gouvernance publique

Contrairement aux OMD qui concernaient seulement les pays en voie de développement, les ODD quant à eux concernent l'ensemble des Etats et des acteurs publics et privés. Le processus d'élaboration des ODD a été extrêmement inclusif et sa mise en œuvre ne saurait être possible sans la mise en place et la consolidation d'une véritable dynamique de coopération entre les acteurs. Une telle dynamique permettre également la maîtrise du système et des statistiques de l'état civil et favorisera une bonne gouvernance publique.

L'ODD 17 contient les éléments clés permettant d'agir dans l'ensemble du cadre des ODD et se concentrant sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable par le biais de la coopération, des partenariats et de la participation d'un éventail de parties prenantes, notamment la société civile, les États, les organisations donateurs et le secteur privé. De nombreuses parties prenantes participent à la dynamique de mise en place d'un système ESEC ; il est donc important d'avoir un mécanisme de coordination pour les différentes activités

y afférentes. Une coopération étroite entre les parties prenantes contribue à la production de statistiques opportunes et exactes, préviennent les chevauchements dans les responsabilités, les erreurs ou les omissions, et veillent à ce que les concepts, les définitions et les classifications soient conformes à l'échelle nationale⁴. Cela devrait prendre la forme d'un comité de coordination inter organismes composé de fonctionnaires des organismes concernés par le système ESEC. Ceux-ci doivent se rencontrer pour examiner toutes questions en lien avec l'état civil et susceptibles d'avoir des incidences sur les organismes⁵ ou la gouvernance publique des Etats. Les méthodes de coordination doivent également être incluses dans la législation (*notamment, habiliter un seul organisme public pour coordonner les activités des parties prenantes en matière d'ESEC et obliger les parties prenantes à collaborer avec l'entité coordonnatrice*).

Tout mécanisme de coordination et de coopération doit être établi de manière permanente, se rencontrer régulièrement, et avoir un statut légal⁶. Il peut également y avoir de la coordination sur des sujets précis. Par exemple, un groupe de travail national sur la mortalité peut jouer un rôle clé dans l'amélioration de l'exhaustivité et la qualité des données sur la mortalité, ce qui est essentiel à la prise de décisions en matière de santé publique. Par ailleurs, un tel groupe peut fournir des efforts pour améliorer l'exhaustivité, l'introduction et la mise en œuvre d'un formulaire normalisé international pour le certificat médical de la cause de décès, l'utilisation de l'autopsie verbale, la formation sur la certification médicale de la cause de décès, la réduction des codes mal définis ou inutiles ; introduction du codage automatisé.

De même, un comité sur les autopsies verbales peut jouer un rôle clé dans l'amélioration de l'exhaustivité et de la qualité des données sur les causes de décès.

B- Rôle des organisations internationales pour l'atteinte des ODD en matière d'état civil

Tout le monde, y compris les organisations internationales, est concerné par les ODD. Ces dernières ont des impacts positifs sur la réalisation des ODD et elles ont un rôle à jouer pour assurer la réussite de l'Agenda 2030 en ce qui concerne spécifiquement les questions liées à l'état civil. Pour contribuer aux ODD, les Organisations internationales doivent fixer leurs caps, par pays, à l'aide de feuilles de routes, définies en collaboration avec toutes les parties prenantes. Celles-ci permettent de donner la vision que l'organisation a, et sa contribution aux ODD, les objectifs qu'il estime prioritaires et les actions à mener pour assurer leur réussite. La journée de l'ONU du 24 octobre de chaque année donne l'occasion d'examiner l'état d'avancement des objectifs de développement durable, parmi lesquels figure le fait d'octroyer une identité légale à chaque individu d'ici 2030. Si l'on sait que, par ailleurs, l'accès aux services de santé et à l'aide publique est fondé sur l'identité juridique, les organisations internationales des Nations Unies en générale ont souligné l'importance de se focaliser avec cet aspect d'état civil.

Même si aucune institution des Nations Unies n'est chargée spécifiquement

⁴ Nations Unies, Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3, New York, 2014. Paragraphes 41 et 48.

⁵ Nations Unies, Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3, New York, 2014. Paragraphes 52, et 319 à 322.

⁶ Nations Unies, Manuel de statistiques de l'état civil, volume I : Aspects juridiques, organisationnels et techniques, New York, 1993. Page 29, paragraphe 270.

d'aider les pays à mettre en place et à gérer des services d'état civil, toutefois, il faut noter que l'objectif du programme des Nations Unies sur l'identité juridique est l'intégration de l'enregistrement des faits et de de l'établissement des statistiques de l'état civil avec la gestion des identités.

La Division de statistique des Nations Unies (UNSD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) collaborent avec les pays en développement pour améliorer différents aspects de leurs statistiques démographiques liés notamment à l'état civil et aux ODD.

Pour l'Organisation Mondiale pour la Santé (OMS), les services d'état civil sont la source la plus fiable de statistiques sur les naissances, les décès et les causes de mortalité car, pour elle, les pays qui n'ont pas un système opérationnel d'enregistrement de l'état civil n'ont qu'une idée approximative des statistiques démographiques, de la longévité et de la santé de leur population.

Certaines organisations internationales tel que le HCR, le PNUD, l'UNICEF, l'ONUDI... vont jusqu'à aligner leur budget sur les ODD. D'autres entre elles font du respect des ODD définis comme prioritaires par leur feuille de route et des critères décisifs d'attributions des subventions.

CONCLUSION

En somme, il faut noter que les organisations internationales sont appelées à contribuer à l'atteinte des ODD et à l'élaboration des statistiques fiables issues des registres d'état civil. Les unes y sont incitées à intégrer les ODD dans leur stratégie en collaboration avec toutes les parties prenantes et les autres obligées à exiger des données d'état civil fiable pour toute intervention dans leurs domaines respectifs. De nombreuses institutions ainsi que les Etats ont pris conscience de leurs rôles en matière d'état civil pour garantir une gouvernance publique fiable. C'est pourquoi, ils mettent en place des politiques destinées à contribuer de façon positive à l'atteinte des ODD et à garantir la mise en place des systèmes d'état civil fiable. Ainsi, plusieurs structures s'engagent à contribuer à la mise en place d'un système opérationnel de collecte, de traitement et de diffusion de statistiques de l'état-civil, l'amélioration des sources des statistiques de l'état-civil, principalement le fonctionnement du système d'enregistrement des faits d'état-civil et de ses composantes.

BIBLIOGRAPHIE

1. Document de l'Assemblée Générale des Nations Unies, Transformer notre monde : Programme de développement durable à l'horizon 2030, 21 octobre 2015, para. 23.
2. Document sur les principes et recommandation des Nations Unies pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3, New York, 2014.
3. FOUQUET, Kévin « *L'état civil sénégalais de l'enregistrement à l'archivage : les difficultés d'un outil de bonne gouvernance et de respect des droits humains* », Mémoire de Master. Angers : Université Angers, 2020.
4. Groupe de travail de coorganisateur de la conférence ministérielle sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état civil tenu en Asie et dans le Pacifique, Information Note E - Civil Registration, Nationality and Human Rights (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique), 2014.
5. MATD, UE, UNICEF, « *Stratégie nationale de la réforme et de la modernisation de l'état civil en Guinée 2018-2022* », novembre 2017.
6. Nations Unies, Centre africain de statistique, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Regional Guidelines on civil Registration in Africa (Addis-Abeba, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique)
7. Nations Unies, Manuel de statistiques de l'état civil, volume I : Aspects juridiques, organisationnels et techniques, New York, 1993. Page 29, paragraphe 270.
8. Nations Unies, Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, révision 3, New York, 2014. Paragraphe 279.
9. Principes et recommandations pour un système de statistiques de l'état civil, Organisation des Nations Unies.
10. Rapport du HCR intitulé « Je suis là, j'existe : l'urgente nécessité de mettre fin à l'apatridie » publié le 3 Novembre 2015.

REPENSER L'ETAT CIVIL POUR MIEUX PLANIFIER LES MARCHES PUBLICS AU BENIN, LE CAS DES COMMUNES DU BORGOU

(Par Saka Dori GOUNOU, Doctorant en Droit Public à l'Ecole Doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et Administratives de l'Université de Parakou)

INTRODUCTION

L'enregistrement des faits d'état civil permet d'établir l'identité juridique des personnes à travers la délivrance des pièces légales. Dans les communes, l'état civil fait penser au service public chargé de dresser les actes constatant, la naissance, le mariage, le décès... Mais au-delà de la tenue à jour des données individuelles combinées au plan national, l'état civil constitue pour l'Etat, les Collectivités territoriales décentralisées, les acteurs de la société civile, une source principale des statistiques indispensables pour déterminer les indicateurs critiques dans divers domaines. En ce sens, l'état civil se met au service des marchés publics, pour une détermination préalable des besoins en termes de travaux, fournitures ou services sur une durée calquée en fonction de la structure de la population et de sa variation. En effet, l'administration qui œuvre pour l'accomplissement des services publics doit disposer des données fiables lui permettant de planifier de nouvelles acquisitions ou leur renouvellement. Pour mieux orienter les interventions, les données d'état civil sont des moyens fiables pour déterminer et planifier les besoins en infrastructures sanitaires, socio-éducatives et de transport, entendus implicitement besoins en marchés publics. Les services publics « eau et électricité » ne restent pas en marge de cette logique et exploitent les données de l'état civil pour installer et faire l'extension de leurs services. Dans le cadre de la présente étude, nous appréhendons l'état civil tel que défini par Gérard CORNU, « *la situation de la personne dans la société* »¹. Les données de l'état civil quant à elles, s'entendent les statistiques démographiques.

En recourant à la décentralisation comme mode de gouvernance et de gestion des communes, l'Etat a transféré une partie de ses compétences à des autorités locales élues à qui il revient désormais de promouvoir le développement à la base. Cette quête du mieux être conduit les élus locaux à planifier leurs actions dans le temps et dans l'espace. L'évidence d'une corrélation entre les besoins sociaux communautaires et les données d'état civil se justifie par la définition des ratios² d'utilisation des infrastructures et autres besoins qui tiennent compte du nombre d'usager. Il en est ainsi de la planification des constructions de pédiatries, des centres de santé, d'écoles, des routes, l'installation des adductions d'eau potable et leur extension qui tiennent compte de l'effectif de la population et son évolution.

Les élus locaux donnent l'impression d'une meilleure utilisation des statistiques de l'état civil à l'occasion des consultations électorales. Cette situation amène à s'interroger si les données d'état civil sont-elles des outils de planification des marchés publics ?

Dans un contexte caractérisé par des ressources limitées du fait d'une insuffisance des transferts, l'hypothèse d'une meilleure utilisation des statistiques de l'état civil permettra de contribuer à la lutte contre les inégalités sociales et favoriser le développement local. A travers un raisonnement inductif, nous

¹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e .éd. 2016, p. 916

² Le ratio fait référence ici au nombre d'utilisateur par unité. Il permet une analyse du besoin actuel et future

parviendrons à démontrer l'insuffisante utilisation des données de l'état civil(I) , et la nécessité de planifier les marchés publics en cohérence avec l'évolution de l'état civil (II).

I- UN PARADIGME INSUFFISAMMENT USITE

Le service public de l'état civil est une compétence décentralisée³ par la loi en République du Bénin. « *Dans la pratique, c'est l'un des services sociaux de base les plus sollicités par les populations dans les communes. Cela en fait un des services locaux les plus déterminants en termes de perception de la qualité de la gouvernance locale par les usagers* »⁴. Au-delà de cette perception de l'état civil comme un service public administratif, les données statistiques qui y sortent sont utilisables par les élus locaux pour satisfaire les besoins en infrastructures, en fournitures ou en services des populations pour qui « *les attentes exprimées concernant cette réforme institutionnelle sont considérables et vont bien au-delà d'une simple réorganisation administrative du territoire* »⁵. Pour elles, le rapprochement de l'appareil décisionnel de la base est l'occasion plus que jamais de répondre au plus profond de leur besoin en matière d'infrastructures réparties équitablement sur le territoire de la commune. En résumé, l'avènement de la décentralisation fait croire pour les populations à la base, à une réduction de la pauvreté à travers le partage des fruits de la croissance. Cette espérance légitime se tardera pas à s'estomper au regard des enjeux politiques(A) dont l'une des conséquences est l'iniquité du développement (B).

A- L'influence des enjeux politiques

Les marchés publics peuvent-ils avoir des enjeux politiques ? La réponse à cette interrogation est relative et varie selon qu'on soit autorité contractante ou cocontractant. Pour le cocontractant, les marchés publics doivent être l'expression d'un jeu concurrentiel non discriminatoire aboutissant à la sélection de la meilleure offre. L'autorité contractante ici représentée au sens formel par la commune et matériellement par l'exécutif communal ou le Conseil communal ne manque d'afficher des préférences politiques lors de la passation des marchés publics, donnant l'impression d'une récompense des alliés politiques (1) pour leur soutien et le développement des groupes de pression (2).

1- Un moyen de récompense des acteurs politiques

La satisfaction des besoins de la personne publique s'inscrit comme l'objectif principal des marchés publics. L'article 23 du Code des marchés publics du Bénin reste dans cette logique lorsqu'il évoque « *La nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Les marchés publics conclus par l'autorité contractante doivent avoir pour objet exclusif*

³ Voir article 108 de la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin

⁴ Voir rapport sur l'état des lieux de l'état civil dans le département du Borgou, ASGOL 3, 2018.

⁵ LANGLEY(P.), MONDJANAGNI(A.), FADE(B.), Jean Eudes GBEDO (J.E), ADAMOU (Z.B.), ALIDOU(M.), « *les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation* », Institut Royal des Tropiques (KIT) - Amsterdam, Série Décentralisation et gouvernance locale, en ligne https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/877_Bull-371-light-version.pdf

*de répondre à ces besoins... »*⁶. Les besoins de l'autorité contractante ne sont ici pas ceux des élus majoritaires encore moins du Maire. Ils doivent dans une perspective d'un développement local s'élargir à toute la communauté sans tenir compte du score du parti politique du Maire dans les arrondissements, villages et quartiers de ville. Cette neutralité politique à la passation des marchés a une double implication. Premièrement, les travaux, fournitures et services doivent être planifiés et passés en tenant compte des besoins réels dans les unités administratives locales et non en tenant compte des orientations générales des documents de planification⁷. Deuxièmement, elle doit s'interdire toute discrimination des opérateurs économiques, stigmatisés comme n'ayant soutenus les politiques à leur ascension au perchoir dans les communes. En effet, le droit de la commande publique n'a jamais été conçu comme un instrument au service de politiques publiques puisque l'achat public, naturellement, a toujours joué un rôle important en matière de politique économique, comme un outil de développement ou de relance économique⁸. Mais s'agissant du régime juridique de la commande publique, il a longtemps été réfractaire à la prise en considération de données étrangères à l'égale concurrence⁹. À ce sujet, la jurisprudence considérait que ce qui caractérise l'objet des diverses réglementations relatives à la commande publique, c'est leur neutralité, conçue selon l'expression du Commissaire du gouvernement Denis Piveteau¹⁰ comme l'idée selon laquelle la dépense publique qui s'effectue à l'occasion d'un marché ne doit pas être l'instrument d'autre chose que de la réalisation du meilleur achat au meilleur coût. Cette neutralité qui empêche le mélange de genre¹¹ interdit que la sélection du cocontractant se fasse en fonction de considérations étrangères à l'objet même du marché. Il est bien clair qu'aussi bien la doctrine que la jurisprudence interdisent l'instrumentalisation de la commande publique à des fins étrangères à leur objet. Les marchés publics ne doivent en aucun cas être utilisés comme rançon du succès¹² à une élection communale. Cette interdiction a pour conséquence l'éviction d'une instrumentalisation du droit applicable à la commande publique.

2- L'apparition des groupes de pression politique

Un groupe de pression ou groupe d'intérêt est un groupe social plus ou moins organisé qui exerce une pression sur les pouvoirs publics afin de défendre ses intérêts particuliers, qu'ils soient économiques, matériels, financiers, humanitaires ou moraux. Son objectif est de chercher à influencer les décideurs politiques en agissant discrètement. Il peut chercher à promouvoir des changements politiques qui leur

⁶ Voir art.23 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics en République du Bénin

⁷ Le Plan de développement communal en tant qu'instrument de planification peut ne pas nommer les localités et juste désigner les arrondissements.

⁸ LAJOYE(C.), Droit des marchés publics, Paris, GUALINO, 6^{ème} éd., 2017, p.1.

⁹ L'art.7de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics en République du Bénin évoque le principe de l'égalité de traitement des candidats et s'interdit toute forme de discrimination.

¹⁰ Concl. sur CE 25 juillet 2001, Cne de Gravelines, n° 229666 : Lebon 2001, p. 391 ; AJDA, 2002, p. 46 ; BJCP, 2001, n° 19, p. 490 ; CP-ACCP, 2001, n° 5, p. 30, note L. Richer ; AJDA, 2002, p. 46 ; Contrats marchés publ., 2001, comm. n° 188, note G. Eckert, Dr. adm., 2001, comm. n° 212, note D. Piveteau.

¹¹ Concl. Fratacci sur CE 10 mai 1996, Fédération Nationale des travaux publics et Fédération Nationale du bâtiment, n° 159979 : Lebon 1996, p. 164 ; CJEG, décembre 1996, p. 427

¹² PEYRICAL(J.M), Les marchés publics, instrument politique ?, [en ligne],<https://www.lesechos.fr/2015/04/les-marches-publics-instrument-politique-244669>

sont favorables ou à les empêcher¹³.

La mise en place de meilleures pratiques en matière de gestion publique peut jouer un rôle crucial pour aider les communes à réaliser les objectifs d'un développement inclusif dans lequel les administrés sentent leurs préoccupations au cœur du débat politique. L'empreinte des dépenses publiques liées aux marchés publics qui est de l'ordre de 15% du PIB, permet de considérer ces derniers comme un puissant moteur de développement dans les collectivités territoriales décentralisées. De ce fait, les projets auxquels l'exécutif local décide de consacrer ces fonds, ainsi que les entreprises auprès desquelles ces sommes sont dépensées sont déterminants. Plutôt que d'être neutres, ces dépenses auront toutes sortes d'incidences positives ou négatives car elles touchent plusieurs aspects du développement et font ainsi des marchés publics une partie intégrante du développement à la base, enjeu par essence de la décentralisation. L'importance des marchés publics dans le processus de développement des communes n'est plus à démontrer. C'est donc à juste titre que les politiciens locaux et les lobbies qui naissent autour d'eux dès leur ascension au pouvoir semblent s'accaparer ou influencer le processus de planification et de passation des marchés publics. Les effets de la présence des lobbies autour des décideurs locaux est perceptible à double titre. Premièrement, les changements de Conseils communaux au lendemain des élections, semblent s'accompagner d'un renouvellement des opérateurs économiques intervenant dans les marchés publics. Deuxièmement, les services, fournitures et travaux à réaliser semblent plus orientés à l'endroit des localités ayant réalisé un bon score pour le parti issu vainqueur des élections communales. De toute évidence, la démographie semble ne pas être un facteur déterminant. Ces pratiques contraires à l'idée de neutralité de la commande publique ne participent pas à, une gestion saine et efficiente des marchés publics qu'impose les principes fondamentaux de la commande publique¹⁴. A cette méconnaissance s'ajoute le mépris d'une planification tenant compte des données d'état civil et du besoin des administrés.

