

SANS ACTE DE NAISSANCE, ON N'EXISTE PAS ! (RE)PENSER LE SYSTÈME D'ÉTAT CIVIL AU CAMEROUN

Par Pierre-Claver KAMGAING

SEPTEMBRE 2021

Article / ©Nkafu Policy Institute

Introduction

Aussi curieux que cela puisse paraître en plein XXI^e siècle, l'UNICEF estime que trois (3) enfants sur quatre (4) dans le monde n'ont jamais été déclarés officiellement¹. À l'échelle du Cameroun, 66,1 pourcents d'enfants demeurent dans la clandestinité². Autrement dit, ils vivent sans exister, sans être reconnus par le pays dont ils revendiquent pourtant la citoyenneté. Cette situation pour le moins déplorable entraîne des conséquences tant pour l'État que pour la personne concernée. Pour l'État, le fichier d'état civil est indispensable pour l'implémentation des politiques publiques car, sans une maîtrise de la démographie, il est impossible de faire des projections socioéconomiques³. Pour l'enfant qui jouit pourtant d'un droit à l'enregistrement de sa naissance⁴, l'absence d'un tel document l'exclut du système d'éducation, des services nécessaires à sa croissance tout en l'exposant ainsi à l'exploitation et aux violences⁵. Cependant, il convient de relever que le système camerounais d'état civil ne date pas d'aujourd'hui. Il a été « pensé », puis ses jalons posés, dès le début du



XXe siècle par le colonisateur allemand, et dont l'œuvre a été poursuivie par les administrations française et anglaise. Seulement, ce système avait été davantage pensé pour la population européenne établie sur le sol camerounais que pour les « indigènes ». En outre, les différents textes adoptés par le législateur camerounais au lendemain de l'indépendance s'apparentent plus à un simple assemblage des dispositions anciennes. D'ailleurs, en marge de la session ordinaire de l'Assemblée nationale de novembre 2020⁶, la problématique de l'établissement des actes de naissance n'a pas manqué d'être relevée par les députés⁷. Il en résulte la nécessité

1 Rapport publié le 10 décembre 2019 à l'occasion du 73^e anniversaire de l'UNICEF.

2 Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS) réalisée en 2014 par l'Institut National de la Statistique (INS) et publiée en 2016.

3 Cf *Document stratégique pour la croissance et l'emploi*, 2009, spéc. p. 34.

4 Article 7 de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant.

5 Henrietta Fore, directrice générale d'UNICEF.

6 Il s'agit de la séance du 16 novembre 2020.

7 Sur le plan international, le programme de développement des Nations unies à l'horizon 2030 évoque la problématique. Il en va de même de l'Agenda 2063 de l'Union africaine.



de repenser le système d'état civil afin de mieux l'adapter à l'évolution sociopolitique du pays. Mais comment y procéder ? Cela passe nécessairement par quelques réformes profondes et substantielles. Mais avant d'y consacrer un développement conséquent, il serait judicieux d'identifier au préalable les causes de la défaillance du système d'état civil au Cameroun.

I. Les causes de la défaillance du système d'état civil

S'il est admis que seule la naissance confère la personnalité juridique, il reste que cette dernière doit être constatée par un document administratif sans lequel il est impossible de jouir de ses droits civils et politiques. Au Cameroun,

c'est l'ordonnance n° 81/002 du 29 juin 1981 qui constitue le principal texte organisant l'état civil⁸. Elle pose clairement le principe de la gratuité de l'inscription d'un acte sur le registre d'état civil et détermine les modalités d'établissement et de délivrance de ce précieux sésame.

Cependant, la première cause de défaillance du système d'état civil est sociale et relève de l'ignorance du cadre législatif. Ainsi, il sied de rappeler que la naissance doit être déclarée à l'officier d'état civil dans les soixante jours suivant l'accouchement⁹. Notons cependant que la rédaction du texte peut poser un problème d'interprétation parce qu'elle est porteuse d'une apparente contradiction. En effet, lorsque l'enfant est né dans un établissement hospitalier, le chef dudit établissement ou à défaut le médecin¹⁰ ou toute personne qui a assisté la mère, est tenu de déclarer la naissance de l'enfant dans les trente jours. Toutefois, si ces personnes n'ont pas procédé à cette déclaration

8 Ses dispositions sont modifiées et complétées par la loi n° 2011/011 du 06 mai 2011 et le décret n°87/115 du 17 août 1987 fixant les modalités de création et le fonctionnement des centres d'état civil spéciaux.

