

# dial

## diffusion de l'information sur l'Amérique latine

43 TER, RUE DE LA GLACIÈRE - 75013 PARIS - FRANCE - TÉL. (1) 43.36.93.13

CCP 124874-N PARIS - Du mardi au vendredi de 9 h à 12 h et de 14 h à 18 h 30

Hebdomadaire - n° 1515 - 26 juillet 1990 - 7 F

En raison des congés d'été, le prochain document DIAL paraîtra le 6 septembre

### D 1515 HAÏTI: LES ALÉAS DE L'ÉTAT CIVIL DES NAISSANCES

Naître en Haïti dans les milieux populaires n'est déjà pas une sinécure. Mais ce n'est pas non plus une mince affaire que d'enregistrer une naissance à l'état civil pour avoir le certificat de naissance correspondant. En témoignent les constats stupéfiants au terme d'une enquête faite sur le sujet par la Commission nationale justice et paix et par la commission de réflexion et d'assistance légale de la Conférence haïtienne des religieux. C'est ainsi qu'un million au moins de Haïtiens (pour une population de plus de cinq millions d'habitants) n'ont pas de certificat de naissance, lequel est essentiel pour nombre de démarches administratives. L'enquête révèle également l'état de délabrement des services administratifs de l'état civil. Elle relève la pratique consistant à déclarer plusieurs naissances sous le même numéro d'enregistrement (à Saint-Michel de l'Attalaye, en 1989, 1500 actes de naissance sous le n° 76270 D et plus de 500 sous le n° 63050 I...), ce qui retire toute crédibilité aux statistiques. L'enquête fait également apparaître l'ampleur de la corruption des officiers d'état civil dont le marchandage des certificats de naissance permet à certains d'empocher en un an "plusieurs dizaines de milliers de dollars au nom du service public". L'affaire des certificats de naissance donne la mesure de l'inexistence pratique d'un Etat digne de ce nom.

Ci-dessous, analyse sur le sujet parue dans le mensuel *Haïti information libre*, n° 55, de mai 1990.

Note DIAL

### SOCIÉTÉ: UN MILLION D'EXCLUS EN HAÏTI L'AFFAIRE DES "BAPTISTÈRES"

Depuis le début des années 80, le problème des actes de naissance devient de plus en plus aigu. En effet le service public, office de l'état civil dépendant du ministère de la justice, était déjà connu pour son incapacité à répondre à la demande courante. Mais différents retards structurels ont rendu toute solution classique inadaptée, d'autant plus que l'explosion démographique de ces dernières décennies vient singulièrement aggraver la situation. Toutefois, comme les victimes sont en immense majorité des paysans et des habitants des quartiers populaires, des marginalisés - l'absence d'acte de naissance en est un signe - et des sans-voix, il est bien rare que ce problème soit posé tant par les médias que par les instances concernées. Une fois de plus, Port-au-Prince accapare l'information et ignore les problèmes réels du pays; interrogez un paysan haïtien (trois citoyens sur quatre sont paysans): la question des "baptistères" - c'est ainsi qu'il nomme le certificat officiel de naissance - représente l'un des problèmes fondamentaux auxquels il est confronté.

## Le problème national

Or le décret du 14 novembre 1988, traitant de ce problème a été accueilli dans l'indifférence générale au niveau des partis politiques, des médias, des centres de défense des droits de l'homme de Port-au-Prince, comme du ministère de la justice, et des officiers d'état civil. Ce décret propose une série de mesures exceptionnelles pendant cinq ans, de façon à restructurer le service d'état civil; il s'agit donc d'une décision concrète basée sur l'observation de la réalité haïtienne. Hormis toute idéologie - qui aurait pu susciter un intérêt à la ville - un problème national est posé; il révèle, en outre, le fractionnement ou dysfonctionnement du service public en Haïti.

Alors que ce nouveau décret est déjà presque en sommeil - à part quelques rares initiatives de tel commissaire de gouvernement ou de tel officier d'état civil - la Commission nationale justice et paix et la Commission de réflexion et d'assistance légale de la Conférence haïtienne des religieux diffusent dans les paroisses et les centres d'oeuvres disséminés à travers tout le pays, un document important. Edité en français et en créole, il indique l'importance du problème et donne, dès le 23 juin 1989, la marche à suivre pour que les adultes puissent obtenir ce précieux papier officiel qu'est le "baptistère".