B- L'iniquité du développement local

L'un des défis du processus de décentralisation est la promotion du développement local. Ceci passe par la mobilisation des ressources aussi bien endogènes qu'exogènes. Pour organiser cette dernière, le Bénin s'est doté en 2008 de deux instruments majeurs que sont le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)¹⁵ et la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)¹⁶. Les transferts effectués au profit des Communes en matière d'investissement ont toujours permis la mise en œuvre des plans annuels de passation des marchés. De la comparaison des montants transférés¹⁷ de 2003 à 2016, l'on constate une croissance moyenne des dotations. Les marchés publics sont alors d'un enjeu important pour

¹³ Voir sur www.toupie.org

¹⁴ Voir art.7 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des Marchés publics en République du Bénin

¹⁵ Voir Décret n°2008-276 du 19 portant création du FADeC

¹⁶ Voir Décret n°2008-274 DU 19 MAI 2008 portant création, attribution ,organisation et fonctionnement de la CONAFIL

¹⁷ La Commission Nationale des Finances Locales du Bénin indique dans un document intitulé « Les finances locales du Bénin » datant de 2016 que le montant global de transfert d'investissement FADeC réparti aux communes a connu des variations importantes les dernières années : il baisse de 9% en 2016 à 27,03 milliards (après +88% en 2013, -8% en 2014 et +23% en 2015) et ce montant est supérieur de 6% à l'ensemble des recettes d'investissement 2016 des communes.

les élus locaux désormais responsable du développement des infrastructures communautaires de base. S'il n'a de doute aujourd'hui que toute stratégie efficace de réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Développement Durable doit notamment reposer sur l'amélioration des infrastructures¹⁸ de base et de l'accès au service public, une répartition des infrastructures qui ne tienne compte de l'état de la population peut participer à un anéantissement de la démocratie participative(1) et la promotion d'un développement social localisé(2)

1- L'anéantissement de la démocratie participative

Initier la démocratie participative au sein de la commune fait sens avec l'envie des citoyens de participer au débat public. Le maire, élu de proximité doit veiller à répondre aux attentes des populations qui sont longtemps aller croissantes. Le renforcement du lien entre l'exécutif communal et les habitants peut participer à la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques locales. Le sondage des citoyens permettra d'enregistrer les préférences des communautés en termes de besoin en travaux, fournitures ou services. Dans ce sens, la démocratie participative peut paraître une opportunité de changement. Mais dans un contexte dominé par des enjeux politiques, la récompense des acteurs politiques et l'apparition des groupes de pression semblent ne pas permettre la prise en compte des aspirations des administrés en termes de besoin à satisfaire par les marchés publics. Si les élus locaux sont contraints du fait de la loi¹⁹ lors des redditions des comptes à recenser les besoins des populations, les hypothèses d'une prise en compte très partielle des besoins exprimés par les populations dans les arrondissements hostiles à l'exécutif semblent à travers les chiffres²⁰ exploités nous donner raison. Dans la commune de Sinendé, les résultats des élections communales de 2015 montrent un faible score du parti duquel est issu le maire dans les arrondissements de Sèkèrè et de Fô Bouré. L'analyse du plan de passation des marchés publics durant le mandat du maire fait constater une explosion des prévisions en investissement dans le fief électoral du maire. Le même constat se fait dans les arrondissements de.....dans les communes de..... Cette discrimination n'est pas de nature à encourager la participation aux séances de reddition de compte, lieu par excellence d'échange avec les mandants communaux. De toute évidence, les besoins exprimés par les populations ne seront planifiés du fait de leur opposition.

2- La promotion d'un développement social localisé

La décentralisation s'est faite accompagnée au Bénin, d'un transfert progressif des compétences et des ressources de l'Etat vers les collectivités locales, autonomes, censées être plus à même de connaître les besoins des populations et de les satisfaire. Ces ressources transférées sont destinées à assurer un développement local inclusif. C'est d'ailleurs la raison des consultations qu'entreprennent les élus locaux afin de recenser les besoins des populations, desquelles la décentralisation les a rapprochées. François RANGEON, définit le développement local comme « *un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire, à partir de la mobilisation et de la coordination de ses*

¹⁸ Voir ODD 9

¹⁹ Voir la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin

²⁰ Voir les tableaux en annexe

ressources et de ses énergies »²¹. Cette définition traduit la participation et le bénéfice de toutes les couches au développement. Toutefois, des disparités territoriales subsistent, voire se creusent en matière d'investissement entre les unités administratives locales sans être en adéquation avec la démographie²². Il est vrai que l'enjeu du développement n'est pas que quantitatif, mais on ne saurait parler de qualité sans la quantité. La répartition disproportionnelle des investissements liés aux marchés publics dans les arrondissements, villages et quartiers fait constater un paradoxe dans la volonté de promouvoir un développement local équitable. Des localités se voient attribuer une part conséquente du budget de la commune sur la durée d'un mandat sans tenir compte des indicateurs en termes de structure de la population, et des besoins prioritaires de la commune. Si l'accès aux services est un facteur de développement local²³, le vivre ensemble²⁴ apparaît un enjeu clé du développement durable, donc de l'équité sociale. Les communes du Borgou ont presque toutes affirmé dans leurs plans de développement communaux, leur attachement à un développement durable. Mais dans la réalité, il se constate un développement construit de manière ciblée autour de certaines localités identifiées par leur proximité de l'exécutif communal, des groupes de pression politique ou à travers leur vote massif pour le parti du maire.

II- UN INSTRUMENT DE BONNE GOUVERNANCE

Les dépenses d'investissement des communes du Bénin ont beaucoup progressé entre 2008 et 2015. Elles ont été multipliées par 3,3 sur cette période, atteignant 32,22 milliards en 2015²⁵. Dans le département du Borgou, la Commission Nationale des Finances Locales indique un montant des dépenses d'investissement atteignant 4000 millions en 2016²⁶. Ces montants présentent l'intérêt de s'interroger sur le cycle de gestion des marchés publics dans les communes du Borgou. « *La gouvernance des marchés publics peut être comprise comme la manière dont les marchés publics sont conduits et harmonisés afin de servir l'intérêt général* »²⁷. Autrement dit, elle désigne la manière dont les autorités publiques mettent en œuvre les règles de passation des marchés publics afin de satisfaire l'intérêt général. Dans la recherche de la satisfaction de l'intérêt général, l'état civil apparaît comme un outil d'aide à la planification (1) pour une meilleure valorisation de l'équité sociale(2).

²¹ RANGEON(F.), Introduction in CURAPP, *Le financement du développement local*, Paris, PUF, 1995, p.5

²² Sèkèrè, deuxième arrondissement le plus peuplé de la commune de Sinendé est classé dernier en matière de prévision d'investissement de 2015 à 2022

²³ MAGALI(T.) « L'accès aux services comme facteur de développement local ? », *Pour*, vol. 208, no. 1, 2011, pp. 91-94.

²⁴ Le Congrès mondial du Conseil International pour les Initiatives Ecologiques Locales(ICLEI), qui a eu lieu du 19 au 22 juin 2018 à Montréal, a été l'occasion d'aborder le Vivre ensemble comme un enjeu clé du développement durable. Le Bénin y était représenté par Monsieur Emmanuel ZOSSOU, maire de la ville de Porto Novo.

²⁵ Voir les communes du Bénin en chiffres de la CONAFIL édité en 2016

²⁶ Ibid.

²⁷ ADONON(P.C.), *La gouvernance des marchés publics au Bénin, au Niger et au Sénégal*, Thèse de doctorat de l'Université d'Abomey Calavi, 2020, p.27.

A- Un outil d'aide à la planification

Dans un style laconique, Jean RACINE²⁸ disait : « *qui veut voyager loin, ménage sa monture* ». Ce propos dénote de la « *nécessité d'établir une ligne de conduite précise préalable...* »²⁹ à toute activité dont l'importance ne prête à aucun doute. Cette définition préalable qui s'entend la planification, s'applique dans le domaine de marchés publics et l'utilisation des données de l'état civil facilite le recensement des besoins(1) à satisfaire immédiatement et la programmation(2) de ceux lointain en tenant compte de l'évolution de la population.

1- Le rôle de l'état civil dans le recensement des besoins

De tout temps, l'homme a essayé d'imaginer son futur³⁰ à travers des exercices préparatoires à l'action ou à la non action. La planification des marchés publics répond à une logique similaire, anticiper et préparer les actions à entreprendre dans le futur. A l'instar de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public le Code des marchés publics béninois ne donne pas une définition de la planification mais fait de l'élaboration des plans³¹ de passation, leur soumission aux organes de contrôle une obligation assortie de délai³². On peut alors se permettre de dire que la planification des marchés publics est l'organisation selon un plan des projets de marchés d'une autorité contractante avec mention des modes de passation, le montant prévisionnel, la source de financement et le calendrier relatif à la publication et à l'exécution des contrats. Ce procédé volontariste permet aux pouvoirs politiques locaux de se fixer des objectifs en déterminant les moyens et ressources nécessaires pour atteindre ceux-ci dans le temps. L'enjeu du développement local impose aux élus, l'adoption d'une politique arrimée sur les grandes orientations nationales. De ce fait, les communes élaborent et adoptent le Plan du Développement Communal dont la mise en œuvre se fait annuellement à travers le Plan Annuel d'Investissement. Cette logique traduit l'existence de la planification dans tous les secteurs de la vie communale. Toutefois, il faut constater que, malgré la marge de manœuvre dont dispose les élus locaux, les Plans Prévisionnels de passation des marchés publics ne sont souvent pas élaborés en fonction des données d'état civil malgré la richesse de leur statistique et leur très grande similitude avec les principes qui gouvernent la planification des marchés publics. En effet, le caractère d'annualité, identifiant³³ de la planification des marchés publics cadre bien avec celui de la présentation des données d'état civil qui sont exprimées en terme d'annualité. C'est donc des données qui renseignent sur les faits et événements communaux en une année. De ce fait, l'état civil apparaît un vivier d'informations nécessaires pour une bonne détermination des besoins à satisfaire. La précision requise pour la détermination des besoins telle que définie à

²⁸ RACINE (J.), « Les Plaideurs », Paris, Livre de Poche, 1997.

²⁹ TARAMA (W.), PODA (M.), « La planification des marchés publics et des délégations de service public », in <https://revuejuris.net> du/2020/03/27, consulté le 17 février 2022 à 01h16

³⁰ THIETART (R.A.), Le management, Paris, PUF, 2017

³¹ Voir article 24 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics en République du Bénin

³² Les autorités contractantes sont tenues dans un délai de 10 jour calendaire à compter de l'approbation de leur budget d'élaborer et soumettre leur PPM à la Cellule de contrôle des marchés publics pour validation

³³ *Ibid.*

l'article 23³⁴ du Code des marchés publics peut être apportée par les données statistiques de l'état civil. En effet, des informations relatives au taux de natalité peuvent servir à la planification des marchés de travaux de construction ou d'extension de maternités et de pédiatrie. Ces mêmes statistiques seront utiles pour décider de l'équipement et du personnel infirmier nécessaire à assurer à la population un bien être en matière de santé. Dans le même sillage, la maîtrise du nombre d'habitant par unité administrative locale et le taux d'accroissement de la population peuvent permettre la satisfaction du besoin en alimentations en eau potable, ce dernier s'estimant en termes de volume par habitant. Il en est de même pour la construction des centres de loisirs, des routes. Dans le domaine de l'éducation, tous les besoins à satisfaire par les communes sont exprimés grâce aux statistiques de l'état civil. Il en est ainsi de la construction des écoles, de la détermination du nombre d'enseignant, des livrables pour les cantines scolaires. Dans un autre registre, le nombre d'unité de police municipale et leur effectif à réclamer de l'Etat sont fonction de la population. En définitive, on s'aperçoit que le fonctionnement de tous les secteurs de la vie communale utilise les données de l'état civil.

2- La programmation fonctionnelle des marchés publics

Le plan de développement communal, expression des priorités de la commune, constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le Conseil communal. Dans ce programme quinquennal, les actions à entreprendre dans tous les secteurs de la vie communale y figurent : qu'il s'agisse du développement de l'agriculture, du tourisme, l'économie, la santé, l'éducation, l'eau potable, du développement des infrastructures. Cette compétence d'élaboration des documents de planification qui tire son fondement de la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin³⁵. Dans le département du Borgou, l'avènement des Plans de développement communaux agricole, traduit la possibilité pour les communes de faire des planifications sectorielles pour mettre le développement local à l'abri du choix hasardeux des politiciens locaux. De ce fait, Il ne serait donc pas superflu d'envisager l'élaboration d'un programme fonctionnel des marchés publics. D'ailleurs, aux termes de l'article 33 de la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin, « *La commune initie les actes liés aux travaux d'aménagement des infrastructures et d'équipements qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et à leur entretien(...)* »³⁶. En réalité, Le programme fonctionnel est un document de planification à moyen terme en cohérence avec le plan de développement communal dans lequel l'autorité contractante décrit en termes pratiques ses attentes et les résultats qu'il veut atteindre en fonction des besoins actuels, la structure et du taux d'accroissement de la population. Les besoins des

³⁴ La nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Les marchés publics conclus par l'autorité contractante doivent avoir pour objet exclusif de répondre à ces besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

³⁵ Voir art.30 de la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin

³⁶ Voir art.33 de la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin

communes peuvent être exprimés de manière fonctionnelle, mettant en évidence les fonctions de service et les fonctions techniques. Autrement dit, l'élaboration d'un programme fonctionnel des marchés publics communaux appelle à définir les besoins projetés en se demandant à quoi vont-ils servir dans un futur proche et comment les utiliser. Il permet d'ordonner, hiérarchiser et de quantifier les performances attendues en matière de travaux, fournitures et services. En le rendant intangible pendant sa durée, le programme fonctionnel des marchés publics aura pour avantage de contraindre les autorités à élaborer les plans annuels de passation des marchés publics conformément aux orientations définies.

B- Un moyen de valorisation de l'équité social

La procédure d'appel d'offres peut être utilisée par les élus locaux non seulement pour acheter ceux dont ils ont besoin, mais aussi pour réaliser leur objectif de développement économique et social des administrés conformément au Code de l'administration territoriale. Dans cet élan, les communes dans l'élaboration de leurs documents de planification des marchés publics doivent tenir compte des disparités sociales (1) entre les localités de sorte à mettre en œuvre la fonction sociale des marchés publics(2).

1- La prise en compte des disparités sociales

La réduction des inégalités sociales est une préoccupation des acteurs du droit international. L'Organisation des Nations Unies, à la suite des OMD fait de la réduction des inégalités une préoccupation en érigeant celles-ci au rang d'objectif du développement durable³⁷. Au niveau de l'Etat, la Constitution béninoise en interdisant toute forme de discrimination, garantit l'égalité³⁸ en droit entre tous les citoyens. A ce titre, l'inégalité apparaît comme une atteinte à l'égalité, une rupture d'égalité³⁹. Au plan social, les inégalités sont des différences entre individus ou groupes sociaux portant sur des avantages ou des désavantages dans l'accès à des ressources socialement valorisées⁴⁰. L'existence des inégalités sociales amènent à se poser de nombreuses questions qui sont autant d'enjeux. Dans un contexte de décentralisation où l'on promeut le développement local, une discrimination dans la répartition des infrastructures de base est-elle acceptable ? Doit-on privilégier des localités au détriment d'autres ?, La répartition subjective des infrastructures socio communautaires, garantie-t-elle un accès équitable aux services de base ? Face à ces interrogations, les élus locaux doivent réfléchir à trouver comment agir plus concrètement. L'une des solutions à leur portée est d'envisager la planification des marchés publics en tenant compte de la démographie, les distances qui séparent les infrastructures des habitations. L'état de la répartition géographique des infrastructures, objet des marchés publics indique dans un premier temps une forte concentration des investissements dans les arrondissements desquels sont originaires les maires, ensuite, ceux où son parti politique réalise de meilleurs scores à l'occasion des consultations électorales. Ce mode de gestion ne permettant pas de bâtir des sociétés inclusives du fait des discriminations, les décideurs locaux doivent identifier les besoins selon la structure de la population et fournir des services adaptés.

³⁷ Voir ODD N° 10

³⁸ Voir art.26 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n° 2019-040 du 07 novembre 2019

³⁹ CORNU (G.), Vocabulaire juridique, Paris, PUF, 12^e éd., 2016

⁴⁰ <https://ses.webclass.fr/notions/inegalites-sociales/>

2- La vocation sociale des marchés publics

Les marchés publics à l'origine n'avaient pour objet que la satisfaction des besoins de la personne publique en termes de travaux, fournitures et services. Dans cette perspective le législateur communautaire a fait de la satisfaction du besoin de l'autorité contractante, l'objet même du marché public ou la délégation de service public, qu'ils soient passés par la procédure formalisée, celle adaptée ou encore par toute procédure de négociation par entente directe⁴¹. Cet esprit général de la satisfaction du besoin a été repris par le législateur béninois. L'article 23 du Code des marchés publics évoque que « *la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Les marchés publics conclus par l'autorité contractante doivent avoir pour objet exclusif de répondre à ces besoins...* »⁴². Cette conception des marchés publics comme intrinsèquement neutre⁴³ a évolué à « *l'ère de la concurrence comme politique publique et de l'économie mondialisée (...)* »⁴⁴. Préfaçant l'ouvrage Achat public et économie des territoires, du professeur Laurent RICHER et de Guillaume CANTILLON, le ministre français de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Nicolas HULOT insistait sur le fait que « l'argent public est une ressource rare. Et pour revenir au sens premier de l'économie, il convient de l'utiliser à bon escient ». A la suite de l'arrêt « Beentjes »⁴⁵ de 1998 considéré comme fondateur de l'exigence des considérations sociales dans la commande publique, le législateur béninois, a érigé le développement durable⁴⁶ comme objectif lors de la détermination du besoin. De ce fait, la dimension sociale des marchés publics apparaît comme une réponse des autorités contractantes, notamment les élus locaux à certaines inégalités sociales. L'achat public se mettrait alors au service de l'inclusion sociale. Pour faciliter l'atteinte de cet objectif, les communes pourront entre autres recourir au localisme des marchés publics. Si toute considération de localisme⁴⁷ dans les marchés publics est totalement illégale, donc interdite en raison des obligations d'ouverture à la concurrence, il pourrait contribuer au maintien du tissu économique local. A travers la pratique de la territorialisation de l'exécution des marchés publics, les élus locaux en s'interdisant toutes pratiques fondées sur la discrimination des opérateurs économiques, peuvent favoriser l'insertion des publics en difficulté en définissant préalablement dans les documents de consultation la proportion de la main d'œuvre locale à recruter. cette pratique prévue par le droit communautaire

⁴¹ Voir art. 44 de la Directive n° 04/2005/CM/UEMOA

⁴² Voir art. 23 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics du Bénin

⁴³ LEBIED(J.), « Le marché public sous couvert d'éthique : le mirage des clauses sociales », (dir) MULLER(E.), La commande publique, un levier de l'action publique ?, Paris, Dalloz, 2018, p.43.

⁴⁴ IDOUX (P.), Les considérations sociales et environnementales : RFDA 2016, p.260 : « Dans un contexte de crise économique de délitement du lien social et de prise de conscience de l'importance des questions environnementales comme de l'urgence de les intégrer dans l'ensemble des politiques publiques, prendre en considération les enjeux sociaux et environnementaux des contrats publics semble à la fois naturel et inévitable »

⁴⁵ CJUE, Cour, 4 mai 1988, *Beentjes*, C-31/87; Numéro(s) : C-31/87; Conclusions de l'avocat général Darmon présentées le 4 mai 1988.

⁴⁶ Voir art.23 de la loi n°2020-26 DU 29 SEPTEMBRE 2020 PORTANT Code des marchés publics en République du Bénin

⁴⁷ MICHON (J.), « Un certain localisme dans la commande publique peut être légal », [en ligne], [consulté le 28 janvier 2023], <https://www.lagazettedescommunes.com/705960/un-certain-localisme-dans-la-commande-publique-peut-etre-legal/>

et transposée dans le Code des marchés publics du Bénin peut être favorisée par les données d'état civil qui permettront à l'autorité contractante de disposer des informations relatives à l'effectif des sans-emplois, la composition de la population et sa répartition en tenant compte des âges et du sexe. Mieux, par une meilleure planification et une équité dans l'exécution des marchés publics qui prennent en compte les localités au regard de leur démographie, leur besoin en travaux, fournitures et services, l'on parvient à assurer progressivement l'épanouissement des populations par la proximité et la qualité des services publics de base (infrastructures abritant les écoles, les centres de santé, l'adduction en eau, les piste...).

CONCLUSION

Les faits marquants⁴⁸ l'état civil dans les communes ont permis de renforcer le dispositif de collecte des données. L'analyse combinée des plans de passation des marchés publics avec l'effectif de la population dans les arrondissements, le score du parti ayant remporté les élections locales permet d'affirmer que l'état civil n'est pas considéré comme un facteur déterminant par les élus locaux dans la planification des marchés publics. Pourtant, nombreux sont les besoins qui augmentent en fonction de la croissance démographique. D'ailleurs, si les élus locaux ont plusieurs fois à travers des plaidoyers réclamer la mise à disposition par l'Etat aux communes de 15%⁴⁹ de son budget afin de mieux financer le développement local, c'est sans doute parce que les besoins à satisfaire augmentent. L'évidence d'une corrélation entre besoins et démographie n'est pas à démontrer. Face au constat de la non utilisation de l'état civil dans la planification des investissements communaux par les élus locaux, la programmation fonctionnelle des marchés publics arrimée au plan de développement communal paraît un des moyens pour corriger les disparités sociales constatées dans la répartition et la réalisation des infrastructures communautaires de base. Si depuis l'avènement de la décentralisation au Bénin, la référence au développement local tend à s'imposer dans le discours politique et économique, son effectivité nécessite une planification qui tienne compte des besoins communautaires dans toutes ses composantes. L'état de l'état civil dans les communes révèle l'existence des statistiques pouvant permettre une meilleure planification des investissements communaux en conformité avec le Code de l'administration territoriale. A cette base de données quantitative et qualitative est souvent complétée des études sectorielles réalisées par des ministères dans les domaines de la santé, de l'enseignement primaire, de l'agriculture... Les élus locaux devraient résolument tourner la page de la politique politicienne et se consacrer au développement de leur localité.

⁴⁸ Le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 3) entre 2002 et 2004, le Recensement à Vocation Etat Civil (RAVEC) en 2006, le Recensement Electoral National Approfondi (RENA) en 2009, le quatrième recensement général de la population (RGPH4) en 2013 et l'avènement de l'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP) créée en 2017 peuvent être énumérés.

