



LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION EN MATIERE D'ETAT CIVIL LE ROLE DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DE L'ETAT CIVIL

AVANT-PROPOS

Réunis à Bamako du 4 au 6 novembre 2002, les représentants de 5 Etats d'Afrique francophone (Bénin, Guinée, Mali, Niger, Sénégal) ont décidé l'adoption d'un protocole d'accord portant création d'un observatoire international de l'état civil. Instance de l'Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones (AIMF), cet observatoire poursuit plusieurs objectifs¹ :

- être une force de proposition pour permettre, dans le domaine spécifique de l'état civil et du droit de la famille, l'émergence de solutions nationales ;
- favoriser le droit des personnes en tant qu'individus et contribuer à une meilleure connaissance statistique pour la prévision démographique, pour la santé et l'épidémiologie, pour la planification de la famille, pour le logement, pour l'éducation ;
- contribuer, de manière concrète, à l'instauration de procédures de collectes des données d'état civil simples avec, à la clé, la volonté de sensibiliser les populations par des campagnes d'informations qui s'appuieront sur des structures locales en liaison avec d'autres campagnes d'information (vaccination, élection) ;
- apporter une réflexion et des solutions permettant de résoudre les problèmes actuels de fonctionnement de l'état civil par une meilleure formation des agents et des élus municipaux et par une meilleure connaissance des dispositifs législatifs et réglementaires existants.

Compte tenu de l'importance croissante que revêt l'amélioration des procédures d'état civil des Etats d'Afrique francophone dans le cadre de la bonne gouvernance², il importe de donner à l'observatoire international de l'état civil un souffle nouveau :

- en associant, aux côtés des délégations déjà présentes, des représentants d'autres pays (Burkina-Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Togo) disposant, au sein des services d'état civil des villes capitales, d'une informatisation des outils de collectes des données d'état civil ;
- en organisant les prochains séminaires autour de trois thèmes fédérateurs :

¹ Observatoire international de l'état civil, *Protocole adopté le 6 novembre 2002*, article 3.

² Sur cette question, on se référera au *Rapport sur la coopération en matière d'état civil en Afrique subsaharienne* élaboré par un groupe de travail interministériel présidé par M. Philippe MELCHIOR, Inspecteur général de l'administration, Ministère des affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement, juin 2003.

- l'harmonisation des législations et/ou des réglementations en matière d'état civil ;
- l'amélioration de la gestion de l'état civil au quotidien ;
- la communication sur le thème de l'état civil entre les villes membres de l'AIMF.

Pour l'organisation des futurs séminaires, il conviendra de demander à chacune des délégations nationales de désigner trois à quatre représentants parmi les officiers d'état civil des villes capitales et au sein des autorités de tutelle (administration territoriale ou justice).

Il conviendra également de demander aux futurs participants de nous communiquer, dans les prochains mois, par courrier ou par e-mail :

- toutes leurs remarques sur les sujets qui seront abordés lors des prochaines séances ;
- les pistes complémentaires de réflexion qu'ils souhaiteraient étudier ;
- les initiatives et les réflexions législatives ou réglementaires en cours en matière d'état civil dans leurs Etats respectifs (au besoin, nous communiquer les travaux des commissions, les débats parlementaires, les articles de presse) ;
- leur expérience sur le terrain et les difficultés qu'ils rencontrent dans l'application quotidienne des règles d'état civil : une information sur les jugements et les règles de jurisprudence établis par les tribunaux est indispensable ;
- l'intérêt que revêt l'organisation d'une table-ronde interrégionale consacrée à l'état civil.

THEMES

I - L'HARMONISATION DES LEGISLATIONS ET/OU DES REGLEMENTATIONS EN MATIERE D'ETAT CIVIL

1-1- CONSTAT

➤ Elaborées à l'époque coloniale, les législations en matière d'état civil ont peu évolué

Colonies françaises dès la fin du XIXème siècle, les Etats d'Afrique de l'Ouest ont bénéficié tardivement d'une législation d'état civil réservée aux ressortissants européens résidant dans les grandes villes. Il faut attendre la seconde moitié du XXème siècle pour qu'une évolution sensible se dessine en faveur des populations locales.

