

2011

Du projet de réforme de l'état civil au Tchad



Prosper LAWE NGAÏNDANDJI

22/09/2011

INTRODUCTION

Le projet propose un plan permettant d'assurer l'exhaustivité de l'enregistrement des événements liés à l'état civil des personnes. Pour ce faire, une analyse du cadre juridique, de la pratique en vigueur, des raisons qui soutiennent cette situation, et des changements nécessaires est d'importance pour faire évoluer la situation.

L'objet du projet

- Rapprocher l'administration du citoyen ;
- Faciliter les démarches légales des citoyens ;
- Rendre difficile la délivrance de faux actes ;
- Rendre inappropriée l'obtention de faux actes ;
- Permettre aux administrations de l'Etat, de pouvoir contrôler l'authenticité des actes qui leur sont présentés.

Par ailleurs, les propositions présentées respectent les grandes règles de base que toute administration d'Etat doit respecter vis-à-vis des citoyens :

- Egalité de traitement des citoyens tchadiens : proposer le même service quels que soient l'origine, le lieu de naissance ou le lieu de résidence du citoyen ;
- Promouvoir l'exhaustivité et la simultanité des opérations sur l'ensemble du territoire.

Problématique

Afin de pallier le faible taux d'enregistrement des faits d'état civil il faut favoriser l'inscription massive de la population. Alors, deux situations distinctes se présentent :

- ⇒ L'enregistrement des nouveaux événements ;
- ⇒ La régularisation des événements passés.

Les grands axes d'actions habituels

Afin de combattre le faible taux d'enregistrement des faits d'état civil, il est habituel de mettre l'accent sur l'information et la sensibilisation de la population d'une part et sur la formation des officiers d'état civil d'autre part. Quoique ces grands axes d'intervention ne soient pas négligeables, ils ne permettent pas cependant une prise en compte globale du problème. Ainsi, la démarche proposée par ce projet repose sur les axes nouveaux suivants :

- ⇒ L'établissement des actes originaux est du ressort de la commune ou de la sous-préfecture.

- ⇒ Le recours aux chefs traditionnels, chefs de quartier, chefs de carré pour l'enregistrement des déclarations sur des cahiers journaux et leur transmission à la commune ou à la sous-préfecture. Ceci concourt au renforcement des attributions des chefs traditionnels, à l'amélioration de l'appui à la population et à la consolidation du lien entre l'Administration et ses administrés.
- ⇒ Une fois l'acte établi, il devra être entré dans un système capable de l'authentifier, et capable de contribuer à la constitution d'une base de données fiable des actes d'état civil.
- ⇒ Ensuite, toute demande de copie d'acte devra être adressée au système central qui vérifiera la régularité de l'enregistrement de l'événement.
- ⇒ L'autorisation d'établissement d'une copie de l'acte original numérisé est alors donnée par le système central.

Les avantages de la démarche

- ⇒ Aucune copie d'acte ne peut alors être confectionnée sans que l'original n'ait été préalablement inséré dans la base par le circuit de l'information : pas de faux réalisés à la sauvette par des personnes non autorisées
- ⇒ Création d'une base de données centralisée : identifiant unique, archivage efficient, protection, contrôle d'exhaustivité des actes
- ⇒ Augmentation du nombre d'enregistrements grâce aux chefs traditionnels, chefs de quartier, chefs de carré

L'innovation de cette proposition

- ⇒ L'archivage électronique des originaux : création d'une base de données nationale des documents originaux numérisés
- ⇒ La mise en réseau des centres régionaux avec le centre national ; la capacité de réaction rapide du centre national aux centres régionaux pour la délivrance de copies d'actes d'état civil quel que soit le lieu d'établissement

I. DESCRIPTION DU FLUX DE L'INFORMATION

1. L'enregistrement des faits d'état civil est fait sur les registres ad hoc au niveau de la Commune ou de la Sous-préfecture.
2. La transmission physique des registres ou des volets prévus à cet effet à l'échelon administratif supérieur afin de permettre de créer une chaîne de contrôle des actes ; seuls les Maires ou Sous-préfets en fonction peuvent soumettre des actes à l'autorité administrative dont ils dépendent, qui les connaît individuellement et peut réfuter les actes illégalement conçus.
 - Commune → Département → Région
 - Sous-préfecture → Département → Région

