

**6e Conférence Africaine sur la Population
Ouagadougou (Burkina Faso), 5 – 9 décembre 2011**

Séance Poster 3

Thème : « Le trafic des actes d'état civil comme entrave au bon fonctionnement du système d'état civil au Congo-Brazzaville : le cas des actes de naissance »

Par

Luc-Serge POATY-MOKONDZHY

**Centre d'Etudes et de Recherche
sur les Analyses et Politiques Economiques (CERAPE)**

Tel : (242) 066 755 311/ 050 116 886/ 055 760 582

E-mail : lucsergepoaty@yahoo.fr

cerape_congo@yahoo.fr

**542 Rue Sounda, Plateau des 15 ans Moundali
Brazzaville, République du Congo**

Résumé

Au Congo, en référence au cadre constitutionnel légal, la loi n°073/84 du 17 octobre 1984, du Code de la Famille, rend obligatoire toute déclaration de naissance. L'EDS (2005) note que près de 19% des enfants de moins de 10 ans n'ont pas d'actes de naissances et que la proportion devient importante pour les moins de 18 ans. Dans nos municipalités, il existe un trafic des actes d'états civils vierges à des prix oscillant entre 500 et 15.000 FCFA. Ce trafic entrave souvent le bon fonctionnement du système d'état civil. Les objectifs sont de comprendre quels sont les mécanismes de transferts des données sur les enregistrements des naissances entre les différents services d'état civil, de voir comment le trafic frauduleux des actes de naissances freine le bon fonctionnement de celui-ci. La méthodologie est axée sur la prospection des différents centres d'état civil et d'étudier le trafic des actes de naissances.

Introduction

Le Système d'Etat Civil (SEC) en Afrique dans son fonctionnement est le fruit de l'héritage colonial car son fonctionnement laisse entrevoir une diversité des trajectoires suivies. Plus d'un demi (1/2) siècle après les indépendances des Etats africains, force est de reconnaître que les SEC en Afrique se heurtent encore à d'importantes insuffisances et dysfonctionnements tant sur le plan de la couverture géographique que dans l'enregistrement des faits. Le constat qui se dégage que l'enregistrement des faits d'état civil (naissances, mariages, décès, etc. ne sont courant dans les dans les us et coutumes des populations africaines. Lorsqu'ils sont déclarés, l'enregistrement et l'archivage des faits d'état civil souffrent de défaillances organisationnelles notoires, rendant ainsi peu fiables et obsolètes les données collectées (Fall A. 2008)

Notons que plus de 40% des naissances survenues en 2000 dans le monde n'ont pas été enregistrées, soit près de 50 millions d'enfants. C'est en Afrique que les taux de non enregistrement sont les plus forts : plus de 70% contre 63% en Asie du Sud-Est, 31% au Moyen Orient et en Afrique du Nord, 22% en Asie de l'Est et 14% en Amérique Latine (UNICEF.....). Depuis 2002, l'ONU par le biais de l'UNICEF, s'attelle à éradiquer le phénomène de non déclaration et de la déclaration tardive des naissances. En 2006, la Campagne mondiale pour l'enregistrement universel des naissances avait permis l'enregistrement de 5 millions de naissances (Heap et Cody 2008).

Les Nations Unies par le canal de l'UNICEF, en adoptant la Convention des Droits de l'Enfant de novembre 1989 en son article stipule : « *tout enfant doit être enregistré aussitôt après sa naissance, il a 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* ».

Au Congo, en référence au cadre constitutionnel légal, la loi n°073/84 du 17 octobre 1984, portant sur le Code de la Famille qui régit l'Etat Civil, rend obligatoire toute déclaration de naissances (articles 23, 24, 25) et stipule que : « les déclarations des naissances et des décès sont obligatoires ». En plus, elle fixe les conditions nécessaires à l'établissement des différents actes d'état civil (naissances, décès, mariages, etc.) de même que les modalités de fonctionnement des services y relatifs. Le fondement juridique de la déclaration des naissances au Congo repose depuis lors sur cette loi qui, en ses titres II, relatifs aux actes d'état civil et VI traitant du lien matrimonial, précise les dispositions générales en matière d'enregistrement des naissances au Congo. Toutefois, cette loi a été complétée par l'Instruction Générale n° 0501/MISDRRP/DGAT/DINEC du 23 décembre 1994.

D'après l'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 2005, près de 19% des enfants de moins de 10 ans n'ont pas d'actes de naissances et cette proportion devient plus importante pour les moins de 18 ans. En effet, les résultats obtenus sur les déclarations des naissances paraissent disproportionnés par rapport à l'âge (86% parmi les enfants âgés de 5-9 ans et 74% parmi les plus jeunes de 0-2 ans), ce qui signifie que les enfants sont de moins en moins déclarés à l'état civil dès leur naissance, mais bien plus tard (Ministère du plan 2006). Or, l'enregistrement des enfants à l'état civil leur permet de bénéficier d'un certain nombre de droits. De même, la possession d'un acte de naissance offre à l'enfant la protection de la loi

contre toutes formes d'abus et d'exploitation (UNICEF 2008). Ainsi, le fait qu'un acte d'état civil ne soit transcrit dans les registres (non-enregistrement des naissances, des mariages et des décès) pose de nombreux problèmes. Les enfants non-déclarés sont exclus du système institutionnel, ont un accès limité à l'éducation puisqu'il est nécessaire de posséder un acte de naissance pour s'inscrire à l'école ou pour passer l'examen du premier niveau. La possession d'un acte de naissance est aussi nécessaire pour officialiser une union à la mairie, trouver un emploi, prouver sa nationalité, son âge, faire valoir ses droits de succession, participer à la vie politique et exercer ses droits de citoyens (voter, se présenter aux élections).

Au niveau étatique, sans enregistrement, les autorités ne peuvent pas déterminer le nombre d'habitants vivant sur le territoire¹ et établir des politiques efficaces en matière de développement socio-économique².

