

# Analyse CODE

## Le droit d'enregistrement des naissances

### Septembre 2006

## Introduction

D'après des statistiques récentes de l'UNICEF, dans le monde, plus d'un enfant sur trois n'est pas déclaré à sa naissance.

L'enregistrement, démarche administrative par laquelle les autorités inscrivent un nouveau-né dans le registre d'état civil, est une étape centrale dans la reconnaissance légale des droits d'un enfant. L'enfant qui peut prouver son âge devient ainsi une personne à part entière titulaire de droits qu'il peut faire protéger.

La CODE s'est attachée à faire un point de la situation suite à une présentation d'Eliane Bernabé d'Amnesty international<sup>1</sup> et forte de l'expertise de ses membres, UNICEF Belgique dont c'est l'un des axes de travail<sup>2</sup> et de l'association Plan Belgique<sup>3</sup>, qui a réalisé en 2005 une campagne internationale en faveur de l'enregistrement des naissances, un droit pour chaque enfant.

Nous allons faire état de ce que prévoient les conventions internationales (1.), de quelques chiffres (2.), des diverses conséquences du non-enregistrement (3.), de ses causes (4.) et enfin, de recommandations à mettre en œuvre aux niveaux international et national (5.).

## 1. Que prévoient les législations internationales ?

Différents textes internationaux soulignent la volonté de faire de l'enregistrement des naissances, un droit pour tous, et ce depuis de nombreuses années.

La Convention relative aux droits de l'enfant précise dans son Préambule que *l'enfance a droit à une aide et une assistance spéciales*. En particulier, elle institue dans son article 7 que *l'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité (...)* ainsi que le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux. Ce droit vaut pour tous les enfants, y compris les enfants demandeurs d'asile ou issus de minorités ethniques.

Un Monde digne des enfants, le texte adopté lors de la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants (mai 2002) confirme ce droit.

---

<sup>1</sup> Cette analyse s'est notamment basée sur l'exposé oral d'Eliane Bernabé du 15 mai 2006 chez Amnesty International.

<sup>2</sup> Voyez notamment « L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer », Digest Innocenti, n° 9, Mars 2002, UNICEF ; « The « rights » start to live, a statistical analysis of birth registration », UNICEF, February 2005

<sup>3</sup> <http://www.plan-belgique.org/travailnord/pasdenomspasdedroits/>

L'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme reconnaissent également le droit à l'enregistrement et à la nationalité.

## **2. Quelques chiffres...<sup>4</sup>**

Chaque année, dans le monde, 48 millions d'enfants ne seraient pas enregistrés.

Il faut constater un important déséquilibre entre le Nord et le Sud dans le taux d'enregistrement, les pays les plus riches présentant les taux les plus élevés d'enfants enregistrés :

- En Asie du Sud : 63% des enfants n'y sont pas déclarés ;
- En Afrique subsaharienne : 55 % ;
- En Amérique latine et aux Caraïbes : 15 % ;
- Au Moyen Orient et Afrique du Nord : 16 % ;
- En Europe centrale, Europe de l'Est et Etats baltes : 23 % ;
- Dans les pays industrialisés : 2% (il s'agirait principalement de clandestins).

## **3. Conséquences du non-enregistrement des naissances**

Les conséquences du non-enregistrement des naissances sont multiples. L'enfant non enregistré ne pourra ni prouver son identité, ni son âge. Il ne pourra pas revendiquer ses droits.

Nous les reprenons succinctement ci-après :

- Droit à la santé

Dans de nombreux pays, le non-enregistrement des enfants implique, pour eux, une absence de droit à la santé. Dans 30 pays<sup>5</sup>, aucun soin de santé ne peut être donné à l'enfant si un extrait d'acte de naissance n'est pas présenté. Qui plus est, deux tiers de ces pays ne permettent pas aux enfants non-enregistrés d'être vaccinés dans des centres de santé.

- Droit à l'éducation

Dans plusieurs pays (au Togo par exemple), les enfants qui ne possèdent pas d'acte de naissance peuvent assister aux cours, mais pas passer les examens. Ceci a pour conséquence que de nombreux enfants ne vont pas du tout à l'école.