## Les exclus de la société haïtienne

A cette occasion, le document indique qu'un Haïtien sur cinq n'a pas de "baptistère", soit plus d'un million de citoyens. Cette évaluation a beaucoup de chance d'être trop timide car plus le temps passe, plus la situation devient incontrôlable. Avec le problème de l'exil qui touche environ un million d'Haïtiens, une telle absence de certificats de naissance trahit une société dans laquelle les processus d'exclusion ou de marginalisation sont plus importants que les processus d'intégration. Au point de vue statistique un problème qui touche plus d'un cinquième de la population peut frapper toutes les familles - deux parents et trois enfants -; en réalité, pour ce qui est de la diaspora, la géographie sociale se révèle différente. Mais ce phénomène touche toutes les couches de la population en tenant compte également des migrations saisonnières ayant tendance à se stabiliser.

L'absence de certificats de naissance concerne surtout les plus défavorisés ou les plus marginalisés: paysans, populations des bidonvilles. Si l'on étudie conjointement ces deux phénomènes: diaspora et "baptistère", on est obligé de constater qu'aujourd'hui près de la moitié de la population a des relations anormales vis à vis de la nationalité; on est en droit de se demander s'il y a - concrètement et encore une fois hors de toute idéologie - une nation haïtienne au sens strict du terme. Enfin, la comparaison de ces deux phénomènes massifs d'exclusion hors du sol national ou du jeu national, permet d'interpréter l'absence de "baptistères" comme le signe d'un exil intérieur redoublant l'exil extérieur.

## Une citoyenneté à double vitesse

Ce constat en renforce un autre, plus ancien, d'une véritable discrimination inscrite dans la législation même du pays: le débat autour du Code rural de François Duvalier, faisant effort pour intégrer certaines coutumes paysannes mais, par ce fait, délimitant un monde à part régi par des lois propres, manifestait cette "législation duale", cette citoyenneté à deux vitesses. François Duvalier n'avait pas innové: il a pris acte, dans la systématisation nationale qu'il a tentée, de l'absence d'une nation haïtienne. La séparation des actes de naissance entre citadins et paysans renvoie à la même discrimination: en Haïti, on naît "paysan" ou "citadin" avant même que de naître Haïtien. La citoyenneté haïtienne ne peut se traduire qu'à travers cette division profonde et irréversible, puisqu'on ne peut changer son état de naissance.

Cette étonnante discrimination est incompatible avec la notion de Nation . Il en résulte qu'une majorité paysanne existe littéralement de façon inférieure ou même, sans "baptistère", n'existe pas; et qu'une minorité citadine est liée au monde extérieur et y prend son modèle de citoyenneté . Etrange paradoxe que celui d'une majorité exclue mais vivant à l'intérieur du pays; et d'une minorité participant au pouvoir que donne la citoyenneté, mais tournée économiquement et culturellement vers l'extérieur! Dès lors, comme le souligne André Corten, nous pouvons comprendre que l'Etat haïtien soit à la fois un Etat faible, incapable de répondre à l'ensemble de la demande sociale, et un Etat basé sur la force pour tenir à l'écart la majorité de "semi-citoyens" ou des "sans-papiers", sans existence légale.

Mais nul n'est censé ignorer la loi: c'est ce que soulignait la pratique des actes pour les grands enfants et les adultes, jusqu'à ce décret du 14 novembre 1988. L'adulte sans papiers contrevenait à la loi; il lui fallait donc être relégitimé par un procès, parfois réduit à sa plus simple expression mais procès. Ceci entraînait des frais considérables pour les paysans: frais d'avocat, frais de justice. Beaucoup de candidats à l'exil devaient en passer par là. Les bénéficiaires de ce système ne sont que les adversaires du décret de novembre 1989 éliminant pour cinq années cette procédure; en un sens, l'Etat reconnaît qu'il n'est pas en mesure d'appliquer la loi, et concède une existence à la réalité.