⁴⁹ Voir le site de l'association des communes du Bénin à l'adresse <https://www.ancb.bj/index.php/k2-listing/item/662-l-ancb-apprecie-le-vote-du-code-des-collectivites-locales-et-dresse-des-doleances-pour-une-fiscalite-adaptee-aux-exigences-de-la-decentralisation.html>

⁴⁹ MELKA(P.), HUGO(V.), *un combat pour les opprimés : étude de son évolution politique*, La Compagnie Littéraire, 2008.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

1. ADONON Pierre-Claver, La gouvernance des marchés publics au Bénin, au Niger et au Sénégal, Thèse de doctorat de l'Université d'Abomey Calavi, 2020, 573 p.
2. BRACONNIER Stéphane, 2017, *Précis du droit de la commande publique*, 5ème édition., Paris, Le Moniteur, 647 p.
3. CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e .éd. 2016, 2300p.
4. IDOUX Pascal, Les considérations sociales et environnementales : RFDA 2016, p.260
5. LAJOYE Christophe, *Droit des marchés publics*, Paris, Gualino, 2012, 482 p.
6. LANGLEY Philip, MONDJANAGNI Alfred , FADE Boniface , Jean Eudes GBEDO, ADAMOU Zourkaïnény , ALIDOU Moussiliou , Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation », Institut Royal des Tropiques (KIT) - Amsterdam, Série Décentralisation et gouvernance locale, en ligne https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/877_Bull-371-light-version.pdf
7. LEBIED Joachim « Le marché public sous couvert d'éthique : le mirage des clauses sociales », (dir) COQ Véronique, Paris, LexisNexis, 2020, 174p
8. LINDITCH Florian, 2016, *Le droit des marchés publics*, 7^e édition., Paris, Dalloz. 150 p.
9. MICHON Jérôme, « Un certain localisme dans la commande publique peut être légal , <https://www.lagazettedescommunes.com/705960/un-certain-localisme-dans-la-commande-publique-peut-etre-legal/>
10. MULLER Etienne, La commande publique, un levier de l'action publique ? , Paris, Dalloz, 2018, 228 p.
11. PEYRICAL Jean Marc, Les marchés publics ,instrument politique ?, en ligne <https://www.lesechos.fr/2015/04/les-marches-publics-instrument-politique-244669>
12. RACINE Jean , *Les Plaideurs* , Paris, Livre de Poche, 1997, 96 p.
13. RANGEON(F.), Introduction in CURAPP, *Le financement du développement local*, Paris, PUF, 1995, 208p.
14. SCHIESSER Philippe, CANTILLON Guillaume, 2007, *L'Achat public durable*, Paris, Le Moniteur, 264 p.
15. TARAMA W.G. Vitalien, PODA M. Nanviel « La planification des marchés publics et des délégations de service public », en ligne <https://revuejuris.net>
16. THIETART Raymond Alain, *Le management*, Paris, PUF, 2017, 128p.

II- TEXTES DE LOI ET JURISPRUDENCE

1. Constitution béninoise du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n°2019-04 du 07 novembre 2019
2. Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics en République du Bénin
3. Loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin
4. CJUE, Cour, 4 mai 1988, *Beentjes*, C-31/87; Numéro(s) : C-31/87; Conclusions de l'avocat général Darmon présentées le 4 mai 1988.

Tableaux indiquant les montants prévisionnels planifiés des marchés publics, l'effectif de la population par arrondissement. Les éléments d'analyse ont été pris des plans de passation de dernière génération des communes. Les effectifs de populations sont ceux du quatrième recensement général de la population de 2014.

Commune de Ndali

Arrondissement	Montants prévisionnels des investissements en matière de marchés publics de 2015 à 2022 en millions de francs								Effectif de la population	Rang en matière de prévision d'investissement sur la période	Rang en matière d'effectif de la population
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022			
N'dali	175	96	136	153	141	76	106	162	23 264	2 ^{ème}	3 ^{ème}
Bori	9	23	26	72	56	87	215	66	28 072	4 ^{ème}	2 ^{ème}
Ouénou	72	111	115	62	55	46	51	71	22 291	3 ^{ème}	4 ^{ème}
Sirarou	206	348	152	62	100	82	138	17	28 365	1 ^{er}	1 ^{er}
Gbégourou	11	60	30	24	34	18	65	7	11 612	5 ^{ème}	5 ^{ème}

ANNEXES

Commune de Sinendé

Arrondissement	Montants prévisionnels des investissements en matière de marchés publics de 2015 à 2022 en millions de francs								Effectif de la population	Rang en matière d'investissement sur la période	Rang en matière d'effectif de la population
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022			
Sinendé	413	448	821	184	304	335	287	155	35 267	1 ^{er}	1 ^{er}
Sèkèrè	5	36	113	161.6	140	123.5	81.4	84.04	23 493	4 ^{ème}	2 ^{ème}
Sikki	229.8	14	53	165.67	74.28	78.78	94.19	44.06	17 644	3 ^{ème}	3 ^{ème}
Fô Bouré	215	105	135	147	54.42	133.62	71.77	91.52	15268	2 ^{ème}	4 ^{ème}

Commune de Nikki

Arrondissement	Montants prévisionnels des investissements en matière de marchés publics de 2015 à 2022 en millions de francs								Effectif de la population	Rang en matière de prévision d'investissement sur la période	Rang en matière d'effectif de la population
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022			
Gnonkourakali	46	21	66	29	47	91	10	0	13 825	5	5
Nikki	290	272	358	207	348	87	18	139	66 109	1	1
Ouénou	106	153	134	43	23	10	0	0	17 154	3	3
Sérékali	25	14	14	0	133	224	132	0	15 804	2	4
Suya	20	48	41	0	30	59	0	68	7 807	6	7
Tasso	26	0	17	30	0	0	6	0	17 883	7	2
Biro	22	65	82	64	27	56	25	68	12 650	4	6

La Place de l'état civil dans le Processus de Développement Economique et Social en Guinée : Essai de bilan, Dr Abdourahamane DIALLO, Expert guinéen

(15mn) Abdourahamane DIALLO⁵⁰

Sujet. « La place de l'état civil dans le processus de développement économique et social en Guinée. Une approche juridique pour des perspectives économiques »⁵¹.

La République de Guinée est un Etat de l'Afrique de l'Ouest francophone qui s'étend sur une superficie de 245 857 km². Elle est entourée de 6 pays limitrophes avec une ouverture maritime sur l'océan atlantique (environ 300 km de côtes). Elle comprend 4 régions naturelles et 8 régions administratives. Elle est arrosée par un beau climat de Mousson, parfois alterné par l'harmattan moins sévère qui souffle entre les montagnes du Fouta Djallon, les plaines de la Savane, les forêts de Sud et l'Océan de la base Côte. Les ressources du sol et du sous-sol ne manquent pas, avec une multiplicité ethnique, linguistique et culturelle⁵².

L'état civil et la planification occupent une place importante dans la vie d'un Etat. L'état civil est défini par Raymond Guillien et Jean Vincent, comme la « situation de la personne en droit privé, spécialement dans les rapports familiaux, telle qu'elle résulte des éléments pris en considération par le droit en vue de lui accorder des prérogatives juridiques »⁵³. Il comprend les actes de naissance, les actes du mariage et les actes de décès. La maîtrise de ces éléments constitue l'un des leviers de développement de tous les pays. On ne peut espérer au développement sans connaître, avec plus d'exactitude près, combien de personnes naissent, se marient ou décèdent sur le territoire.

Pour Gérard CORNU, cité par Général Siaka Toumani SANGARE, l'état civil est « l'ensemble des qualités inhérentes à la personne que la loi civile prend en considération pour y attacher des effets ». Entre autres, on peut citer la naissance, le décès, le mariage, la nationalité, le sexe, les qualités d'époux, d'enfant adoptif et de neuf). Bref, les principaux éléments d'identification de la personne physique qui la différencient des autres.

Les processus de développement de l'Etat passent par la planification qui, est une activité de réflexion prospective sur les orientations stratégiques de l'Etat dans certains domaines, comme économique et social. Elle peut être biennale, triennale, quinquennale voir septennale ou décennale.

Indépendante depuis le 02 octobre 1958, à la suite du referendum historique du 28 septembre de la même année, La République de Guinée a connu trois (3) régimes politiques légalement établis et trois (3) transitions politiques. Le premier régime date de 1958 à 1984, le deuxième de 1993 à 2008 et le troisième de 2010 à 2021. La première transition militaire date de 1984 à 1993, la deuxième de 2008 à 2010 et la dernière a commencé le 05 septembre 2021 et est toujours en cours⁵⁴.

Dans son existence, la République de Guinée a déjà effectué trois programmes

⁵⁰ Docteur en droit public de l'université Cheikh Anta DIOP de Dakar, Enseignant-chercheur et Directeur de programme Droit public à Université Général Lansana CONTE de Sonfonia-Conakry (UGLC-S.C) En République de Guinée.

⁵¹ Ce texte a fait l'objet de notre communication lors du 2^{ème} Colloque international de Bouaké sur l'Etat civil et la sécurité nationale du 17 au 18 février 2022 tenu à l'Université Alassane Ouattara de Bouaké.

⁵² Institut National de la Statistique, République de Guinée, *Annuaire Statistique 2018*, Janvier 2019, p. 27.

⁵³ RAYMOND Guillien et VINCENT Jean (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 17^{ème} édition 2010, p.311.

⁵⁴ Institut National de la Statistique, op. cit., p. 57.

de recensement général de la population et de l'habitat et un quatrième est en perspective. Le Premier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH-1) a eu lieu en 1983, le deuxième (RGPH-2), en 1996 le troisième et dernier (RGPH-3) en 2014. Ces trois opérations ont donné respectivement des chiffres de 4 660 582 habitants⁵⁵, 7 090 844 habitants⁵⁶ et 12 559 623 habitants, soit une croissance moyenne de 2,84% par an⁵⁷.

Durant la période de 2011 à 2021, la République de Guinée a effectué trois (3) planifications générales : Plan quinquennal de 2011- 2016⁵⁸, le Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) de 2016-2020⁵⁹ et le Programme Guinée émergente horizon 2040⁶⁰. Mais jusqu'à présent, elle n'arrive toujours pas à atteindre son objectif de développement économique et social, ce, malgré ses immenses richesses naturelles. Ce paradoxe amène à jeter un regard sur le traitement que la Guinée accorde à ses données d'état civil dans son processus de développement.

Autrement dit, quel est le degré de prise en compte des données d'état civil dans le processus de développement en République de Guinée ?

Les recherches sur cette interrogation permettent de se rendre compte que les données d'état civil et le développement sont deux concepts insuffisamment conciliés en Guinée (I). Cette situation commande une nécessaire mise en cohérence de l'état civil et des objectifs de développement (II).

I- LES DONNEES D'ETAT CIVIL ET LE DEVELOPPEMENT : DEUX CONCEPTS INSUFFISAMMENT CONCILIES EN GUINEE

Malgré l'exigence faite par l'Etat guinéen, en matière de déclaration des données d'état civil (A), force est de constater que cette question reste banalisée dans la pratique (B).

A- l'exigence de la déclaration des données d'état civil en Guinée

La République de Guinée a longtemps reconnu la nécessité d'établir les faits de l'état civil. Elle a adhéré à la plupart des conventions internationales relatives à la question de l'état civil, adopté de nombreux textes juridiques au plan national et créé des institutions à cet effet.

De nombreuses dispositions pertinentes en la matière sur le plan international. D'abord, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Malgré son caractère non contraignant, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies est un texte d'une importance capitale et symbolique dans l'histoire des droits de l'homme dans le monde. Ce texte reconnaît, depuis 1948, que chaque personne a la reconnaissance sa personnalité juridique, d'une nationalité et que tous les enfants ont les mêmes droits⁶¹. Tout comme le droit au

⁵⁵ République de Guinée, *Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH1) de 1983*, Décembre 1989.

⁵⁶ République de Guinée, *Recensement General de la Population et de l'Habitation (RGPH2) de 1996*, 2000.

⁵⁷ République de Guinée, *Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3) de 2014*, Décembre 2017.

⁵⁸ République de Guinée, *Plan quinquennal de développement socio- économique, 2011-2016*, Décembre 2011.

⁵⁹ République de Guinée, *Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020*, Condensé du document principal, Novembre 2017, p. 35.

⁶⁰ République de Guinée, *Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère*.

⁶¹ Nation Unies, *Déclaration universelle des Droits de l'Homme*, 1948, Articles 6, 15 et 25.

mariage n'est pas aussi oublié dans ce texte précurseur des droits de l'homme.

Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966 a, par la suite, clarifié que « Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom. Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité »⁶². La Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989 a aussi fait remarquer que « l'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et 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 »⁶³.

Sur le plan national, de nombreux textes peuvent être cités.

Le Code civil guinéen de 2019 dispose que : « les déclarations de naissance sont faites dans les 2 mois de l'accouchement et 3 mois si c'est hors du périmètre communal. La naissance de l'enfant est déclarée par le père ou la mère ou, à défaut, par les médecins, sages-femmes et par les personnes chez qui elle a accouché. Le défaut de déclaration de naissance dans les délais prévus à l'article 200 ci-dessus, par les personnes visées à l'article précédent est puni d'une amende civile de 100.000 à 500 000 fg. Toute personne qui aura trouvé un nouveau-né est tenue d'en faire la déclaration à l'officier l'état civil du lieu de découverte »⁶⁴. Le même code régit les déclarations de mariages et de décès en font des exigences à tout guinéen. Le Code de l'enfant guinéen aborde la question de naissance dans le même sens⁶⁵. Ce dispositif légal est complété par des textes réglementaires comme l'Arrêté conjoint du Ministère de l'Administration du Territoire et celui de la Justice fixant les Mécanismes d'Interopérabilité entre les systèmes de l'état civil en 2021. Cet acte a été précédé par un autre avec le Ministère de la santé deux ans avant.

La Guinée a aussi créé un Institut National de la Statistique qui travaille sur tous les secteurs de la vie sociale en République de Guinée.

La Guinée a eu à faire recours à de nombreuses planifications et à organiser des programmes de recensement général de la population et de l'habitat. Mais jusqu'à présent, elle n'a jamais pu mener une évaluation exhaustive de son système d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques fiables afin de s'octroyer des données exactes à cause de la banalisation des données d l'état civil.

B- La banalisation des données de l'état civil en Guinée

La mise en place des données d'état civil fiables n'est apparemment pas la préoccupation des habitants en République de Guinée⁶⁶. Malgré l'importance de ces données pour une bonne planification du développement d'un Etat, il faut reconnaître que la Guinée est loin de l'idéal en la manière⁶⁷.

Au-delà des déclarations d'intentions, la revue panoramique des renseignements montre que l'état civil occupe une place marginale dans le processus de développement en République de Guinée. Cette situation peut s'expliquer par plusieurs raisons. Parmi les principales difficultés de la mise en œuvre du Programme, nous constatons : l'analphabétisme très élevé, estimé à 65%,

⁶² Nation Unies, *Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques*, 16 décembre 1966, Article 24 para 2 et 3.

⁶³ Nation Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Article 7.

⁶⁴ République de Guinée, *Code civil*, 2019, Articles 200, 202, 203 et 205.

⁶⁵ République de Guinée, *Loi L/2019/0059/AN portant Code de l'enfant*, 2019.

⁶⁶ Cour des comptes de la Guinée, *Audit de l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) en République de Guinée*, p. 25.

⁶⁷ COLTE/CDE, *Rapport alternatif/complémentaire des ONG sur la convention relative aux droits de l'enfant (CDE) en Guinée élaboré par la COLTE/CDE au Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant*, p.11.

l'enclavement des localités par l'insuffisance ou le manque d'infrastructure de transport et de communication, l'influence de la coutume, de la culture et la tradition sur les mentalités, l'insuffisance des ressources humaines et financières, la non-maîtrise du système d'enregistrement des faits d'état civil et de statistique, notamment la technologie d'informatique et de communication, la non gratuité des acte de l'état civil et surtout certaine mauvaises politiques des autorités dans gestion de question.

Il faut alors renverser la tendance en prenant en compte les données d'état civil, comme outil de la planification, afin d'atteindre les objectifs de développement. Pour le faire, il faut tout d'abord mettre en place un système plus efficace et plus sécurité de recueillement des données d'état civil dont la maîtrise des permettra de connaitre les données démographiques fiables et dynamiques. D'où la nécessité de la mise en cohérence des données de l'état civil et des objectifs de développement.

II- LA NECESSAIRE MISE EN COHERENCE DE L'ETAT CIVIL ET DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

« L'identification des personnes dans une société organisée est à la base de l'évolution soci-politique, économique et culturelle »⁶⁸ Cette nécessité a des justifications (A) et la réalisation obéit à des modalités (B).

A- Les justifications de la nécessité

La planification est une boussole de développement économique et social dont les données de l'état civil constituent l'aiguille pour indiquer les orientations.

Les dimensions de la vie économique, politique et culturelles d'un pays ne peuvent être appréhendées sans la prise en compte de l'état civil à travers l'identification des personnes, la répartition des personnes sur le territoire et la répartition des ressources par catégories de personnes. La mise en place d'un système efficace d'enregistrement des données de l'état civil permet à l'Etat d'être informé sur les services sociaux de base, de cibler des localités et de mesurer des quantités des demandes sociales en fonction des besoins de la population. L'enregistrement des données de l'état civil est aussi un moyen efficace établir et faire respecter les droits de l'homme comme le droit à la nationalité, à la santé, à un environnement saint et au bien-être des citoyens⁶⁹. Même les processus électoraux sont inséparables de ces paramètres, car il est important de savoir qui doit voter et où⁷⁰. La faiblesse de l'enregistrement des faits d'état civil peut renforcer la pauvreté et la marginalisation. C'est donc un problème collectif de développement.

L'identification des personnes dans une société organisée est à la base de l'évolution, sociopolitique, économique et culturelle. Elle permet à l'Etat de faire une meilleure répartition de ses efforts et ressources en fonction de la densité de la population sur tout le territoire national. En 2018, la densité de la population sur le territoire guinéen était de 48 habitats par km². Les villes, comme la capitale

⁶⁸ SANGARE Siaka, « Etablissement d'un état civil et listes électorales fiables », In VETTOVAGLIO Jean-Pierre, DE GAUDUSSON Jean du Bois et autres (dir.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p.288.

⁶⁹ HCDH, *Appui du système des Nations Unies à la mise en œuvre des engagements de la Guinée en matière des droits de l'homme. Reconstruire en mieux*, Atelier, Conakry, du 16 au 17 juin 2021, 2.

⁷⁰ BLANCHET Jean-François, « Etat civil et fichier électoraux. Etat des lieux », RECEF, p. 4.

Conakry, étaient les plus agglomérations⁷¹. C'est pour pourquoi, au niveau africain, la mise en œuvre d'un programme d'amélioration accéléré des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement des statistiques de l'état ont été vivement encouragées⁷².

B- Les modalités de mise en cohérence

Pour réaliser cette ambition en matière d'évaluation exacte et sincère des données de l'état civil, il est nécessaire d'effectuer les campagnes de sensibilisation et d'enregistrement gratuit des faits d'état civil et de statistique, d'encourager et faciliter l'établissement des extraits de naissance biométriques pour la sécurisation des données. Il faut aussi mettre en place un système plus efficace de suivi et évaluation de l'enregistrement des faits d'état civil et de statistique en se fixant un cadre axé sur les résultats plus clairs. Les différentes autorités nationales doivent évaluer les aspects juridique, statistique et technologique de la question dans leurs pays respectifs et instaurer la question dans les programmes de formations à tous les niveaux⁷³.

Le développement de la collaboration entre les autorités nationales, communales, morales et religieuses peut s'avérer très efficace pour la correction des difficultés d'enregistrement des faits d'état civil. Surtout aussi le désenclavé différentes localités du pays.

En résumé, nous retenons deux principaux enseignements sur la situation guinéenne. L'Etat est conscient de la nécessité de régler le problème d'état (obligation de déclaration et l'instauration du système d'extrait de naissance biométrique), mais elle éprouve d'énormes difficultés pour relever ce défi. Ce qui fait que la plupart de ses politiques de développement sont vouées à l'échec.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE :

- APAI CRVS, *Accélérer une amélioration coordonnée de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil pour la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement en Afrique : examen des progrès accomplis et la voie à suivre*, Note conceptuelle, Quatrième conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, 4-8 décembre 2017, Nouakchott, 13 p.
- BLANCHET Jean-François, *Etat civil et fichier électoraux. Etat des lieux*, RECEF, 17 p.
- Guinée, *Code civil*, 5 octobre 2019, Titre V, article 180 à 238.
- Guinée, *Code de l'enfant*, 19 juin 2020.
- Guinée, Loi N° 2016/059/ AN Portant Code pénal, 2016.
- Haut-Commissaire aux droits de l'homme, *Renforcer les politiques et programmes en faveur de l'enregistrement universel des naissances et de l'établissement de statistiques de l'état civil*, Rapport, 1^{er} juillet 2016, 21 p.