Tout nouvel officier d'état civil peut être inscrit dans le système informatisé afin que, durant sa période de fonction, il soit le seul à pouvoir signer et délivrer des actes d'état civil dans la juridiction où il exerce. Ses données personnelles sont entrées dans le système, notamment

son nom, sa signature, sa date de prise de fonction et sa date de cessation. Ainsi, tout acte établi par une personne non habilitée sera reconnu comme nul et rejeté, et ce rejet sera aussi fonction des périodes d'autorisations d'exercice des personnes.

3. Numérisation, indexation et informatisation des actes d'état civil

Au niveau du chef lieu de Région, des centres régionaux informatisés seront créés afin de protéger ces documents grâce à un archivage électronique de la pièce originale et un classement des documents par indexation.

4. Transmission sur support informatique ou par internet/intranet de l'information numérisée de la Région au niveau central
Chef lieu de Région → Bureau central de l'état civil (à N'Djaména)
5. Création de la base centrale consolidée de l'état civil

Le Bureau central de l'état civil recevra alors sur support informatique les informations en provenance des 22 régions du pays.

2. ROLE DU SYSTEME CENTRAL

Le rôle du système central ne consiste pas uniquement en la création d'une base commune. Dans le fond, son action est plus vaste, c'est-à-dire il :

- ⇒ Vérifie la régularité des actes établis ;
- ⇒ Numérise et archive l'ensemble des actes d'état civil établis sur l'ensemble du territoire national ;
- ⇒ Garantit l'authenticité des actes tant pour l'état civil que pour toute l'administration ;
- ⇒ Autorise la délivrance de copie d'actes : seuls les actes enregistrés régulièrement sur le système central peuvent faire l'objet de la délivrance d'une copie. Après autorisation du centre, l'impression de la copie est faite au niveau régional pour l'ensemble des communes et sous-préfectures de la juridiction.

La validité des actes est donc confiée au système central.

3. SCHEMA DU FLUX DE L'INFORMATION

1/3. Des Communes et Sous-préfectures au Département

Registres des Communes
et Sous-préfectures transmis
au Département



Département

2/3. Des Départements à la Région

Registres communaux rassemblés
Par Département, transmis
au Centre informatisé



Région

3/3. Des Régions au Central

Actes numérisés transmis des Régions
au niveau central
par le réseau



Centre national de l'état civil

Centralisation et traitement

4. DISPOSITIF ACTUEL – DISPOSITIF FUTUR

Dispositif actuel	Dispositif futur
Actes conçus au niveau des communes et Sous-préfectures	Idem
-----	-----
Actes conçus par d'anciens sous-préfets ou par toute personne ayant des actes vierges en sa possession	Impossible car une fois l'acte établi, il faut que l'autorité fasse remonter l'information jusqu'au niveau central ; ceci signifie le respect de la chaîne de contrôle. Tant que l'acte n'est pas dans le système, il n'a pas de véritable validité, tout au plus temporaire, mais ceci ne pourrait être accepté que localement.
Les actes sont délivrés à la sauvette, sur des actes reproduits frauduleusement	-----
-----	-----
Actuellement, même les actes informatisés par la Commune de N'Djaména sont conçus sans la vérification nécessaire	Les centres informatiques installés au niveau des régions pourront aisément demander au niveau central, de vérifier l'authenticité des actes pour lesquels on demande un contrôle. Ce système pourra être conçu pour permettre d'apporter rapidement une réponse sur l'authenticité ou la régularité des actes.

5. LE PROJET EN DETAIL

Afin de réformer en profondeur les pratiques de l'état civil au Tchad, trois grands axes de solution sont proposés :

- ⇒ Numérisation et indexation des actes d'état civil ;
- ⇒ Création d'une base de données : informatisation (d'une partie) des données portées sur les actes d'état civil ;

5.1. Les axes

5.1.1. Numérisation et indexation des actes d'état civil

- La numérisation permet de sécuriser et de pérenniser les documents.
- Une fois numérisés, on ne manipule plus les originaux, ce qui réduit considérablement leur dégradation et évite dans la plupart des cas à y recourir physiquement.
- Conservation des registres papier (ou actes) en armoire ignifugée, dans un centre d'archivage respectant les règles de sécurité physique, incendie, protection des eaux et de la poussière.