#### Mieux vaut un sobriquet

Du reste beaucoup d'Haïtiens, même s'ils ont conscience d'être Haïtiens de façon très vive, très forte (amour de la terre, de son "habitation" où est enterré le cordon ombilical, désir de vivre dans un pays propre *Ayiti to nèf*), n'ont aucunement besoin de l'Etat. D'où ce nom populaire de "baptistère", parce que sur l'acte de naissance officiel, les prêtres ou les pasteurs reportent l'attestation de baptême. Pour obtenir un "baptistère", on va donc chercher un acte de naissance par ailleurs inutile. Certes, comme le souligne le document de Justice et paix, certaines conditions ont changé: partir à l'étranger, régler des conflits de terre, s'inscrire à l'école, devenir candidat pour une élection, voire être électeur, toutes ces situations nouvelles requièrent un acte de naissance. Mais ce n'est que lentement que l'on en a conscience, et l'arrêt brutal du processus électoral, le 29 novembre 1987, a contribué à renforcer cette méfiance vis-à-vis de l'Etat et vis-à-vis des processus d'intégration nationale.

Des réticences culturelles anciennes ont resurgi. L'une des principales concerne le nom d'une personne, spécialement le nom d'un enfant. On indique le lignage, "la signature", spécifié par la personnalité individuelle dans le nom. Souvent la maman donne un petit nom à l'enfant, à moins que ce ne soit le sobriquet donné par l'entourage qui tient lieu de nom. En effet, donner le nom d'un enfant ou d'un adulte, c'est le livrer au pouvoir. Devant un Etat qui peut user de la force, il faut ruser et ne pas livrer son nom; d'où parfois le refus de prendre un "baptistère"; et la stratégie de "marronnage" usant du sobriquet comme nom, pratique répandue autant à la campagne qu'à la ville.

Ainsi le résultat d'une première approche concernant la question des "baptistères" indique que la question de l'Etat et des services publics est primordiale. La faiblesse du décret du 14 novembre 1988, paru sous un gouvernement militaire, en dit long sur la nature et la pratique du pouvoir en Haïti. Si près de la moitié de la population en exil, extérieur ou intérieur, n'est pas prise en compte par l'Etat, cela montre la persistance de l'existence de deux pays en un seul, d'une société à citoyenneté privilégiée: une minorité marginalisant une majorité sans papiers, sans existence par rapport à un Etat faible ne cessant de recourir à la force.

## Le service public - Des archives mal logées

Le service de l'Etat est un service public du ministère de la justice. Il doit procurer les certificats officiels pour les naissances, mariages et décès sur tout le territoire d'Haïti, et organiser des archives pour le contrôle en cas de perte ou de litige. On trouve donc un bureau d'état civil dans chaque commune, mais certaines sont tellement étendues et peuplées qu'elles sont subdivisées en quartiers comprenant le plus souvent, outre le bureau d'état civil, le bureau des contributions, le tribunal de paix et l'avant-poste de l'armée d'Haïti. Si certaines communes dépassent 100.000 habitants, réels ou recensés, il faut effectivement prévoir plusieurs milliers d'actes enregistrés et archivés par an.

On voit déjà apparaître le premier problème: un réseau de bureaux d'état civil beaucoup trop faible par rapport à la densité de population et l'étendue du territoire, sans oublier des quartiers urbains souvent démesurés. On pourrait penser à un bureau d'état civil par section communale, soit 550 bureaux en milieu rural. Ce qui pose plusieurs problèmes: recrutement de personnel fiable, infrastructure des locaux, de logistique pour l'approvisionnement en formulaires, mobilier, registres et stockage des archives dans des lieux à l'épreuve du feu, de l'eau, et... des rats.