Le fonctionnement des SEC dans les pays d'Afrique au sud du Sahara a permis le développement des réseaux parallèles des actes d'états civils. Par ailleurs, il suffit à une personne désireuse d'obtenir un acte d'état civil de se présenter devant un Centre d'état civil et se voir proposer un acte vierge et dûment signé moyennant une somme d'argent. Le trafic des actes d'état civil est devenu un fait banal que les autorités administratives ne se donnent plus la peine de chercher à éradiquer. L'existence des réseaux parallèles d'obtention d'actes d'état civil constitue un véritable casse tête chinois pour nombre d'Etats africains au sud du Sahara. Au Cameroun par exemple, ces réseaux se trouvent être presque institutionnalisés à l'instar des actes dits « *de Kumba, de Bonaz, Avenue Kennedy ou milieux étudiantin* » (Harouna 2009). Ces trafics permettent l'établissement des actes que l'on peut qualifier des « *vrai-faux actes, vrai-faux-vrai actes ou des faux – vrai actes* »³. Ces différents trafics d'actes entravent le bon fonctionnement des Centres d'état civil en y introduisant des goulots d'étranglements dans ceux-ci. Ce trafic donnent aux individus le droit d'obtenir du même coup plusieurs dates de naissances, plusieurs identités ou un changement d'identités.

En tant que fait social, le phénomène constitué par le trafic des actes d'état civil est important à étudier en ce sens qu'il touche la gouvernance en matière de population de tout un Etat. Comprendre ce phénomène permet de rechercher les différentes causes de la production et du trafic des actes de d'état civil ; il est aussi possible, à partir de ces faits de jauger l'ampleur de cette production des faux actes et surtout d'en mesurer les conséquences. Le fait que les études sur le trafic des actes d'état civil sont quasi-inexistantes en République du Congo place cette étude comme un fait précurseur en ce domaine.

La présente communication se fixe pour objectif principal de rechercher les goulots d'étranglements qui entravent la bonne marche du système d'état civil congolais. Comme objectifs secondaires, elle vise à comprendre quels sont les mécanismes de transferts de données sur les enregistrements des naissances entre les différents services d'état civil, de

¹ Cf. Samuel Kelodjoué (2007), « Comment améliorer les déclarations des faits d'état civil en milieu rural Camerounais : stratégies innovatrices pour l'enseignement des naissances », 5^e conférence de l'UAPS, Arusha.

² En effet, sans données démographiques correctes un gouvernement ignorerait par exemple le nombre de doses de vaccin à acheter ou d'écoles à construire.

³ Informations obtenues lors de l'enquête le terrain lors de l'obtention d'un extrait d'acte de naissance dans une mairie de Brazzaville

voir comment le trafic frauduleux des actes de naissances freine le bon fonctionnement de celui-ci.

La problématique de cette communication s'articule autour des questions suivantes :

- ✓ quels sont les mécanismes d'enregistrements des actes de naissances dans l'état civil congolais ?
- ✓ quels sont les facteurs qui conduisent au trafic des actes de naissances et quels sont les principaux demandeurs ?
- ✓ quelles sont les conséquences causées par le trafic des actes de naissances ?

La méthodologie de cette étude est axée sur la prospection des différents centres d'état civil, plus précisément ceux des 3 Arrondissements de Brazzaville : 3 (Poto-Poto), 6 (Talangai) et 7 (M'filou). Notons que le trafic des actes d'état civil n'est pas seulement l'apanage de ces 3 arrondissements car on le retrouve dans tous les centres d'état civil du pays, mais le choix est strictement motivé par le fait que : le 3^e arrondissement se trouve dans le centre ville, le 6^e dans la zone nord et que le 7^e dans la zone sud de la capitale congolaise. Outre la prospection des SEC de ces différents secteurs, sont menées quelques interviews avec les officiers d'état civil pour la mesure de l'ampleur. Pour plus d'illustration, nous nous sommes procuré un acte de naissance et des extraits d'actes de naissance vierges.

L'analyse du trafic des actes d'état civil nous mène à scinder ce travail en deux sections : la première analyse les mécanismes de transferts des données sur les enregistrements des naissances entre les différents centres d'état civil ; la seconde section identifie les causes du trafic des actes d'état civil pour démontrer les différents points d'entraves au bon fonctionnement des SEC. Pour ce travail, nous ne parlerons que du trafic des actes de naissances.

Section I : Réglementation juridique, forme et procédure d'établissement d'un acte de naissance au Congo Brazzaville

Au Congo comme dans nombre d'Etats africains, le système d'enregistrement des naissances est une institution sociale, il est régi par un cadre juridique et défini par un ensemble de textes juridiques nationaux souvent eux-mêmes inspirés des textes internationaux.

1- Réglementation juridique

L'existence d'un cadre juridique de l'enregistrement des naissances donne un caractère légal et institutionnel à l'acte. Le fondement obligatoire et universel de l'enregistrement des naissances est un héritage de la colonisation. Cette institution a été pour la première fois, au Congo, réglementée par l'arrêté du 12 avril 1934. D'autres textes promulgués ultérieurement viendront améliorer le fonctionnement du système d'état civil ; il s'agit par exemple de l'arrêté n°1094 du 12 mai 1944 modifiant l'arrêté n°972 du 13 décembre 1940, réorganisant l'état civil indigène en Afrique Equatoriale Française (AEF). Dans cet arrêté, apparaît pour la première fois le caractère obligatoire de l'enregistrement des faits d'état civil.

Actuellement l'état civil congolais est régi par la loi n°73/84 du 17 octobre 1984 portant Code la famille. Cette loi porte organisation du système d'état civil et les conditions nécessaires à l'établissement des actes d'état civil. Le fondement juridique de la déclaration des naissances

au Congo repose depuis lors sur cette loi qui, en ses titres II relatifs aux actes d'état civil et VI traitant « du lien matrimonial », précise les dispositions générales en matière d'enregistrement des naissances. Le Code de la Famille et l'instruction générale n°0501/MISDRP/DGAT/DINEC du 23 décembre 1994 relative à l'état civil portant application de la dite loi, permettent l'enregistrement universel des naissances sans distinctions ethniques, religieuses, etc. telle indiquée par la constitution congolaise du 20 janvier 2002 en son article 33 (Poaty-Mokondzhy 2009).