- Droit à un environnement familial

L'enregistrement et l'acte de naissance établis dans les règles aide l'enfant à assurer son droit à ses origines. Ainsi, l'enfant qui n'existe pas sur papier ne pourra pas prouver que telle ou telle personne sont ses parents, celles qui l'ont élevé jusqu'au moment de l'abandon, etc. Les

---

<sup>4</sup> Chiffres du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, « The 'Rights' Start to Life : A statistical analysis of birth registration », UNICEF, New York, 2005, p. 3.

<sup>5</sup> Voyez [www.unicef.org](http://www.unicef.org) - Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements - Enregistrement des naissances.

conséquences sont bien entendu dramatiques sur un plan psychologique. En outre, l'absence d'enregistrement met l'enfant en danger, comme nous allons le voir ci-après.

De plus, un enfant ne disposant pas d'acte de naissance n'est pas adoptable. Légalement, il ne peut donc pas bénéficier d'une famille de remplacement, et sera davantage la proie d'abus (adoptions illégales aux prix exorbitants, etc.).

- Droit de succession pour les orphelins du SIDA

Non seulement les enfants qui n'ont pas été enregistrés ne peuvent pas bénéficier des premiers soins nécessaires, mais ils ne peuvent pas hériter de leurs parents. On rappellera à ce sujet que, dans certains pays (en Ouganda par exemple), les femmes et les enfants ne peuvent de toutes manières pas hériter.

- Droit à la participation citoyenne

L'enfant non enregistré ne pourra jamais faire entendre sa voix dans la société. Dans de nombreux pays, une personne non enregistrée ne pourra jamais voter, ouvrir un compte bancaire, avoir un travail déclaré, un permis de conduire, etc.

Outre la violation des droits fondamentaux précités, l'enfant non enregistré va devenir une victime facile, parce que non reconnue, des trafics, abus, exploitations diverses.

- Justice des mineurs

Si un enfant vient à être arrêté, son acte de naissance va permettre qu'il ne soit pas jugé comme un adulte et qu'il bénéficie de la protection légale spéciale qui doit être prévue pour les mineurs d'âge (notamment qu'il ne soit pas emprisonné avec les adultes). Certaines personnes se retrouvent dans le couloir de la mort alors qu'elles n'ont pas encore 18 ans et/ou pour des crimes commis lorsqu'elles étaient enfants. Amnesty international mène de nombreuses actions dans ce sens, notamment aux Etats Unis, en Iran et au Pakistan<sup>6</sup>.

L'enfant a le droit d'être protégé contre les exploitations et les abus. Parmi les abus les plus courants, citons :

- Le trafic et la traite

Le droit d'être protégé contre la traite des êtres humains (en particulier des enfants) est d'autant plus facilement bafoué que l'enfant n'a pas été enregistré à la naissance. Selon l'OSCE, le trafic d'enfants est en hausse dans le monde et 1,2 millions d'enfants en seraient victimes chaque année<sup>7</sup>. Les responsables de ces trafics sont d'autant plus susceptibles de ne pas être poursuivis à partir du moment où, justement, les enfants ne peuvent prouver ni leur identité, ni leur âge.

- Les enfants soldats

---

<sup>6</sup> Voyez <http://www.amnestyinternational.be>

<sup>7</sup> <http://www.amnestyinternational.be/doc/article5078html>, 22 mars 2005.

Amnesty international estime à plus d'un demi-million le nombre d'enfants soldats à travers le monde (85 pays)<sup>8</sup>. Les personnes qui enlèvent les enfants pour les obliger ensuite à s'enrôler dans l'armée ou qui leur paient une solde pour qu'ils portent les armes ne sont jamais poursuivis dans la mesure où, sur papier, ces enfants n'existent pas. Par ailleurs, comment un enfant peut-il prouver, sans acte de naissance à l'appui, qu'il n'a pas 18 ans, âge bien souvent fixé par le législateur en dessous duquel il ne peut porter les armes?