Souvent, le spectacle des bureaux est affligeant: locaux délabrés, meubles poussiéreux et rapiécés, tables bancales, registres rongés par les rats. Le service des archives est, la plupart du temps, incapable de répondre aux demandes de vérification par manque de classement rationnel ou par suite de destruction des registres. De plus, le système de formulaire et de registre est très archaïque, peu commode tant pour les usagers que pour les employés: l'acte de naissance se présente comme une feuille de papier de 8 1/2 par 11 qu'on est obligé de plier en quatre; sans protection plastifiée, l'eau, les rats, le feu ont tôt fait de les détruire dans les maisons paysannes. La rédaction en français, avec des tournures complexes et surannées rend l'acte de naissance encore plus incompréhensible. Il se termine ainsi: "Après lecture par Nous du présent acte, l'avons signé non le comparant et les témoins pour ne le savoir faire". L'officier d'état civil a une orthographe variable: le même nom de famille peut s'écrire de plusieurs façons et être de ce fait dispersé dans les archives comme par exemple: Sélosainte ou Céleausinthe, Sailausainthe, Seulaussainthes, etc... Seule l'orthographe créole officielle permettrait un classement efficace, par ordre alphabétique, car un son égale une lettre. Mais les agents de l'Etat veulent parler "bien", soit parler "français" pour marginaliser le monde créolophone: nous retrouvons là aussi la problématique des deux cultures. L'application de la Constitution de 1987 reconnaissant le créole comme langue officielle à l'égal du français devrait remplacer toutes ces formulations anachroniques.

## Des primes perçues au nom de l'Etat

L'organisation de ce service public révèle un Etat qui n'est pas au service de la Nation mais la fiction d'un Etat qui se veut souverain, nationaliste et parfait. De la réalité à l'image, il y a plus qu'un fossé. Ainsi l'officier d'état civil nommé pour une commune ou un quartier relève de l'autorité du ministère de la justice et est placé sous la responsabilité immédiate des commissaires du gouvernement. Pour ce travail dont les qualifications essentielles sont la probité et la pratique des écritures, l'officier reçoit un salaire fixe. L'estime-t-il suffisant pour vivre selon son rang? Officiellement, il ne peut, en aucune façon, percevoir directement des taxes. S'il en perçoit, c'est au nom de l'Etat par l'entremise du service national des contributions. Or, tous les citoyens haïtiens font l'expérience concrète de donner des sommes variables de la main à la main aux officiers.

Le fonctionnement de ce service est, en théorie, logique et parfait; en pratique, c'est tout le contraire. Cela se sait en haut lieu, et si l'on vous dit qu'on essaie de corriger, d'amender, d'améliorer ceci en faisant appel au sentiment patriotique, dans le fond on ne peut rien y faire. N'est-ce pas avouer qu'on a intégré un système

- sorte de rapport de forces - dans lequel la pratique contredit de façon flagrante et quotidienne la loi? La loi est l'auto-affirmation et l'auto-satisfaction de l'Etat face à la culture française dont il se targue, tandis que la pratique est la réalité individualiste, au coup par coup, dans un rapport de force permanent interpersonnel. Inutile d'ajouter que tous les traités internationaux ratifiés, que toute autre démarche légale entrent dans ce même constat de divorce entre la loi et son application, entre la théorie et la pratique. Mais ce qui est remarquable en Haïti, c'est la façon dont l'Etat assume ce divorce: sa légitimité vient de ce divorce lui-même, sa raison d'être consiste en ce jeu d'apparence, en contradiction avec la pratique quotidienne. Parfois, certains ne peuvent entretenir l'apparence formelle d'une Nation unie; ainsi des actes de naissance, comme je l'ai rappelé, qui créent deux catégories de citoyens: les citadins et les paysans. Depuis 1950, ce règlement permet en principe aux paysans de recevoir un service gratuit, payant pour les citadins, supposés plus aisés: l'Etat résout ainsi le problème concret du financement de ce service public. Mais la réalité est tout autre. Les paysans sont obligés de payer des taxes non officielles plus élevées que celle fixée pour le citadin.