⁷¹ Institut National de la Statistique, op. cit., p.27.

⁷² 1^{ère} Conférence des Ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, 2010 ; 2^{ème} Conférence des Ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, 2012 et 3^{ème} Conférence des Ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, 2015. Ces conférences sont devenues un forum permanent qui se réunit tous les deux (2) ans sous les auspices de la Commission de l'Union Africaine.

⁷³ SCHWID Aaron, FREDERES Ashley et al., *Système d'enregistrement des faits d'état civil et de l'établissement des statistiques de l'état civil (ESEC). Examen juridique et réglementaire, outils et méthodologie*, p. 6.

- Nations Unies, *Manuel de statistiques de l'état civil. Etude des pratiques nationales*, Volume II, Série F N° 35, 1985, 115 p.
- Fond Monétaire International, *Documents de développement économique- plan national de développement 2016-20 sur la guinée*, mars 2018, 40 p.
- HCDH, *Appui du système des Nations Unies à la mise en œuvre des engagements de la Guinée en matière des droits de l'homme. Reconstruire en mieux*, Atelier, Conakry, du 16 au 17 juin 2021, 5 p.
- Guinée, *Rapport national d'évaluation de la mise en œuvre du plan d'actions d'Istanbul 2011-2020*, 30 octobre 2019, 39 p.
- Coalition des ONGS de Protection et de Promotion des Droits de l'Enfant Luttant contre la Traite- COLTE/CDE, *Rapport alternatif/complémentaire des ONG sur la convention relative aux droits de l'enfant (CDE) en Guinée élaboré par la COLTE/CDE au Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant*, 30 p.
- Guinée, *Vision 2040 pour une Guinée émergente et prospère*, 68 p.
- Guinée, *Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020*.
- Guinée, *Plan National de Développement Economique*, Volume 1, Document principal, 23 février, 2017 156 p.
- Cour des comptes de la Guinée, *Audit de l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) en République de Guinée*, 38 p.

PARTIE 3. « ETAT CIVIL ET GOUVERNANCE »

- **UN PONT AUX ANES : L'UTILITE DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS LA BONNE TENUE DE L'ETAT CIVIL ET LES QUESTIONS DE SECURITE NATIONALE EN AFRIQUE NOIRE.** (Par Achille Magloire NGAH, PDH en Droit Public, Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II, Département de droit public comparé. Membre du CEDIC (Centre de recherche en Droit International Public et Communautaire-Université de Yaoundé II))
- **ETAT CIVIL ET SECURITE NATIONALE, SOCLE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL** (Par Prof. Alpha Abdoulaye DIALLO, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'U.G.L.C/ Sonfonia-Conakry)

UN PONT AUX ANES : L'UTILITE DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS LA BONNE TENUE DE L'ETAT CIVIL ET LES QUESTIONS DE SECURITE NATIONALE EN AFRIQUE NOIRE.

(Par Achille Magloire NGAH, PDH en Droit Public, Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II, Département de droit public comparé. Membre du CEDIC (Centre de recherche en Droit International Public et Communautaire-Université de Yaoundé II))

RESUME

Rien qu'en s'appesantissant sur la question problématique générale du colloque devant porter sur le thème « Etat civil et sécurité nationale » qui est de savoir « par quel (s) moyen (s) la maîtrise de l'état civil peut-elle améliorer la planification des secteurs d'activités afin d'assurer une meilleure sécurité nationale », l'on peut être tenté de dire qu'il est temps que les Africains s'éloignent de la tendance générale qui consiste à transférer aux non africains ou à chercher ailleurs qu'en Afrique, les solutions aux problèmes de l'Afrique. Car il est de plus en plus défendu que les solutions aux problèmes de l'Afrique ne peuvent provenir que de l'Afrique. Or la vulnérabilité de l'état civil et de la sécurité nationales est d'abord et avant tout un problème social. Et si l'on scrute sans complexe l'organisation ontologique des sociétés africaines, particulièrement celles de l'Afrique noire, on se rend vite à l'évidence de l'importance du rôle que joue le chef traditionnel. En tant qu'autorité morale, mystique, spirituelle et politique, le chef traditionnel, en dépit de sa marginalisation tour à tour par les autorités coloniales et ensuite par les autorités des nouveaux Etats aux lendemains des indépendances, reste une courroie de transmission indéniable entre le centre et la périphérie des Etats africains. De même qu'il est un leader charismatique, fortement influent dans l'organisation de la vie au sein de sa communauté. La légitimité dont il jouit dans certaines contrées a même parfois fait concurrence à l'autorité de l'Etat. Cependant, au lieu de chercher à anéantir ce pouvoir séculaire ou de se contenter de le manipuler ou de l'instrumentaliser à des fins uniquement politiques, comme c'est le cas actuellement dans bon nombre de pays, la chefferie traditionnelle apparaît comme un atout, un partenaire de poids dans l'implémentation des politiques de planification et de sécurité nationale. D'où la question de savoir comment les Etats africains peuvent-ils tirer profit de l'important rôle que joue et que peut jouer la chefferie traditionnelle dans la tenue de l'état civil et la gestion de la sécurité nationale ? Car même s'il apparaît que pour le moment l'action de ces autorités est sous-estimée, alors qu'elle est réelle, la vérité est que le potentiel de ces gardiens de nos traditions est fortement mésestimé. Alors même que leur potentiel est si énorme que les Etats et leurs partenaires au développement gagneraient à les intégrer et à valoriser leurs actions pour garantir la réussite de leurs politiques sécuritaires non seulement auprès des populations cibles mais aussi pour l'atteinte des résultats globaux au niveau étatique. Ceci dit, notre démarche étant à cheval entre le droit et la sociologie nous nous servons du positivisme sociologique pour ressortir cette réalité paradoxale des sociétés africaines contemporaines.

ABSTRACT

Just by dwelling on the general problematic question of the colloquium on the theme "Civil Status and National Security" which is to know "by what means can the control of civil status improve the planning of sectors of activity in order to ensure better national security", one may be tempted to say that it is time for Africans to move away from the general tendency which consists in transferring to non-Africans or in looking elsewhere than in Africa, the solutions to Africa's problems. For it is a safe bet that the solutions to Africa's problems can only come from within Africa. The vulnerability of civil status and national security is first and foremost a social problem. And if one examines the ontological organization of African societies, particularly those of Black Africa, one quickly realizes the importance of the role played by the traditional chief. As a moral, mystical, spiritual and political authority, the traditional chief, despite his marginalization in turn by the colonial authorities and then by the authorities of the new states in the aftermath of independence, remains an undeniable transmission belt between the center and the periphery of African states. He is also a charismatic and highly influential leader in the organization of life within his community. The legitimacy that he enjoys in certain regions has even sometimes competed with the authority of the state. However, instead of seeking to destroy this age-old power or simply manipulating it or using it for purely political ends, as is currently the case in many countries, traditional chieftaincy appears to be an asset, a powerful partner in the implementation of national planning and security policies. This raises the question of how African states can take advantage of the role of traditional chieftaincy for this purpose. For even if it appears that for the moment the action of these authorities is underestimated, while it is real, the truth is that the potential of these guardians of our traditions is greatly underestimated. Their potential is so enormous that the States and their development partners would gain by integrating and enhancing them to guarantee the success of their policies with the target populations. This being said, our approach being at the crossroads between law and sociology, we will use sociological positivism to highlight this paradoxical reality of contemporary African societies.

INTRODUCTION

L'Afrique est une incroyable curiosité sur le plan sociologique, car du Nord au Sud, de l'Est à l'Ouest, les sociétés des peuples qui composent ses 54 Etats, du fait de leur collusion avec l'impérialisme européen, présentent tous un visage dichotomique ou schizophrénique qui entraîne que chaque africain est partagé entre deux pouvoirs ou trois pouvoirs : le pouvoir traditionnel, le pouvoir étatique et le pouvoir religieux. Et il est récurrent que la majorité des citoyens s'y soumettent simultanément, de sorte que ces derniers émergent concomitamment dans les trois registres. Dans la mesure où chacun des trois pouvoirs, d'une manière ou d'une autre concourt à l'épanouissement des individus qui s'y soumettent. Toutes choses qui ont souvent été source de concurrence entre les deux pouvoirs les plus en vue que sont le pouvoir étatique et le pouvoir traditionnel.

En effet, il convient de souligner avec Olufemi VAUGHAN que « dans la plupart des pays africains, la rapidité des transformations sociales a souvent entraîné des formes d'évolution politique conflictuelles. Nulle part ailleurs dans le tissu social ce phénomène ne se manifeste mieux que dans les interactions complexes qui existent entre les institutions politiques modernes et traditionnelles. Il suffit d'examiner, même superficiellement, les attitudes des chefs traditionnels, considérés comme les gardiens de ces institutions, pour réaliser la confusion inhérente à ce groupe de

dirigeants haut placés : tout en se réclamant d'une légitimité reposant sur des traditions et des coutumes séculaires, ils doivent agir dans le cadre d'institutions modernes étroitement contrôlées par les politiciens, les responsables militaires et de hauts fonctionnaires. »¹ Ce visage particulièrement propre aux sociétés africaines qui font du chef traditionnel une courroie de transmission indispensable entre la base et le sommet et entre le sommet et la base peut être convoqué comme hypothèse de recherche à la problématique principale de ce colloque sur « Etat civil et sécurité nationale » qui est de savoir « par quel (s) moyen (s) la maîtrise de l'état civil peut-elle améliorer la planification des secteurs d'activités afin d'assurer une meilleure sécurité nationale ». L'on voit bien à partir de cette problématique générale qu'elle met en lumière deux urgences auxquelles sont confrontées les sociétés africaines, à savoir, celle de la maîtrise de l'état civil d'une part et celle de la garantie d'une meilleure sécurité nationale des Etats qui peut en découler d'autre part. Or comme cela vient d'être relevé, l'Etat en Afrique qui est le seul garant de la sécurité nationale et l'unique protecteur de l'état civil vit tant bien que mal la concurrence des chefs traditionnels qui jouissent d'une légitimité certaine. Notons que « La légitimité de ces pouvoirs traditionnels réside non seulement dans leur immersion dans le milieu et les réalités sociales et culturelles locales, mais aussi dans le fondement ancestral dont ils se réclament »². Ce d'autant plus que ces autorités traditionnelles ont, dans certains cas, existé avant la colonisation³. Et que bien que combattues ça et là, tour à tour par les pouvoirs coloniaux et les pouvoirs étatiques post indépendances⁴, elles sont restées résilientes et elles continuent à garder une importante influence sur leurs administrés, de sorte que pour le cas des préoccupations majeurs des Etats relatives à la maîtrise de l'état civil et de la sécurité nationale l'on peut valablement se demander si l'on ne cherche pas si loin des solutions qui sont si proches, à la portée de tous, à savoir le chef traditionnel. En d'autres termes, en nous inspirant de l'exemple de ce qui se passe au Cameroun, nous tenterons de répondre à la question de savoir comment les Etats africains peuvent-ils tirer profit de l'important rôle que joue et que peut jouer la chefferie traditionnelle dans la tenue de l'état civil et la gestion de la sécurité nationale ? Car même s'il apparaît que pour le moment l'action des autorités traditionnelles est sous-estimée, alors qu'elle est réelle, la vérité est que le potentiel de ces gardiens de nos traditions est fortement mésestimé, en ce sens qu'il est de plus en plus donné de constater que leur implication dans la vie de nos communautés est multiforme et multidimensionnelle. Leur potentiel paraît tellement énorme que les Etats et leurs partenaires au développement ont du mal à se passer d'elles. Or cette collaboration indispensable qui prend de l'ampleur entre pouvoirs publics et autorités traditionnelles souffre d'un défaut d'encadrement normatif. La législation y relative, pour le cas du Cameroun, est anachronique, ce qui expose à une navigation à vue de

¹ VAUGHAN (O.), « Les chefs traditionnels face au pouvoir politique », *Politiques Africaine*, 1988, pp 44-56, préc. P.44 disponible sur <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/032044.pdf> consulté le 25/08/2021

² OUEDRAOGO (H.M.G.), « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Monde en développement*, 2006-1-N° 133, pp 9-29

³ Charles NACH MBACK soutient que « les sociétés traditionnelles ont préexisté à l'Etat colonial ». Voir NACH MBACK (C.), « Chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Développement*, vol.XXV, N°3 et 4, 2000, P. 80

⁴ Selon Claude-Hélène PERROT, « au lendemain des indépendances, dans les années 1960, les nouvelles "élites" africaines voyaient dans les rois et les chefs les reliques d'un passé qu'il leur appartenait d'abolir ». Voir PERROT (C-H), « Chefs traditionnels : le cas du sud-est de la Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, 2006-1-N°217, pp. 173 à 184

ces nouveaux rapports. Les nouveaux défis sécuritaires et de développement de l'Afrique imposent d'intégrer et de valoriser l'action des autorités traditionnelles pour garantir la réussite de ces politiques.

I- UNE ACTION DES CHEFS TRADITIONNELS SOUS-ESTIMEE MAIS REELLE EN MATIERE D'ETAT CIVIL ET DE SECURITE NATIONALE

Institution « au passé pluriséculaire » selon Charles NACH MBACK⁵, l'histoire de la chefferie traditionnelle en Afrique est en dents de scie, faite de tentative de bannissement, d'émasculature et d'instrumentalisation par les pouvoirs publics. En dépit de ces persécutions la chefferie traditionnelle reste pérenne et résiliente tant dans l'accomplissement efficace des responsabilités qui lui sont confiées, notamment dans le domaine de l'ordre public (A), que dans ses initiatives volontairement affichées de contribuer à la sécurisation des faits d'état civil à travers à travers une tendance récurrente de se faire officier d'état civil. (B)

A- La contribution réelle Chefs à la sécurité nationale en tant qu'auxiliaires de l'administration

S'il est un rôle qui a été communément reconnu aux chefs traditionnels dans tous les pays d'Afrique noire francophone, c'est bien celui d'auxiliaires de l'administration. Charles NACH MBACK le considère comme « un agent auxiliaire déconcentré »⁶ de l'administration. Selon lui, « il s'agit par conséquent d'un agent public de l'Etat et son étroite subordination à l'administration peut s'apprécier à travers trois éléments : son mode de désignation, son traitement rémunération et son régime disciplinaire »⁷. Dans cette posture le texte réglementant le statut de cette institution, à savoir le Décret N°77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles leur reconnaît un ensemble de compétences que ces pouvoirs traditionnels exercent sous la coupole de l'administration ou plus précisément du représentant de l'Etat territorialement compétent. Dans cet optique, le décret ci-dessus cité souligne avec emphase que les chefs traditionnels en tant qu' « auxiliaire de l'administration » et à ce titre sont «...notamment chargés : 1° - de transmettre à la population les directives des autorités administratives, et d'en assurer l'exécution ; 2° - de concourir, sous la direction des autorités administratives compétentes, au maintien de l'ordre public et au développement économique, social et culturel de leurs unités de commandement ; 3° - de recouvrer les impôts et taxes de l'Etat et des autres collectivités publiques, dans les conditions fixées par la réglementation. Indépendamment des tâches qui précèdent, les Chefs Traditionnels doivent accomplir toute autre mission qui peut leur être confiée par l'autorité administrative locale. »⁸ On lit bien à l'alinéa 2 de cet article 20 que les chefs traditionnelles concourent « sous la direction des autorités administratives compétentes, au maintien de l'ordre public ». Cette contribution au maintien de l'ordre public est un préalable vital pour la garantie d'une sécurité nationale optimale par l'Etat central. Le fait est que le chef traditionnel de par le lien de vassalité qu'il entretient avec ses sujets joue un rôle déterminant autant dans la prévention des crises et des actes individuels pouvant menacer la sécurité ne son

⁵ NACH MBACK (C.), « Chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques » *op. cit.* P.80

⁶ NACH MBACK (C.), « Chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op cit.* p.88

⁷ *Idem* p. 89

⁸ Article 20 du décret de 1977

unité de commandement que dans la répression ou la réparation des situations de l'ordre à public⁹. Or c'est généralement la multiplication des micro crises troublant l'ordre public qui peut dégénérer à des grandes crises sécuritaires. Et étant donnée la proximité plus effective des chefs traditionnels avec leurs sujets, contrairement aux responsables des unités administratives qui, parfois se trouvent à des centaines de kilomètres de leurs administrés, les chefs traditionnels se trouvent donc être le dernier rempart de l'Etat dans la promotion d'une culture de paix et la résolution des crises intra ou intercommunautaires.

Ce réalisme de la réglementation camerounaise des questions relatives à l'ordre public semble gagner le terrain des pratiques visant la vulgarisation des actes d'état civil au Cameroun, où on observe une tendance presque automatique, mais pas encore codifiée de la conversion des chefs traditionnels en officiers d'état civil

B- La contribution certaine des Chefs à la maîtrise de l'état civil par leur implication de fait dans le processus.

L'ordonnance de 1981 organisant l'état civil au Cameroun traite de la qualité d'officier d'état civil dans ses articles 7 à 10. En plus des Maires des villes (anciens de gouvernement), les maires des communes et leurs adjoints, les chefs des missions diplomatiques et consulaires, qui sont de droit des officiers d'Etat civil, l'alinéa 2 de l'article 7 et l'alinéa 2 de l'article 10 instituent une catégorie ad hoc d'officiers d'état civil qui viennent en soutien à l'insuffisance des officiers d'état civil généralement issus des élus locaux. Cette catégorie est qualifiée d'officiers spéciaux d'état civil. En effet, ces deux alinéas renseignent tour à tour sur les conditions de leur institution qui intervient dans deux cas : d'une part, « en cas de guerre ou de grave calamités, le Président de la République peut, par décret, instituer d'autres officiers d'état civil. Ce décret fixe les modalités d'exercice de leurs attributions. »¹⁰. Et d'autre part « il peut être créé par acte réglementaire un ou plusieurs centres spéciaux d'état civil dans une commune lorsque l'étendue de celle-ci, la densité de sa population ou les difficultés de communication le justifient. »¹¹ Il est remarquable de constater que depuis l'adoption de ce texte par le Cameroun, l'on a noté une véritable prolifération de ces centres spéciaux d'état civil, au point où à l'heure actuelle l'on dénombre plus de centres spéciaux ou secondaires que de centres principaux ou classiques d'état civil que l'on retrouve au sein des exécutifs communaux et des grandes villes. En effet, d'après une étude de l'Organisation Internationale de la Francophonie, le Cameroun ne comptait en 2004 que 338 centres principaux d'état civil, contre 2300 centres spéciaux¹².

Cette montée en puissance des centres spéciaux ou secondaires d'état civil trouve sa justification dans l'intérêt sans cesse croissant manifesté par les autorités traditionnelles de rapprocher les centres d'état civil de leurs administrés en

⁹ Nous verrons dans la deuxième partie les atouts ou les moyens dont disposent les chefs traditionnels pour atteindre ces objectifs

¹⁰ Article 7 alinéa 2 de l'ordonnance de 1981 devenu alinéa 3 de la loi N° 2011/011 du 06 mai 2011 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance N° 81-002 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques.

¹¹ Article 10 alinéa 2, devenu alinéa 4 de la loi N° 2011 du 06 mai 2011 qui dispose que « Le ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées peut, sur proposition motivée du Préfet territorialement compétent, et lorsque la densité de la population ou des difficultés de communication le justifient, créer par arrêté, des centres secondaires d'état civil dans le ressort de certaines communes.

¹² Rapport AIME, « Fonctionnement de l'état civil dans le monde francophone », octobre 2004, disponible sur www.migrantsoutremer.org consulté le 5 février 2022

cherchant à tout prix à devenir eux même des officiers d'état civil. Cette stratégie semble d'ailleurs trouver du répondant auprès des autorités administratives, notamment les Préfets, qui sont chargés par la loi de 2011, de présenter au Ministre de tutelle les meilleurs profils. Or l'on sait que les meilleurs collaborateurs des représentants de l'Etat auprès des Collectivités locales sont les chefs traditionnels considérés comme auxiliaires de l'administration. Il n'est donc pas surprenant que notre enquête sur le terrain révèle que le profil des personnes proposées comme officiers spéciaux d'état civil fait la part belle aux autorités traditionnelles. Environ 85% d'entre eux sont des chefs traditionnels de 3^e ou de 2^e degré. Ainsi, auréolés de cette deuxième casquette parfois arrachée de haute lutte, ces chefs traditionnels officiers d'état civil deviennent de facto des partenaires charnières des centres principaux d'état civil dont l'éloignement, ajouté à l'enclavement des villages et même l'ignorance des populations ont souvent constitués des véritables handicaps à sécurisation optimale des faits d'état civil. Ainsi les résultats constatés après ce rapprochement des centres d'état civil des populations par l'intrusion des chefs traditionnels dans le corps des officiers d'état civil est plus qu'encourageant, car qui mieux qu'eux pour sensibiliser leurs administrés dans un langage qu'ils comprennent mieux sur la nécessité d'enregistrer les faits d'état civil et profitant du dédoublement fonctionnel (pour ceux qui ont accédé au statut d'officier d'état civil), ils possèdent une longueur d'avance dans la concrétisation des paroles en actes d'état civil *illico presto*. Un tel potentiel, non officiellement reconnu mérite d'être juridiquement capitalisé pour une meilleure synergie nationale de maîtrise de l'état civil pour les besoins de sécurité nationale.