9 Article 30 de l'ordonnance de 1981.

10 Dans la pratique, les chefs d'établissements hospitaliers et les médecins ne se chargent pas de déclarer les naissances auprès de l'officier d'état civil en raison de la délicatesse de leur office qui laisse peu de temps pour l'accomplissement d'une telle formalité. Autant mieux les en dispenser !

à l'expiration du délai de trente jours, la loi accorde aux parents « un délai supplémentaire » de soixante jours pour déclarer la naissance¹¹. Si l'on s'en tient donc aux termes de la loi, la déclaration peut intervenir dans un délai total et maximum de quatre-vingt-dix jours –et non soixante jours comme mentionné dans la loi–. Une fois ce délai maximum expiré, les naissances peuvent toujours être enregistrées par l'officier d'état civil dans les six mois de la naissance, mais sur réquisition préalable du procureur de la République. Passé le délai de six mois, la naissance ne peut être enregistrée qu'en vertu d'un jugement supplétif rendu par le tribunal de grande instance du lieu de la naissance¹².

À cette ignorance du cadre légal, s'ajoute une bonne dose de négligence et d'irresponsabilité de la part des parents. En effet, bien souvent, certains parents ne mesurent réellement l'importance de l'acte de naissance que lorsqu'ils sont en butte à une démarche administrative pour laquelle il est exigé. Ainsi, pour contourner la procédure judiciaire qu'ils trouvent temporellement éreintante et financièrement dispendieuse, ils procèdent par la fraude¹³. De même, ne peuvent être passées sous silence les pesanteurs culturelles et religieuses qui peuvent influencer et influencer le comportement des citoyens. Par exemple dans certaines régions, au-delà des facteurs culturels, la non-scolarisation (ou la sous-scolarisation) des jeunes filles peut expliquer le fait qu'elles demeurent sans acte de naissance.

En outre, les causes de défaillance peuvent être également d'ordre organisationnel avec la lenteur souvent observée dans la délivrance des actes. D'une part, cette lenteur trouve une part d'explication dans l'approvisionnement irrégulier des centres d'état civil en registres d'actes¹⁴.

D'autre part, elle s'explique par le manque –ou le peu– de diligence de certains officiers d'état civil, notamment dans les mairies où la prérogative de signature desdits actes est réservée au seul maire ou à certains de ses adjoints. Concrètement, la lenteur dans la délivrance des actes est de nature à plonger les déclarants dans un oubli et expose ainsi les registres d'état civil à d'éventuelles dégradations. Cela est d'autant plus grave qu'il n'existe pas, à notre connaissance, des dispositifs permettant d'informer¹⁵ les usagers des centres d'état civil de la disponibilité des actes.

Une autre cause de la défaillance est d'ordre institutionnel et réside dans les conditions d'accès des populations aux centres d'état civil. Hormis les missions diplomatiques et consulaires, on dénombre environ 360 centres principaux et 2300 centres spéciaux d'état civil sur toute l'étendue du territoire. Aucune base de données, tant du Bureau national de l'état civil que des différents ministères, ne fournit avec précision une cartographie des centres d'état civil dans les différentes régions, la liste des personnels y déployés ainsi que les informations utiles pour s'y rendre. Mais de manière générale, on peut observer que le nombre de centres d'état civil est bien peu par rapport à la population du pays, sans occulter le fait que leur répartition ne soit pas toujours proportionnelle à la densité de la population par région. Les études ont par exemple révélé que le taux de déclaration des naissances est de l'ordre de 84 pourcents en zone urbaine et seulement de 53 pourcents en zone rurale¹⁶. Ce panorama –sans doute non exhaustif– des causes de la défaillance du système d'état civil permet d'appréhender nettement les aspects sur lesquels la réforme paraît nécessaire, à défaut de s'imposer.