Les étapes de l'enregistrement

1. Recours aux services des chefs traditionnels et religieux pour inscrire les événements sur des cahiers journaux – puis transmission à l'état civil
2. Etablissement manuel des actes par commune/sous-préfecture
3. Transmission des actes papier

→ Canton ou quartier → Commune/Sous-préfecture → Département → Région

4. Centre régional informatisé
 - Numérisation des actes établis (dans toute la région)
 - Base de données des personnes
5. Transfert de l'information du centre régional au centre national
6. Contrôle des inscriptions multiples par le centre national
7. Attribution d'un identifiant unique par le centre national
8. Dotation des communes/sous-préfectures selon le nombre d'actes enregistrés dans les délais légaux

5.1.2. Création d'une base de données

Cela consiste en l'informatisation (d'une partie) des données portées sur l'état civil. L'objet de cette informatisation :

- n'est pas de créer des actes d'état civil informatisés,
- mais de créer une base de données de référence pour :
 - ✓ d'autres administrations nécessitant de vérifier l'authenticité des actes ;
 - ✓ produire des statistiques.

Exemple de données à saisir pour l'acte de naissance :

- nom ;
- prénom ;
- date de naissance ;
- lieu de résidence (Région, Département, Commune/Sous-préfecture)
- numéro d'acte
- mentions marginales.

Les autres informations ne seront pas saisies, notamment la filiation, les noms des témoins. En revanche, s'il est nécessaire qu'on puisse avoir accès à ces informations il suffira d'interroger le système afin de retrouver l'original numérisé et de procéder à la lecture des informations susmentionnées.

Pour que le système ait du sens, il est important qu'il réponde à des besoins mais qu'il n'alourdisse pas inutilement le système lui-même. Il ne s'agit pas de tout vouloir saisir alors qu'il suffit de demander une copie exacte du fait de la numérisation du document original. Les

données saisies servent essentiellement à un archivage efficient des données et aux traitements statistiques courants des données de l'état civil en vue de permettre de contribuer à la gestion du pays et de l'avenir de sa population.

5.1.3. Principales composantes de la réforme

Deux composantes principales entrent dans la réforme de l'état civil au Tchad :

- Procéder à l'enregistrement de tout nouvel événement et ;
- Redonner un état civil à toute personne née au Tchad, à tout individu décédé au Tchad, à tout tchadien désirant se faire connaître de l'Etat tchadien et reconnaître les mariages contractés.

5.2. L'équipement des services de l'état civil

Dans le cadre du projet, il est proposé un plan d'équipement des services de l'état civil selon leur niveau d'implantation géographique.

C'est au niveau des communes et sous-préfectures que les actes sont dressés : c'est le cas dans le système actuel, et c'est toujours le cas dans le système proposé. La représentation de l'administration la plus proche du citoyen est celle-là ; il est judicieux de conserver ce socle, mais de trouver comment pallier les difficultés pour atteindre les objectifs. Ainsi, au niveau communal le système proposé ne demande pas d'équiper lourdement les services de l'état civil ; seul le matériel de base est nécessaire pour un enregistrement manuel de l'information et un lieu de travail adéquat : registres d'état civil, documentation administrative et fournitures de bureau.

Au niveau départemental, pour le moment le Département n'est en rien concerné par le système d'état civil. Le rôle qui lui est confié dans le cadre de ce projet est de rassembler l'ensemble des documents enregistrés au niveau de ses communes et sous-préfectures, puis de transmettre l'ensemble de ces documents au chef lieu de Région. Seul un lieu de travail adéquat est nécessaire et un moyen de locomotion pour collecter les copies d'actes (ou copies de registres).

Au niveau régional, pour le moment la Région n'est en rien concernée par le système d'état civil. Le rôle qui lui est confié dans le cadre de ce projet est de numériser, indexer et archiver électroniquement les actes dressés au niveau des communes et sous-préfectures de sa circonscription, de transférer ces données au niveau central afin d'attribuer un numéro unique à chaque nouvel inscrit (dans le cadre des naissances), d'enregistrer les décès et progressivement de pouvoir indiquer les décès sur les actes de naissances. Les mariages pourront aussi être enregistrés et répertoriés informatiquement. Ainsi, des centres informatisés seront érigés au niveau régional.