II- UN POTENTIEL DES CHEFS TRADITIONNELS MESESTIME MAIS ENORME DANS LA QUETE DES SOLUTIONS VISANT A MAITRISER L'ETAT CIVIL AUX FINS DE SECURITE NATIONALE

La légitimité dont jouisse les chefs traditionnels en Afrique est si prégnante (A) qu'elle les a souvent mis en concurrence avec la légitimité légale rationnelle que confère la voie des urnes, c'est ce qui justifie que la nouvelle élite de l'Afrique indépendante ait vu en eux une menace à anéantir. Or à bien y regarder il ressort que pour se construire pleinement, l'Afrique a besoin de composer avec toutes ses forces vives et la chefferie traditionnelle est l'une des identités africaines les plus remarquables. D'où la nécessité de réfléchir sur le « phénomène inattendu qu'est la reviviscence, dans un contexte neuf et sous des formes évidemment nouvelles, des royautés et des chefferies. Au-delà même de la cohabitation entre [ces] deux pouvoirs aux assises dissemblables, voire antinomiques, c'est la question de leur mise en contact et de leur « mode d'incorporation réciproque » qui est aujourd'hui à l'ordre du jour », notamment dans le domaine tant de la maîtrise de l'état civil que celui de la sécurité nationale (B).

A- Les multiples légitimités des chefs comme atout majeur à l'efficacité de leur action dans le domaine sécuritaire et de maîtrise de l'état civil

« A la différence des autres autorités, le chef traditionnel a la légalité et la légitimité », affirme TITIKPINA Biguiyi Oudjah-Bouh¹³. Cette stature, les autorités traditionnelles la doivent à leur autorité pluriséculaire d'une part et à leur adoubement par le pouvoir politique et étatique d'autre part.

S'agissant de leur ancrage coutumier, il est de notoriété publique que la chefferie traditionnelle, remonte aux immémoriaux. Ce serait fort prétentieux pour un historien de situer le début de l'existence des chefferies traditionnelles en Afrique, car ce continent berceau de l'humanité ne saurait faire exception à l'adage aristotélécien qui voudrait que « ubi societas, ibi jus ». En somme, pas de société sans droit, mais mieux, on pourrait dire pas de société sans une organisation, or la vie en société est « ataviquement » liée à l'humain quel que soit ses origines. Dans cette lancée, les études qui font état des sociétés africaines précoloniales les présentent toutes comme des micro organisations, à quelques exceptions près, soudées autour du chef traditionnel, figure emblématique, « il était à la fois le Président, le commandant de brigade, le commissaire de police, le juge, le préfet, etc. Entouré de sa cour, il représentait tout. Il avait la responsabilité de tous les domaines de la vie tels que le commerce, l'agriculture, la santé, l'éducation, la sécurité, la justice, etc. »¹⁴ On le voit bien, le chef traditionnel était détenteur d'un pouvoir illimité, proche du pouvoir d'une divinité dont il était généralement d'ailleurs le porte-voix ou la courroie de transmission avec ses administrés. C'est ce pouvoir surréaliste que le colonisateur d'abord et les pouvoirs étatiques post indépendance ont voulu émasculer¹⁵. Mais sans y parvenir ; « la chefferie ne disparaîtra pas »¹⁶ au contraire, avec « les insuccès des jeunes États modernes, et les crises qui les traversent », l'on assiste à un « nouvel état d'esprit. » De sorte que l'« attraction ressentie pour la chefferie et la royauté est particulièrement forte dans des sociétés qui sont entrées avec un indéniable succès dans la modernité. »¹⁷ Le fait est qu'« au regard de la montée en puissance de certains comportements transgressifs des normes sociales..., le retour vers les pouvoirs traditionnels peut apparaître comme une solution. Cette lecture se justifierait par le fait que les traditions sont censées véhiculer des valeurs justes et équitables...plus portées vers la cohésion sociale, la solidarité du groupe, le respect de l'autre, et moins ouvert à l'insécurité.»¹⁸ Dans cette optique les chefs traditionnels ont donc pleinement un rôle à jouer au sein des communautés ont-ils ont la charge sur les questions tendant à la maîtrise de l'état civil et de sécurité nationale, notamment à travers la sensibilisation des populations à l'enregistrement systématique des différents faits

¹³ TITIKPINA (B.O.B), « A la différence des autres autorités, le chef traditionnel a la légalité et la légitimité », *Gouvernance en Afrique*, 2009, disponible sur www.afrique-gouvernance.net, consulté le 13 janvier 2022

¹⁴ TITIKPINA (B.O.B), « A la différence des autres autorités, le chef traditionnel a la légalité et la légitimité », *op. cit.* P. 1

¹⁵ NACH MBACK (C.), « Chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op cit.* p.80

¹⁶ TITIKPINA (B.O.B), « A la différence des autres autorités, le chef traditionnel a la légalité et la légitimité », *op cit.* P.1

¹⁷ PERROT (C-H), « Chefs traditionnels : le cas du sud-est de la Côte d'Ivoire », *op cit.* p.174

¹⁸ BIOS NELEM (C), « Le pouvoir traditionnel en contexte pluraliste au Cameroun : la déconstruction des liens familiaux entre "frères" Bamoun à partir des clivages politiques », *Sociologie, Dossier, crises et reconfigurations sociales en Afrique*. La Jeunesse au cœur des mouvements sociaux, <http://journals.openedition.org/sociologie/8023>, consulté le 20 décembre 2021

d'état civil, mais aussi en les sensibilisant à la culture de la paix. De même ces autorités traditionnelles, pourraient être de sources d'information fiables sur les mouvements des individus susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale du fait de leur proximité avec les communautés dont ils ont la charge.

Pour ce qui est de l'adoubement politique et étatique des chefs traditionnels qui conduit à leur légalité, l'on remarque que partout en Afrique, les Etats se sont résignés à donner à ces gardiens de nos traditions des statuts, bien que flous comme c'est le cas au Cameroun, mais il est clair que ce sont des autorités dont l'action est plus ou moins encadrée par les textes réglementaires ou législatifs. De part cet encadrement, le chef traditionnel est « un sujet de droit et une personnalité juridique » indéniable qui légitime et légalise ses actes, toutes choses qui font de lui interlocuteur sérieux tant auprès de ses administrés que des pouvoirs publics et mêmes des partenaires au développement. Ce « retour des rois »¹⁹ est aussi et surtout visible sur le champ politique partisan. En effet, « dans le nouveau contexte de pluralisme politique et de compétition électorale, la dynamique d'institutionnalisation de ce qu'on appelle depuis les "autorités communautaires" donne à voir, au-delà des discours sur la décentralisation et la participation locale, le développement d'une lutte pour la conquête de l'espace politique locale, qui se manifeste notamment par la mobilisation de la chefferie traditionnelle comme ressource politique.»²⁰ Dans cette lancée, l'on assiste à une ruée des élites vers les chefferies pour requérir leur soutien, de même qu'on observe un appétit grandissant des autorités traditionnelles pour des mandats électifs tant sur le plan local que national. Ce remue-ménage cache mal la nécessité d'ouvrir d'avantages de nouvelles vannes statutaires à ces autorités traditionnelles pour leur permettre de contribuer à juste titre à la modernisation de nos Etats en général, celle de l'état civil et de la sécurité nationale en particulier qui sont les vrais gages d'un développement pérenne.

B- La nécessaire intégration des chefs comme acteurs de premier rang de sécurisation des faits d'état civil, préalable à la maîtrise de la sécurité nationale

En dépit des développements ci-dessus qui révèlent la forte implication des chefs traditionnels dans les domaines de l'état civil et de la sécurité nationale au Cameroun, il faut souligner que cette implication dans le domaine de l'état civil reste purement un élan volontaire des autorités traditionnels pour rapprocher les centres d'état civil de leurs administrés. Nulle part la loi camerounaise n'institue une corrélation entre le statut de chef traditionnel et la qualité d'officier spécial d'état civil. C'est manifestement par état de nécessité que les autorités traditionnelles prennent conscience du devoir qui leur incombe d'œuvrer pour le bien-être et l'amélioration des conditions de vie de leurs populations qu'ils sollicitent les autorités compétentes pour ajouter à leur casquette celle l'officier d'état civil. Cette situation de fait très répandue au Cameroun devraient interpeller le législateur et les pouvoirs publics en vue de procéder à une réforme du statut de la chefferie traditionnelle.

Entre autres propositions, ils serait par exemple loisible d'intégrer dans la liste des officiers d'état civil que sont les maires des villes et des communes et leurs

¹⁹ PERROT (C.H.) et FAUVELLE-AYMAR (F-X.), *Le retour des rois : Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporain*, Paris, Karthala, 2003, 568 P

²⁰ FORQUILHA (S.C.), « Chefferie traditionnelle et décentralisation au Mozambique : discours, pratique, dynamiques locales », *Politique Africaine*, N° 117, mars 2010, P.45

adjoints, les chefs de mission diplomatiques et consulaires, les chefs traditionnels de 2^e et de 3^e degré, tout en les maintenant comme officiers spéciaux d'état civil, dans la mesure où les enregistrements faits par eux seront toujours harmoniser et contrôler au niveau du centre principal qu'est la commune, ce qui permettra un meilleur suivi de la démographie et un suivi dans les renseignements. Parlant des renseignements que doivent fournir les chefs traditionnels aux autorités administratives dans leurs consultations, et autres, il serait bénéfique que les autorités traditionnelles sus visées, ou leurs représentants élus à ce titre soient aussi membres de droit des conseils municipaux au moins seulement à titre consultatif. De même qu'il est intéressant que les Sous-préfets tiennent périodiquement des conseils d'arrondissement de sécurité avec la participation des chefs traditionnels en ce sens que l'application des mesures sécuritaires préventives devraient d'abord être de la compétence des chefs traditionnels, or les stratégies sécuritaires les plus efficaces sont préventives et non curatives ou répressive. Et sur ce terrain de la prévention, l'expérience montre que la palabre africaine menée par les chefs traditionnels a permis de maîtriser des situations potentiellement explosives. Tel que le démontre Claude-Hélène PERROT sur ce qu' « a été la place de la royauté dans le maintien de la paix civile » dans le sud-est de la Côte d'Ivoire qui a réussi à résister à la spirale de la violence pendant la guerre civile. L'auteure fait parler le roi BOA KOUASSI III qui dès l'éclatement des armes au Nord fit asseoir ses administrés de tous bords autochtones et étranger pour leur tenir un langage dur et réaliste de sensibilisation d'une part et de mise en garde d'autre part contre les auteurs de troubles « Cela fait des décennies que nous vivons ensemble ; nous sommes dans cette ville que nous avons tous construite. Nous n'avons jamais eu de difficultés avec vous. Nous vous avons donné des terrains pour bâtir, vous avez des plantations ici, et jusqu'à maintenant tout s'est bien passé. Alors, que ceux qui veulent rester avec nous, qu'ils restent. Quant à ceux qui veulent détruire cette ville, je leur dis : s'ils ont la possibilité de déterrer leurs maisons, leurs plantations, qu'ils prennent et qu'ils partent. Nous ne voulons pas de troubles ici, nous n'en avons pas besoin. »²¹ Ce message du roi paraît-il fut très suivi au point qu'il aurait fait naître dans cette contrée un tournoi de football dit tournoi de la paix.

CONCLUSION

Le retour des rois ne fût-ce que pour la maîtrise de l'état civil en vue du maintien d'un climat sécuritaire résilient, telle est la mission que s'est donnée la présente communication. Il en ressort que la chefferie traditionnelle reste encore et encore l'enfant pauvre de l'héritage culturel africain. Les masques, les statuettes et les danses folkloriques crient plus fort que ses talents de médiateur, d'objecteur de conscience ou même de secours aux défaillances et insuffisances de l'administration étatique. Nonobstant la reconnaissance mitigée de son utilité, la chefferie traditionnelle n'abdique pas, elle étend ses tentacules même dans les sérails du pouvoir politique pour démontrer aux décideurs qu'elle reste le dernier rempart sur lequel l'Afrique doit s'accrocher pour atteindre ses objectifs, car elle apparaît finalement comme l'institution charnière seule capable d'allier passée, présent et futur.

²¹ PERROT (C-H), « Chefs traditionnels : le cas du sud-est de la Côte d'Ivoire », *op cit.* p.176-177

ETAT CIVIL ET SECURITE NATIONALE, SOCLE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

(Par Prof. Alpha Abdoulaye DIALLO, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'U.G.L.C/ Sonfonia-Conakry)

RESUME

L'état civil est l'ensemble des dispositions légales et réglementaires dont l'objet est de situer, dans le temps et dans l'espace, les événements essentiels de la vie d'un être humain dont les plus importants sont la naissance, le mariage et le décès. Il désigne également la structure administrative qui s'occupe de la délivrance des documents appelés actes d'état civil. Les données d'état civil sont très utiles dans plusieurs domaines : démographique, administratif, juridique, économique et social. Elles ont des rôles primordiaux à jouer dans le processus de sécurisation et de développement des Etats. De fait, l'état civil constitue un soutien fort à l'élaboration et au suivi des politiques socio-économiques pour la garantie d'une bonne gouvernance publique. Cependant, son rôle en tant qu'appui à la planification du développement est compromis par la moindre importance qui lui ait accordé, et qui se traduit par l'insuffisance des infrastructures de base ainsi que la non fiabilité des actes délivrés, mettant davantage à mal le rôle qu'il pourrait jouer. Il est donc nécessaire, aujourd'hui d'envisager des solutions telle que : la réalisation des infrastructures de base moderne, la planification stratégique et la mise en place des meilleures politiques d'applications qui pourraient offrir des possibilités, afin de rétablir l'état civil et d'en faire un outil pour le développement socioéconomique des Etats.

Mots clés : Etat civil, sécurité nationale, développement socioéconomique, gouvernance publique, planification

INTRODUCTION

Le développement économique et social est un objectif principal de tout Etat, surtout en ce XXI^{ème} siècle. Mais, cet objectif ne peut être atteint que lorsque la sécurité nationale et la gouvernance publique sont garanties. Et la garantie de celles-ci exige un état civil fiable. L'expression « *développement économique* » désigne, d'une part, la croissance économique, l'amélioration de la répartition du bien-être matériel à l'intérieur des pays ayant des revenus d'un niveau inférieur, et d'autre part, elle prend en compte l'amélioration des services de santé, de l'éducation, la maîtrise de la démographie et les différentes transformations dans le taux de croissance de la population.

L'état civil quant à lui, découle du résultat d'une procédure écrite pour une identification administrative. Il peut également désigner le service public chargé de dresser les faits, notamment, des actes de naissance, de mariage et de décès.

Quant à la sécurité nationale, elle est caractérisée par l'absence de menaces pour les personnes et leurs biens.

La gouvernance publique peut se définir comme étant la manière de concevoir et d'exercer l'autorité politique à la tête d'un Etat. Elle s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficacité, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la redevabilité, la bonne gouvernance, la participation citoyenne, le partage des responsabilités et la séparation des pouvoirs.

Les initiatives prises et les efforts déployés dans le passé pour améliorer les

systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil, ont été largement dominés par des actions ponctuelles et encadrées institutionnellement, sous forme de projets isolés avec un appui essentiellement fourni par des organismes internationaux et régionaux¹.

Ainsi, notre présentation s'accentuera sur l'analyse de l'apport de l'état civil et de la gouvernance publique au développement économique et social des Etats africains en général et particulièrement ceux de l'Afrique de l'Ouest.

A noter qu'une telle étude suscite beaucoup d'intérêts en raison des implications de ces deux éléments en matière de développement économique et social, dans la mesure où, celui-ci est l'un des objectifs que se fixent tous les Etats, abstraction faite de leur choix politique et socio-économiques.

Il est également clair qu'une bonne tenue de l'état civil permet aux Etats de bien maîtriser leurs populations ; une maîtrise qui, à son tour, permettra de garantir la sécurité nationale sans laquelle un développement économique et social est inimaginable.

Mais, le problème qui se pose spécifiquement dans les pays africains considérés comme étant en voie de développement, est celui de savoir quels sont les moyens et volontés politiques dont disposent ces Etats pour l'établissement d'un état civil fiable, d'une gouvernance publique pour garantir une sécurité nationale, conditions incontournables pour atteindre le développement économique et social tant recherché ?

C'est pourquoi, notre présente étude entend ressortir, l'importance des statistiques dans la planification du développement économique à travers la réalisation des infrastructures de base et la garantie du bien-être social par le biais de la lutte contre la démographie non contrôlée, la malnutrition et la famine (I) et tout cela dans un cadre stratégique bien planifié, suivi des meilleures politiques d'applications (II).

I- REALISATION DES INFRASTRUCTURES DE BASE, UNE EXIGENCE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

L'état civil constitue à la fois un élément fondamental dans la vie des citoyens et une source de données démographiques essentielle pour la planification du développement socioéconomique d'un pays. En effet, le suivi de la réalisation des infrastructures de base repose sur la disponibilité des données fiables sur la fécondité, la mortalité et les causes de décès qui peuvent provenir des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil efficaces².

En conséquence, la modernisation, l'informatisation des centres et la sécurisation des données et faits d'état-civil doivent occuper une place de premier plan dans les politiques publiques et les stratégies du pays. Pour ce faire, la réalisation des infrastructures de base d'état civil moderne pourrait sans nul doute être l'une des exigences du développement économique et social des Etats (A) et contribuera à la réalisation des infrastructures de développement durable (B).

¹ Cf. CEA, Rapport sur le système d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique, 2011, p.1.

² INS, Rapport de l'évaluation de l'enregistrement des faits d'état civil dans les villes de Conakry, Labé, Kankan et N'Zérékoré, décembre 2014.

A- La réalisation des infrastructures modernes de l'état civil, garant de la sécurité nationale

La fiabilité d'un service commence par ses infrastructures. Ainsi, pour une véritable garantie de la sécurité nationale et de la gouvernance publique, les Etats devraient prioriser la modernisation des infrastructures de base pour pouvoir obtenir des statistiques fiables issues des services d'états civils. A travers des infrastructures de base appropriées et l'adaptation des outils de travail à l'ère du numérique, l'archivage des documents d'état civil pourrait répondre à certaines normes de façon à garantir leur stockage et par conséquent leur exploitation durable. Cette préservation à long terme des dossiers dans le temps permettra d'accroître leur intérêt, d'abord en tant que pièces légales, mais aussi pour des travaux de recherche et d'autres utilisations diverses des données d'état civil.

Le manque d'infrastructure moderne d'état civil est un obstacle difficile à surmonter pour l'enregistrement universel et en temps voulu des faits d'état civil. Dans un grand nombre de pays, les infrastructures d'enregistrement de l'état civil sont dans des conditions défavorisées, constituant clairement un obstacle à l'enregistrement des faits d'état civil en temps opportun. Ainsi, de nombreux autres problèmes rendent difficile l'exploitation efficiente des données enregistrées lors des déclarations des faits d'état civil³.

Or, les infrastructures modernes jouent un rôle crucial pour le développement économique et social des Etats.

Qu'il s'agisse de santé ou d'éducation, ou encore d'accès à l'énergie, à l'eau potable et à l'hygiène, la plupart des Etats africains en général et ceux de la région ouest africaine en particulier trouve une véritable nécessité d'obtenir des données d'état civil fiable. Une telle démarche pourrait contribuer à promouvoir l'amélioration des autres infrastructures de base, gage de tout développement.

B- De l'état civil moderne, à la réalisation des infrastructures de développement économique et social

Les infrastructures correspondent aux équipements de base qui fondent les sociétés contemporaines et entrent dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire et de service public. Elles sont financées par des fonds publics mais aussi parfois, par des fonds privés.

