



Strasbourg, 5 octobre 2004

CONF/NAT(2004)Rap8

3^e CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR LA NATIONALITÉ

Strasbourg, 11-12 octobre 2004
Salle 1, Palais de l'Europe

« La nationalité et l'enfant »

**ENREGISTREMENT DES NAISSANCES :
APATRIDIE ET AUTRES CONSÉQUENCES POUR L'ENFANT NON-
ENREGISTRÉ**

Rapport préparé par

Michael MILLER¹

¹ Responsable de projet, centre de recherche Innocenti de l'UNICEF

Ce rapport a été préparé grâce à la précieuse collaboration de Marta Santos Pais, directeur, et de Saudamini Siegrist, responsable de projet au centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.

RESUME

L'enregistrement à la naissance est un droit de l'homme fondamental qui confère à chaque enfant une identité juridique distincte. Le présent rapport souligne que le nom d'une personne peut certes être la marque la plus distinctive de son individualité, mais que des informations complémentaires comme l'âge, les liens familiaux et la nationalité fondent le droit de l'enfant à une protection juridique assurée par ses parents et par l'Etat. Sans la reconnaissance de l'identité que permet l'enregistrement à la naissance, un enfant risque de devenir apatride et l'apatridie est une position extrêmement vulnérable pour un enfant. Le droit à l'enregistrement est énoncé à l'article 7 de la Convention de 1989 des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Cet article précise aussi les obligations des Etats parties à cet égard et souligne que les Etats parties veillent à la mise en œuvre de ces droits « en particulier dans les cas où, faute de cela, l'enfant se trouverait apatride ».

Malgré l'importance de l'enregistrement à la naissance et les engagements pris clairement par les Etats de garantir ce droit en vertu du droit international, on estime que, chaque année, quelque 50 millions d'enfants dans le monde ne sont pas enregistrés. Le plus souvent, les enfants non enregistrés se trouvent dans des pays où la population n'est guère sensibilisée à l'importance de l'enregistrement à la naissance, où il n'y a pas de campagne publique, où le réseau d'enregistrement est inapproprié ou bien encore dans les pays où les parents sont tenus de payer pour faire enregistrer leurs enfants. En l'an 2000, on a constaté que jusqu'à 71 % des naissances en Afrique subsaharienne n'étaient pas enregistrées, ce qui représente le plus fort pourcentage de naissances non enregistrées dans les principales régions du monde. En Europe centrale et orientale et dans la Communauté des Etats indépendants, 10 % des naissances n'étaient pas enregistrées, tandis que les naissances non enregistrées dans les pays « industrialisés » représentaient 2 % des naissances cette année-là.

Les enfants non enregistrés sont généralement ceux qui appartiennent aux couches les plus pauvres et les plus marginalisées d'une société donnée. Le non-enregistrement et l'apatridie qui en résultent généralement accentuent encore leur marginalisation. Les enfants les plus à risque sont, par exemple, les enfants issus d'un groupe ethnique ou autochtone particulier, notamment ceux qui sont en butte à la discrimination, les enfants de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou de réfugiés, les enfants qui ont perdu leurs parents, y compris les enfants rendus orphelins par le sida, les enfants nés de parents illettrés et les enfants de migrants, notamment de migrants sans papiers. Un phénomène très clair de distinction entre les sexes est commun à ces cas et à de nombreuses autres catégories : dans le monde entier, la préférence culturelle pour les garçons engendre des discriminations à l'égard des filles qui sont trop souvent privées de leurs droits à un nom et à une nationalité.

Le présent rapport examine certaines incidences du non-enregistrement pour les enfants.

Déni de nationalité. Pour les enfants dont la naissance n'est pas enregistrée et qui ne peuvent obtenir un extrait d'acte de naissance, la porte de la citoyenneté reste close. Un extrait d'acte de naissance est généralement requis pour obtenir une carte d'identité, un certificat de mariage ou un permis de conduire. C'est une condition indispensable à l'obtention d'un passeport et la première étape pour s'assurer la jouissance de ses droits démocratiques, à savoir voter et se présenter à une élection.

Vulnérabilité face à l'exploitation : Chaque enfant a droit à la protection de l'Etat contre l'exploitation et les mauvais traitements. Toutefois, lorsqu'un enfant n'est pas enregistré, il ou elle ne bénéficie de la protection d'aucune juridiction nationale spécifique. La preuve de l'âge et de l'identité d'un enfant sous la forme d'un extrait d'acte de naissance peut constituer un

frein important au travail des enfants, à l'exploitation sexuelle commerciale, au mariage précoce et au recrutement militaire.

Absence de protection dans les conflits et les situations d'urgence : Dans les situations de guerre ou de catastrophe naturelle, le problème des enfants sans papiers se pose couramment. Cet état de fait rend difficile toute enquête sur des cas individuels, la mise en place d'une protection appropriée et le processus de recherche et de regroupement des familles.

Promotion de la jouissance d'autres droits : Les enfants non enregistrés peuvent se voir privés d'une série de services fondamentaux dont l'accès à l'éducation, à la protection sociale et même aux soins de santé. Certes, l'enregistrement ne garantit pas en soi ces droits, mais son absence peut les mettre hors de portée des personnes déjà marginalisées.