En matière d'état civil, il est essentiel qu'un système d'administration égalitaire des citoyens soit mis en place ; égalité de zone de résidence de la population (urbaine ou rural) et du lieu

de résidence sur le territoire tchadien (Nord, Sud, Est, Ouest). Tout système partiel corrompt l'opération.

La première phase est prévue afin de tester les outils mis en place :

- Les procédures de collecte et d'acheminement des registres ;
- Les procédures de traitement et de transmission des données du niveau régional au niveau central (et réciproquement) ;
- La stratégie d'enregistrement exhaustif des événements et ;
- Le mode de reconstruction de l'état civil.

Or, le système mis en place ne prendra tout son sens qu'une fois l'ensemble de la population uniformément servi quels que soient son lieu de résidence sur le territoire, l'accès à l'enregistrement des faits et l'obtention des copies d'actes devenant gratuits, aisés et sécurisés.

Il est indispensable de redonner le sens originel aux actes :

- Un acte de naissance doit être établi au moment de la naissance (ce n'est pas un acte de survivance) ;
- Un acte de décès doit être établi au moment du décès (ce n'est pas un acte de « maintenu-défunt ») ;
- Un acte de mariage doit être établi au moment du mariage (il ne s'agit pas d'un acte de reconnaissance de concubinage).

Dans le cadre de l'étude de faisabilité sur les meilleures options technologiques, les principaux axes de réflexion pour rendre le système aussi performant que possible ont été les suivants :

- Choix du niveau géographique d'informatisation ;
- Choix de l'énergie électrique pour assurer la sécurité énergétique et/ou l'autonomie (générateur, panneaux solaires) des centres informatisés ;
- Choix du mode de transmission au niveau central (connecté, déconnecté).

Résultat : Les services de l'état civil sont performants : la population peut disposer aisément d'actes d'état civil fiables et les actes sont authentifiables.

5.2.1. Amélioration de l'environnement de travail et modernisation des services de l'état civil

a. Construction et réhabilitation des bâtiments

- **Service central** : Réhabilitation
- **Services régionaux** : Les 22 centres régionaux sont réhabilités et électrifiés ; au niveau des régions, les gouverneurs pourront mettre à la disposition des services de l'état civil un bureau de supervision, une grande salle de saisie et une salle d'archivage. Seuls 10 centres régionaux auraient besoin d'appui pour effectuer des travaux de réhabilitation.
- **Services départementaux** : Les locaux sont réhabilités, seule une salle équipée en matériel de bureau est nécessaire par département pour les services de l'état civil.
- **Services communaux et sous-préfectoraux** : Réhabilitation et construction. Seule une salle équipée en matériel de bureau est nécessaire par commune et sous-préfecture.

b. Equipement

- **Service central** : Au niveau de l'Administration du Territoire, la Direction des Affaires Politiques et de l'Etat Civil (DAPEC) bénéficie d'un appui matériel et en expertise : groupe électrogène, mobilier, bureautique (PC, scanner), serveurs, etc.
- **Services régionaux** : L'ensemble des services d'état civil régionaux sont équipés en mobilier, matériel informatique et bureautique, documentation juridique de base, groupes électrogènes ou panneaux solaires pour garantir une autonomie énergétique, et moyens roulants.
- **Services départementaux** : Mobilier, bureautique, registres de suivi et de transmission
- **Services communaux et sous-préfectoraux** : Mobilier, registres d'état civil, fourniture de bureaux (stylos, cahiers), cahiers-journaux pour les chefs traditionnels (chefs de cantons, villages ou ferricks), les chefs religieux, les chefs de quartiers et les chefs de carrés.