Des systèmes d'état civil fiable, des infrastructures relatives aux routes, au transport, aux installations de production d'énergie, en passant par les réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement, sont autant de services qui permettent à la société de fonctionner et à l'économie de prospérer. C'est pourquoi elles sont au cœur des efforts pour réaliser le développement durable des différents Etats. Les infrastructures ne devraient pas être perçues comme des ressources individuelles, par exemple une centrale électrique, un hôpital ou un réseau d'alimentation en eau, mais plutôt comme les pièces d'un système dont les différents éléments, réunis, présentent un potentiel considérable pour renforcer les trois piliers des Objectifs de développement durable à savoir : la durabilité économique, environnementale et sociale. Comme dans la quasi-totalité des pays africains, les systèmes d'états civils ouest africains souffrent de problèmes d'infrastructures, d'organisation et de gestion des procédures d'enregistrement et de contraintes de moyens. Ce qui affecte considérablement la planification stratégique et opérationnelle du développement

³ Cf. INS, Rapport de l'évaluation de l'enregistrement des faits d'état civil dans les villes de Conakry, Labé, Kankan et N'zérékoré, 2014, p.53.

des Etats et la construction des infrastructures sociales de base adéquate. La disponibilité des données statistiques fiables issues de l'enregistrement des faits d'état civil, la structure et la dynamique d'une population permet de mieux planifier le développement, de suivre la performance des politiques publiques et de les ajuster en fonction des besoins de gouvernance publique. A titre d'illustration, dans le secteur de l'éducation, le solde annuel des naissances et des décès permet d'avoir une idée sur le nombre d'enfants à scolariser au préscolaire et au primaire dans 3 et 6 ans. Ces statistiques permettent de planifier le nombre de classes à construire en fonction des objectifs des politiques éducatives ainsi que le nombre d'encadreurs ou d'enseignants à recruter. Ainsi, il est indispensable de promouvoir et de garantir un système efficace et accessible d'enregistrement des faits et des statistiques d'état civil fondé sur les principes directeurs énoncés par les Nations Unies⁴.

II- PLANIFICATION STRATEGIQUE ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

Les statistiques de l'état civil sont des éléments essentiels de la planification du développement humain.

La connaissance en temps voulu de l'effectif de la population d'un pays donné et de ses caractéristiques est l'une des conditions préalables à la planification socio-économique. Etant donné qu'une population s'accroît par l'augmentation des naissances vivantes et décroît par la soustraction des décès, l'information sur le nombre de naissances vivantes et de décès touchant une population, est critique pour l'évaluation de l'accroissement naturel (ou de la diminution) et des variations annuelles de l'effectif de la population et de sa structure.

A- Planification stratégique, gage de la bonne gouvernance et du développement durable

Les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC) sont fondamentaux pour la planification stratégique du développement durable des Etats. Les Etats africains et les partenaires au développement ont souligné la nécessité de disposer d'un système d'état civil efficace dans une logique d'instaurer une bonne gouvernance publique, l'appui aux instances de coordination, et le suivi de la politique nationale de population. L'information sur le nombre de naissances vivantes survenant au cours d'une période donnée, classée en fonction de certaines caractéristiques des femmes qui donnent naissance, constitue une base d'analyse de la dynamique de la reproduction.

L'information sur les décès, classée en fonction de certaines caractéristiques du défunt, notamment l'âge et le sexe, est nécessaire au calcul des tables de mortalité et pour l'évaluation des probabilités de décès à différents âges.

Les estimations de fécondité et de mortalité qui en découlent sont essentielles à des fins diverses, y compris pour comprendre les moteurs de la croissance de la population concernée ; une évaluation des aspects humains du développement socioéconomique, l'appréciation des risques de décès parmi les hommes et les femmes à certains âges, à des fins d'assurance et de sécurité sociale, et les projections démographiques.

Les statistiques de l'état civil découlant de l'enregistrement des faits d'état

⁴ Nations Unies, *Manuel des systèmes d'établissement des statistiques de l'état civil et d'enregistrement des actes d'état civil. Gestion, fonctionnement et tenue, Etude méthodologiques*, Série F, n° 72, 1998.

civil sont la seule source d'information sur la mortalité par cause de décès, qui soit représentative sur le plan national.

Ce type d'information est d'une valeur inestimable pour l'évaluation et le suivi de l'état de santé d'une population et pour la planification de mesures sanitaires appropriées. L'enregistrement des décès en temps opportun par cause peut fournir des indications précoces sur la morbidité actuelle, ce qui permet de mettre au point des stratégies d'intervention.

Bien que d'autres sources d'information soient disponibles pour la mesure de la fécondité et l'analyse de ses déterminants, il n'existe pas encore de méthode de remplacement pour se substituer aux données des registres de l'état civil en ce qui concerne la mesure directe de la mortalité des adultes et l'analyse des causes de décès et leur relation avec les caractéristiques des défunts.

Le développement rapide ainsi que l'utilisation et l'accessibilité généralisées de l'informatique ont répandu l'usage d'instruments compacts, relativement bon marché et puissants servant à la transmission des données et à leur mise en forme, ainsi qu'au contrôle de la qualité, pour assurer l'interconnexion entre les fichiers, l'analyse, la publication et la diffusion de l'information.

C'est au gouvernement qu'incombe le rôle essentiel d'élaborer et de mettre en œuvre des procédures administratives et juridiques d'enregistrement et de présentation détaillée des faits d'état civil et de leurs caractéristiques afin de prendre en considération les aspects fondamentaux du développement humain, notamment l'application des droits civils et fondamentaux de la population, et d'utiliser ces informations pour appuyer la planification sociale et économique ainsi que les applications analytiques.

Les renseignements concernant les faits d'état civil d'un pays, qui forment un système d'enregistrement des faits d'état civil, doivent de préférence être tirés des registres de l'état civil. Les pièces justificatives concernant les faits d'état civil revêtent une grande valeur et utilité pour le développement économique et social des pays ainsi que pour la protection des droits de l'individu, et aussi en tant que preuve de caractéristiques personnelles. De ce fait, les registres de l'état civil sont considérés comme des documents légaux, d'une importance capitale, à établir et à maintenir dans le cadre d'un système d'enregistrement continu des faits d'état civil.

B- Politiques d'application pour un développement économique et social

Plusieurs pays ne disposent pas des données nécessaires pour prendre les décisions politiques qui leur permettraient d'atteindre ces objectifs et d'évaluer leur efficacité en matière de développement durable. Dans la plupart des cas, ils utilisent des enquêtes et des recensements pour produire des statistiques de l'état civil. Ces méthodes sont coûteuses et leur qualité ainsi que leur couverture sont limitées, surtout en ce qui concerne les statistiques sur les décès et les causes de décès, des données requises pour prendre des décisions en matière de santé et de politique sociale. Compte tenu de l'importance fondamentale efficace d'un système de statistiques de l'état civil, les événements qui ne sont généralement pas assujettis à l'enregistrement, par exemple les migrations et naturalisations, ne sont en général pas couverts par les statistiques de l'état civil.

Les statistiques de l'état civil faisant partie des données utilisées pour un large éventail d'activités de planification économique et sociale et d'applications analytiques, une large intégration statistique est nécessaire. L'évaluation des besoins, l'établissement des objectifs et la mesure des progrès dépendent de la

disponibilité d'un grand nombre de séries de statistiques, reposant sur des données cohérentes et fiables. Les multiples sources des données utilisées dans la planification et dans l'analyse économique et sociale rendent impérative la cohérence des définitions des données tant au sein d'un système (*par exemple le système de statistiques de l'état civil*) qu'entre les systèmes (*de statistiques de l'état civil et le recensement national, par exemple*).

CONCLUSION

Dans un pays donné, les politiques adoptées dépendront naturellement des données statistiques existantes, mais, en tout état de cause, il n'y a pas d'efficacité sans une coordination centralisée des activités statistiques lorsque l'on veut obtenir des statistiques qui reposent sur des notions, des définitions et des classifications normalisées et qui soient présentées dans des tableaux correspondant aux besoins des populations et des gouvernants sans chevauchement ni omission. Il est indispensable de disposer d'un dispositif de suivi-évaluation de la réforme de l'état civil, en tant qu'un véritable système d'informations, dont le but est d'aider à bien suivre l'exécution des actions planifiées, mesurer les résultats obtenus, évaluer leur impact sur les utilisateurs et prendre à temps des mesures correctives jugées nécessaires.

BIBLIOGRAPHIE

1. MATD, UE, UNICEF, « Stratégie nationale de la réforme et de la modernisation de l'état civil en Guinée 2018-2022 », novembre 2017.
2. Alhassane CONDE, « Avant -Propos », dans MATD, *Guides officiers de l'état civil et agents auxiliaires*, 2011.
3. Rapport de l'évaluation de l'enregistrement des faits d'état civil dans les villes de Conakry, Labé, Kankan et N'Zérékoré, décembre 2014.
4. Nations Unies, *Manuel des systèmes d'établissement des statistiques de l'état civil et d'enregistrement des actes d'état civil. Gestion, fonctionnement et tenue*, Etude méthodologiques, Série F, n° 72, 1998
5. CEA, Rapport sur le système d'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique, 2011,

PARTIE 4. « ETAT CIVIL ET ENJEU SECURITAIRE »

- **LE FICHER ELECTORAL DANS LE « JURON » DE LA STABILITE DU PAYS : CAS DU MALI**
(Par Mory DIALLO, Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et
Conseiller Technique au Haut Conseil des Collectivités)

LE FICHIER ELECTORAL DANS LE « JURON » DE LA STABILITE DU PAYS : CAS DU MALI

(Par Mory DIALLO, Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et Conseiller Technique au Haut Conseil des Collectivités)

RESUME :

Au lendemain des conférences nationales, la problématique du fichier électoral a constitué les premiers défis à relever pour les jeunes démocraties africaines. Assoiffées des élections libres et l'euphorie du multipartisme, les jeunes démocraties africaines dont le Mali ont manifestement occulté l'élaboration de listes électorales et de fichier électoral fiables, socle de la pérennité, de la stabilité de tout processus électoral. C'est pourquoi le fichier électoral a été pendant longtemps au cœur des contentieux électoraux dans l'espace francophone d'Afrique et particulièrement au Mali. La réponse à ces interrogations, dans une approche à la fois juridique et sociologique, de mettre en exergue, dans un premier temps, le fichier électoral comme élément de pacification du territoire et dans un second temps, le fichier électoral, source de menaces à l'ordre public.

Mots clés : Etat civil, fichier électoral, élection, stabilité et instabilité.

INTRODUCTION

Au lendemain des conférences nationales, la problématique du fichier électoral a constitué les premiers défis à relever pour les jeunes démocraties africaines. Assoiffées des élections libres et l'euphorie du multipartisme, les jeunes démocraties africaines ont manifestement occulté l'élaboration de listes électorales et de fichier électoral fiables, socle de la pérennité, de la stabilité de tout processus électoral. C'est pourquoi le fichier électoral a été pendant longtemps au cœur des contentieux électoraux dans l'espace francophone d'Afrique.

Nul n'ignore que dans les pays qui ont connu la troisième vague de démocratisation dans la décennie 1990, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes pose d'incommensurables difficultés techniques de tous ordres (DE GAUDUSSON , n° 13/2002 :139 s) ; que l'acte électoral interroge dans des sociétés où sévissent la pauvreté et l'analphabétisme; que l'organisation d'un scrutin pluraliste apparaît comme un leurre, partout où l'alternance démocratique est compromise et par la manipulation des textes, et par des fraudes massives (Cotonou, 23-25 février 2009, dont les actes sont consultables à l'adresse internet http://www.idh-benin.org/conf_communications.html); et qu'une élection disputée est l'occasion d'abondants contentieux, politiques et juridiques (Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, Paris, Organisation Internationale de la Francophonie, 2000, p. 131 et s), quand elle ne provoque pas des violences, quand elle ne dégénère pas en guerre civile (BOLLE, 2009 :22-28).

A l'instar des autres pays africains, le Mali n'a pas échappé à ce phénomène de contestation du fichier électoral de 1992 à 2018 où il a utilisé pour la première fois un fichier biométrique.

L'évolution du fichier électoral du Mali est le fruit des différentes contestations qui ont jalonné la période démocratique. Il y a eu d'abord le fichier électoral manuscrit de 1992 issu d'un recensement des citoyens qui a été effectué de porte à porte au moyen de simples formulaires. Il comportait beaucoup d'insuffisances à cause du nombre très élevé de citoyens ne disposant pas de pièces d'état-civil, des

difficultés liées à l'identification correcte des citoyens remplissant les conditions de vote, aussi il ne comportait pas l'inscription à l'avance des jeunes qui atteignaient la majorité électorale avant le jour du scrutin.

D'ailleurs, en 1997 lors des élections législatives, le fichier électoral instrument fondamental de l'élection comportait beaucoup d'insuffisances à cause du nombre très élevé de citoyens ne disposant pas de pièces d'état-civil, et la sous inscription des jeunes... Ces insuffisances ont même conduit la Cour Constitutionnelle du Mali à invalider les résultats des élections législatives en réponse à la requête des partis politiques d'opposition portant sur l'absence de listes électorales fiables.

Il est à rappeler que l'élément fondamental (Assemblée parlementaire XXIX^e session Niamey, 6 au 9 juillet 2003. Consulté le 30 janvier 2020). en d'autres termes, la clé de voûte de tout ce processus électoral repose sur l'existence d'un support matériel qualificatif et adéquat, une collection organisée des informations de même nature regroupées en une unité indépendante de traitement ayant trait aux électeurs : le fichier électoral. Ce qui fait dire à l'opposant guinéen Sidya TOURE que « *le chronogramme des élections est fonction du fichier électoral, c'est fondamental* » (<https://afrique.latribune.fr/politique/2019-05-07/guinee-avec-un-an-de-retard-des-legislatives-incertaines-en-novembre-prochain-816378.html>. Consulté le 13 avril 2020. Consulté le 7 décembre 2020).

L'élection, que l'on peut définir par l'opération par laquelle le corps électoral investit un individu d'un mandat public par l'action du vote (DUHAMEL. MENY ; 1992 : 1075), est l'aboutissement de tout un long processus appelé processus électoral. Cette notion de processus électoral implique de reconnaître comme droits fondamentaux du citoyen les droits de vote et d'éligibilité, au regard desquels tous les citoyens sont égaux ; cela suppose un suffrage universel et secret, exercé librement par les citoyens.

L'étape préparatoire du processus électoral engloberait l'ensemble des opérations liées à l'élaboration du cadre juridique, législatif, réglementaire tels que l'élaboration du calendrier électoral, l'établissement et la révision des listes électorales, la distribution des cartes d'électeurs, le dépôt des candidatures, la convocation du corps électoral (KANE ; 2019 :123)

Dans le fichier électoral, Sont inscrits les noms des électeurs par ordre alphabétique de nom, les électeurs résidant dans la commune, l'Ambassade ou le Consulat et figurant dans la base de données biométriques de l'état civil avec leurs photos et leurs empreintes digitales (Art 35 loi n°2016-048 modifiée par la loi n°2018-014 portant loi électorale au Mali). Cependant, des insuffisances sont toujours descellées dans ce fichier électoral : les noms des personnes décédées, l'inscription timide des jeunes et les apatrides n'en parlent pas. La confection des cartes d'électeurs étant le prolongement du fichier électoral fait apparaître des anomalies qui créent d'ailleurs des tensions entre les acteurs politiques. A titre illustratif, à l'approche de l'élection présidentielle de 2018(Scrutin du 29 juillet 2018), l'opposition estima que le fichier électoral n'est pas fiable et demanda l'audit du fichier. Après vérification du fichier, certaines irrégularités ont été constatées. L'élection tenue sur la base de ce fichier a conduit une partie de l'opposition dans la rue pour dénoncer les fraudes tout en troublant l'ordre public qui s'est greffé à l'insécurité grandissante. **Cela nous amène d'ailleurs à poser la question de savoir comment le fichier électoral peut être un facteur de cohésion ou de déchirement de la malienne ?** Pour répondre à cette interrogation, nous allons tenter de démontrer d'une part **le fichier électoral comme élément de pacification du territoire** (I) et, d'autre part, **le fichier électoral, source de menaces à l'ordre**

public (II).

Cette étude nous permettra d'analyser l'impact positif /négatif du fichier électoral corolaire de l'état civil dans la promotion de la démocratie et dans la stabilité du pays. Notre approche est juridique et qualitative.

I- LE FICHIER ÉLECTORAL COMME ÉLÉMENT DE PACIFICATION DU TERRITOIRE

Le fichier électoral représente le substratum sur lequel s'appuie tout le reste du processus électoral. Au cœur du processus d'inscription des électeurs, il est l'élément central du cycle électoral et soulève des enjeux multiples : politiques, économiques, financiers et technologiques.

Le processus électoral africain qualifié naturellement d'irrégulier et d'instable vise avant tout la pacification du mode de transmission du pouvoir politique. Au regard des expériences vécues, l'organisation des élections fait l'objet de manquements et d'irrégularités qui constituent les principales sources de conflits aussi bien en amont qu'en aval des processus électoraux en passant par la phase du règlement du contentieux électoral. Au regard de ces éléments, il est important de démontrer dans un premier temps le fichier électoral comme un enjeu pour l'organisation des élections libres et transparentes (A) et dans un second temps la mise à jour du fichier électoral (B).

A- La conception du fichier électoral, un enjeu pour l'organisation des élections libres et transparentes

L'organisation des élections de façon transparente, libre et crédible en Afrique demeure un défi voire une gageure. L'aboutissement de l'élection résulte d'un long processus très complexe à cause de la fragilité du cadre juridique et institutionnel, des luttes ardues entre les différents acteurs du système politique et surtout de la résistance face aux alternances qu'impose un régime démocratique (DUHAMEL. MENY ; 1992 : 1075). Donc, il paraît important d'analyser les instruments tenant de la conception du fichier (1) tout en mentionnant le rôle des autorités intervenant dans la conception (2).

1- Les instruments tenant de la conception du fichier

Au Mali, le fichier électoral est conçu sur la base des listes électorales qui sont établies à partir du recensement administratif à caractère électoral (RACE). Ce RACE est une opération qui a pour but d'identifier tous les maliens vivants à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national.

Le Recensement Administratif à Caractère Electoral de 2000 à 2001 a abouti à la confection d'un fichier électoral informatisé dit fichier RACE ayant permis d'organiser toutes les élections générales qui se sont tenues en 2002, 2007 et 2009. Mais ce mécanisme ne tardera pas à montrer ces imperfections à travers une évolution rapide du nombre des votants. A cet effet, la carte NINA (Numéro d'Identification Nationale) a été proposée comme de document de référence. Selon 46 de la loi n°2018-014 du 23 avril 2018, du 1er au 31 Octobre, la Commission administrative procède aux opérations à l'inscription d'office .Il s'agit des citoyens en âge de voter sur la liste électorale disposant d'un Numéro d'Identification National (NINA) et de ceux qui, figurant dans la base de données biométriques de l'état civil avec leurs photos et leurs empreintes digitales, rempliront dans l'année suivante les conditions d'âge pour être électeurs En 2013, face toujours aux faiblesses du système d'état civil, le fichier biométrique issu du fichier du RAVEC (Recensement Administratif à Vocation d'Etat Civil) comportant les empreintes

digitales et les photographies faciales numérisées de tous les électeurs a été conçu. Depuis sa conception, il a été régulièrement actualisé à partir des résultats issus de plusieurs révisions ordinaires et exceptionnelles. A la suite de l'élaboration du fichier électoral biométrique, la classe politique dans le souci de renforcer la crédibilité des élections de sortie de crise de 2013, a demandé de retenir la carte NINA en lieu et place de la carte d'électeur. La particularité de la carte NINA est qu'elle comporte la photo incrustée de l'électeur. Cette demande a été consacrée dans la loi électorale mais le modèle et le libellé sont fixés par décision du ministre chargé de l'Administration Territoriale. La carte NINA a été d'un apport certain dans la crédibilisation des élections de 2013 notamment dans l'identification des électeurs. Cependant, force est de reconnaître qu'elle comporte de nombreuses anomalies issues du RAVEC. Ces anomalies altèrent sa fiabilité en tant que document d'identité. A cela, il faut ajouter l'absence sur les cartes NINA de l'indication du lieu de vote. A cela s'ajoutent les autorités intervenant dans la conception du fichier électoral.

2- Les organismes intervenant dans la conception du fichier électoral

Conformément à la Loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n°2018-014 du 23 avril 2018, les organes impliqués dans l'établissement et la révision des listes électorales au Mali sont le Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, la Délégation Générale aux Elections (DGE) , la Commission Nationale Indépendante (CENI) ; les Commissions Administratives et les Tribunaux Civils.

Pour le Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, il joue un majeur dans l'organisation des élections. Il faut rappeler qu'en 1992, l'Administration Territoriale fut seule à prendre en charge l'ensemble du processus électoral. Il est chargé de faire les travaux technique, matériel des élections et le recensement des résultats (Art 28 de la Loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n°2018-014 du 23 avril 2018)

Au Mali, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a été créée en janvier 1997. Elle est intervenue pour satisfaire à une revendication de l'opposition politique malienne, qui s'était retirée de la gestion consensuelle du pouvoir en place. Il avait pour attributions : la préparation technique et matérielle des opérations référendaires et électorales.

Cependant, confrontée à d'énormes difficultés, elle n'a pu réussir l'organisation du scrutin législatif du 13 avril 1997. Il est vrai qu'elle n'a pu disposer de temps nécessaire à cet effet. Mais, l'étendue de ses compétences était telle, qu'il était permis de douter de sa capacité à pouvoir les réaliser. Actuellement, elle joue un rôle fondamentalement d'observateur.

Les commissions administratives composées des membres désignés par l'Administration et les partis politiques, sont chargées d'établir ou réviser les listes électorales dans les communes et dans les Ambassades ou Consulat (Art 42 de la loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n°2018-014 du 23 avril 2018).