11 Article 31 de l'ordonnance de 1981 suscitée (tel que modifié par la loi n° 2011/11 du 06 mai 2011).

12 Articles 32 et 33 de l'ordonnance de 1981 suscitée.

13 Soit en se faisant délivrer de faux actes de naissance, soit en corrompant pour obtenir des actes authentiques.

14 Ce qui peut occasionner un marchandage des actes.

15 Par appel téléphonique ou par messages.

16 La sous-déclaration des naissances affecte de manière plus sérieuse certaines régions du pays : Extrême-Nord (42,1 pourcents de déclaration), Sud (55,6 pourcents de déclaration), Est (58,2 pourcents de déclaration), Nord (60,9 pourcents de déclaration).

II. La nécessité de la réforme du système d'état civil

La bataille pour la réforme du système camerounais d'état civil doit se mener sur deux fronts. Il faudra procéder à une réforme législative, suivie et appuyée par une réforme institutionnelle.

Sur le plan législatif, une augmentation des délais de déclaration des naissances dans les zones rurales serait la bienvenue. En effet, le législateur a voulu imposer les mêmes contraintes temporelles aux portions du territoire vivant des réalités différentes. La meilleure approche aurait été de se demander par exemple si les citoyens camerounais résidants à Woromari, à Herdegari ou encore à Fadje Hissa dans l'extrême-nord ont les mêmes facilités d'accès à un centre d'état civil que les citoyens résidants à Bafoussam. Ayant posé le problème en ces termes, on se serait rendu à l'évidence de ce que le maillage administratif du territoire est profondément déséquilibré et qu'en ce moment-là, la quête de l'équité -qui s'oppose à l'égalité arithmétique- commande de traiter différemment ceux qui sont dans des situations différentes. A priori, rien n'empêche qu'un délai supplémentaire de trois mois soit par exemple accordé aux résidents des localités enclavées du territoire, qu'il faudra au préalable identifier. De même, le législateur doit clairement poser le principe de la délivrance immédiate du certificat de naissance par le médecin. Assurément, le certificat de naissance constitue une pièce maîtresse dans la procédure de déclaration de naissance et sans lui, l'officier d'état civil ne peut dresser d'acte. Ce principe d'immédiateté mériterait d'être étendu à la délivrance de l'acte de naissance en lui-même¹⁷, de sorte qu'un parent qui déclare la naissance de son enfant puisse, le même jour, rentrer en possession de l'acte.

Ainsi, le manque de diligence de ces personnes investies d'une mission d'intérêt général serait constitutif du « refus d'un service dû » ou d'une « négligence systématique », infractions prévues et punies respectivement par les articles 148 et 151 du code pénal. Ces infractions viendraient en complément de l'article 341 du même texte qui punit l'atteinte à la filiation¹⁸ et qui s'applique aussi bien aux agents publics qu'aux parents.

Sur le plan institutionnel, il est important de créer de nouveaux centres d'état civil pour les rapprocher davantage des populations rurales. Parmi les zones prioritaires d'action¹⁹, il y a la région de l'Extrême-Nord où, pour le compte de l'année 2019-2020, jusqu'à 378762 enfants de l'école primaire n'avaient pas d'acte de naissance²⁰. Dans cette région, il faut parfois parcourir plus de 25 kilomètres pour trouver un centre d'état civil fonctionnel. Or, la paupérisation et l'insécurité qui ont cours dans la partie septentrionale du pays sont de nature à décourager les parents. Sur le plan judiciaire, la problématique des actes de naissances doit occuper une place importante. Il serait par exemple souhaitable que les procureurs de la République parcourent les établissements scolaires à l'effet d'identifier les enfants dépourvus d'actes de naissance afin d'engager la procédure judiciaire du jugement supplétif d'acte. À défaut, les chefs d'établissements scolaires pourraient prendre cette initiative en procédant au recensement des élèves « fantômes » et en saisissant par la suite le parquet de la juridiction la plus proche. Rien n'empêche d'ailleurs que les juridictions compétentes en la matière puissent tenir des audiences foraines dans les localités où le besoin d'actes se fait le plus ressentir. Ces procédures judiciaires devraient être diligentées dans l'urgence afin que l'enfant puisse être rapidement rétabli dans les droits que lui confère l'acte de naissance.