5.2.2. Mise en place d'un Système d'Information et de Gestion

i. Système de transaction : Développement d'un système d'information et de gestion pour la centralisation des données fiables et authentiques des données d'état civil dans une base de données. Le système aura des fenêtres (pour la saisie, le traitement, la consultation et l'édition des données dans les sites régionaux informatisés. La base de données comprend les données attributaires et la numérisation des actes d'état civil. Une fois

les données des actes enregistrées informatiquement, un algorithme construit un numéro d'identification unique (avec une clé) qui permet d'authentifier les copies d'actes produites.

ii. Package décisionnel : Développement d'un package décisionnel permettant l'édition de différents actes d'état civil et l'élaboration des statistiques variées et multicritères.

iii. Transmission des données : Les sites interconnectés en mode connecté accèdent directement à la base de données centrale et les sites en mode connecté sont synchronisés avec le site central en différé. Des algorithmes performants pour la protection des données seront développés.

5.2.3. Augmentation du taux d'enregistrement des faits d'état civil

i. Appui à la réforme de l'état civil

- Appui en expertise à la révision et à la rédaction des textes régissant l'état civil au Tchad ;
- Soumission des textes révisés au Gouvernement et suivi jusqu'à adoption d'une nouvelle loi et des textes d'applications ;
- Appui à la révision des actes et registres d'état civil pour les rendre plus adaptés aux besoins en matière d'état civil.

ii. Documentation juridique : Soutien à l'impression, à la reproduction et à la diffusion des documents et des registres. Les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'état civil font l'objet de la plus large diffusion auprès des professionnels. Appui au changement de :

iii. Professionnalisation des agents de l'état civil : Les agents de l'état civil sont assermentés et relèvent directement de la DAPEC ou de la Coordination nationale de l'état civil (structure non encore créée). Au niveau des communes et sous-préfectures, 252 agents dépendent directement de la Coordination nationale de l'état civil, ce qui représente un total de 504 agents.

iv. Sensibilisation des acteurs de l'état et de l'opinion publique sur les thèmes relevant du secteur d'intervention du projet (assistance juridique et judiciaire, santé, éducation, établissement de pièces d'identité, inscription sur les listes électorales, etc.).

v. Soutien aux résultats des acteurs d'état civil : Dotation des communes, sous-préfectures, départements et régions en fonction du nombre d'actes enregistrés dans les délais légaux.

5.2.4. Renforcement des capacités des personnels de l'état civil

i. Organisation de séminaires de restitution et d'information sur les résultats obtenus ; partage d'expériences entre auxiliaires d'état civil et officiers d'état civil ; séances d'information, de formation et de motivation sur les méthodes efficaces de collecte de

l'information et de suivi de leur population pour la gestion des ressources et l'organisation interne des structures.

ii. Organisation de formations spécifiques destinées aux différents maillons de la chaîne d'information ; formation initiale et continue des personnels de l'état civil : les différents acteurs du processus bénéficient d'une formation adaptée à leurs besoins spécifiques, et notamment à chaque changement de sous-préfet ou maire.

- **Central** : Consolidation des actes numérisés et de la base de données centrale ; attribution de l'identifiant unique ; authentification des actes ; autorisation de délivrance de copies.
- **Régional** : Collecte, numérisation et informatisation des actes
- **Départemental** : Rassemblement des registres de la commune et des sous-préfectures du département pour transmission au centre régional
- **Communal/sous-préfectoral** : Collecte d'information, mode d'établissement des actes et sensibilisation des notables proches de la population. Les chefs de canton, chefs traditionnels, chefs de village, de quartier ou de carré sont mis à contribution : ils notent sur des cahiers journaux les faits survenus dans leur circonscription, puis sont chargés de porter à l'officier d'état civil ces informations afin que la transcription soit faite sur les registres d'état civil.

Conclusion

L'état civil au Tchad connaît d'importants dysfonctionnements. Une réforme profonde et complète s'impose avec :

- ⇒ Une réhabilitation des textes ;
- ⇒ La mise en place d'un projet progressif visant à créer le système d'état civil comprenant :
 - La mise en place d'un système central d'authentification avec une base de données nationale fiable des actes d'état civil ;
 - La mise en place de système au niveau de chaque région pour la numérisation et l'archivage des actes d'état civil ;
 - La mise en place d'une interconnexion des systèmes régionaux au système central ;
- ⇒ Une politique de sensibilisation.

La réussite du projet dépendra d'un engagement ferme de l'Etat.