Au sein de l'Afrique occidentale française (AOF) et de l'Afrique équatoriale française (AEF), deux arrêtés vont imposer en 1933 puis en 1950 aux citoyens de statut coutumier un embryon de règles d'état civil directement inspirées du code Napoléon³. Ainsi, à l'occasion des mariages traditionnels, sont désormais interdites les unions entre impubères. Par ailleurs, le consentement des futurs conjoints lors de la cérémonie de mariage, qui est le fondement de la législation sur le mariage en droit français, devient un préalable systématiquement requis.

³ Arrêté général n°1243-SJ du 9 mai 1933 modifié par l'arrêté du 28 avril 1934 précisant les conditions d'enregistrement à l'état civil des personnes régies par les coutumes locales ; Arrêté n°4602-AP du 16 août 1950 instituant et généralisant l'état civil en Afrique occidentale et équatoriale française.

Au lendemain des Indépendances, les nouvelles autorités ont « nationalisé » les réglementations coloniales. Si des codes civils ou des codes de la famille ont été promulgués au Bénin (2002), au Cameroun (1996), en Guinée (1991), au Sénégal (1996), plusieurs Etats continuent à ne pas disposer d'une législation adaptée à leurs besoins. C'est le cas, par exemple, de l'état civil tchadien qui s'appuie sur les dispositions d'une circulaire promulguée le 2 juin 1961.

➤ Malgré un effort législatif, les règles coutumières s'imposent dans la vie quotidienne

La permanence des structures traditionnelles se manifeste notamment par la prédominance du mariage religieux sur le mariage civil et par le maintien des coutumes dans le domaine de la filiation.

Bien que les législations en vigueur (Niger, Sénégal, Guinée) n'établissent pas d'interaction entre le mariage religieux et le mariage civil, on constate cependant que la plupart des unions sont célébrées par les marabouts.

La procédure légale de reconnaissance inscrite dans la législation burkinabé rencontre peu de succès⁴. Pour les orphelins ou pour les enfants abandonnés par leurs parents biologiques, l'autorité parentale est dans les faits exercée par une communauté familiale élargie, sans qu'aucun jugement de transfert à un tiers n'ait été préalablement rendu.

➤ Un cadre légal et réglementaire inadapté au souci de bonne gouvernance

L'héritage du code Napoléon n'est pas adapté aux pratiques actuelles des populations : le code guinéen prohibe la polygamie qui est néanmoins pratiquée par une grande partie de la population masculine⁵.

Le ministère de l'Intérieur et/ou le ministère de la Justice n'exercent pas véritablement leur rôle d'instance tutélaire et de contrôle de l'activité des services d'état civil que leur reconnaît la loi. Les doubles des registres d'état civil tenus par les communes ne leur sont pas systématiquement transmis et aucun contrôle inopiné sur pièce et sur place n'est effectué.

1-2- DEBATS

Le séminaire à organiser devra, sur le thème de l'harmonisation des législations et/ou des réglementations en matière d'état civil⁶, poursuivre plusieurs objectifs :

- réfléchir à une évolution des textes actuels afin de mieux répondre aux attentes des populations et des contraintes internationales liées aux migrations des populations et à la nécessité de prouver son identité ;
- envisager une harmonisation des propositions de réforme entre les Etats membres participants qui, disposant de bases communes, sont confrontés aux mêmes difficultés (sous-déclaration des événements et multiplication des jugements supplétifs).

⁴ Articles 521 et suivants du code civil burkinabé.

⁵ Article 315 du code guinéen des personnes et de la famille : « *la pratique de la polygamie est interdite à toute personne de nationalité guinéenne et demeure proscrite sur toute l'étendue du territoire de la République* ».11

⁶ On pourra également s'inspirer des conclusions formulées par Djibril ABARCHI, *Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du Droit*, Penant, janvier 2003.

