



Cinquième Conférence des ministres africains chargés
de l'enregistrement des faits d'état civil
Lusaka, 14-18 octobre 2019

CRMC5/2019/21

Évaluer et renforcer les systèmes d'investigation médico-légale sur les décès pour améliorer l'exactitude et l'exhaustivité des statistiques de l'état civil

Thème de la Conférence :

*Des systèmes innovants d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des
statistiques de l'état civil : fondement pour la gestion de l'identité juridique*



APAI-CRVS
Pour que chacun soit visible en Afrique

Décennie du repositionnement
de l'enregistrement des faits
d'état civil et des statistiques
de l'état civil en Afrique
2017-2026

I. Contexte

1. Les décès dus à des causes externes, souvent appelés morts non naturelles, procèdent d'une intention volontaire (lésion auto-infligée ou auto-agression par exemple), d'une intention involontaire (traumatismes dus aux accidents de la circulation et noyades) ou d'une intention indéterminée. Le nombre de morts non naturelles, estimé à 4,9 millions en 2016, représente 9 % des décès dans le monde.¹ Ces décès, pour la plupart évitables, sont souvent pris en compte dans les stratégies et campagnes mondiales de prévention. Les décès dus au suicide, aux traumatismes liés aux accidents de la circulation, aux empoisonnements accidentels, aux catastrophes et aux homicides sont assortis chacun d'un indicateur unique relatif aux objectifs de développement durable visant à promouvoir les investissements publics afin de réduire de façon substantielle la mortalité.² Parce que l'accent est mis sur un type particulier de mort non naturelle, toute l'attention et tout l'appui nécessaires sont accordés à la prévention et à la surveillance de la mortalité. Cependant, ces investissements ciblés, notamment dans la surveillance des morts non naturelles, se font au détriment du renforcement global du système d'investigation médico-légale sur les décès. La mise en place d'un système d'investigation médico-légale robuste et fonctionnel, bien relié au système d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil (CRVS) s'impose pour avoir des statistiques de l'état civil complètes et précises sur les décès faisant l'objet d'une investigation médico-légale.

2. La plupart des pays ont une législation sur laquelle s'appuient les coroners et les médecins légistes au sein du système d'investigation médico-légale en vigueur. Dans ce cadre, le secteur de la santé publique enquête sur les circonstances³ et les causes des morts non naturelles et procède souvent à des analyses criminalistiques et autopsies spéciales conformément aux lois et règlements du système. Le système d'investigation médico-légale d'un pays s'occupe d'un large éventail de morts non naturelles, qui recouvrent de nombreux domaines du système de santé publique. Par ailleurs, ces décès placent le système juridique face à ses propres complexités et au caractère disparate de ses objectifs, ce qui constitue un réel défi. L'aspect santé publique du système est axé sur le décompte du nombre de morts, les circonstances qui ont conduit aux décès, et la détermination et la certification des causes des décès aux fins de la prévention, du traitement, de l'élaboration de politiques et de la planification. L'aspect justice pénale du système s'intéresse aux circonstances des décès aux fins des jugements et de la prévention. L'avis de décès, les investigations sur les causes des décès, la certification et la déclaration des morts non naturelles dans le système d'investigation médico-légale permettent d'obtenir des informations détaillées sur les causes, les circonstances et les autres conditions à l'origine des décès. Il n'existe cependant pas toujours de procédures pour que les informations clés soient communiquées aux systèmes CRVS et aux systèmes de santé publique. Les coroners et médecins légistes sont souvent postés au sein des ministères de la justice ou de l'administration pénitentiaire, lesquels ne participent pas systématiquement aux processus d'implication des parties prenantes aux systèmes CRVS. Les efforts déployés pour

¹ OMS (2012a). Estimations sanitaires mondiales, consultable à l'adresse http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/.

² <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1>.

³ Les catégories des circonstances de décès énumérées dans la version 2016 du certificat médical de la cause de décès recommandé par l'OMS sont les suivantes : maladie ; accident ; lésion auto-infligée ; agression ; intervention de la force publique ; guerre ; non déterminée ; enquête en cours ; et inconnu. La circonstance du décès classe les circonstances qui ont conduit au décès, alors que la cause du décès présente l'enchaînement des conditions médicales et des traumatismes qui ont entraîné la mort. La circonstance du décès intéresse l'aspect justice pénale du système d'investigations médico-légales, car elle peut influencer sur le processus de jugement des morts non naturelles.

renforcer l'aspect santé publique du système d'investigation médico-légale sur les décès contribuent à améliorer l'exactitude et l'exhaustivité des statistiques. Ces efforts ne devraient pas exclure la justice pénale qui, avec la santé publique, constituent ensemble un seul système.