- Le travail forcé

L'Organisation Internationale du travail (OIT) estime qu'environ 246 millions d'enfants sont mis au travail dans le monde. Selon la Convention 138 de l'OIT<sup>9</sup>, un système efficace d'enregistrement des naissances permettrait de protéger les enfants contre l'exploitation économique.

Pour lutter contre le travail des enfants, mais aussi contre l'enrôlement forcé des enfants, il est nécessaire que la législation détermine un âge minimum. Toutefois, si l'âge de l'enfant ne peut être prouvé faute d'enregistrement à la naissance, cette législation ne peut s'appliquer.

- Les mariages précoces

Le mariage précoce est un mariage qui se déroule alors qu'un des époux n'a pas l'âge minimum légal (généralement 18 ans). Les filles ne disposant pas d'acte de naissance sont moins protégées contre les mariages précoces. C'est en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud que cette pratique est la plus répandue<sup>10</sup>. Ces mariages précoces sont lourds de conséquences sur le plan de la santé (du fait de grossesses en bas âge) et de l'éducation de ces jeunes filles (abandon de la scolarité).

- Conséquences pour le pays et pour les organisations internationales

*Last but not least*, le non-enregistrement des naissances est lourd de conséquences au niveau des politiques et stratégies qui pourront être développées par les Etats et les organisations internationales.

Au niveau national, chaque pays a besoin de ses statistiques démographiques, autrement dit, de savoir combien de gens vivent sur son territoire pour pouvoir élaborer des politiques qui répondent à ses besoins.

*En effet, les données fournies par un état civil fonctionnel permettent une planification, une élaboration et une mise en œuvre efficaces des politiques de développement, en particulier dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'habitat, de l'eau et de l'assainissement, de l'emploi, de l'agriculture et de l'industrie. Elles renforcent l'aptitude du pays à contrôler et évaluer l'impact de ces politiques et aident les gouvernement à allouer les ressources appropriées à ceux qui ont en ont le plus besoin, réduisant par là les disparités*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> <http://www.amnestyinternational.be/doc/article4875html>, 30 janvier 2005.

<sup>9</sup> Recommandation 146, article 16.

<sup>10</sup> [http://www.unicef.org/french/protection/index\\_earlymarriage.html](http://www.unicef.org/french/protection/index_earlymarriage.html)

<sup>11</sup> « L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer », Digest Innocenti, n° 9, Mars 2002, UNICEF, pp. 6-7.

Au niveau des organisations internationales, de la même manière, pour avoir un réel impact, les programmes d'aide ne peuvent s'élaborer que sur base de données complètes.

#### **4. Causes du non-enregistrement des naissances des enfants**

D'une manière générale, les enfants non enregistrés sont les plus nombreux dans les pays où la population a peu conscience de la valeur de l'enregistrement à la naissance, où les campagnes de sensibilisation sont inexistantes, où le réseau de l'état civil est insuffisant, ou encore dans lesquels le coût de l'enregistrement est prohibitif<sup>12</sup>.

Voici détaillées ci-dessous les multiples causes des non-enregistrements des enfants à la naissance :

##### 1) Manque de responsabilité politique des Etats

*La principale barrière à l'enregistrement des naissances tient à ce que celui-ci n'est pas universellement perçu comme un droit fondamental, et que de ce fait, il ne lui est accordé à chaque niveau qu'une priorité relative<sup>13</sup>.*

Ainsi, il faut relever dans certains pays une absence de réelle politique d'enregistrement des naissances, notamment de programmes de sensibilisation des parents.

Dans certains pays, la législation est tout simplement inexistante et plusieurs pays ne font pas une obligation de l'enregistrement des naissances. C'est notamment le cas au Cambodge, en Afghanistan, en Ethiopie, en Erythrée.

Dans d'autres pays, la législation est désuète, complexe ou rigide, opposant des barrières pratiques à l'enregistrement.

Le peu d'importance accordé à l'enregistrement se reflète également dans l'insuffisance du soutien apporté aux services de l'Etat civil : manque de support pour les structures responsables de l'enregistrement et manque de budget pour la création d'un système effectif d'enregistrement.