Il est à rappeler que ces révisions sont exécutées par des commissions administratives composées fondamentalement des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des représentants des partis politiques.

Pour rendre fiable le fichier électoral, il faut mettre à la disposition des commissions administratives toute la documentation nécessaire pour la bonne tenue de la révision annuelle des listes électorales. Veiller à la présence effective des représentants des partis politiques au sein des commissions administratives dans les

différentes localités.

Les tribunaux civils sont chargés de trancher les contestations relatives aux demandes d'inscription (Art 55 de la loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n° 2018-014 du 23 avril 2018).

L'idée de créer une Délégation Générale aux Elections (DGE) est consécutive aux frustrations nées autour des listes électorales mais aussi au souci de restaurer la confiance de tous les partis politiques au système électoral dans la perspective des échéances électorales de 2002.

La Délégation Générale aux Elections est créée par la loi N° 02-007 du 12 février 2002 portant loi électorale, qui la charge de l'élaboration et de la gestion du fichier électoral ; de la confection et de l'impression des cartes d'électeurs éventuellement et du financement public des partis politiques.

Il est à noter que dans le cadre de l'élaboration et la gestion du fichier électoral, la Délégation Générale aux Elections (DGE) joue un rôle capital à travers son Bureau du fichier électoral et de la documentation qui est chargé de recevoir les listes électorales établies ou révisées transmises par le Ministère chargé de l'Administration territoriale et de traiter les informations relatives aux listes électorales (Art 27 de la loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n° 2018-014 du 23 avril 2018).

Cette DGE entretient des relations de collaboration et de complémentarité avec le Ministère de l'Administration Territoriale et de la décentralisation et la CENI. L'objectif principal est de réussir les élections libres et transparentes.

Le registre électoral est donc une composante capitale de l'organisation des élections libres et transparentes. En effet, pour voter, il faut plus que le droit de vote : il faut être inscrit sur les listes électorales ou posséder une carte d'électeur (Assemblée parlementaire XXIX^e session Niamey, 6 au 9 juillet 2003. Consulté le 30 janvier 2020). Tous les citoyens remplissant les conditions requises doivent pouvoir s'inscrire, afin d'éviter que des irrégularités et des fraudes électorales ne soient. Cette nécessité soulève l'importante question de la responsabilité de l'enregistrement des électeurs. La liste électorale a pour principale utilité d'attester que celui qui se présente devant l'urne remplit les conditions de fond auxquelles est subordonné le droit de vote. Elle facilite les opérations électorales en permettant l'établissement des listes d'émargement des bureaux de vote. En outre, elle est un instrument de lutte contre la fraude car elle permet de vérifier que chaque citoyen n'est inscrit qu'une fois et ne vote qu'une fois : il n'est possible d'exercer le droit de vote que si l'on est inscrit sur la liste électorale.

Il convient de rappeler que la liste électorale est « la pierre angulaire de la démocratie et lui est consubstantielle » (Arrêt du Conseil d'État du 10 juin 1949). Il en résulte que la liste électorale doit être fiable, mais elle ne saurait l'être sans un état-civil fiable.

B- La mise à jour du fichier électoral, une condition nécessaire pour une élection apaisée et de la cohésion sociale

Les limites du fichier électoral concernent d'une part, la présence d'électeurs décédés sur les listes électorales en raison de la faible déclaration des décès(1) et d'autre part, la sous inscription des jeunes de 18 à 23 ans(2).

1- La prise en compte déclaration des décès

Les raisons d'une mise à jour procédent, d'une part des insuffisances susceptibles d'affecter la qualité d'un fichier électoral (FALL ; 50) notamment par

le maintien dans celui-ci d'un grand nombre d'électeurs qui auraient dû être retranchés des listes, d'autre part des avantages qu'elle présente par rapport à la refonte du fichier.

La mise à jour permet de débarrasser les listes électorales de leurs scories qui en constituent le « stock mort » tout en conservant un grand nombre d'électeurs dont une partie pourrait pour des raisons diverses ne pas se faire réinscrire si cette formalité devait leur être exigée notamment en cas de refonte du fichier électoral ((FALL ; 51).

De même, le « stock mort » du fichier fait que le taux de participation au scrutin n'est plus une mesure fiable de l'intérêt des populations par rapport aux enjeux de l'élection.

Le « stock mort » est alimenté par le cas de décès ou de perte de droit électoral non signalés et par les cas d'inscriptions multiples non détectés ((FALL ; 51).

La tenue parfois approximative de l'état civil dans lequel ne sont pas enregistrés tous les décès, de même que le défaut de transmission à la Direction de l'automatisation des fichiers du Ministère de l'Intérieur des actes de décès et des décisions de condamnations judiciaires (Art 30 de la loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n°2018-014 du 23 avril 2018) emportant privation temporaire ou définitive de droit de vote, laissent subsister dans le fichier des inscriptions qui auraient dû être supprimées et dont l'accumulation au fil des ans peut rendre nécessaire une mise à jour du fichier électoral.

C'est pour cela, la déclaration d'un décès est obligatoire, même pour les étrangers résidants au Mali. La déclaration est faite au centre de déclaration du lieu où survient le décès même les décès survenus à domicile sont reçus dans les centres de déclarations et inscrites sur des registres prévus à cet effet et non sur des feuilles volantes. Toute déclaration de décès doit être faite dans un délai de trente (30 jours) francs à partir de la date de sa survenance. La transmission des volets se fait par voie administrative, au centre d'état civil de rattachement, dans un délai maximum de huit jours francs au-delà du délai légal de trente (30) jours francs. Les actes de décès comme tous les autres actes d'état civil doivent être inscrits sur les registres prévus à cet effet. Ils ne doivent être établis qu'au vu de volet de déclaration sauf dans les cas exceptionnels prévus par la réglementation en vigueur. En plus de la prise en compte des radiations des noms des personnes décédées, les noms des jeunes doivent être insérés dans le fichier afin d'éviter les tensions.

2- L'inscription des jeunes de 18 à 23 ans

En dépit des dispositions prises par le Ministère en charge de l'Administration Territoriale pour l'opération spéciale de renouvellement biométrique, (capture de la photographie faciale et des empreintes) de novembre 2017, les jeunes sont sous inscrits dans le fichier électoral.

Le souci de faciliter à l'électeur l'exercice du droit de vote en lui permettant de se faire inscrire sur les listes électorales sur présentation d'une pluralité de pièces d'identification (carte nationale d'identité, permis de conduire, passeport) peut favoriser des irrégularités sciemment commises ou non (FALL : 52).

Il est souhaitable que la carte nationale d'identité soit la seule pièce justificative parce que comportant plus de données permettant d'identifier l'électeur et compte tenu de ce que l'obtention des autres pièces nécessite en principe la présentation de la Carte nationale d'identité.

Par ailleurs, des modifications peuvent aussi intervenir en dehors de la période annuelle de révision de la liste, en cas de survenance d'un scrutin, pour permettre

l'inscription des électeurs qui ont acquis cette qualité depuis la clôture de la dernière période de révision annuelle. Il s'agit des citoyens ayant atteint leur majorité, des fonctionnaires mutés, des militaires renvoyés dans leurs foyers. Le recours direct au Tribunal d'instance pour ces révisions hors délai donne un maximum de garanties

L'étape préparatoire est pour nous la plus importante du processus électoral en ce sens où son bon déroulement influe positivement sur les résultats du scrutin. Si toutes les opérations préparatoires sont respectées, les élections se déroulent dans un climat de confiance. A titre illustratif, en 2013, le Mali opte pour le fichier électoral biométrique qui est arrimé à l'état-civil dont les données proviennent du RAVEC. Les élections générales (présidentielles et législatives) de 2013, tenues dans un contexte particulier, ont permis au Mali de se doter de nouvelles autorités (Président de la République, députés). Elles ont connu une amélioration dans l'organisation et dans la mobilisation des électeurs notamment au cours de l'élection présidentielle. Pour la première fois en Afrique, le vaincu s'est déplacé avec toute sa famille pour féliciter le vainqueur. Ces élections ont été jugées les plus transparentes au Mali.

En 2018 aussi, pour l'élection du Président de la République, il y a eu un audit du fichier électoral par un comité comprenant des membres de la CENI, des représentants des partis politiques de la majorité, de l'opposition, des partis non alignés, de la société civile et des experts de l'OIF afin de rendre incontestable du fichier électoral. Donc, il est important de mentionner que lorsque le fichier électoral est bien ficelé, les risques de violences sont moindres mais si le contraire se produit cela pourrait entraîner des troubles à l'ordre public.

II- LE FICHIER ÉLECTORAL, SOURCE DE MENACES À L'ORDRE PUBLIC

Les élections (document relatifs aux Elections, Paix et sécurité en Afrique de l'Ouest Gorée Institute, Sénégal, 2010), moyen de légitimation des institutions de gouvernance, constituent l'un des principaux éléments qui sont à l'origine des violences et de l'insécurité en Afrique.

Pour beaucoup de pays dans la sous-région ouest africaine, les élections et les perspectives d'une alternance démocratique sont considérées comme des risques d'instabilité et des menaces pour la paix et la sécurité du fait de la résistance de certains régimes au changement démocratique. Peu de pays (document relatifs aux Elections, Paix et sécurité en Afrique de l'Ouest Gorée Institute, Sénégal, 2010) de la CEDEAO ont tiré leur épingle du jeu. Poux mieux éclaircir cet élément, nous allons développer la mauvaise gestion de la phase pré-électorale, facteur d'enveniment des tensions sociales d'une part (A) et le manque de culture démocratique (B) d'autre part.

A- La mauvaise gestion de la phase pré-électorale, facteur d'enveniment des tensions sociales

Elle est basée sur la manipulation des mécanismes juridiques électoraux (1) la tempête du mauvais fichier électoral (2).

1- La manipulation des mécanismes juridiques électoraux

La mauvaise utilisation du cadre juridique dans la gestion du cycle électoral, telle qu'une manipulation délibérée de la législation par ceux qui sont en charge de sa gestion et / ou une utilisation inconséquente de ce cadre juridique, est susceptible d'entraîner l'insécurité, la violence, l'instabilité et, parfois la remise en cause du système politique lui-même.

En effet, les textes juridiques en matière de gestion des élections peuvent contribuer à l'exclusion de la participation au cycle électoral de citoyens qui normalement devraient y avoir droit. C'est le cas, par exemple, lorsque, profitant de sa majorité dans les institutions impliquées dans le processus législatif, un groupe politique réussit à exclure toute une catégorie de citoyens de la participation aux élections. Cela se fait généralement à travers la définition de critères sélectifs pour être électeurs et éligibles orientés, biaisés, tels que la nationalité, la citoyenneté, la résidence etc. Ces critères sélectifs peuvent entraîner des cycles de violence

La violence électorale peut prendre des formes variées et elle intervient dans les différentes phases du processus électoral aussi bien en amont qu'en aval. En amont, les crises peuvent apparaître au moment de la phase préparatoire de l'organisation des élections. Des difficultés liées notamment au calendrier électoral, à la modification de la loi électorale, à l'installation des commissions électorales, la confection, la distribution des cartes électeurs et le découpage électoral. Aussi, les difficultés peuvent provenir de l'adoption ou de la modification du cadre juridique du processus électoral. A titre illustratif, lors des élections du 29 avril 2007 et législatives des 1^{er} et 2 juillet 2007, on a constaté que certains partis politiques ont surtout les contestés le fichier électoral . Cela a suscité des troubles à l'ordre public.

Dans ces cas, l'élection n'est plus seulement un facteur de cohésion sociale ; bien plus, elle peut être source de conflits et de tensions sociales si les résultats ne sont pas crédibles.

Le résultat d'une telle stratégie, à terme, pourrait se traduire en frustrations sérieuses des catégories de citoyens victimes de ces manœuvres, des frustrations pouvant aboutir, en définitive, au recours à des moyens illégaux et extrêmes tels que l'insécurité et la violence pour se faire entendre dans le but de rétablir une certaine justice. Ces risques sont encore plus élevés lorsque le peuple en question n'est pas homogène et que les facteurs de clivages (ethnie, religion, région etc.) sont politisés. Face à tous ces facteurs et risques d'insécurité, la question du rôle des forces de sécurités dans le processus électoral est d'une importance particulière.

Il est évident que de tels faits, porteurs de risques de contestations et de remises en cause du processus par certains acteurs, sont des menaces sérieuses à la sécurité et peuvent porter gravement atteinte au processus (KANE , 2019 :113). Ce qui fait dire au Pr Ismaila Madior Fall que « la plupart des conflits en Afrique de l'ouest trouvent leur origine dans les élections. Les élections sont un facteur de conflits »(FALL, lors de la présentation de son livre « Les commissions électorales en Afrique de l'ouest. Analyse comparée » le jeudi 1er juillet 2010 à Dakar). Toujours, pour Ismaela Madior FALL et M. Mathias HOUNPKE : « Une liste électorale incorrecte, biaisée constitue évidemment une menace certaine pour la démocratie. Que le biais entraîne une exclusion de vrais citoyens ou qu'il favorise l'intégration

de personnes non qualifiées (étrangers et/ou nationaux non autorisés à participer aux élections) dans la liste électorale, l'esprit même de la démocratie s'en trouve faussée. Dans le premier cas, c'est-à-dire celui où des citoyens sont exclus de la liste électorale, le système politique qui en découle n'est plus totalement légitime et viole les droits fondamentaux d'une partie de ces citoyens. Dans le second cas, la démocratie est biaisée parce que les résultats des élections ne reflètent plus nécessairement la volonté des citoyens et donc les décisions des gouvernants ne reflètent plus les préoccupations du peuple » (FALL .HOUNPK ; 2010 :176).

C'est à cette étape que les fraudeurs électoraux actionnent leurs leviers en inscrivant sur les listes électorales des personnes interdites à savoir : les mineurs, les étrangers, les interdits judiciaires, les personnes décédées, les électeurs fictifs, les doublons, et le refus d'inscription de certains électeurs capables...

Le mauvais fichier électoral peut inévitablement jouer le bon déroulement des élections. Comme on peut le constater, chacun des organes impliqués dans le processus électoral est, potentiellement, une source de violence et d'insécurité, quelle que soit l'étape du processus électoral considérée. Assurer la sécurité du processus électoral, c'est également garantir un environnement paisible et pacifique de transfert de pouvoir. Ceci dit, le rôle des Forces de sécurité pendant les élections peut s'analyser pendant les trois phases du processus électoral.

S'il est vrai que l'élection n'est pas la seule composante de la démocratie, force est de constater que le processus électoral constitue le pivot central du processus de démocratisation (KANE ; 2019 :13).

Le bon déroulement de l'inscription des électeurs sur les listes électorales ne peut être garanti que sur la base d'un fichier électoral fiable. Or, dans la plupart des pays africains, le fichier électoral n'est pas fiable. Sa mise à jour ne se fait pas régulièrement dans les délais convenables. D'où l'interrogation sur sa fiabilité. De plus, dans certains pays africains, le fichier électoral est tenu manuellement contrairement à d'autres pays où ce document fait l'objet d'un traitement informatisé (Art. L. 36 du code électoral : - Loi n° 92-15 du 07-02-1992 du Code Electoral sénégalais). Dans les uns comme dans les autres, il faut signaler que le fichier n'est pas totalement fiable à cause de l'absence d'un fichier d'état civil crédible. En tout état de cause, il faut reconnaître que la régularité du processus électoral dépend en grande partie de la fiabilité du fichier électoral. C'est à travers la bonne gestion de ce dernier que la distribution des cartes trouve tout son intérêt.

Par ailleurs, les élections constituent aussi l'un des facteurs clés du déclenchement de la violence et de l'insécurité dans les pays africains. Une meilleure gestion des processus électoraux par les principaux acteurs à savoir les organes de gestion électorale étant les plus importants pourrait accroître la crédibilité et l'acceptation des élections, réduire le risque de conflits violents et contribuer à la consolidation de la démocratie en Afrique de l'Ouest (HOUNKPE .FALL ; 2011 :4.). Sauf dans de rares exceptions, les processus électoraux ont eu un impact positif sur la paix civile. Ce fut le cas au Mali où l'élection post-transition de 1992 a contribué à la pacification de la vie politique au Mali. Le Président Alpha Oumar Konaré a gouverné le pays de 1992 à 2002, pacifié la rébellion touareg et jeté les bases d'un véritable développement économique au Mali. L'effet de cette mauvaise gestion du cadre juridique est la tempête électorale.

2- La tempête du mauvais fichier électoral

Lorsque la gestion du processus électoral, voire le processus électoral lui-même est de qualité douteuse, cela peut engendrer l'insécurité, l'instabilité et même la

remise en cause de tout le processus de démocratisation (KANE ; 2019 : 169).. Lorsque le système électoral n'est pas adéquatement conçu et que la conduite du processus électoral est partielle et biaisée, celle-ci peut conduire au renforcement des clivages ethniques, régionalistes, à la perte de légitimité des autorités élues, à la contestation, à une explosion sociale, à la remise en cause des institutions, à des conflits qui peuvent déboucher sur des soulèvements populaires voire des conflits ethniques.

La violence électorale peut prendre des proportions variables : assassinat politique comme c'est le cas en 1993 lors des élections générales au Sénégal, le vice-président du Conseil Constitutionnel Maître Babacar SEYE a été assassiné, mais la stabilité du pays n'est compromise par l'élection (MELEDDJE ; 143) . Elle peut se traduire aussi par des émeutes, des pillages, des arrestations arbitraires, des emprisonnements, des destructions de biens publics et privés (KANE ; 2019 :169).

Les insuffisances dans la conduite du processus électoral peuvent constituer en elles-mêmes un danger ou servir de prétexte à certains acteurs importants du processus électoral pour mettre en danger le processus de démocratisation, notamment à travers le recours à toutes sortes de moyens, particulièrement des moyens illégaux tels que le recours aux armes. Dans les pays en crise, les élections démocratiques avaient jusqu'ici été perçues comme l'aboutissement d'un processus de paix devant confirmer l'établissement d'un Etat de droit. On s'aperçoit aujourd'hui que des élections peuvent replonger un pays dans le chaos suite à leur mauvais déroulement et à la contestation de leurs résultats.

Ces pays n'atteindront leur objectif de stabilité que lorsque les élections sont gérées de façon impartiale et transparente. De ce fait, la violence électorale sous forme organisée ou spontanée (QUANTIN ; 1998 :25).devient une réalité en Afrique .Les cas édifiants de la Côte d'Ivoire (KANE ; 2019 :166), de la Guinée , du Togo²⁴⁰, de la Mauritanie, du Libéria , de la Gambie et récemment du Mali (KANE ; 2019 :170-171) sont des exemples bien connus qui en témoignent.

B- Le manque de culture démocratique, élément déclencheur des troubles à l'ordre publique

La démocratie est fondée sur le respect du principe électoral (TRAORE . DIABY ; 2011 :15) du « One man, one vote » c'est-à-dire « Un homme, une voix ». C'est pour cette raison que l'on procède à l'établissement d'une liste de tous les citoyens ayant le droit de voter. Cette liste électorale doit donc, obligatoirement, contenir les noms de tous ceux qui en ont droit mais rien qu'eux. Or, beaucoup pensent que la liste électorale est inexacte. Elle serait inexacte car le recensement lui-même est opéré avec des agents peu compétents, et avec beaucoup de dilettantisme. Les cahiers de recensement qui en sont issus sont truffés de données erronées. C'est donc, sans étonnement que la liste électorale extraite desdits cahiers de recensement est peu fiable.

Il est important de souligner les difficultés que rencontrent l'Administration malgré les Commissions Locales pour avoir les listes fiables (Assemblée parlementaire XXIX^e session Niamey , 6 au 9 juillet 2003. Consulté le 30 janvier 2020): attitudes des hommes politiques, peu d'engouement des citoyens à s'inscrire sur les listes, d'où une nécessité de formation de la population à la culture démocratique.

Le manque de consensus autour du fichier électoral que l'on remarque les premiers signes de désaccord et de crises politiques. Quand l'Etat, ne fixe pas des règles précises et consensuelles en ce qui concerne l'organisation des élections, le

recensement des électeurs, la supervision, la surveillance et la conduite des élections, la proclamation des résultats et le traitement des contentieux électoraux, la stabilité du pays restera précaire.

L'expérience montre qu'il est souvent nécessaire de mettre en œuvre des programmes complets d'éducation civique, d'assurer une formation aux responsables électoraux, de diffuser le message électoral auprès du public, par exemple, en lui indiquant où et comment s'inscrire, et en l'informant des droits et responsabilités liés à la vie en démocratie.

Il est permis de constater le peu d'engouement des populations à participer aux opérations électorales préliminaires tel que le recensement électoral annuel. Il convient d'ajouter à cela le manque de motivation à établir les pièces d'état-civil. Tout ceci contribue au blocage de ceux qui ne peuvent s'inscrire faute de pièces d'identité : la désaffection du citoyen à l'égard du fait démocratique.