3. Pour améliorer l'exhaustivité de l'enregistrement de toutes les morts non naturelles et l'exactitude des causes déclarées de ces types de décès – dans le cadre du suivi des progrès accomplis par un pays dans la réalisation des objectifs du développement durable – une évaluation globale et approfondie du système d'investigation médico-légale est recommandée comme point de départ pour en améliorer la performance. L'examen juridique complet et la cartographie des processus opérationnels sont des instruments qui sollicitent l'implication des intervenants du système d'investigation médico-légale et qui sont nécessaires à une évaluation approfondie du système actuel et de son régime juridique. Les résultats de ces évaluations peuvent orienter les améliorations à apporter au système d'investigation médico-légale pour en accroître l'efficacité et l'interaction avec le système CRVS aux fins de statistiques complètes et exactes.

4. Le présent rapport fait suite aux recommandations formulées dans la Déclaration de Nouakchott issue de la quatrième Conférence des Ministres africains chargés de l'état civil qui « encourage la Commission de l'Union africaine à repérer, à l'intérieur comme à l'extérieur du continent, de bonnes pratiques permettant d'améliorer les processus et méthodes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil et de les partager avec les États membres de l'Union africaine et les communautés économiques régionales » et « invite les États membres de l'Union africaine à mettre en place des cadres juridiques appropriés pour promouvoir les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de statistiques de l'état civil en associant toutes les parties prenantes ».⁴

II. Objectif de la session

5. L'examen juridique et la cartographie des processus opérationnels constituent des points de départ fondamentaux pour évaluer le système d'investigation médico-légale sur les décès d'un pays. Ces deux démarches impliquent la participation des parties prenantes du système, notamment pour promouvoir un appui aux améliorations à apporter au moyen du processus d'évaluation et de discussions. Un examen juridique est une étude d'ensemble des lois et des règlements relatifs aux registres et statistiques de l'état civil par la mise en œuvre d'une boîte à outils juridique structurée selon le projet de lignes directrices sur le cadre législatif de l'enregistrement des actes d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité.⁵ La cartographie des processus opérationnels réunit les parties prenantes pour expliquer comment le système fonctionne. Il s'agit d'une activité qui révèle les complexités, les inefficacités, les goulets d'étranglement et les interactions d'un système au moyen de la cartographie. Cette présentation claire du système sous forme de carte facilite la discussion sur des solutions potentielles et sur la hiérarchisation des améliorations. Ces outils, appliqués dans divers pays de l'initiative Données pour la santé dans le monde entier, ont permis d'évaluer les composantes du système d'enregistrement des actes d'état civil et de procéder aux modifications nécessaires. Ces évaluations complémentaires sont recommandées pour renforcer le cadre, le système et les procédures juridiques indispensables pour assurer l'efficacité d'un système d'investigation médico-légale bien relié au système d'état civil pour produire des statistiques de l'état civil complètes et précises.

⁴ <http://apai-crvs.org/sites/default/files/public/Nouakchott%20Declaration%20-%20Dec2017-French.pdf>.

⁵ https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/crvs/CRVS_GOLF_Final_Draft-E.pdf.

6. Le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et d'établissement des statistiques de l'état civil recommande un examen du cadre juridique et réglementaire en vigueur avant de réformer toute composante d'un système CRVS afin : a) d'amener les parties prenantes à mieux comprendre la conception, les forces et les faiblesses de leur système ; b) d'identifier les améliorations éventuelles à apporter au système sous l'autorité de tutelle existante ; et c) de réformer les lois et les règlements pour mettre en œuvre les meilleures pratiques et les aligner sur les normes internationales.⁶ La boîte à outils juridique repose sur le projet de lignes directrices relatives au cadre législatif mentionné précédemment et est l'outil recommandé pour fournir des orientations détaillées sur l'examen des législations concernant de nombreuses composantes des systèmes CRVS et des systèmes de gestion de l'identité.