En plus des dispositions contenues dans le Code de la famille et de différents textes d'application qui viennent d'être cités, il existe au niveau national d'autres instruments juridiques qui consacrent la protection de l'enfant comme un droit fondamental. Ainsi, d'après la Constitution congolaise, « *Tout enfant, sans condition de quelque forme que ce soit, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition*⁴ ». D'après la Charte des Droits et des Libertés adoptée le 29 mai 1991, « *Tout individu a droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique. L'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger*⁵ ». Prenant en compte le statut de l'enfant au sein de la famille, l'article 19 souligne que : « *Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent des mêmes droits. Les parents ont envers les enfants les mêmes obligations et droits, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage* » (Mimché 2009).

2- Enregistrement des naissances vivantes obligatoires

Au terme de l'article 45 de la loi n°073/84 du 17 Octobre 1984, portant Code de la Famille Congolaise, toute naissance vivante doit faire l'objet d'une déclaration et d'un enregistrement au centre d'état civil dans le délai franc d'un mois.

Le droit à l'identité permet à l'enfant d'être déclaré à l'état civil et de posséder un acte de naissance, ce qui lui confère le droit à une nationalité. La déclaration des naissances consiste à faire enregistrer des enfants auprès des autorités administratives dans les délais prévus par la loi en vue de donner la preuve de l'existence légale de l'enfant. La possession d'un acte de naissance donne le droit à l'enfant de bénéficier des différents services sociaux de base tels : l'inscription dans une école, la présentation aux examens officiels, l'obtention d'une carte nationale d'identité ou de l'acte du mariage, etc. Etant considéré comme première reconnaissance juridique de l'existence d'un enfant, l'enregistrement de la naissance est donc indispensable à la réalisation d'un certain nombre de droits et à la satisfaction d'un certain nombre de besoins concrets (La CDE en son article 7).

Par ailleurs, les enfants non déclarés et sans acte de naissance n'ont pas une existence légale au regard de la loi. Ils ne jouissent pas d'une protection juridique et sont vulnérables à toutes formes d'injustice, d'abus et d'exploitation – trafic, exploitation sexuelle, etc.- (UNICEF 2007 ; La CDE 1989). Ne pas déclarer un enfant à sa naissance ne permet pas aux autorités de déterminer le nombre exact des habitants vivant sur le territoire, d'établir des politiques efficaces en matière de développement économique, de planification familiale, de politique sanitaire et éducative, d'urbanisation, etc.

Pour permettre à toute personne de détenir un acte de naissance, l'obtention des actes est gratuite en République du Congo et ceci en référence au Code de la Famille Congolaise en son article 23 qui stipule que la délivrance des actes de naissances est gratuite pour toute

⁴ Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002, article 33.

⁵ Idem, article 5.

naissance déclarée dans les délais. Ainsi, toute naissance doit être déclarée à l'état civil dans un délai d'un mois (30 jours) à compter du jour de naissance par le père, la mère, un ascendant ou un proche parent. Cet article est complété à son tour par le décret n°2001-529 du 31 octobre 2001 instituant la gratuité dans la délivrance des actes d'état civil en l'occurrence des actes de naissances. La gratuité instaurée par les textes gouvernementaux vise à donner à chaque citoyen une identité, un moyen de réaliser ses projets. Cependant, la proportion des enfants non détenteurs des actes de naissance est élevée et ceci malgré les différentes campagnes de réduction et d'éradication (Poaty-Mokondzhy 2009 ; EDS 2005).

Il faut signaler que les naissances non déclarées dans le délai imparti d'un mois font l'objet d'une déclaration tardive pendant un délai de trois mois, sur réquisition du procureur de la République. Passé ce délai, la naissance doit être consacrée par un jugement supplétif rendu par le président du tribunal, après audition des témoins. En d'autres termes, la déclaration de naissance est reçue sur réquisition du procureur de la République et sur présentation d'un certificat de naissance après un délai de trois mois. Le parent ou le déclarant doit faire également attester la naissance par deux témoins majeurs. En cas de déclaration tardive, il faut d'abord se faire délivrer un certificat de non inscription auprès de l'officier d'état civil. C'est sur la base de ce certificat que le procureur établit la réquisition aux fins de déclaration tardive.

Concernant les réquisitions, la circulaire n° 23 du 16 mai 2008 relative à la procédure de reconstitution des actes d'état civil adressée par le Procureur Général aux procureurs généraux et procureurs de la République près les Cours et Tribunaux de la République du Congo instruit la rigueur dans la conduite des enquêtes devant conduire à l'établissement tardif des actes. En effet, d'après cette circulaire, les déclarations tardives et les reconstitutions des actes d'état civil « *exposent à des imperfections ou vices consécutives aux déclarations mensongères et frauduleuses des citoyens demandeurs* ». En revanche, l'institution des enquêtes rigoureuses en vue de fiabiliser les documents à établir alourdit les procédures d'obtention des actes de naissances.

3- Liaison interministérielle

Pour faciliter le processus d'enregistrement des naissances et garantir la gratuité de celui-ci, le gouvernement congolais a mis en place une gestion collégiale interministérielle avec l'appui de certains organismes internationaux et des organisations non gouvernementales congolaises. Plusieurs ministères sont impliqués dans le mécanisme de gestion et de transferts des actes d'état civil:

3.1. Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (M.I.D)

L'enregistrement des naissances est coordonné, au niveau central, par la Direction de l'état civil (DEC) rattaché à la Direction Générale du MID (*cf décret n°2346 portant attribution et organisation de la DGAT du 4 août 2003, appuyé par l'arrêté 6069/MATD/CAB du 18 octobre 2005 fixant les attributions et l'organisation des services et des bureaux de la DGAT*).