On se rend bien compte qu'après plus de deux décennies de pratique électorale, force est de constater que la culture de la gestion des élections n'est pas encore bien enracinée dans les mentalités. La combinaison des différents modes de gestion en général et le recours aux structures multiples et diversifiées n'ont pas résolu toutes les préoccupations soulevées.

En effet, la démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement, ni aucune discrimination du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat.

Le risque d'instabilité lié aux élections est fortement réduit dans les cas où prévaut un accord politique inclusif (inclusive political settlement) sur le partage du pouvoir et des ressources qui lui sont associées. L'existence d'un tel accord, associant toutes les parties prenantes, est une condition fondamentale de la stabilité des opérations électorales (CROUZEL ; 2014 :7).

En plus le consensus national doit être fondamentalement admis au niveau de la phase préélectorale. D'ailleurs, la Déclaration de Praia énonce ainsi qu'« Un consensus national doit prévaloir dans l'élaboration et l'adoption des lois et normes électorales, du fichier électoral, des structures de gestion des élections ainsi que des autres mécanismes afférents »(CROUZEL ; 2014 :7). L'objectif est de parvenir à des dispositifs clairs, faisant consensus, afin de limiter les manipulations lors de leur mise en œuvre.

En somme, les perspectives peuvent se présenter sous des bons auspices si les acteurs politiques trouvent un consensus autour des réformes politiques et surtout que l'administration électorale bénéficie de la confiance de tous les acteurs politiques.

CONCLUSION

Nous pouvons dire que le fichier électoral, base de données contenant l'ensemble des listes électorales, des lieux de vote et des bureaux de vote, est un document national d'une extrême importance dans le processus électoral (Elections, Paix et sécurité en Afrique de l'Ouest Gorée Institute, Sénégal, 2010). Au cœur du processus d'inscription des électeurs, il est l'élément central du cycle électoral et soulève des enjeux multiples : politiques, économiques, financiers et technologiques. Il reste évident que la stabilité des processus électoraux est conditionnée par l'intégrité de leur organisation.

Le processus électoral peut aider à la prévention et /ou à la résolution des conflits (à mettre fin à la guerre et à l'instabilité). Des élections lorsqu'elles sont

gérées de façon satisfaisante peuvent offrir une occasion de décompression des tensions sociales tout en constituant un moyen crédible d'accès pacifique au pouvoir.

Toutefois, le risque d'instabilité lié aux élections peut être fortement diminué si les différents acteurs parviennent à trouver un accord politique inclusif (KANE ; 2019 : 170-172) sur les modalités d'organisations des élections, sur la gestion de pouvoir et des ressources financières allouées, notamment à travers la mise en place d'un système électoral ouvert, permettant une représentation élargie, une reconnaissance de la diversité et une protection de la minorité politique et des minorités contre les risques d'exclusion politique et de marginalisation économique et financière.

BIBLIOGRAPHIE

- BOLLE. S(2009), « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », 5 e congrès ACCPUF ;
- CROUZEL .I (2014), « Élections et Risque d'Instabilité en Afrique : Favoriser Des Processus Électoraux Légitimes », Gouvernance and APRM Programme ;
- DEGAUDUSSON. J -B (2002), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 13/2002, p. 139 et s ;
- DUHAMEL ; MENY .Y (1992) , *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF ;
- FALL .N, *Le droit électoral sénégalais*, éditions les Petites Affiches (LPA) ;
- FISCHER .J , (2002) *Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention.*, IFES White Paper;
- HOUNKPE .M, FALL .M (2011) , *Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest, analyse comparée*, Edition Revue et Actualités ;
- KANE.M (2019) , *Etude des processus électoraux en Afrique : L'exemple du modèle démocratique au Sénégal*, Thèse soutenue à l'Université de Perpignan VIA DOMITLA ;
- TRAORE .M ; DIABY. MC(2011), *Les élections au Mali : Pourquoi le taux de participation est toujours si bas*, FREDRICH EBERT Stiftung,
- QUANTIN, P. (1998)« Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique Africaine*, 69,
- Loi n° 2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale modifiée par la Loi n°2018-014 du 23 avril 2018.

PARTIE 5 « ETAT CIVIL ET COMMUNAUTES LOCALES : RESPONSABILITES DES ACTEURS »

- **LES ENFANTS SANS IDENTITE DANS LES COMMUNES RURALES DU MALI: DEFIS ET RESPONSABILITES** (Par Dr AWA SAMAKE, Enseignante-chercheure à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB))

LES ENFANTS SANS IDENTITE DANS LES COMMUNES RURALES DU MALI: DEFIS ET RESPONSABILITES

(Par Dr AWA SAMAKE, Enseignante-chercheuse à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB))

L'article 7 de la convention des droits de l'enfant stipule qu'un enfant doit être « immédiatement enregistré après sa naissance et ainsi obtenir une identité vis-à-vis de la loi du pays ». En Afrique de l'ouest et du centre, seulement un enfant sur trois est enregistré et trois nouveaux nés sur dix en Afrique subsaharienne.

Cette étude vise à analyser les obstacles à l'enregistrement à la naissance dans un contexte général et dans le contexte particulier des communes rurales du Mali. Il fait ressortir ensuite l'impact du non enregistrement sur le pays et sur l'individu, tant sur le plan social qu'économique.

L'acte de naissance est en effet le premier acte de l'état civil ; c'est l'acte fondamental de la preuve du commencement de la personnalité. C'est autour de lui que se construiront toute la vie juridique de l'individu et tous les autres actes de l'état civil.

L'enfant non enregistré à sa naissance risque d'être exclu de la société, de se voir refuser le droit à une identité officielle, à un nom, à une nationalité.

Quelles sont les causes du non enregistrement des naissances ?

Quels sont les impacts du non enregistrement ?

L'hypothèse de départ soutient que les lourdeurs administratives, le sous équipement, l'éloignement des centres d'état civil, l'analphabétisme et le coût de la déclaration à la naissance sont les principales causes du non enregistrement à la naissance.

L'état civil est d'une importance capitale, il joue une fonction administrative qui renvoie à l'action d'identification des personnes suivant des documents légaux prouvant leur existence et une fonction statistique qui permet de suivre l'évolution de la population.

L'absence d'État Civil constitue un mécanisme absolu d'exclusion sociale, les enfants non déclarés sont en état de « mort civile ». Le droit d'enregistrement à la naissance est l'un des droits fondamentaux de l'enfant, qu'il soit issu du milieu rural ou urbain.

Nous procéderons à la fois à une recherche documentaire et à une série de questionnaires soumise aux différents acteurs qui sont les maires, les agents de l'état civil et des interviews qui seront effectuées auprès de la population cible (jeunes, adultes et enfants).

Au terme de cette étude nous allons démontrer dans un premier temps les obstacles à l'enregistrement des naissances ainsi que les multiples problèmes dont la société est confrontée dû au non enregistrement des naissances et dans un second temps l'impact du non enregistrement sur le pays et sur l'individu, tant sur le plan social qu'économique

L'enregistrement à la naissance se fait au moyen de la déclaration de la naissance à l'état civil ; le certificat établi est alors désigné sous le nom d'acte de naissance, les copies en étant appelées bulletin ou extrait de naissance. La déclaration de naissance doit mentionner d'une part, l'identité de l'enfant et d'autre part, celle des parents. Ainsi, l'acte énoncera l'année, le mois, le jour, l'heure et le lieu de la naissance, le sexe, le nom de l'enfant et les prénoms qui lui sont donnés ainsi que les noms, prénoms, âges, professions et domiciles du père et de la mère et s'il y a lieu.

I- LES FACTEURS ENTRAVANT L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES

L'insuffisance d'une volonté politique, les tracasseries et lourdeurs administratives, le sous équipement et la rareté des ressources humaines des centres d'état civil, l'éloignement des centres d'état civil, l'analphabétisme et l'ignorance sont les principales causes du non enregistrement à la naissance dans les communes rurales du Mali.

Le budget alloué par l'Etat au compte de l'état civil est très insuffisant pour des besoins de plus en plus croissants. Le carnet de famille incite la population rurale à ne pas enregistrer les naissances des enfants car il peut servir à accomplir certains devoirs comme le vote.

A- Les barrières d'ordre administratif

1- Tracasseries et lourdeurs administratives et sous équipement des centres d'état civil

Les communes qui doivent garantir en premier lieu le droit à l'enregistrement contribuent à éloigner l'immense majorité des populations indigentes des centres d'état civil en leur imposant le paiement de diverses taxes contre le droit d'obtenir l'acte de naissance. Cette pratique qui constitue une sorte de « redevance pour le civisme des parents » contribue considérablement à réduire l'enregistrement des naissances.

Dans les centres où cela s'est avéré, ces ressources sont tout simplement insuffisantes. Pour éviter alors leur paralysie, l'officier de l'état civil est obligé de faire recours à des bénévoles pour assurer le fonctionnement du service. Mais la médiocrité de leur rémunération et leur manque de motivation, n'étant pas sûrs d'être recrutés plus tard dans un emploi permanent, ouvre la porte à la corruption.

2- L'éloignement des centres d'état civil et le coût des actes de naissances

Il résulte du constat que la distance qui sépare le lieu de résidence de la population des centres d'état civil est grande. Et il sera difficile et coûteux pour les usagers d'y aller pour réclamer des prestations. Le lieu où se fait l'enregistrement a donc son importance. Dans l'idéal, un enfant devrait être enregistré aussi près que possible de son lieu de naissance, mais il peut arriver dans certaines localités, qu'une mère fait des centaines de kilomètres pour accoucher dans un centre de santé.

La forte spéculation sur les coûts d'établissement des actes de naissances est considérable. En effet, certaines autorités des collectivités territoriales perçoivent le service de l'état civil comme un service lucratif d'où elles peuvent tirer une grande partie de leurs ressources. Les collectivités territoriales augmentent la valeur faciale des timbres à apposer sur les actes de naissances.

D'autres ont institué des taxes dites de « retrait » dont les usagers doivent s'acquitter avant d'entrer en possession de leurs actes. Eu égard aux difficultés liées à la pauvreté des populations, ces attitudes ne sont pas de nature à favoriser la fréquentation des centres d'état civil.

B- Les barrières socioculturelles

Une série de pesanteurs sociales et culturelles influence négativement sur l'enregistrement des naissances. En effet, la présence de certaines pratiques, croyances et habitudes contribue à faire que certaines couches de la société ne déclarent pas leurs enfants à la naissance.

Dans les milieux « islamisés » par exemple, l'enfant naturel est le premier signe de la fornication et du péché. Sa reconnaissance est le plus souvent liée à la légitimation (mariage de ses parents). Lorsque cette union n'est pas constatée, la communauté entière rejette l'enfant et le prive ainsi de son droit à être enregistré. Le statut social de l'enfant ne doit pourtant pas être un obstacle à l'obtention de son acte de naissance qui est un droit.

1- Le poids des traditions et les pratiques discriminatoires

Dans certaines localités, l'enregistrement des naissances est souvent entravé par une discrimination sexiste qui interdit l'intervention des femmes dans ce processus. De ce fait, si le père est absent, l'enregistrement court un grand risque d'être retardé ou de ne pas se faire. Selon certaines pratiques patriarcales, seul l'homme le plus âgé de la famille est habilité à déclarer une naissance ; toutes choses qui enlèvent par là tout pouvoir à la mère et empêche les femmes vivant seules de faire enregistrer leurs enfants. Il y a aussi cette discrimination sexiste qui ferme l'école aux filles. Lorsque les filles qui n'ont pu recevoir d'éducation scolaire ont à leur tour des enfants, il est moins probable qu'elles les fassent enregistrer. Cela semble donc bien démontrer que l'éducation pour tous est l'une des clés de l'enregistrement des naissances.

2- L'incivisme, l'analphabétisme et l'ignorance

Peu de parents réalisent l'obligation que leur impose la loi en ce qui concerne l'enregistrement des naissances. Dans certains milieux ruraux, le chef de famille est supposé être le seul décideur qui, selon son intérêt ou volonté accorde ou prive tout enfant du droit d'être enregistré à la naissance. En effet, la population ne comprend pas l'importance de l'enregistrement ; pour bon nombre de parents qui ne font pas enregistrer leurs enfants, c'est soit qu'ils « ne savaient pas que l'enfant devrait être enregistré » ou « ne savaient pas qu'il fallait l'enregistrer ». En outre, les populations n'accordent pas un poids suffisant à l'acte de naissance en tant que document légal prouvant l'âge de l'enfant et permettant à ce dernier de jouir des droits qui sont les siens. C'est ainsi que dans beaucoup de centres d'état civil, des milliers d'originaux d'actes de naissances sont en souffrance dans les registres de déclarations ; faute d'avoir été retirés par les parents des enfants concernés. Par ailleurs, certains parents confondent l'attestation d'accouchement avec la déclaration de naissance. C'est généralement à la faveur de l'inscription d'un enfant à l'école que la confusion se révèle aux yeux des parents.

II- IMPACTS DU NON ENREGISTREMENT DES NAISSANCES

Sur le plan international, l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adopté à l'unanimité en novembre 1989, la Convention relative aux droits de l'enfant. Elle a pour but de changer la situation des enfants partout où ils se trouvent en leur reconnaissant les mêmes droits et en leur assurant la même protection afin de favoriser le développement et l'épanouissement de l'enfant. Le Mali fait partir des Etats qui ont ratifié la convention relative aux droits de l'enfant. Cela veut dire qu'il reconnaît les droits contenus dans la Convention, qu'il accepte de les respecter et

s'engage à les faire connaître.

A- Impact social du non enregistrement des naissances

Pour beaucoup d'enfants, le non enregistrement conduit de façon insidieuse, progressive et à long terme à une perte de potentiel par manque d'éducation. Le non enregistrement est l'un des facteurs qui vont déterminer la scolarisation de l'enfant. Aussi, l'éducation n'est pas le seul service fermé aux enfants non enregistrés ; les soins médicaux peuvent leur être moins facilement accessibles, ou leur coûter davantage qu'à un « citoyen », et de manière générale il est plus difficile aux campagnes et programmes sanitaires de vaccination par exemple d'identifier et de toucher les enfants non enregistrés. De même, il est peu probable qu'un enfant non enregistré puisse obtenir une protection sociale de l'Etat. Un système complet d'état civil, délivrant un acte de naissance au moment même de l'enregistrement de l'enfant, peut aider à protéger les enfants contre des changements illicites d'identité, par exemple un changement de nom ou une falsification des liens familiaux. Une question particulièrement préoccupante ici est l'établissement de faux papiers en vue d'une adoption illégale.

1- Impact sur l'individu : Le non jouissance de droit et privilège

Un enfant non enregistré à la naissance risque d'être exclu de la société, de se voir refuser le droit à une identité officielle, à un nom, à une nationalité. Les enfants qui n'ont pas d'acte de naissance, sont ainsi privés de toute une série de droits y compris ceux à l'éducation, aux soins de santé, à la participation à la vie sociale, à la protection, etc.

En effet, La personnalité juridique est la reconnaissance à tout être humain d'être titulaire de droits et d'être soumis à des obligations.

La citoyenneté est liée à l'ensemble des droits qu'un Etat reconnaît à un national. La nationalité est le lien qui unit un individu à un Etat. C'est la reconnaissance par un Etat qu'une personne qui est sa ressortissante jouit des droits politiques. Les droits politiques sont l'ensemble des droits à la gestion des affaires de l'Etat (droit d'être électeur, éligible..). C'est ainsi que le national, le citoyen, se distingue de l'étranger à qui il n'est pas reconnu les droits politiques.

En outre, la déclaration des naissances étant une obligation légale, son respect par le citoyen est une expression de sa citoyenneté.

2- Impact sur l'Etat

C'est à partir de l'acte de naissance que se déclinent tous les éléments d'identification prouvant la nationalité d'un individu. De ce fait, un système d'état civil inefficace favoriserait l'inscription d'autres nationalités dans les registres. Le citoyen donc se distingue de l'étranger à qui il n'est pas reconnu les droits politiques. En usurpant donc une nationalité qui n'est pas la sienne, un étranger peut se retrouver à la magistrature suprême avec les risques de mettre ainsi la nation en danger.

B- Impact économique du non enregistrement des naissances

1- Le recours aux recensements

En l'absence donc de statistiques de l'état civil complètes et désagrégées, c'est à la faveur du recensement général de la population et de l'habitat, que l'Institut National de la Statistique (INSTAT), établit la population des différentes circonscriptions administratives et les statistiques de base de la population.

Nonobstant son coût très exorbitant pour de maigres ressources budgétaires, le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), occupe une place prépondérante et incontournable dans le système à cause de non disponibilité des données de l'état civil en qualité et en quantité.

En effet, l'état civil constitue l'une des principales sources de données sur les événements démographiques.

Il permet de connaître la dynamique de la population, calculer des statistiques sur la mortalité, la natalité, la nuptialité, la fécondité, l'espérance de vie de la population, etc.,

Pour la planification des politiques sociales et économiques, les données de l'état civil permettent de déterminer les services de santé nécessaires à la population, de connaître la population scolarisable pour mettre en place les structures et les moyens adéquats, de connaître la taille de la population d'une ville pour mieux estimer les besoins en assainissement, logement, en services sociaux de base, etc..

2- La non application de pratiques de bonne gouvernance

Les données fournies par un état civil fonctionnel renforcent l'aptitude du pays à contrôler et à évaluer l'impact de ses politiques et aident les gouvernements à allouer les ressources appropriées à ceux qui en ont le plus besoin, réduisant par-là les disparités. Les recensements qui se font généralement une fois tous les dix ans, donnent un portrait statistique de la nation à un moment déterminé. Par contre, les données de l'état civil enregistrant les événements au fur et à mesure, permettent aux autorités de repérer les tendances à des intervalles beaucoup plus courts de l'ordre de l'année, du trimestre, voire du mois. Les études spéciales, enquêtes ponctuelles et autres techniques d'échantillonnage pourraient aisément s'en servir comme base de sondage.

CONCLUSION

L'enregistrement de la naissance est un droit fondamental de l'être humain. Non seulement il donne à l'enfant une existence et une identité légalement connues, mais il est le signe de son appartenance à une famille, une communauté, une nation où l'enfant a sa place ; Il est la clé de certains autres droits, celui par exemple de bénéficier des services de santé ou d'éducation, offre une protection contre la discrimination et l'abandon.

Il garantit à l'individu, pendant toute sa vie, le droit de prendre part à la vie sociale et politique de son pays.

On pourrait croire que le droit à l'enregistrement de la naissance perd son importance là où bon nombre de familles sont implantées depuis des générations, chaque individu étant bien connu dans sa communauté. Mais, avec la mondialisation et la décentralisation qui s'accélèrent, accompagnées des mouvements croissants de population tant sur le territoire national qu'au-delà des frontières, posséder une identité légale reconnue se révèle d'une importance cruciale.

LA SYNTHÈSE DU COLLOQUE

SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU COLLOQUE « ETAT CIVIL ET GOUVERNANCE PUBLIQUE »

L'acte 2 du colloque qui a porté sur: *état civil et gouvernance publique* s'est tenu les mercredi 23 février et jeudi 24 février 2022. Ce sont au total 5 panel qui ont meublé le dit colloque.

Il ressort des communications et des débats qu'il y a urgence pour la maîtrise des questions liées à l'état civil.

Cette urgence doublée d'une importance toute particulière fait suite à plusieurs **constats** : la caducité des méthodes de gestion d'état civil, le trop grand nombre de personnes vivant sans acte d'état civil, les défaillances consubstantielles aux différents systèmes d'état civil, la nécessité de maîtrise de l'état civil dans l'optique d'un développement durable, les difficultés liées à l'identification et à la traçabilité des personnes, l'éloignement et le nombre insuffisant des centres d'état civil, les reprises d'état, l'indifférence des populations relativement à l'enregistrement de l'état civil...

Suite à ces constats de mal être de l'état civil, plusieurs recommandations ont été faites à l'ensemble des communautés universitaires, sociales et étatiques :

Recommandations qui s'appesantissent sur : la nécessité de modernisation des différents systèmes d'état civil pour une meilleure gouvernance publique, le besoin de réformes législatives pour pallier les insuffisances de certains textes, l'opportunité d'associer de nouveaux acteurs dans la gestion de l'état civil (tels que la chefferie traditionnelle), l'exigence de planification de la gouvernance et donc de l'état civil, mettre à la disposition des acteurs les moyens nécessaires pour la bonne tenue et le contrôle des registres de l'état civil, renforcer l'obligation pour les populations de procéder à l'enregistrement des actes d'état civil.

Recommandations qui s'entendent également de la sensibilisation des populations sur l'importance d'un tel sujet, de la mise en place d'infrastructures adéquates pour l'enregistrement et le suivi des actes d'état civil.

Au total, les Etats africains, aujourd'hui, tournés vers la recherche du développement (durable) ont l'obligation de maîtriser les systèmes de gestion de l'état civil. Pour une sécurité nationale maîtrisée et une meilleure gouvernance de la chose publique, un contrôle effectif de l'état civil est inévitable car l'état civil précède le développement.

Séraphin NENE