##### 2) Manque de prise de conscience de l'importance de l'enregistrement

Dans de nombreux de pays en développement et pour divers motifs, la population ne mesure bien souvent pas l'importance de l'enregistrement. Les avantages et désavantages de la possession d'un extrait d'acte de naissance sont généralement ignorés, de même que l'obligation d'enregistrer son enfant.

Le faible niveau d'instruction des parents est un facteur dans ce cadre. Les enfants nés dans des zones rurales auront également moins de chances d'être enregistrés que leurs homologues des villes.

---

<sup>12</sup> Op. cit., p. 11.

<sup>13</sup> Op. cit., p. 12.

La coutume locale de certaines populations, d'Afrique notamment, ne favorise pas l'enregistrement des enfants, les parents percevant cet acte comme pouvant être négatif pour leur enfant.

Enfin, quelles nécessités les parents peuvent-ils voir à l'enregistrement de l'enfant ? En Afrique, par exemple, jusqu'il y a peu, l'enfant restait, quoi qu'il arrive, protégé par le clan. Mais aujourd'hui et de plus en plus, les jeunes souhaitent s'ouvrir vers l'extérieur (aller vers les villes, voire à l'étranger, etc.). Toutefois, ils sont vite confrontés à une grande déception, puisqu'ils n'ont droit... à rien (cf. supra).

### 3) Difficulté d'accès aux centres permettant les enregistrements

Fréquemment, les centres d'état civil susceptibles de pouvoir enregistrer les naissances se situent à plusieurs centaines de kilomètres du domicile des parents, ce qui est bien entendu ingérable pour eux (difficulté de communication, manque de moyens financiers, etc.). Dans certains cas pour le moins surréalistes, il est possible de faire reconnaître l'enfant à un niveau local, tout en étant incertain de la validité de cette reconnaissance à un niveau national.

### 4) Pauvreté des parents

Alors que le droit d'enregistrer son enfant est un droit fondamental qui devrait être totalement gratuit, certains pays font parfois payer la délivrance de l'extrait d'un acte de naissance. Cet acte peut aussi être gratuit dans un certain délai et devenir payant ensuite.

Dans un pays comme la Chine par exemple, l'enregistrement de l'enfant doit se faire dans la ville d'enregistrement de la mère. Souvent, cela rend tout enregistrement impossible, en général pour des raisons financières (car la mère a migré, n'a pas les moyens de faire le voyage retour, etc.).

### 5) Mortalité des enfants

L'important taux de mortalité des enfants dans certaines régions du monde peut inciter les parents à ne pas procéder à l'enregistrement de leurs enfants (pour des raisons probablement à la fois psychologiques et pragmatiques). C'est ainsi qu'en Turquie, les parents attendent souvent que leur enfant ait une dizaine d'années pour procéder à son enregistrement.

### 6) Discrimination à l'égard des femmes

Dans certains pays, l'enregistrement des naissances est entravé par une discrimination sexiste qui interdit l'intervention des femmes dans le processus. Souvent, les difficultés auxquelles est confrontée une mère célibataire qui souhaite faire enregistrer son enfant sont bien souvent insurmontables.

Notons également, que dans certains villages africains, la mère -considérée comme rendue impure par l'accouchement- doit rester chez elle pendant une période déterminée (parfois longue d'ailleurs) après la naissance de l'enfant.

### 7) Stigmatisation des minorités ethniques, religieuses ou autres

Dans plusieurs régions du monde, des minorités ethniques n'enregistrent par leurs enfants de manière délibérée. Au Rwanda par exemple, les chiffres indiquent qu'environ 80% des enfants étaient enregistrés avant la guerre ; depuis lors, de nombreux Rwandais ne désirent plus procéder à l'enregistrement des naissances car ce dernier est susceptible de stigmatiser la personne (l'attestation comprend en effet différentes informations parmi lesquelles l'ethnie de l'enfant et/ou sa religion, etc.).