La DEC est chargée de la gestion administrative, technique et logistique des faits d'état civil. Somme toute, cette gestion de l'état civil du MID par le biais de la DEC, a pour entre autres attributions de : centraliser les données d'état civil collectées et assurer la liaison avec les services chargés de leur traitement; de procéder à la formation et au recyclage des personnels des centres d'état civil ; préparer les textes et instructions relatifs à l'enregistrement des faits d'état civil ; mettre au point le contenu et la forme des registres et en contrôler la tenue.

3.1.1. Des centres d'état civil (D.E.C.)

L'enregistrement des naissances obéit aux conditions suivantes : l'existence d'un centre d'état civil ; la présence d'un officier ou d'un agent d'état civil ; le bulletin de naissance établi par un personnel de santé du centre hospitalier où est né l'enfant. Plusieurs missions sont assignés aux centres d'état civil au Congo : celle de la légalisation des pièces d'état civil ; l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès ; etc. Cependant, faute de personnel, les différents services d'état civil tendent à se confondre. Il existe à cet effet 2 types de centres d'état civil :

- Les centres principaux : ils sont basés dans les communes, les arrondissements et les chefs lieux de départements. On dénombre près de 104 centres principaux d'état civil. Dans les communes et arrondissements, le Maire est l'officier de l'état civil.
- Les centres secondaires : ils sont rattachés aux centres principaux où les textes sont signés. L'arrêté n°6063 du 4 décembre 1987 portant création des centres secondaires règlemente l'organisation et le fonctionnement de ceux-ci. Sur le territoire congolais, on dénombre près de 555 centres secondaires, ceci dans le but de faciliter l'accessibilité aux services d'état civil par des citoyens.

3.1.2. Les responsabilités des officiers d'état civil dans les enregistrements des naissances

L'Officier d'état civil est l'autorité habilitée à recevoir les déclarations de naissances, conserver et délivrer les actes de naissances. Le décret n°2003-2à du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales précise les tâches et attributions de ces derniers. L'article 28 du Code de la Famille explicite la prestation de serment de ce dernier lors de la prise de fonction. Dans les centres principaux, la tâche d'établissement des actes de naissances est du ressort des maires ou des sous-préfets. Dans les centres secondaires, les fonctions d'officier d'état civil sont assurées par les chefs de villages ou leurs secrétaires, comme l'indique le Code de la Famille.

3.2. Le Ministère de la Santé et de la Population

Sur le plan institutionnel, les naissances sont constatées dans les formations sanitaires. Outre ce fait, le Code de la famille l'a inscrit en son sein. Les agents de santé (médecin, sage femme, infirmiers accoucheurs et personnel administratif) sont les premiers pré-enregistreurs car il leur revient la responsabilité d'établir la véracité de certains faits d'état civil et particulièrement la naissance d'un enfant. Ce service est le premier maillon qui permet le déclenchement de l'enregistrement de la naissance survenue à l'hôpital, en établissant le bulletin de naissance. Les agents de santé sont tenus de respecter la Circulaire 098/MATPP/SGAT/DINEC du 7 septembre 1998 relative au choix des noms et prénoms des nouveau-nés au moment de la déclaration à l'état civil ; et de même que le principe de la

gratuité des actes originaux d'état civil. Une autre tâche non moins importante confiée aux agents de santé est celle de la bonne tenue des registres spéciaux dans les formations sanitaires et particulièrement la délivrance des bulletins de naissances juste après l'accouchement.

3.3. Le Ministère de la Justice et des Droits Humains

Le MJDH confère, à travers des tribunaux, l'authenticité aux actes d'état civil veillant ainsi stricto sensu à l'application des textes en vigueur. Il paraphe, cote et procède à l'ouverture des registres et exerce des contrôles d'opportunités sur les registres ; exerce des contrôles sur les registres lors du dépôt des souches aux greffes du tribunal et réprime des cas de mauvaises tenues des registres. Il incombe aux tribunaux un rôle important dans les déclarations tardives des naissances : la correction des manquements des parents, la sensibilisation, la mobilisation, le pré-enregistrement, la cotation et paraphe des registres d'actes de naissance, la transcription et la signature des réquisitions. L'existence de la fraude dans le milieu de l'état civil congolais pousse le MJDH à délivrer des réquisitions de naissances, comme le note la Circulaire n°23, du 16 mai 2008, relative à la procédure de reconstitution des naissances en République du Congo.

3.4. Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Francophonie

Ce ministère intervient dans le cadre des naissances survenues à l'étranger, participant ainsi au processus de l'enregistrement des naissances par l'entremise des missions diplomatiques ou consulaires du Congo. A cet effet, dans chaque mission diplomatique ou consulaire existe un centre principal d'état civil ; le chef de mission ou le consul en est l'officier, il est secondé par son adjoint en cas d'empêchement de ce dernier.

3.5 Les Organisations Non Gouvernementales

Pour lutter contre le phénomène de non déclaration ou de déclaration tardive des naissances, le gouvernement congolais associe des organisations de la société civile et ceci depuis près d'une décennie. La crise qui sévit dans le système d'état civil illustre la mauvaise qualité des services rendus. La participation des ONG dans le processus d'enregistrement des naissances permet de réduire le pourcentage des enfants non déclarés.

Malgré les textes rendant obligatoire, ceci grâce à l'intervention de plusieurs acteurs et organismes, et gratuit l'obtention d'un acte de naissance, le nombre des personnes non détentrice de ce sésame demeure élevé et sans cesse croissant (EDS 2005). La section qui vient de se terminer nous avait permis de voir les la réglementation juridique, les formes et la procédure d'établissement d'un acte naissance et elle nous permet d'aborder la section deux qui essaie de voir comme le trafic des actes entrave le bon fonctionnement des SEC au Congo-Brazzaville.