7. Il est possible de procéder à un examen juridique complet de toutes les composantes des systèmes CRVS et des systèmes de gestion de l'identité, ou à un examen limité d'une seule composante ou d'un sous-ensemble de composantes, tel que le système d'investigation médico-légale. Quelle que soit sa portée, tout examen juridique réussi nécessite l'approbation et le parrainage de hauts fonctionnaires des organismes publics concernés. L'examen juridique devrait être animé par un avocat ayant une connaissance et une expérience solides de la structure constitutionnelle, du système administratif et des procédures d'élaboration des politiques du pays. Avant de mener l'examen juridique à l'aide du projet de lignes directrices susmentionné, les parties prenantes du système devraient se réunir pour définir les priorités et la vision stratégique du pays, et pour recenser et compiler les lois, règlements et procédures opérationnelles normalisées en vigueur ou en projet. Une fois que l'équipe chargée des questions juridiques parachève l'analyse de la boîte à outils juridique en comparant les lois en vigueur dans le pays aux meilleures pratiques internationales, les parties prenantes se réunissent dans le cadre d'un atelier pour formuler des recommandations et discuter des résultats de l'analyse et des prochaines étapes.

8. Les résultats d'un examen juridique varient en fonction des résultats de l'analyse juridique, de l'investissement des parties prenantes dans l'amélioration des systèmes, et de l'ordonnancement juridique du pays concerné. En réponse à un examen juridique mené au Ghana sur le processus d'enregistrement des naissances et des décès, la priorité a été donnée par les parties prenantes à l'établissement d'un mémorandum d'accord entre les services de santé ghanéens et le service du registre des naissances et des décès du pays, ainsi qu'à l'élaboration de nouvelles lois sur l'enregistrement des naissances et des décès et sur la déclaration des naissances. En République-Unie de Tanzanie, les parties prenantes ont donné la priorité à l'élaboration d'un projet de loi sur l'enregistrement des naissances, des décès et des divorces destiné à remplacer une loi sur l'état civil datant de la période coloniale. En Inde, seul pays de l'initiative Données pour la santé à avoir effectué un examen juridique axé sur le système d'investigation médico-légale, les parties prenantes ont donné la priorité à la révision de la certification de décès afin de la rendre conforme au certificat médical de la cause du décès recommandé par l'OMS qui a été révisé en 2016. Étant donné les investissements requis pour les modifications juridiques et la mobilisation qui s'impose, les parties prenantes devraient établir un plan à long terme pour assurer l'alignement et la collaboration intersectorielle dans le cadre de leur objectif commun. Au fur et à mesure que les résultats sont atteints ou que les obstacles sont franchis, les parties prenantes devraient examiner le plan à long terme et déterminer la façon de procéder aux autres améliorations prévues.

⁶ <http://www.apai-crvs.org/assessment-tools>.

9. L'examen juridique est un excellent complément à la cartographie des processus opérationnels, évaluation de la structure et des processus d'un système menée par les parties prenantes, souvent sous la direction d'un expert en cartographie des processus opérationnels. Depuis 2015, la cartographie des processus opérationnels est appliquée aux systèmes CRVS nationaux dans plus de 18 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Océanie (voir tableau ci-dessous) selon la méthodologie de l'architecture d'entreprise. Cette démarche a facilité, pour la première fois dans la plupart des cas, la collaboration entre les fonctionnaires du ministère de la santé, de l'organisme chargé de l'état civil et du bureau national de la statistique afin de recenser, de façon collective, les lacunes et les goulets d'étranglement du système. Grâce à ces connaissances, les parties prenantes des pays sont en mesure de dégager un consensus sur les mesures à prendre pour faire en sorte que le système suive les informations requises, dès la naissance ou le décès, en passant par l'enregistrement officiel et la certification, jusqu'à leur intégration éventuelle dans le système des statistiques de l'état civil. Le Ghana, le Malawi, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda et la Zambie ont réalisé une cartographie des processus opérationnels sur leurs systèmes de déclaration et d'enregistrement des naissances et des décès.