En outre, dans le cadre de la décentralisation, il serait judicieux d'appuyer toutes les initiatives

17 Sauf en cas de circonstances exceptionnelles telle que l'indisponibilité des imprimés d'actes de naissance.

18 En France, le fautif encourt jusqu'à 6 mois d'emprisonnement et une amende de 3750 euros.

19 Pour une présentation plus approfondie des zones enclavées, v. Fondation Paul Ango Ela, *Étude sur la prise en compte des populations marginales par l'état civil (SEC)*, 2011, p. 28 et s.

20 Journal Le Monde, entretien avec M. TOMBALBAYE Japonais Fils, chef d'antenne régional du BUNEC, 11 janvier 2021.

menées par les organismes des droits de l'homme en faveur de l'établissement des actes de naissance. C'est en cela qu'il sied d'apprécier les campagnes de sensibilisation sous l'égide du bureau national de l'état civil (BUNEC). Cependant, ces campagnes gagneraient à associer toutes les organisations non gouvernementales qui font de la problématique des actes d'état civil leur cheval de bataille. De même, on gagnerait à associer aux actions de terrain autant les chefs traditionnels que les leaders religieux. Au niveau des communes spécifiquement, il faut déconcentrer la procédure d'établissement des actes. On songe notamment à la possibilité de déléguer en permanence des secrétaires d'état civil ou des volontaires auprès des hôpitaux et maternités afin de récolter les informations relatives aux naissances -certificats de naissance- et surtout d'accompagner les parents dans la procédure d'établissement des actes de naissance.

Enfin, il faudrait enclencher le processus d'archivage numérique des souches d'actes de naissance dans la mesure où les citoyens sont souvent confrontés au problème de leur disparition à la suite de cambriolages, d'inondations, d'incendies et d'autres intempéries qui rendent compte de la défectuosité des conditions de conservation. Il s'agit là d'une difficulté fréquemment rencontrée dans les centres spéciaux d'état civil qui sont de véritables domiciles privés, ainsi que dans les zones sous menace sécuritaire. Afin que le BUNEC puisse remplir effectivement sa mission de centralisation et d'archivage des actes d'état civil, il serait souhaitable de renforcer son budget²¹.

Conclusion

Pour un État soucieux de son développement, la mise en place d'un système d'état civil fiable et cohérent est incontournable. Au Cameroun, elle permettrait de mieux sécuriser la nationalité et servirait également de socle solide pour l'impulsion des politiques publiques. Il paraît dès lors important de lutter contre les causes de la défaillance du système. Pour dissiper l'ignorance des citoyens, il y a lieu d'intensifier les campagnes de sensibilisation. Pour combattre leur négligence, il serait judicieux de les contraindre à déclarer les naissances en actionnant le levier des délais et en appliquant rigoureusement les dispositions pénales en la matière. Pour braver la barrière de la distance, il serait souhaitable de rapprocher davantage les centres d'état civil des populations. Ces réformes doivent être portées par tous les acteurs du secteur social, en partant des ministères concernés (MINAS²², MINPROFF²³, MINEDUB²⁴, MINSANTE²⁵, MINDDEVEL²⁶, MINFI²⁷) aux organisations de la société civile, sans oublier les différents partenaires au développement.



Pierre-Claver KAMGAING,
Doctorant en cotutelle
internationale de thèse, Universités
de Dschang et Côte d'Azur.
Vacataire d'enseignement à
l'Université Côte d'Azur

Mise en page par **Eph Severin**

21 Yomo Alexandre-Marie, « Perspectives du Bureau national de l'état civil (BUNEC) dans le programme de réforme de l'état civil », in *Actes des Assises nationales de l'état civil*, Yaoundé Hôtel Hilton 30 juin 2016, CIVIPOL Conseil, 2016, pp. 37-42 ; PRE2C, Livre blanc sur l'état civil, CIVIPOL Conseil, 2016, p. 50 et s.

22 Ministère des affaires sociales.

23 Ministère de la promotion de la femme et de la famille.

24 Ministère de l'éducation de base.

25 Ministère de la santé.

26 Ministère de la décentralisation et du développement local.

27 Ministère des finances.