En 1979, une mesure préconisée par le FMI - centraliser toutes les recettes de l'Etat pour éviter les pillages intempestifs - vient détruire ce fragile équilibre. En effet, les taxes des citadins venaient alimenter un fond qui permettait de financer l'achat des formulaires et des registres. Depuis 1979, tout l'argent du service passe par le ministère de la justice qui se voit attribuer - en comparaison par exemple du budget du ministère de l'intérieur - la portion congrue. Dès lors, absences et retards dans la livraison des formulaires et des registres vont créer une situation ubuesque: formulaires photocopiés ou recopiés dans des cahiers souvent mangés par les rats. Beaucoup de citoyens croient avoir en main un acte de naissance officiel; en réalité ils n'ont qu'un bout de papier non archivé. Les paysans sont renvoyés de rendez-vous en rendez-vous après des heures de marche, pour s'entendre dire qu'il n'y a plus de formulaires ou encore plus de stylos, plus d'encre, etc... Pour se justifier, l'officier d'état civil demande au citoyen le prix du cahier, du stylo et du secrétaire qu'il doit recruter.

Moyennant quoi, certains officiers d'état civil font rapidement fortune. Par exemple, en un an, sur une commune de plus de 100.000 habitants, en faisant payer monsieur Oreste Vieux, de Marchand Dessalines, plus de trois dollars l'acte de naissance et toutes les taxes abusives, l'officier met dans sa poche plusieurs dizaines de milliers de dollars au nom d'un service public, au nom d'un Etat qui se dit sans ressource. Le citoyen paye doublement cet Etat: par les taxes censées financer les agents de l'Etat et par les abus qui arrondissent - et comment! - les fins de mois de ces mêmes agents. Devenir agent de l'Etat revient à trouver non seulement une sinécure, mais aussi une place rentable financée directement par les citoyens. L'ancien système des 18e et 19e siècles en Europe, avec des charges vénales où l'employé de l'Etat payait sa place et se remboursait ensuite sur le terrain se trouve, en Haïti, dépassé en injustice par la fiction actuelle où l'apparence cache un véritable racket.

Ce système, encore une fois - hélas - intégré et non refusé par l'une et l'autre des parties, est l'une des causes du sous-développement, surtout dans les campagnes où les taxes empêchent la majorité des exploitations agricoles de renouveler leur capital, et donc d'améliorer la technique, l'outillage et la production. Il faudrait pouvoir faire le total de ces abus pour une famille, au cours d'une année; cela représente, d'après les premiers calculs de la Commission justice et paix de Gonaïves, plusieurs centaines de dollars, alors que plus de 85% des familles, au dire de la Banque Mondiale, n'ont que 230 dollars de revenus annuels. Ces étonnants constats financiers aboutissent à la situation actuelle, incontrôlable.

Le décret du 14 novembre 1988 apparaît comme une mesure de rattrapage pour tenter de faire face à ce chaos. Pendant cinq ans, on essaierait d'enrayer l'hémorragie;

les adultes pourraient régulariser gratuitement leur situation. Si cet excédent était épongé, au bout de cinq ans, on pourrait reprendre normalement la marche d'un service prévu pour enregistrer les enfants dans l'année de leur naissance. Cependant l'application de ce décret, utile et réaliste, ne fait que révéler les contradictions de ce service public et de cet Etat qui ne peut faire face à la demande de la société. Ce constat s'appuie sur un rapport détaillé de la Commission Justice et Paix du diocèse de Gonaïves, publié le 17 décembre 1989 et complété par la suite dans telle ou telle paroisse du diocèse. Il donne de façon claire et chiffrée une bonne radiographie du fonctionnement de l'Etat dans deux villes importantes, St Marc et Gonaïves, et dans la majorité des communes du département.

### Un rapport qui dérange

Ce rapport, rendu public, n'a eu aucun écho ni du côté du ministère de la justice, ni du côté des centres de droits humains, ni des syndicats, ni des partis politiques qui ont sans doute mieux à faire que de répondre aux problèmes des gens, surtout des paysans.

On peut constater les choses suivantes:

1. Aucune information n'est réellement faite pour que ce décret soit largement diffusé. Cela pourrait pourtant se faire à peu de frais. Si nul n'est censé ignorer la loi, autant faire en sorte qu'elle soit connue. D'autant plus que ce décret couvre une période relativement courte.