Section II : Le trafic des actes de naissances comme entrave aux fonctionnements des SEC

L'obtention d'un acte de naissance est gratuit et est obligatoire car il confère à un enfant ses droits dans la communauté en tant que acteur social. Ce droit, en République, est reconnu par la Constitution en vigueur et par le Code de la Famille Congolaise établit depuis Octobre 1984. Malgré la gratuité dans l'obtention des actes d'état civil instaurée par des textes gouvernementaux, il s'est créé tout autour des actes d'état civil un trafic entravant le bon fonctionnement des SEC et rendant peu crédible certains actes d'état civil. L'explication de ce trafic peut avoir une explication endogène ou exogène au SEC.

1. Les facteurs endogènes au trafic des actes de naissances

A entendre par facteurs endogènes les causes émanant de la responsabilité des officiers et agents mais aussi du délabrement d'archives des centres d'état civil. Parmi les facteurs propres au mauvais fonctionnement des SEC au Congo, on note : la pénurie et la mauvaise conservation des registres d'état civil, la lourdeur administrative dans la délivrance des actes et l'inobservation des textes sur la gratuité dans l'enregistrement des actes, le coût moyen d'un acte de naissance etc.

1.1. La pénurie et la conservation des registres d'état civil

L'un des facteurs permettant le trafic des actes de naissances est celui de la pénurie des registres d'enregistrement des naissances. Depuis un certain temps, dans les grandes agglomérations le système d'enregistrement des naissances est informatisé mais nombreux sont des ordinateurs qui sont devenus obsolètes. Au niveau du centre d'état civil de Poto-Poto (3^e arrondissement de Brazzaville) par exemple, le système d'enregistrement a été informatisé. Cependant sur les 4 ordinateurs que compte le centre, un seul est opérationnel.

Au niveau des centres sanitaires, le système d'enregistrement des naissances demeure manuel, même dans des zones urbaines comme Brazzaville. Il est utilisé des carnets. L'absence des carnets rend tout pré-enregistrement impossible et le parent ne peut donc se rendre dans un centre d'état civil pour établir l'acte de naissance du nouveau né. Dans le service de maternité du CHU de Brazzaville, il arrive que ce centre ne dispose pas de carnets pendant au moins une semaine. Dans ce cas, l'enregistrement se fait dans des petits cahiers⁶. Il en est de même pour les centres d'état civil qui sont conduit à l'inertie par manque des registres. Cette situation conduit à l'existence des réseaux parallèles et frauduleux des actes d'état civil (Manzo A. 2008). En guise d'exemple, l'obtention d'un acte de naissance vierge et déjà signé par l'officier d'état civil se vend entre 3.000 Frs et 5.000Frs, de même pour un extrait d'acte de naissance vierge alors que celui-ci est délivré moyennant 500 Frs dans les différents centres d'état civil de Brazzaville⁷. L'existence d'une fraude organisée autour de la production des actes d'état civil ne permet pas l'enregistrement légal des naissances. Cette pratique ne fait qu'augmenter le nombre de personnes non inscrites ou enregistrées dans les registres d'état civil, et souvent l'on est amené à constater qu'une personne détienne une ou plusieurs fausses identités.

⁶ Information recueillie lors d'entretien avec le personnel du CHU

⁷ *Observation de l'auteur*

Le problème de conservation et d'archivages des registres dans les centres d'état civil est un casse tête chinois au Congo. Les différentes guerres civiles qu'a connues ce pays ont contribué à la destruction d'une grande partie des registres. En guise d'exemple, la mairie du 6^e Arrondissement Talangaï a été totalement détruite pendant la guerre civile de juin à octobre 1997, ceci est aussi vrai pour une grande partie des centres d'état civil du Pool et d'autres régions du sud du Pays. Une enquête que nous avons menée auprès du système d'état civil du 3^e Arrondissement Poto-Poto a permis d'illustrer ces propos. En effet, de nombreux registres sont partiellement détruits. A titre d'exemple, il nous a été présenté un registre de 1971. Ici, c'est le feuillet 46 avec l'extrait n°3224 qui en constitue la première page de ce registre. Ce qui veut dire que les feuillets 1 à 45 ont disparu. Dans ce cas, le demandeur de l'extrait n° 3223 ne peut obtenir satisfaction, parce que ne figurant pas dans le registre. *«Vous voyez vous-même. Je ne peux pas signer un extrait dont on ne retrouve pas les traces dans le registre. Je ne peux pas inventer un extrait. Seul le juge peut m'ordonner de retranscrire cet extrait »* nous déclare l'officier d'état civil de cet arrondissement (Poaty-Mokondzhy 2009).

1.2. La lourdeur administrative

La lenteur dans le processus d'enregistrement des naissances entraîne parfois le découragement certains parents et facilite le trafic des faux actes de naissance. D'après la loi et les instructions relatives à l'état civil congolais, l'acte de naissance établi sur le champ, après lecture faite et aussi signé par le déclarant, lui est immédiatement remis. En temps normal, lorsque toutes les étapes du processus sont respectées et les dysfonctionnements limités, le déclarant peut entrer en possession de l'acte de naissance en 2 semaines. Or, la pratique de terrain montre que l'établissement de l'acte de naissance ne peut se faire sur le champ. En général, le temps qui s'écoule entre l'accouchement et l'obtention de l'acte de naissance est relativement long (UNICEF 2008). Un parent peut avoir à patienter entre 2 et 6 mois pour l'obtention de l'acte de naissance. Or, des attentes relativement longues sont susceptibles de mener le déclarant de naissance à des frustrations et au découragement, permettant ainsi l'accroissement des enfants non déclarés. Les lourdeurs administratives, les difficultés d'accès aux services administratifs sont parfois dues à la mauvaise foi de certains agents qui pratiquent une rétention des actes d'état civil pour les revendre aux parents ignorant les textes sur la gratuité des actes et ceci dans le seul but d'enrichissement personnel.