Le présent rapport conclut en affirmant que l'enregistrement de tous les enfants est dans le domaine du possible et fait valoir que, dans le monde d'aujourd'hui marqué par des mouvements de population massifs, la traite organisée des enfants, l'augmentation mondiale critique du nombre d'enfants rendus orphelins par le VIH-sida et l'impact des conflits armés sur les enfants, l'enregistrement à la naissance et la preuve de la nationalité sont plus que jamais essentiels.

Enregistrement des naissances: Apatridie et autres répercussions pour l'enfant non enregistré

L'enregistrement de la naissance est l'enregistrement permanent et officiel de l'existence d'un enfant. Plus généralement, il est l'enregistrement officiel de la naissance d'un enfant par un certain niveau administratif de l'État et coordonné par une autorité gouvernementale particulière.² L'enregistrement à la naissance est un droit de l'Homme fondamental qui confère une existence juridique distincte à chaque enfant. L'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 prévoit que :

[...] Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom. Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité.

Ce droit est précisé dans l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, ratifiée par 192 États, notamment tous les États européens. Aux termes de l'article 7,

L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le 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 par eux.

L'article 7 définit également les obligations des États parties à cet égard et mentionne précisément l'apatridie :

Les États parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.

En outre, l'article 8 de la Convention décrit les obligations des États parties qui s'engagent à préserver et, le cas échéant, à rétablir l'identité de l'enfant, y compris sa nationalité :

Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale. [...] Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.

Les articles 7 et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaissent le droit de l'enfant à une identité personnelle et le droit d'acquérir une nationalité. En d'autres termes, ce droit n'est pas subordonné au statut, notamment au regard de la nationalité, d'un des parents de l'enfant. Il est en cela conforme au principe général de non-discrimination contenu dans la Convention, un principe qui exige que les États parties respectent et mettent en œuvre les

² Pour étudier de manière plus approfondie l'enregistrement de la naissance, son importance en tant que droit de l'Homme et les initiatives entreprises pour accorder ce droit, se reporter au document intitulé UNICEF Innocenti Research Centre, *Birth Registration. Right from the start*, Innocenti Digest no. 9, UNICEF, Mars 2002.

droits inscrits dans la Convention pour chaque enfant sans discrimination d'aucune nature, quel que soit le statut de l'enfant ou celui de ses parents ou tuteurs légaux. Par ailleurs, les deux articles 7 et 8 ont visiblement pour but d'encourager les États parties à prendre des mesures positives pour éviter l'apatridie, y compris par des campagnes de sensibilisation à l'enregistrement des naissances, à accorder la nationalité aux enfants qui seraient sans cela apatrides et à prévoir des recours efficaces permettant à l'enfant de contester une décision (ou une absence de décision) de l'État à son égard.

Dans l'idéal, l'enregistrement de la naissance fait partie d'un système efficace d'enregistrement des actes d'état civil qui reconnaît l'existence d'une personne devant la loi, établit ses relations familiales et suit les principaux événements de la vie de l'individu : naissance, mariage, exercice des responsabilités parentales, décès. Un système d'enregistrement des actes d'état civil parfaitement fonctionnel doit être obligatoire, universel, et permanent. Il doit collecter, transmettre et archiver efficacement les informations et garantir leur qualité, leur intégrité et leur confidentialité. Un tel système, et sa valeur déterminante dans la préservation des droits de l'homme, contribue au fonctionnement normal de toute société.

L'enregistrement de la naissance d'un enfant permet à celui-ci d'obtenir un acte de naissance. Dans certains cas, la délivrance d'un acte suit automatiquement l'enregistrement de la naissance. Dans d'autres, l'acte doit faire l'objet d'une demande distincte. Dans les deux cas, un acte de naissance est un document personnel délivré à un individu par l'État. L'enregistrement d'une naissance et la délivrance d'un acte de naissance sont donc deux événements distincts qui sont néanmoins liés. Un acte de naissance est la preuve la plus visible qu'un gouvernement reconnaît l'existence juridique d'un enfant dans la société. Un enfant qui n'est pas enregistré à la naissance et n'est pas inscrit dans le registre d'état civil ne peut pas obtenir l'acte de naissance qui apportera la preuve si importante de son identité et de ses relations avec ses parents et l'État.

Bien que les informations figurant dans le registre des naissances et dans l'acte de naissance puissent varier d'un pays à l'autre, le nom et le sexe de l'enfant, le nom et la nationalité de la mère et, dans l'idéal, de ceux du père, du médecin présent, de la sage-femme, de l'accoucheuse traditionnelle et des autres témoins sont généralement inclus, ainsi que la date et le lieu de naissance, le nom et la signature du registre.

Enregistrement des naissances et nationalité

Bien que le nom d'une personne puisse être la « marque » distinctive de son individualité, d'autres informations comme l'âge, les relations familiales et la nationalité, assurent à l'enfant le droit à une protection juridique par le biais de ses parents et de l'État. Sans la reconnaissance de l'identité que lui donne l'enregistrement de sa naissance, l'enfant risque d'être apatride, et l'enfant apatride se trouve toujours dans une position extrêmement vulnérable.