Tableau

Résultats de la cartographie des processus opérationnels en Afrique, en Asie-Pacifique et en Amérique latine

| Applications | Pays | | | | | | | | | | | | | | | | | | Total |
|---------------------------------------------------------------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | |
| Nouvelles connaissances après la formation | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 16 |
| Gestion des parties prenantes | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 13 |
| Intégration de l'autopsie verbale | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | 12 |
| Analyse de routine des processus | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ | | | | ✓ | | | 7 |
| Gestion des procédures opérationnelles normalisées | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | 6 |
| Aspects informatiques et passage au numérique du système CRVS | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | | | | | | | | ✓ | | | | 4 |
| Intégration du système DHIS2 | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | | | | | | | | 5 |
| Appui à l'examen juridique | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | | | | ✓ | ✓ | 4 |
| Analyse infranationale | | | | | ✓ | | | | | ✓ | | | | | | ✓ | | | 3 |
| Analyse des performances | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | | | | | 5 |
| Certification de la cause de décès | | | | | ✓ | | | | | | ✓ | ✓ | | | | | | | 3 |
| Intégration de l'IRIS | | | | | | | | | | ✓ | | | | | | | | | 1 |
| Évaluation globale | | | ✓ | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| Intégration de la carte d'identité nationale | | | | ✓ | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| Gestion des modifications | | | | | | | | | | | | ✓ | | | | | | | 1 |
| Codage des causes de décès | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | | ✓ | | | | | | | | 4 |
| Nombre d'applications | 10 | 5 | 7 | 8 | 9 | 6 | 1 | 6 | 3 | 5 | 3 | 8 | 3 | 3 | 3 | 6 | 3 | 3 | |



Source : Don de Savigny et D. Cobos Muñoz. *Understanding CRVS Systems: The Importance of Process Mapping*. CRVS Development Series. Melbourne: Bloomberg Philanthropies Data for Health Initiative, Civil Registration and Vital Statistics Improvement, Université de Melbourne, 2018.

10. En substance, l'exercice de cartographie et de modélisation des processus comprend, dans son ensemble, quatre phases ou étapes séquentielles (voir encadré ci-dessous). Tout d'abord, une équipe chargée de superviser l'ensemble de l'activité est constituée et tous les renseignements existants au sujet des processus du système actuel sont compilés. Dans une deuxième phase, le flux actuel des activités de bout en bout ainsi que les parties prenantes impliquées dans un processus sont décrits à l'aide d'une cartographie des processus établie selon la notation standard cartographie des processus opérationnels. Dans le cadre de l'évaluation du système d'investigation médico-légale d'un pays, les médecins certifiant les décès ayant fait l'objet d'une enquête médico-légale (souvent des pathologistes ou des médecins légistes), la force publique, les greffiers, les représentants de laboratoires de référence, les autorités des bureaux de transport et toute autre partie prenante du système devraient être appelés à participer à l'exercice de cartographie des processus opérationnels. Ces parties prenantes constituent ce que l'on appelle la cartographie des processus opérationnels en tant que telle.