L'un des éléments entraînant la lourdeur dans l'établissement des actes de naissances est le problème lié à l'établissement des bulletins de naissances dans les centres sanitaires, et à sa transmission dans les centres d'état civil. Or, généralement dans les centres urbains, ce sont les parents qui sont chargés d'acheminer les bulletins de naissances des centres sanitaires aux services d'état civil. Compte tenu des problèmes rencontrés par des parents au niveau de centres hospitaliers pour le retrait des bulletins de naissances, il est difficile que cette opération soit effectuée à temps, ce qui conduit le parent soit à une déclaration tardive soit à un abandon. Si le bulletin était transmis directement des centres sanitaires au service d'état civil, cela réduirait les coûts et augmenterait le nombre des enfants inscrits dans des centres d'état civil.

1.3. Inobservance des lois et textes sur la gratuité

L'existence des textes et des lois sur la gratuité dans l'établissement des actes d'état civil permet en principe le bon fonctionnement du système. L'ensemble des textes et lois existant

traduit une volonté des autorités administratives en charge de faire de la déclaration du nouveau né un droit fondamental pour les citoyens congolais. Le caractère obligatoire, doublé de la gratuité sont des aspects importants dans le dispositif visant à assurer aux enfants une protection à travers la possession d'un acte de naissance (UNICEF 2008). Or, l'existence des textes et loi ne garantit pas leur applicabilité sur le terrain. La réalité de terrain montre que ces textes sont à la fois ignorés par les agents d'état civil, de santé et souvent même par les parents. L'inobservation des textes et lois sur la gratuité dans l'enregistrement des naissances conduit les parents à déboursier entre 21.500 Frs pour des déclarations normales et 126.500 Frs pour des déclarations tardives (Cf Tableau). La lecture de ce tableau montre que l'obtention d'un acte de naissance n'est pas du tout gratuit comme l'indiquent les textes et les lois, mais en réalité coûte un certain prix.

Souvent au niveau des services d'état civil, certains agents exigent aux parents de payer des frais de pourboire et ceci dans le but de diligenter le processus. Cette pratique peut freiner l'élan de certaines personnes à déclarer les actes de naissance du moment où le trafic des fausses pièces d'état civil est courant. Il est plus facile à un parent de dépenser 5.000 Frs et obtenir un acte de naissance faux que de perdre beaucoup d'argent et de temps à attendre.

Au niveau des services sanitaires, souvent les frais de délivrance des bulletins de naissance sont assujettis aux paiements des frais médicaux. Il est à noter que 50.7% des congolais vivent en dessous du seuil de la pauvreté (Ministère du Plan 2006) et que le salaire moyen oscille autour de 60.000 Frs. En associant la délivrance des bulletins de naissances avec les frais médicaux, le coût élevé pourrait conduire certains parents à ne point déclarer leurs enfants. Lors de l'enquête de UNICEF (2008) un responsable des Affaires Sociales déclare : *« Prenons le cas du CHU, pour délivrer la déclaration de naissance à un parent, on exige que la famille paie 38.000 Frs. Les 38.000 Frs ne sont pas du tout le coût de la déclaration. Les agents de santé incluent toutes les charges et à la déclaration les parents doivent payer. Souvent ce que font les familles, elles abandonnent la déclaration et sortent avec l'enfant sans payer. Et si le délai est dépassé, il faut passer au tribunal et payer 10.000 Frs, ce qui fait 48.000 Frs... et vous demandez à une personne démunie qui ne sait pas si elle va manger de payer cette somme, c'est impossible »*. L'association des frais médicaux à la délivrance vient compliquer l'obtention de l'acte de naissance et grossir le nombre des personnes non déclarées à la naissance.

D'un autre côté, les agents des services d'état civil ne disposent pas de textes en vigueur qui réglementent la pratique de la gratuité. Si ces textes existent, l'on constate l'ignorance par certains officiers d'état civil, par certains agents de l'administration, par la population des dispositions qui régissent l'état civil, en raison de l'inadaptation des textes et de leur manque de clarté sur la pratique de terrain.

En dehors des faits du non observation des textes juridiques, certains éléments entrent dans le non respect de la gratuité de l'acte de naissance. Outre le fait de la prise en charge directe, les coûts indirects de l'obtention de l'acte de naissance ne sont pas pris en compte. Dans l'arrière pays par exemple, les populations rencontrent beaucoup de difficultés pour se faire établir un acte de naissance car la distance à parcourir est grande. Le centre d'état civil le plus rapproché est à des dizaines voir des centaines de kilomètres du lieu de résidence du déclarant (Fall A. 2008). Ceci est aussi vrai pour des déclarations tardives de naissance car certains parents sont découragés par la distance à parcourir pour l'obtention au tribunal d'un acte de réquisition ; ce découragement peut être dû soit par les frais élevés de voyage soit par manque d'argent.

Les faits de terrain montrent que nombre de centres secondaires ne sont pas fonctionnels pour diverses raisons : problèmes d'équipements et de personnel principalement (Abid Hamed 2007). Le cas échéant, la tenue de ces centres est faite par des bénévoles ou des personnes sachant lire et écrire. Il arrive que certains parents aient à payer divers frais et taxes pour l'établissement d'un acte sensé être gratuit, ce qui permet à certains centres secondaires de fonctionner, compensant ainsi le retard de l'équipement qui arrive en retard. Il arrive que dans le cas le contraire le manque de registres incite le déclarant à effectuer un voyage vers un centre opérationnel. Les frais de voyages apparaissent comme un facteur contribuant à une augmentation des coûts à cause notamment du déplacement.

Tab 1 : Coût moyen de l'acte de naissance selon les procédures existantes

Désignation		Montant en Francs CFA									
		Formation sanitaire				Centre d'état civil			Tribunal		Total
		Frais consultations prénatales	Certificat d'âge apparent	Frais d'hospitalisation	Pénalité	Fiche de renseignement	Frais de transcription	Taxes régionales	Réquisition	Jugement	
Enregistrement à la naissance	Naissance survenue hors d'une formation sanitaire	0	0	0	10.000	500	1000	10.000	0	0	21.500
	Naissance survenue dans une formation sanitaire	12.500	0	25.000	0	500	1.000	10.000	0	0	51.500
Enregistrement avec cause juridique	Enregistrement sur réquisition	12.500	0	25.000	0	500	1.000	10.000	10.000	0	59.000
	Jugement d'autorisation	0	15.000	0	0	500	1.000	10.000	0	100.000	126.500

Source : Enquête UNICEF 2008

2. Les facteurs exogènes

On entend par facteurs exogènes, les attitudes externes à l'état civil qui n'incombent pas la responsabilité de ses personnels et agents, mais qui montrent à suffisance le dysfonctionnement de l'état civil et la responsabilité des acteurs à l'égard de la fraude.