II – L'AMELIORATION DE LA GESTION DE L'ETAT CIVIL AU QUOTIDIEN

2-1- CONSTAT

➤ Une gestion minimaliste caractérisée par :

- une sous déclaration des naissances et des décès : à titre d'exemple, à N'Djaména, qui comprend une population d'environ 800.000 habitants, 4887 déclarations de nouveaux-nés et 873 déclarations de décès ont été enregistrées en 2000 ;
- le mariage civil, prévu dans toutes les législations, demeure, dans les faits, une exception. Il est en effet pratiqué par des catégories de populations ciblées (fonctionnaires civils et militaires) à des fins essentiellement administratives ;
- une organisation logistique et matérielle insuffisante : les registres sont souvent conservés dans des conditions précaires, dans des locaux subissant les intempéries et des armoires en fer rongées par l'humidité.

➤ La fiabilité des actes établis reste à démontrer

- les mentions marginales, prévues par les législations en vigueur, sont rarement apposées en marge des actes d'état civil ;
- les copies des actes d'état civil ne sont pas systématiquement délivrées par les autorités qui détiennent les registres d'état civil où les déclarations ont été effectuées ;
- au sein d'un même Etat, selon les communes, le contenu des formulaires et des modèles des déclarations est différent.

2-2- DEBATS

Le séminaire à organiser devra réfléchir:

- à l'amélioration de la gestion de l'état civil au quotidien dans les villes et dans les campagnes qui sont confrontées à des problèmes spécifiques d'éloignement et à l'absence d'autorités de référence ;
- à de nouvelles modalités de collecte et de conservation des données d'état civil ;
- à une plus grande implication des autorités locales (les maires) et de tutelle (les juges, procureurs ou préfets) dans le souci de fiabiliser les états civils nationaux ;
- aux avantages qu'une informatisation des tâches est susceptible d'apporter et à l'opportunité de créer un service d'état civil central au niveau national comme l'envisage actuellement le gouvernement camerounais.

III – LA COMMUNICATION SUR LE THEME DE L'ETAT CIVIL ENTRE LES VILLES MEMBRES DE L'AIMF

3-1- CONSTAT

➤ Une sensibilisation insuffisante des populations

Elles ne perçoivent pas l'intérêt de déclarer les événements et se laissent parfois guider par le poids des traditions : en Guinée, par exemple, le fait de déclarer de manière officielle le décès d'un proche porte malheur pour le déclarant et sa famille.

➤ Une forte volonté politique d'aboutir

Même si les gouvernements ne manifestent pas toujours clairement leurs intentions, la nécessité de se doter d'un état civil fiable semble faire son chemin auprès des autorités locales. Il convient, en effet, dans le cadre des normes internationales, de favoriser le droit des personnes en tant qu'individus. Par ailleurs, un état civil fiable permet de contribuer à une meilleure connaissance statistique à des fins démographiques, sanitaires, éducatives...

3-2- DEBATS

Le séminaire à organiser devra, sur le thème de la communication en matière d'état civil, réfléchir et proposer des solutions cohérentes :

- visant à créer des banques de données et la mise en place d'outil telles des Instructions générales relatives à l'état civil (IGREC) nationales ;
- envisageant une mutualisation des échanges par la création d'un site Internet accessibles à tous les praticiens de l'état civil ;
- définissant les moyens de sensibiliser les populations souvent réticentes à déclarer les faits d'état civil (radio, cinéma, campagne de presse auprès des maternités ou des centres hospitaliers, des associations, des conseils de jeunes...) ;
- favorisant les échanges multilatéraux afin que les officiers d'état civil et les représentants des autorités de tutelle puissent, sur des questions ponctuelles, apporter mutuellement le fruit de leur expérience.

CONCLUSION

Il va de soi que l'ensemble de ces initiatives doit s'inscrire dans une démarche visant à encourager la promotion des pouvoirs locaux et des élus, dans le cadre d'une décentralisation des compétences.

On ne peut mésestimer en effet le rôle que les maires, acteurs de terrain, doivent être conduits à exercer en matière de promotion d'un état civil fiable afin, d'une part, de répondre aux attentes de leurs populations de plus en plus réceptives aux standards démocratiques européens et, d'autre part, de satisfaire aux obligations que la bonne gouvernance et l'état de droit leur imposent, tant au niveau national qu'international, comme l'a rappelé, en novembre 2000, l'Organisation internationale de la francophonie⁷.

⁷ Dans le cadre de la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000