Parfois, aussi, on assiste à une volonté délibérée de l'Etat de ne pas permettre aux minorités d'enregistrer leurs enfants (car les personnes sans papier ne pourront jamais voter). Parmi ceux-ci, citons les Roms d'Europe centrale et orientale, les Kurdes vivant en Syrie, les Tatars d'Ukraine et les Russes d'Estonie et de Lettonie<sup>14</sup>.

#### 8) La guerre et les conflits internes

Relevons enfin la situation particulièrement préoccupante de nombreux enfants qui naissent dans des camps de réfugiés ou qui sont déplacés du fait de guerre ou de conflits internes au pays. Ils seront particulièrement exposés à ne pas être déclarés à leur naissance<sup>15</sup>.

## 5. Recommandations<sup>16</sup>

La quasi-totalité des Etats ayant ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, un système universel efficace d'enregistrement des naissances, gratuit, obligatoire et accessible à tous doit être un objectif à poursuivre tant au niveau international que national.

Diverses recommandations doivent être mises en œuvre à plusieurs niveaux :

**Sur le plan international**, il convient de :

1. Faire de l'enregistrement une priorité au sein de la Communauté internationale ;
2. Intégrer l'enregistrement aux programmes des organisations et agences internationales et coordonner les actions des divers intervenants des Nations Unies<sup>17</sup> ;
3. Réaliser un travail de lobby en faveur de l'enregistrement universel des naissances.

**Sur les plans national et local**, il convient de :

1. Renforcer la volonté politique : l'enregistrement doit devenir une priorité des Etats et des moyens nécessaires doivent y être consacrés ;
2. Appeler tous les niveaux de la société à intervenir, y compris les collectivités locales ;

---

<sup>14</sup> Voyez <http://www.unicef.org> - Protection de l'enfant contre la violence et les mauvais traitements - Enregistrement des naissances.

<sup>15</sup> Voyez notamment « Exclus et invisibles. La situation des enfants dans le monde. 2006 », UNICEF, 2005.

<sup>16</sup> Ces recommandations sont notamment reprises de la brochure réalisée par Plan Belgique : « L'enregistrement des naissances : un droit fondamental », Lettre d'info, n° 3, Bruxelles, Mai 2005 ainsi que de celle réalisée par l'UNICEF : « L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer », Digest Innocenti, n° 9, Mars 2002 et « The « rights » start to live, a statistical analysis of birth registration », UNICEF, February 2005.

<sup>17</sup> Voyez notamment Plan international, « Global Guidelines and Strategies for Universal Birth Registration, An Analysis of the Concluding Observations and General Comments of the UN Committee on the Rights of the Child », February 2006.

3. Adapter la législation à la réalité locale, conforme aux lois qui protègent les droits de l'enfant, garantissant la gratuité de l'enregistrement et de la délivrance d'un acte de naissance et uniforme sur tout le territoire de l'Etat<sup>18</sup> ;
4. Instaurer un climat de confiance non-discriminant envers l'enregistrement des naissances ;
5. S'engager dans un travail de lobby en faveur de l'enregistrement des naissances : la population doit être sensibilisée à l'importance de l'enregistrement en tant que droit de l'enfant et aux conséquences du non-enregistrement ;
6. Mettre en place l'infrastructure nécessaire pour toucher toute la population, doter les fonctionnaires des capacités, moyens et matériels nécessaires ;
7. Assurer une bonne coordination en cas de décentralisation des structures recueillant l'enregistrement des naissances ;
8. « Capacity building » pour les personnes responsables de l'enregistrement (matériel de formation, etc.) ;
9. Prévoir un budget adéquat ;
10. En Belgique en particulier, le Ministre responsable de la coopération au développement est appelé à faire de l'enregistrement des naissances une priorité ;
11. Sur le plan local enfin, diverses actions de sensibilisation doivent être menées, en garantissant la participation des populations locales.

*Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international , ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), Commission Justice et Paix, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Voir [www.lacode.be](http://www.lacode.be).*

*Avec le soutien du Ministère de la Communauté française  
Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.*

---

<sup>18</sup> « L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer », Digest Innocenti, n° 9, Mars 2002, UNICEF, p. 18.