2.1. Les demandes en acte de naissances comme déterminants au trafic.

La justification du trafic peut se justifier par une forte demande des actes de naissance. Quels sont les acteurs impliqués dans la demande des actes de naissances occasionnant le trafic ? Sur ce point, nous pouvons principalement citer trois catégories des d'acteurs sociaux qui sont considérés comme des principaux demandeurs des actes d'état civil et ceci pour nombreuses raisons. Ces principaux auteurs sont :

- ✓ Le premier groupe est constitué par des jeunes diplômés sans emplois et des étudiants ou élèves. Les diplômés sans emplois, atteint par la limite d'âge, cherchent à modifier l'âge voir même les diplômes⁸ pour bénéficier d'une intégration dans la fonction publique ou une bourse d'études à l'étranger. Il faut signaler que pour être fonctionnaire en République du Congo, l'on doit être âgé de moins de 35 ans, dépassé cet âge l'on est considéré comme un agent contractuel de l'Etat dont le contrat d'embauche peut être rompu à tout moment⁹. Pour ce qui est des étudiants, après avoir échoués aux examens d'Etat ou pour se présenter aux concours, il ne leur reste le plus souvent la seule opportunité, celle de la modification ou de la falsification des actes de naissances. Pour ce faire, il suffit de disposer 5.000 à 10.000 FCFA et se présenter devant un agent d'état civil.
- ✓ Les fonctionnaires sont aussi impliqués dans le trafic des actes d'état civil et ceci pour les raisons financières car ils déclarent et réduisent les âges des enfants pour la perception des allocations familiales. Pour un fonctionnaire, plus il y a des enfants déclarés plus les allocations familiales augmentent. Souvent y sont incorporés les neveux et nièces, enfants fictifs, etc.
- ✓ La troisième catégorie est le lot des étrangers désireux s'installer en République du Congo. Une fois au Congo grâce à la porosité des frontières ces derniers cherchent, par le biais des faux actes d'état civil, à établir une carte nationale d'identité, ce qu'il obtient le plus facilement possible par le biais des réseaux de production des faux actes d'état civil.

2.2. Allocations familiales et le trafic des actes des actes de naissances

En république du Congo, l'enregistrement des naissances des enfants offre entre autres comme avantages les allocations familiales versées aux familles. En effet l'acte de naissance constitue un document indispensable pour bénéficier des allocations familiales et des prestations d'une retraite. Il 'est pas rare de voir des fonctionnaires, agents du privé, des

⁸ Existence d'un réseau de trafic des diplômes au sein de la scolarité de l'Université Marien NGouabi

⁹ Le Code Travail en République du Congo

militaires ou autres se faire délivrer, moyennant certaines sommes d'argent, par des jugements supplétifs ou des rectificatifs des actes de naissances fictifs ou de reconnaissances frauduleuses des enfants. Par ce trafic, l'on peut constater qu'un parent peut inclure des neveux et nièces ou autres parents dans la liste de ses enfants. L'objectif visé par cette pratique est d'augmenter les allocations familiales surtout qu'elles ont été évaluées à la hausse depuis près de 2 ans, car l'allocation est passée de 1.200 FCFA à près de 2.000 FCFA. Imaginez un parent qui déclare avoir 10 ans enfants, il toucherait près de 20.000 FCFA en allocation familiale, ceci est d'autant vrai que plus d'un congolais sur deux des congolais vivent en dessous du seuil de la pauvreté (Ministère du Plan 2005).

Au Congo, le phénomène relatif trafic des actes pour bénéficier des allocations est devenu banal que l'on ne se pose plus de question. Lors des contrôles, les différentes mairies sont prises d'assaut et les agents d'état civil sont soumis à la corruption pour octroyer des vrais faux actes de naissances.

2.3. Le système scolaire et éducatif et le trafic des actes de naissances

Depuis quelques années, le système éducatif et scolaire congolais est en crise car l'effectif des élèves admis aux examens d'état est sans cesse en baisse. La libéralisation du système éducatif et scolaire a entraîné une prolifération des écoles privées, ayant pour conséquence la dégradation du système. L'effectif des échecs et des redoublements des élèves contraignent les parents à refaire d'une manière frauduleuse les actes de naissances de leurs enfants.

La participation aux examens d'état est conditionnée par la présentation d'un acte de naissance. L'âge est un critère de sélection pour être candidat. Les multiples échecs et redoublements des classes contraignent les parents d'élèves à « taillader » l'âge de leurs enfants

2.4. Les scrutins électoraux et le trafic des actes de naissances

Le fonctionnement d'un SEC détermine largement entre autres l'accès à la citoyenneté, l'exercice des divers droits civiques et politiques, la fiabilité du fichier électoral. En se basant sur le dernier cas, l'on constate que l'état civil en république du Congo souffre d'énormes irrégularités et fait l'objet de nombreuses suspicions politiciennes. L'inscription sur les listes électorales concerne tous les citoyens. L'établissement de ces listes n'a pas de liens directs avec les SEC mais l'inscription réclame le plus souvent la production d'un document dérivé de l'état civil (Harouna 2009).

Par ailleurs, les différentes élections qui ont eu lieu au Congo font l'objet de remise en cause profonde car nombreux sont des partis politiques qui crient à la fraude et parmi les techniques de fraudes les plus répandues viennent en premier le recensement démographique et les inscriptions sur les listes électorales (Takougang 2007). Pour le premier cas, la maîtrise du chiffre de la population est un préalable à la constitution du fichier électoral. Les données sont en principe disponibles et accessibles à tous et à tout moment. Mais, le fait de ne bénéficier d'un état civil fiable, entache la plupart du temps les résultats des scrutins électoraux.