La question de la nationalité est l'un des aspects les plus complexes et sensibles de l'enregistrement des naissances. C'est la constitution politique d'un pays ou une charte des droits qui définit généralement qui est un ressortissant, qui est un étranger et comment la nationalité peut être acquise ou perdue. Certains gouvernements observent le principe de *jus soli*, ou droit du sol, selon lequel les enfants qui naissent sur le territoire d'un pays sont automatiquement des ressortissants de ce pays, même si l'un des parents, ou les deux,

viennent à l'origine d'un autre pays. Dans ce cas, l'enregistrement des naissances donne automatiquement à l'enfant le droit d'acquérir la nationalité du pays dans lequel il est né. Ce système est en vigueur dans la plupart des pays d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et des Caraïbes, à l'exception d'Haïti et de certaines régions anglophones. D'autres pays accordent la nationalité selon le principe de *jus sanguinis*, ou droit du sang. Dans ce cas, l'enfant ne reçoit pas automatiquement le droit d'acquérir la nationalité de son pays de naissance si aucun de ses parents n'est un ressortissant de cet État. Ce système est en vigueur dans la plupart des pays d'Asie et des pays qui observent la loi islamique. Dans plusieurs pays qui appliquent le droit du sang, tels l'Égypte, la Jordanie et le Liban, la nationalité n'est transmise à l'enfant que si le père est un ressortissant. Dans le système du droit du sol, l'inscription de la naissance dans le registre des naissances suffit à donner la nationalité. Dans le système du droit du sang, la nationalité dépend de documents, en général un acte de naissance, qui prouvent qu'un parent au moins est un ressortissant du pays concerné.³ Dans un pays qui applique le droit du sang, l'enfant peut avoir des difficultés si ses parents sont des ressortissants d'un pays qui accorde la nationalité selon le principe du droit du sol. Dans ce cas, il y a un risque que l'enfant reste apatride.⁴ La plupart des pays du monde industrialisé associent le droit du sol au droit du sang. L'Australie, le Canada, la France, les Pays-Bas et les États-Unis privilégient le droit du sol, tandis que l'Allemagne, le Japon et la Suisse mettent surtout l'accent sur le droit du sang.

Combien y a-t-il d'enfants non déclarés ?

Malgré l'importance de l'enregistrement des naissances et les engagements fermes pris par les États dans le cadre du droit international pour accorder ce droit, on estime que le nombre d'enfants non enregistrés dans le monde s'élève annuellement à près de 50 millions. En 2000, en Afrique subsaharienne, plus de 70 pour cent des naissances n'étaient pas enregistrées. En Asie du Sud, la même année, 63 pour cent des naissances n'étaient pas enregistrées. En chiffres absolus, c'est l'Asie du Sud qui détient le record avec près de 25,5 millions d'enfants non enregistrés en 2000, soit plus de 40 pour cent des naissances non enregistrées dans le monde cette année-là. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, et dans la CEI, 10 pour cent des naissances, soit environ 650 000 enfants, n'ont pas été déclarées en 2000, alors que dans les pays « industrialisés », les naissances non enregistrées se sont élevées à 2 pour cent cette année-là.⁵ Du point de vue des statistiques, l'enregistrement de 98 pour cent des naissances annuelles est considéré comme un traitement universel, mais du point de vue des droits de l'Homme, l'universalité n'est atteinte que si chaque enfant né dans la juridiction d'un État est enregistré.

Outre le pourcentage des naissances enregistrées dans une année précise, le taux d'enregistrement des naissances dans une région ou un pays particulier peut également présenter un intérêt. Il s'agit de la proportion d'enfants âgés de moins de 60 mois dont les naissances ont été enregistrées. Dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de la Turquie, les taux d'enregistrement des naissances en 2000 étaient au

³ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de statistique, *Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems. Developing Information, Education and Communication*, Nations Unies, 1998.

⁴ La Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961 offre un cadre juridique qui permettra d'éviter les futurs cas d'apatridie en incluant les principes de *jus soli* et de *jus sanguinis* généralement adoptés par les États pour déterminer la nationalité.

⁵ Chiffres empruntés au document de l'UNICEF, *Progress since the World Summit for Children*, "Levels of Birth Registration, 2000 Estimates," UNICEF, 2001, à consulter sur le site : <http://www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm>

minimum de 90 pour cent, ce qui signifie que seuls 10 pour cent des naissances des enfants âgés de moins de cinq ans n'avaient pas été enregistrées.⁶

Au plan mondial, on trouve le plus grand nombre de naissances non enregistrées dans les pays en développement. Bien que la situation économique d'un pays ait certainement une influence sur les taux d'enregistrement, le PIB seul n'explique pas les écarts de traitement entre les pays. Par exemple, plusieurs pays de l'ancienne Union Soviétique dont le PIB par habitant était inférieur à 750 dollars EU en 2000, notamment l'Arménie (490 dollars), l'Azerbaïdjan (550 dollars), la Géorgie (620 dollars), le Kirghizistan (300 dollars), la République de Moldova (370 dollars) et l'Ouzbékistan (720 dollars) présentaient des taux d'enregistrement égaux ou supérieurs à 90 pour cent.⁷ Ces chiffres montrent que dès que les structures administratives et sociales d'enregistrement des naissances sont mises en place, même les pays affichant des PIB modestes peuvent obtenir durablement des taux d'enregistrement élevés. En général, on trouvera plutôt des enfants non enregistrés dans les pays peu sensibilisés à l'importance de l'enregistrement des naissances et dans lesquels les campagnes publiques de communication sont inexistantes, le réseau d'enregistrement est inapproprié ou les parents doivent payer pour enregistrer leur enfant.