2. La loi n'est pas appliquée par ceux dont la profession est de la servir: les officiers de l'état civil, les commissaires du gouvernement, sauf quelques exceptions comme monsieur Eddy Dupiton à St Marc, d'ailleurs révoqué le jour où il a réuni les officiers d'état civil, les prêtres et pasteurs de son district, les avocats qui faisaient de juteuses affaires pour donner des papiers aux candidats à l'exil. Bref tout le système judiciaire s'oppose - au moins par inertie - à ce décret qui serait resté lettre morte sans cette campagne nationale Justice et paix et Coral-CHR.

3. La corruption et la taxation abusive par les agents de l'Etat est la règle absolue qui ne souffre aucune exception. En aucun cas, la loi n'est appliquée ni pour les enfants ni pour les adultes. De plus, la pratique varie énormément d'une commune à l'autre, ce qui pose des problèmes dans les villages limitrophes.

4. On manque de formulaires, de registres, de services d'archives. Bref, l'infrastructure ne permet pas l'application du décret, et la logistique ne suit pas.

5. Aucune transparence de ce service; le ministère a refusé de rendre le fonctionnement public et les salaires des intéressés sont inconnus.

6. Les bureaux officiels sont souvent vides, les officiers absents et le public obligé à faire de nombreux déplacements longs et chers. Le rapport de St Michel de l'Attalaye du 24 avril 1990 constate que, "pour l'année 1989 seulement, l'officier Félix Pierre a délivré 1500 actes de naissance avec le n° 76270 D, plus de 500 avec le n° 63050 I..."

7. Les actes de naissance délivrés sont bien souvent non valables, sans que les citoyens en soient avertis.

8. La majorité des officiers d'état civil, si peu nombreux nous dit-on au ministère vu la difficulté de trouver des personnes crédibles, sont hors ou contre la loi. L'acceptation de la charge n'est finalement qu'une occasion de se remplir les poches.

Au terme de cette enquête, les constatations générales sur la nature et les pratiques de l'Etat haïtien sont amplement vérifiées. L'Etat, à l'occasion de la première démarche officielle d'enregistrement des naissances des citoyens haïtiens s'avère incapable de faire ce travail dans le cadre d'un service public. Au contraire, profitant de la nécessité et de la contrainte de l'Etat à l'égard de tous les citoyens, le personnel de ce service public se transforme en un "Etat dans l'Etat", hors ou au dessus des lois. Les fonds de l'Etat sont gaspillés: les honoraires et prestations ne sont pas honorés, tandis que des sommes qui devraient lui revenir ne le sont pas. L'impunité des officiers d'état civil, comme de l'ensemble des agents de l'Etat laisse l'observateur pantois. Tout se passe publiquement, la corruption s'étale et rien ne peut être fait; aucun corps d'inspecteur ne contrôle le fonctionnement du service. Les ambassades étrangères ne se fient pas aux documents officiels et reportent la demande sociale sur l'Eglise. Les plaintes des citoyens ne sont pas écoutées. Cependant, comme le montre la pratique dans le département de l'Artibonite, la pression des commissions locales Justice et paix, ayant cherché à rencontrer les officiers d'état civil, à faire de la publicité sur ce décret, a notablement changé les choses. Quelques mois plus tard, des modifications ont été apportées au tableau récapitulatif de la première.

Ce constat aussi grave porté sur un service public montre la nécessité d'un changement profond - y compris dans la mentalité des citoyens qui ne connaissent pas leurs droits - pour arriver à progresser vers un Etat de droit. Toutefois, les démarches entreprises par des citoyens organisés démontrent aussi qu'il est possible de changer quelque chose par un contrôle populaire. Cela demande une volonté de transparence de la part du gouvernement, un désir de faire appel à la collaboration des associations relais et des groupes organisés, et la pratique d'une politique intransigeante pour mettre un terme à l'impunité des agents de l'Etat corrompus. Une telle volonté politique de la part du gouvernement, relayée par la presse et les partis politiques conscients des problèmes des gens, serait très bien reçue voire encouragée et rendue possible par l'accord du public, des citoyens, qui souffrent quotidiennement de cet Etat incapable, méprisant et répressif.

D.P.

(Diffusion DIAL - En cas de reproduction, nous vous serions obligés d'indiquer la source DIAL)