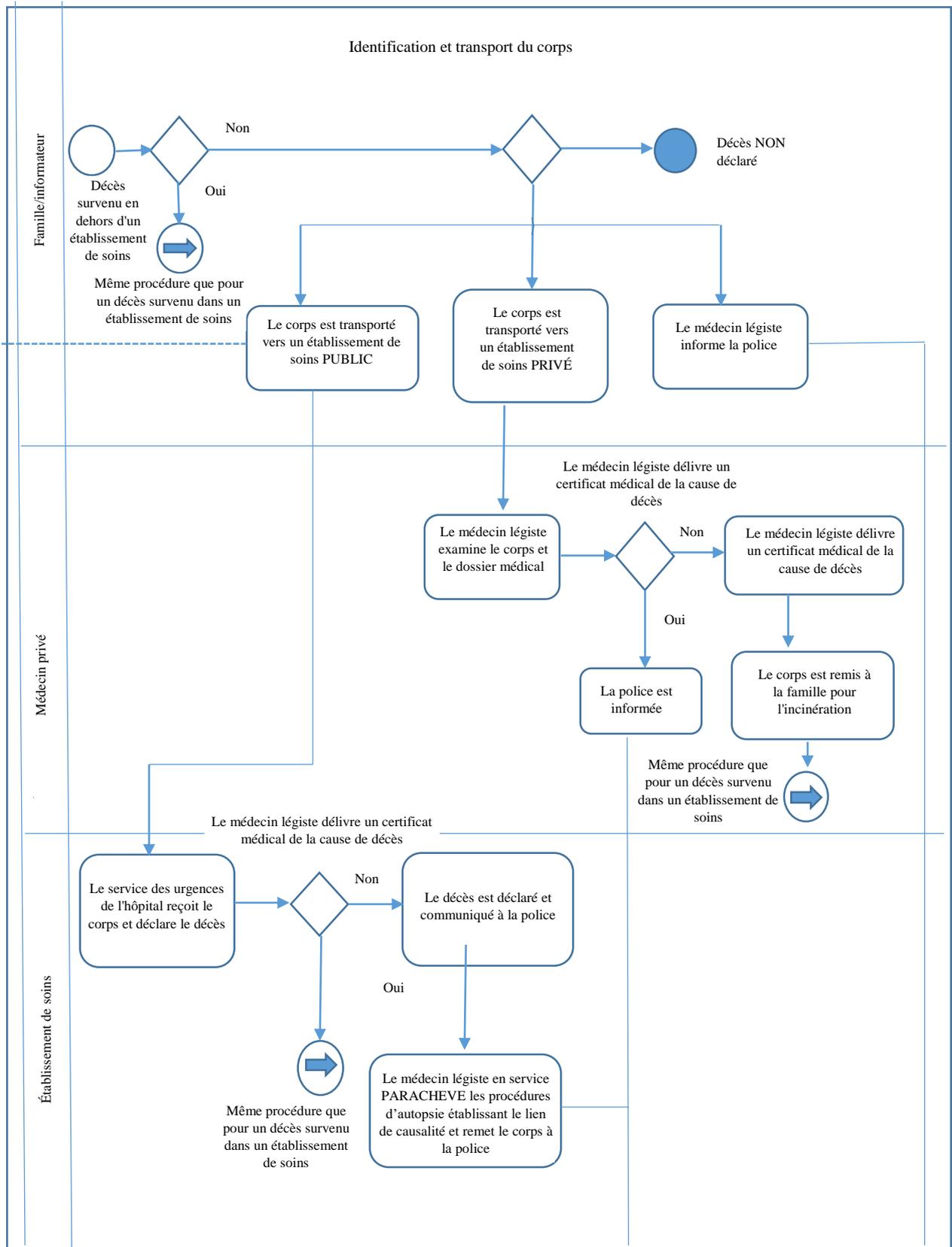
Encadré

Phases d'application de la cartographie et de la modélisation des processus aux systèmes de santé

- Phase 1. Préparation de l'exercice de cartographie des processus
- 1.1. Constituer l'équipe de modélisation des processus
 - 1.2. Obtenir le soutien nécessaire
 - 1.3. Sélectionner le processus à améliorer
- Phase 2. Description du processus actuel
- 2.1. Comprendre le contexte (cartographie des parties prenantes)
 - 2.2. Compiler la documentation existante
 - 2.3. Élaborer la cartographie des processus en tant que telle
- Phase 3. Analyse du processus actuel
- 3.1. Évaluer la performance du processus
 - 3.2. Causes profondes du rendement insuffisant
- Phase 4. Processus amélioré
- 4.1. Élaborer la cartographie des processus souhaitée
 - 4.2. Identifier les lacunes et planifier les modifications

Source : D. Cobos Muñoz et D. de Savigny. *Process mapping and modelling: a tool for visualizing system processes from end-to-end*. Dans : de Savigny, D., Blanchet, K. et Adam, T. (sous la direction de). *Applied Systems Thinking for Health Systems Research*. Maidenhead, Royaume-Uni : Open University Press, 2017.

Figure
Un exemple de cartographie des processus opérationnelles en que telle du système médico-légal de l'État du Maharashtra en Inde



11. La troisième phase consiste en une analyse de la cartographie des processus opérationnels en tant que telle auprès des parties prenantes afin d'identifier les défauts de conception et les domaines qu'il serait possible de simplifier pour améliorer la performance du système dans son ensemble. La cartographie des processus opérationnels telle que souhaitée est ensuite conçue pour prendre en compte les changements proposés. Et finalement, l'écart entre la situation actuelle et la situation future doit être identifié. La cartographie des processus opérationnels en tant que telle et la cartographie des processus opérationnels telle que souhaitée simplifient les interactions complexes et les présentent sous la forme d'un graphique qui aide les décideurs et les responsables de la mise en œuvre à mieux comprendre leur système dans son ensemble et à préparer le terrain pour des solutions innovantes. Comme dans le cas de la procédure d'examen juridique, les parties prenantes de la cartographie des processus opérationnels devraient convenir d'un plan à long terme pour appuyer la collaboration intersectorielle et la mise en œuvre des améliorations des systèmes.