Les cas cités précédemment font également ressortir un autre facteur qui peut s'avérer déterminant pour l'enregistrement : dans tous les pays, à l'exception de la République de Moldova, pour laquelle il n'y avait pas de chiffres exploitables, plus de 90 pour cent des femmes ayant donné naissance à un enfant avaient été assistées par un personnel de santé formé. Il est probable que les pays qui ont des taux élevés d'enregistrement des naissances présentent également des taux élevés de naissances dans des installations médicalisées ou en présence d'un personnel médical compétent, mais cette corrélation mérite d'être confirmée par une étude approfondie. La logique est simple : les mères se rapprochent d'un secteur de l'infrastructure nationale à un point critique de l'enregistrement, celui de la naissance de l'enfant. Parallèlement, l'État bénéficie de l'existence d'une structure en place pour dispenser divers services sociaux aux enfants, d'une manière efficace, économique et intégrée.

⁶ En Turquie, le taux d'enregistrement des enfants de moins de cinq ans se situe entre 70 et 89 pour cent. Chiffres empruntés au document de l'UNICEF, *Progress since the World Summit for Children*, "Levels of Birth Registration, 2000 Estimates," UNICEF, 2001, à consulter sur le site : <http://www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm>

⁷ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Birth Registration. Right from the start*, Innocenti Digest no. 9, UNICEF, mars 2002. Les chiffres du PIB par habitant datent de 1999 et sont empruntés au document de l'UNICEF, *State of the World's Children 2001*, UNICEF, 2000. Les chiffres des enregistrements sont empruntés au document de l'UNICEF, *Progress since the World Summit for Children*, "Levels of Birth Registration, 2000 Estimates," UNICEF, 2001, à consulter sur le site : <http://www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm>

Qui sont les enfants non enregistrés ?

Les recherches montrent que, dans le monde, les enfants non enregistrés sont ceux qui appartiennent aux secteurs les plus pauvres et les plus marginalisés de la société. L'absence d'enregistrement, et l'apatridie qui en découle généralement, ne font que renforcer leur marginalisation. Les enfants les plus exposés au risque sont, par exemple, ceux qui appartiennent à une ethnie particulière ou à des groupes locaux, en particulier ceux qui souffrent de discrimination, les enfants de personnes déplacées ou réfugiées, les enfants qui ont perdu leurs parents, notamment ceux qui sont orphelins à cause du SIDA, les enfants nés de parents illettrés et les enfants d'émigrants, en particulier les émigrants sans papiers. Une dimension sexo-spécifique très nette traverse ces catégories ainsi que beaucoup d'autres, celle d'une préférence culturelle pour les enfants mâles, qui signifie que les filles souffrent de discrimination et sont trop souvent privées de leur droit à une identité et une nationalité.

Les enfants non accompagnés forment un autre groupe exposé au risque de ne pas être enregistré et de ne pas posséder de documents prouvant leur identité. Ce sont des enfants qui sont séparés de leurs parents et de leur famille en général, et ne sont pas pris en charge par un adulte qui, selon la loi ou la coutume, aurait l'obligation de le faire. Les enfants qui travaillent ou qui sont victimes d'un trafic organisé, ainsi que les jeunes émigrants sans papiers, peuvent être non accompagnés. Dans le chaos de la guerre, les enfants déplacés et les enfants qui recherchent un asile peuvent également être séparés des membres de leur famille. Les enfants qui n'étaient pas enregistrés au moment de la séparation ne posséderont aucune preuve légale de leur identité, de leur âge, de leurs relations familiales ou de leur nationalité. Dans d'autres cas, les enfants enregistrés à la naissance peuvent avoir perdu leurs documents à la suite d'un déplacement de population, ou les avoir sciemment détruits afin d'échapper aux menaces de violence fondées sur l'identité, notamment l'origine nationale ou ethnique. Au Guatemala, après le conflit armé, de nombreuses personnes ont falsifié ou détruit délibérément leurs papiers personnels et se sont enregistrées en utilisant de fausses informations dans le but d'échapper aux forces de sécurité gouvernementales. Dans le cas des enfants vendus, les trafiquants peuvent détruire les documents ou utiliser des faux. Les registres de naissance qui se trouvent dans le pays natal de l'enfant peuvent faciliter la recherche de l'identité, le retour de l'enfant dans son pays et la réunification familiale (lorsqu'il s'agit de l'intérêt supérieur de l'enfant).⁸ Cependant, jusqu'à ce que cela soit possible, un enfant sans identification légale est, dans la pratique, apatride, et sans moyen de prouver sa nationalité, son identité ou ses relations familiales.