Au Congo, il est toujours évident que les partis de l'opposition accusent de tricherie et de fraude le parti au pouvoir dans le déroulement de l'opération d'identification et d'établissement des listes électorales. Les mauvaises pratiques de la fraude et de trafic sur les différents SEC consistent en la signature de faux actes de naissance, en l'utilisation des actes de naissances des personnes par des tierces personnes et la délivrance de ceux-ci parfois aux étrangers dans le cadre du charter électoral. Il n'est pas rare de voir des non congolais dans les bureaux de vote lors des scrutins avec des vraies cartes nationales d'identité délivrées à partir des vrais faux actes de naissance. En guise d'exemple, lors du scrutin présidentiel de 2009, un grand nombre d'opposant ont refusé d'y participer pour la simple raison du refus de non révision par le parti au pouvoir du fichier électoral.

Recommandations

Pour faire face à la crise du système d'état civil au Congo notamment le trafic des actes de naissances et la fraude, il est urgent que les efforts soient conjugués tant du côté des acteurs de l'état civil, de la société, que celui des pouvoirs publics.

- ✓ Informatiser les SEC en appliquant les logiciels d'exploitation de base de données mis en place par l'Association International des Maires Francophones (AIMF). En informatisant les SEC il sera facile de centraliser les fichiers contenant les actes individuels d'état civil ;
- ✓ De contrôler et de certifier des actes d'état civil en provenance des différents SEC, de vérifier les informations contenues dans les documents enregistrés ;
- ✓ D'appliquer rigoureusement les textes sur la gratuité dans l'enregistrement des actes d'état civil ;
- ✓ D'allonger les dates concernant la durée sur l'enregistrement des faits d'état civil et de réduire les taxes directes et indirectes dans l'enregistrement des naissances ;
- ✓ De former continuellement des officiers et agents des SEC sur la déontologie professionnelle et surtout de l'importance d'un acte de naissances ;

Conclusion

En somme, le trafic des actes de naissance nuit gravement au fonctionnement des SEC au Congo Brazzaville. Il engendre plusieurs conséquences qui sont d'ordre politique, économique, sociodémographiques, etc.

Lorsqu'il est pratiqué selon les règles en vigueur, l'état civil est un précieux outil qui donne des avantages considérables à l'individu et à la société. Le constat fait de SEC congolais dans son fonctionnement en République du Congo montre de nombreuses incohérences qui justifient que des mesures soient nécessaires prises. La charge de la réorganisation des SEC au Congo revient donc aux dirigeants de mettre en place un système d'état civil moderne et performant basé sur des prestations fiables, rapides et sécurisés.

Bibliographie

- Abid Hamed**, 2007: Aspects pratiques de la gestion de l'état civil, 6^e session de l'Observatoire International de l'Etat Civil, AIMF, Tunis
- Fall Aminata**, 2008: Pour une réforme de la gestion de l'Etat Civil sénégalais
- Harouna Roger** (2009) : Comprendre la crise du système d'état civil au Cameroun : le cas de la fraude, IFORD, Yaoundé.
- Heap Simon and Cody Claire** (2008): The Universal Birth Registration campaign, <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/20-22.pdf>
- Kelodjoué Samuel** (2007), « Comment améliorer les déclarations des faits d'état civil en milieu rural Camerounais : stratégies innovatrices pour l'enseignement des naissances », 5^e conférence de l'UAPS, Arusha
- Manzo Aziz**, 2008 : Le système d'Etat civil en Afrique Subsaharienne, Réseau européen des villes Numérique
- Mimche Honoré** (2009), Analyse du processus d'enregistrement des naissances au Congo, IFORD, Yaoundé
- Ministère du Plan** (2006) : Enquête congolaise auprès des ménages (ECOM) 2005
- Ministère du Plan** (2006) : Enquête démographie et santé (EDS) 2005
- Poaty-Mokondzhy Luc-Serge** (2009) : La gratuité dans l'enregistrement des naissances à l'état civil congolais : pratique et réalité de terrain, IFORD, Yaoundé
- Takougang Jean** (2007) : Les techniques de fraudes électorales au Cameroun in Le Cahier des Mutations, démocratie et fraude au Cameroun, Vol 44, Juin
- UNICEF** (2006) : L'enregistrement des naissances, fiche d'information sur la protection, Brazzaville, mai

Répertoires des textes

- République du Congo** : loi n°073/84 du 17 octobre 1984, portant sur le Code de la Famille
- République du Congo** : l'Instruction Générale n° 0501/MISDRRP/DGAT/DINEC du 23 décembre 1994
- République du Congo** : décret n°2001-529 du 31 octobre 2001 relatif à la gratuité des actes originaux d'état civil.
- République du Congo** : constitution congolaise du 20 janvier 2002
- République du Congo** : l'arrêté interministériel n°3088/MJDH/MEFB du 9 juillet 2003 portant tarification des actes et formalités des Greffes
- République du Congo** : n°2346 portant attribution et organisation de la DGAT du 4 août 2003
- République du Congo** : 6069/MATD/CAB du 18 octobre 2005 fixant les attributions et l'organisation des services et des bureaux de la DGAT
- République du Congo** : n°6063 du 4 décembre 1987 portant création des centres secondaires
- République du Congo** : décret n°2003-2à du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales
- République du Congo** : Circulaire 098/MATPP/SGAT/DINEC du 7 septembre 1998 relative au choix des noms et prénoms des nouveau-nés
- République du Congo** : n°23 du 16 mai 2008, relative à la procédure de reconstitution des naissances
- République du Congo** : n°23 du 16 mai 2008, relative à la procédure de reconstitution des naissances
- République du Congo** : Circulaire n°23 du 16 mai 2008, relative à la procédure de reconstitution des naissances