12. Parmi les pays africains qui ont mis en œuvre la cartographie des processus opérationnels dans le cadre de l'initiative Données pour la santé, le Ghana a réalisé une cartographie des processus opérationnels de son système d'investigation médico-légale en cartographiant les 16 différents systèmes d'information sur la mortalité. Notons, parmi les participants à la réunion, des intervenants clés du système CRVS, dont ceux du système d'investigation médico-légale, ainsi que des représentants du système CRVS, de la force publique, de maisons funéraires, de cimetières et d'administrations municipales. Les intervenants du système ont présenté des documents sur toutes les activités réalisées par l'autorité chargée de l'enregistrement des naissances et des décès, le secteur de la santé et le bureau national de la statistique. Une série de réunions bilatérales et multilatérales ont été organisées pour recueillir toutes les précisions sur le flux d'information concernant un décès.

13. L'exercice de cartographie des processus opérationnels au Ghana a révélé qu'un décès suite à un accident de la route pouvait être simultanément enregistré dans au moins sept registres différents, duplication que le système n'a pas signalée. Les décès dus à des causes externes sont, quant à eux, enregistrés dans le système d'état civil, par la force publique et par le médecin légiste, respectivement. Les systèmes d'information des salles d'urgence des hôpitaux d'enseignement régionaux et nationaux ont été identifiés comme étant des systèmes d'enregistrement potentiels puisqu'ils peuvent saisir les décès tardifs, par exemple, dans le cas où une personne ayant survécu à un accident de la route meurt à l'hôpital après quelque temps. La fragmentation constatée dans le système CRVS a révélé les nombreuses possibilités d'intégrer les différents systèmes ainsi que le potentiel de progrès rapides en termes d'exhaustivité. Les parties prenantes au Ghana utilisent actuellement les résultats de cette analyse pour mettre au point un système plus intégré et plus efficace. La préparation d'une cartographie des processus opérationnels en tant que telle et d'une cartographie des processus opérationnels telle que souhaitée permet de visualiser les éventuelles disparités et facilite la discussion entre les parties prenantes sur les domaines à améliorer et l'établissement de leurs priorités.

14. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Agenda 2063 de l'Union africaine ont pour objectifs ambitieux de réduire le nombre des décès dus à des causes non naturelles. Pour saisir l'ampleur de cette entreprise avec des statistiques complètes et précises, les pays doivent d'abord disposer de systèmes d'investigation médico-légale performants qui intègrent les informations nécessaires aux systèmes CRVS. Cela commence par une évaluation complète des lois, du système et de ses processus. Un examen juridique et une cartographie des processus opérationnels axés sur le système médico-légal d'un pays sont recommandés comme meilleures pratiques pour déterminer les améliorations y apporter en

discutant avec les parties prenantes, en établissant leurs priorités et en collaborant avec elles pour parvenir à un système plus performant d'investigation médico-légale sur les décès.

III. Questions à examiner

15. À la lumière de ce qui précède, les questions ci-après devraient servir de base de discussion :

a) Compte tenu de la complexité des questions juridiques et réglementaires, de la multitude des parties prenantes, de la complexité des processus, des implications en termes de ressources, des limites de capacité et d'autres facteurs, quels sont les éléments à réunir avant qu'un pays n'entreprenne une analyse juridique complète ou une cartographie des processus opérationnels de son système d'investigation médico-légale sur les décès ?

b) Les parties prenantes du système d'investigation médico-légale d'un pays peuvent provenir de divers ministères et institutions ayant des objectifs et mandats disparates. Comment un pays peut-il, à long terme, faire participer les parties prenantes du système d'investigation médico-légale sur les décès aux activités des ministères et des institutions ? Comment un pays peut-il amener les intervenants de la justice pénale à évaluer et appuyer les améliorations des systèmes axées sur la qualité des données des registres et des statistiques de l'état civil ?

c) Comment les améliorations apportées au système d'investigation médico-légale sur les décès peuvent-elles éviter la fragmentation et les cloisonnements ? Quel rôle les donateurs peuvent-ils jouer pour accompagner les efforts entrepris par un pays pour améliorer son système d'investigation médico-légale sur les décès ?