Pour chaque enfant, l'enregistrement à la naissance joue un rôle fondamental dans la jouissance du droit à la nationalité. Cette importance trouve sa pleine expression dans l'attention particulière portée à l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant par le Comité des droits de l'enfant, qui surveille et encourage la mise en œuvre de la Convention. Le Comité a noté, par exemple, que :

les enfants kurdes d'origine syrienne sont assimilés à des étrangers ou à des *maktoumin* (non inscrits) par les autorités syriennes et qu'ils font

⁸ "L'intérêt supérieur de l'enfant" est l'un des principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant (Article 3). Dans ce cas, il en découle qu'un État doit s'assurer qu'il est bien dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'être renvoyé dans son pays d'origine pour retrouver sa famille. Ce principe va de pair avec un autre principe général de la Convention : le droit pour un enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité (Convention relative aux droits de l'enfant, article 12). L'enfant devra donc avoir le droit d'exprimer son opinion sur toute question relative à l'établissement ou la reconstitution de son identité.

face à de grandes difficultés sur les plans administratif et pratique s'ils souhaitent obtenir la nationalité syrienne.⁹

Dans les faits, selon les lois syriennes sur la citoyenneté, les enfants kurdes sont non enregistrés si l'un de leurs parents, ou les deux, sont non enregistrés, ou si leur père est un kurde sans citoyenneté (non enregistré ou «étranger») et leur mère une citoyenne syrienne. Le nombre d'enfants *maktoumin* serait en augmentation rapide à cause de la croissance démographique. Selon des sources kurdes, le nombre d'enfants assimilés à des *maktoumin* ou à des étrangers serait d'environ 25 000.¹⁰

Même s'ils n'empêchent pas explicitement certains groupes d'enregistrer leurs enfants, certains États dressent néanmoins des barrières administratives importantes. Au Sri Lanka, par exemple, les Tamouls d'origine indienne sont confrontés depuis longtemps à de sérieuses difficultés pour enregistrer les naissances de leurs enfants, et beaucoup d'entre eux sont effectivement apatrides. Le gouvernement sri-lankais a promulgué une loi en 1988 qui permet aux Tamouls de demander la nationalité sri lankaise, mais chaque demande exige onze documents différents. Une nouvelle loi, adoptée en octobre 2003, a réduit à huit le nombre de documents : les actes de naissance de la mère, du père, des frères et sœurs les plus âgés et les plus jeunes, l'acte de mariage des parents, l'horoscope de l'enfant, une lettre de soutien de l'administrateur local du gouvernement et une lettre de soutien des services médicaux¹¹, ce qui représente encore une exigence importante. Il convient d'ajouter qu'une importante campagne d'enregistrement a été lancée au Sri Lanka. Elle a permis l'enregistrement de plus de 190 000 nouveaux citoyens et démontre qu'une réforme juridique a le pouvoir de mettre un terme à l'exclusion juridique.

Dans plusieurs États, en particulier au Moyen Orient, une femme ne peut pas transmettre sa nationalité à ses enfants. En Égypte, par exemple, on estime à environ un million le nombre d'enfants nés de mère égyptienne et de père non égyptien qui ne peuvent pas demander la nationalité égyptienne.¹² D'autres États ont des lois qui n'accordent qu'une nationalité partielle à certains groupes, tels les enfants de parents qui ne sont pas eux-mêmes des citoyens. Le Myanmar possède trois niveaux de citoyenneté assortis des droits correspondants : les citoyens à part entière, les citoyens associés et les citoyens naturalisés. Pour devenir un citoyen à part entière, une personne doit être capable de prouver que ses ancêtres vivaient au Myanmar avant ou depuis 1824. Officiellement, seuls les citoyens à part entière peuvent devenir médecins ou ingénieurs, se présenter à une élection ou travailler pour une entreprise étrangère, une agence des Nations Unies ou une ambassade étrangère.¹³ Le Comité des droits de l'enfant s'est montré gravement préoccupé par la distinction qui est faite dans la loi sur la citoyenneté entre les trois différentes catégories de citoyens et craint en

⁹ Comité des Nations Unies des droits de l'enfant. *Observations finales (CRC/C/15/Add.70) du Comité des droits de l'enfant : République arabe syrienne*. 24/01/1997.

¹⁰ Association des droits de l'Homme en Syrie (ADHS), "The Effect of Denial of Nationality on the Syrian Kurds", novembre 2003.

¹¹ Communication du bureau régional de l'UNICEF, Sri Lanka, juillet 2004.

¹² Paul Schemm, "Egypt May Soon Permit Women to Confer Citizenship", Global Policy Forum, *Women's eNews*, November 3, 2003, à consulter sur le site suivant : <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/citizen/2003/1103egyptwomen.htm>

¹³ Human Rights Watch, Asie, 'Children's Rights and the Rule of Law', *Human Rights Watch*, vol. 9, no. 9, 1997.

conséquence que certaines catégories d'enfants et de parents soient l'objet de discrimination ou privés de certains droits.¹⁴

Les défis posés par l'apatridie ne se limitent absolument pas aux pays en développement, surtout en ce qui concerne les groupes d'enfants les plus vulnérables. En Europe, on signale que des problèmes de nationalité sont apparus dans les pays baltes à la suite du morcellement de l'ex-Union Soviétique, lorsque les nouveaux États ont promulgué une loi sur la nationalité qui apparaît discriminatoire aux yeux des minorités, composées essentiellement de Russes et de russophones. L'apatridie est, semble-t-il, très généralisée et l'on estime, par exemple, que près de 170 000 apatrides vivent actuellement en Estonie.¹⁵ Les parents apatrides se heurtent à de grandes difficultés pour enregistrer leurs enfants, bien que les États soient dans l'obligation absolue de respecter le droit international à cet égard.

En Europe, les Roms sont l'une des communautés les plus exposées au risque d'apatridie, en particulier dans la République tchèque, la Slovaquie, la Croatie et l'Ex-république yougoslave de Macédoine.¹⁶ Même dans des situations où la nationalité ne pose pas de problème, le manque de documents indispensables ou, dans certains cas, une méfiance à l'égard des institutions font que de nombreuses femmes Roms n'accouchent pas dans des hôpitaux, augmentant ainsi le risque que leur enfant ne soit pas enregistré. On signale également qu'une femme roms qui se marie avant l'âge légal du mariage montre en général une certaine réticence à se présenter à l'hôpital ou à déclarer son enfant.¹⁷ Dans d'autres cas, les jeunes parents ignorent la procédure d'enregistrement de leur enfant. Le Comité des droits de l'enfant a maintes fois attiré l'attention sur la question de l'enregistrement des naissances dans les communautés roms. Par exemple, en ce qui concerne la Roumanie, le Comité a déclaré en 2003 qu'il

[...] continue de déplorer le manque de mesures prises pour éviter que des enfants ne soient pas déclarés, et le grand nombre de personnes apatrides, en particulier parmi les Roms.¹⁸

En 2002, concernant la Grèce, le Comité s'est montré préoccupé

[...] Par le fait que le droit de certains enfants, en particulier les enfants appartenant à certains groupes ethniques, religieux, linguistiques ou culturels, tels que les Roms, à l'enregistrement de la naissance n'est pas respecté, faute d'information sur les procédures d'enregistrement des naissances, d'assistance juridique pour certains groupes de population et de services suffisamment décentralisés [...].¹⁹

¹⁴ Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Myanmar*, 24/01/97. CRC/C/15/Add.69. 1997.

¹⁵ Tatjana Peric, "Personal Documents and Threats to the Exercise of Fundamental Rights of Roma in Europe", European Roma Rights Centre, 2003, consulter le site : <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1097&archiv=1#1>

¹⁶ Centre européen des droits des Roms, "Personal Documents and Threats to the Exercise of Fundamental Rights among Roma in the former Yugoslavia", Centre européen des droits des Roms, 2004, consulter le site : <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1685>

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Roumanie*, 18/03/2003. CRC/C/15/Add.199. 2003.

¹⁹ Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Grèce*, 01/02/2002. CRC/C/15/Add.170. 2002

En 2000, dans ses observations sur l'Ex-République yougoslave de Macédoine, le Comité s'est montré préoccupé par

[...] le fait qu'en dépit d'une législation pertinente et du nombre croissant de naissances dans les hôpitaux, il y a encore des enfants qui ne sont pas déclarés à la naissance et qu'un grand nombre de naissances non déclarées sont celles d'enfants roms.²⁰

Un enfant marginalisé, déjà très exposé au risque de ne pas être enregistré dans un contexte normal, est encore moins susceptible d'être enregistré en cas de conflit armé ou de troubles civils dus à la dégradation ou à l'effondrement des structures étatiques et à la difficulté d'accéder aux bureaux de l'état civil.²¹ La peur des conséquences peut également empêcher les parents de déclarer la naissance d'un enfant. Au Kosovo, par exemple, avant la guerre, les familles albanaises n'enregistraient pas leurs enfants de peur d'être en contact avec les autorités serbes.²² En Érythrée, les familles éviteraient encore d'enregistrer leurs enfants de peur qu'ils soient enrôlés comme enfants soldats.²³

Dans le cas des enfants réfugiés, les pays hôtes sont souvent peu disposés à faciliter l'enregistrement des naissances et encore moins disposés à accorder la nationalité aux très jeunes enfants réfugiés sur leur sol. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) confirme que :

L'apatridie est souvent causée par les politiques délibérées des États de ne pas accorder la nationalité aux enfants de réfugiés. Elle peut être également causée par l'existence de lois conflictuelles concernant la nationalité. [...] Tous les enfants réfugiés dans le pays d'asile doivent être considérés comme ayant une nationalité effective où la possibilité d'acquérir celle-ci, y compris par naturalisation.²⁴

Le nombre d'êtres humains pris dans des déplacements de réfugiés donne à lui seul l'ampleur du problème à résoudre. Entre 1989 et 2001, en Europe, près d'un million de demandes d'asile ont été effectuées dans des pays industrialisés par des personnes fuyant le conflit dans l'ex-Yougoslavie.²⁵ Les informations sur le nombre d'enfants qui grandissent en tant que réfugiés ou personnes déplacées sont généralement peu fournies, mais les enfants et les jeunes gens représentent souvent une part importante de ces populations. Le Haut-Commissariat aux réfugiés estime qu'en 2001, les personnes âgées de moins de dix-huit ans représentaient un tiers de tous les réfugiés et personnes déplacées en Azerbaïdjan et la moitié de celles connaissant le même sort en Ouzbékistan.²⁶

²⁰ Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Ex-République yougoslave de Macédoine*, 23/02/2000. CRC/C/15/Add.118. 2000.

²¹ Pour examiner de manière approfondie la question de l'enregistrement des naissances dans le contexte des conflits armés, consulter le document *Birth Registration and Armed Conflict*, Centre de recherche Innocenti, UNICEF, à paraître.

²² UNICEF, Kosovo, septembre 2003.

²³ Centre de recherche Innocenti, *Birth Registration and Armed Conflict*, UNICEF, à paraître.

²⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Refugee Children – Guidelines on Protection and Care*, UNHCR, 1994.

²⁵ Centre de recherche Innocenti, UNICEF, "Refugees and displaced persons: still large numbers", *Innocenti Social Monitor 2003*, UNICEF, 2003.

²⁶ *ibid.*

Conséquences du non-enregistrement

L'existence des enfants qui ne sont pas enregistrés n'est pas reconnue officiellement. Dans chaque partie du monde, cela signifie que ces enfants sont privés des avantages de la nationalité. Les conséquences de cette exclusion peuvent être différentes d'un pays à l'autre. Au Bangladesh, par exemple, où moins de 40 pour cent des enfants seraient non enregistrés²⁷, le non-enregistrement est la norme et il existe de très nombreux mécanismes, certains officiels, d'autres beaucoup moins, pour éviter de demander un acte de naissance, ce qui pose le problème des documents faux ou imprécis et de l'absence de normalisation. En revanche, dans les pays européens où prévaut l'enregistrement « universel », on présuppose que chaque individu est enregistré et peut produire un acte de naissance pour prouver son nom, sa nationalité et ses relations familiales. Les structures administratives appliquent ce présupposé au point que l'enfant qui n'est pas enregistré se trouve exclu et confronté à de graves problèmes.

Refus du droit d'acquérir la nationalité

Pour un enfant, l'acte de naissance est, à maints égards, une carte d'accès qui lui ouvre la porte à l'acquisition de la nationalité. Il est normalement exigé pour obtenir une carte d'identité, un acte de mariage ou un permis de conduire, mais aussi pour ouvrir un compte en banque, hériter d'un bien, voire formaliser un contrat d'embauche, en particulier dans le secteur public. L'acte de naissance, qui apporte la preuve de l'identité, de la nationalité et de la reconnaissance de l'État, est la première étape vers l'exercice des droits démocratiques, pas seulement pour voter mais aussi pour se présenter à une élection.

L'acte de naissance est également obligatoire pour obtenir un passeport, qui est un document important dans un monde où les déplacements tiennent une place considérable. Sans passeport, un individu qui veut franchir les frontières peut être contraint d'utiliser des moyens clandestins. L'importance des papiers d'identité doit être aussi placée dans le contexte sécuritaire actuel. Dans un souci de sécurité, de nombreux États, notamment en Europe et aux États-Unis, renforcent le contrôle de l'identité. Tout individu non-enregistré n'ayant aucun moyen légal de prouver sa nationalité peut devenir suspect.²⁸

La porte reste fermée à l'enfant dont la naissance n'est pas enregistrée et qui ne peut pas obtenir d'acte de naissance. Les recherches montrent qu'en Europe, notamment dans les pays qui étaient rattachés à l'ex-Yougoslavie, de nombreux Roms n'ont pas de papiers d'identité. On sait que sans ces papiers, les Roms ont de sérieux problèmes pour obtenir d'autres documents comme les cartes d'identité et autres pièces nécessaires pour accéder à des droits aussi élémentaires que le logement, la santé, l'éducation et les services sociaux.²⁹

L'apatridie des Roms, qui ont massivement quitté les pays de l'ex-Yougoslavie, a des conséquences ressenties dans l'Europe entière. En Italie, par exemple, on signale que les Roms demandeurs d'asile qui viennent des pays de l'ex-Yougoslavie sont souvent dépourvus de papiers d'identité et vivent dans le flou juridique. De nombreux enfants nés en Italie de parents Roms yougoslaves n'ont pas été enregistrés et n'ont aucun papier. Bien que les lois

²⁷ UNICEF, *Progress since the World Summit for Children*, "Levels of Birth Registration, 2000 Estimates," UNICEF, 2001, consulter le site : <http://www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm>

²⁸ À l'inverse, dans le climat politique actuel, les citoyens de certains Etats qui *peuvent* présenter des pièces prouvant leur nationalité (sous la forme d'un passeport, par exemple) sont souvent, eux aussi, considérés avec suspicion.

²⁹ Tatjana Peric, "Personal Documents and Threats to the Exercise of Fundamental Rights of Roma in Europe", European Roma Rights Centre, 2003, consulter le site : <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1097&archiv=1#1>

italiennes sur la nationalité permettent à l'enfant né en Italie de parents étrangers de demander la nationalité italienne à sa majorité légale, les enfants Roms vivant dans des installations sommaires sont confrontés à de graves difficultés car ils sont incapables de prouver qu'ils ont un domicile légal dans le pays.³⁰

Dans certains cas, même les enfants enregistrés peuvent être privés des avantages d'être ressortissant à part entière. En effet, contrairement au principe de la non-discrimination inscrit dans le droit international, l'enregistrement a été utilisé par certains États pour classer les populations et contrôler leurs mouvements. Dans les territoires palestiniens occupés, par exemple, les Palestiniens ont été incités à enregistrer leurs enfants pour établir leur identité légale. Sur la base de cet enregistrement, les cartes d'identité délivrées indiquent si l'enfant est né à Gaza, sur la Rive occidentale ou à Jérusalem. Ce moyen permet d'établir des catégories de population dont les déplacements sont contrôlés et qui font l'objet de traitements discriminatoires supplémentaires.³¹

Vulnérabilité face à l'exploitation

Tout enfant a droit à la protection de l'État contre l'exploitation et la maltraitance. Cependant, l'enfant non enregistré, sans aucun moyen de prouver sa nationalité, son âge ou ses relations familiales, ne bénéficie d'aucune protection garantie de la part d'une quelconque juridiction nationale. L'acte de naissance, qui apporte la preuve de l'âge et de l'identité de l'enfant, peut avoir un effet dissuasif sur le travail des enfants, leur exploitation sexuelle à des fins commerciales, le mariage précoce et le recrutement militaire. Les enfants non-enregistrés deviennent des proies plus faciles pour les trafiquants d'enfants, les réseaux d'adoption illégale et d'autres, qui cherchent à tirer profit de ce qui est effectivement une absence de statut de l'enfant.

Si l'enfant est arrêté, l'acte de naissance peut le protéger contre le fait d'être jugé comme un adulte, l'empêcher d'être placé dans un centre de détention avec des adultes, et lui assurer qu'il recevra une protection juridique adaptée aux mineurs, dans le cadre du système judiciaire. En outre, si la maltraitance est liée à l'âge, il est difficile à l'enfant sans acte de naissance, ou à sa famille, d'obtenir un droit à réparation.

Absence de protection dans les situations de conflit et d'urgence

La vulnérabilité de l'enfant apatride s'accroît dans les situations de conflit ou de catastrophe naturelle, même si l'absence de pièces d'identité devient un problème commun. En Suède, par exemple, 70 pour cent de réfugiés qui pénètrent dans le territoire ne posséderaient aucune pièce d'identité. Cette absence de preuves légales gêne les enquêtes sur les cas individuels, l'attribution d'une protection adéquate et le processus de recherche et de réunification familiale.³²

Le droit de chaque enfant d'être enregistré à la naissance doit être une priorité dans les périodes d'urgence humanitaire ou de conflit armé. En fait, l'importance de cette mesure

³⁰ Ferdinando Sigona cité dans Tatjana Peric, "Personal Documents and Threats to the Exercise of Fundamental Rights of Roma in Europe", Centre européen des droits des Roms, 2003, consulter le site : <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1097&archiv=1#1>

³¹ Centre de recherche Innocenti, UNICEF, *Birth Registration and Armed Conflict*, UNICEF, à paraître.

³² Larsson Bellander, E. *Birth Registration and Armed Conflict*. Document présenté à l'occasion de la Consultation d'experts sur l'enregistrement des naissances et les conflits armés, 2-3 juillet 2003, Florence, Italie.

devient de plus en plus évidente à une époque où les structures familiales et communautaires, ainsi que l'environnement social qui assure leur bien-être, sont nettement dégradées. En outre, l'incapacité de l'État à identifier et surveiller les enfants qui ont besoin d'assistance est un obstacle de taille lorsque l'on planifie ou que l'on met en place l'assistance humanitaire et les interventions correspondantes.

L'enfant sans acte de naissance est exposé au risque accru du recrutement prématuré dans des groupes armés, de l'exploitation sexuelle et de l'impossibilité d'accéder à l'aide humanitaire. Ces risques s'accroissent lorsque l'enfant, souvent traumatisé et sans abri convenable, est séparé de ses parents ou de ceux qui lui dispensent des soins à cause d'un déplacement, d'un enlèvement ou d'un trafic.

L'enregistrement et la certification des naissances jouent également un rôle essentiel en faveur des enfants déplacés qui, déracinés par un conflit ou une catastrophe naturelle, restent dans leur propre pays et peuvent avoir besoin d'une réunification familiale. Au Soudan, une initiative a été prise pour donner un acte de naissance aux enfants vivant dans des camps de personnes déplacés dans leur propre pays et situés dans des zones de conflit, précisément parce que ces certificats représentent un lien juridique entre l'enfant et ses parents.³³ On signale que les Roms qui ont fui le Kosovo ont eu des difficultés à accéder à l'aide humanitaire du gouvernement et de la communauté internationale parce qu'ils ne pouvaient pas prouver leur identité et leur nationalité et donc s'enregistrer en tant que personnes déplacées dans leur propre pays.

Favoriser la jouissance d'autres droits

Il est important de bien comprendre que l'enregistrement de la naissance d'un enfant et la délivrance d'un acte de naissance favorisent la jouissance d'autres droits de l'Homme que ceux qui garantissent une identité, une famille et une nationalité. Bien que l'acte de naissance ne soit pas intrinsèquement une garantie de ces droits, son absence peut les mettre hors de portée de ceux qui se situent déjà en marge de la société.

Par exemple, selon le droit relatif aux droits de l'Homme, l'éducation primaire gratuite doit être accessible à *tous* les enfants, qu'ils possèdent ou non un acte de naissance. Toutefois, dans plusieurs pays, notamment l'Algérie, le Cameroun, le Lesotho, les Maldives, le Soudan et le Yémen, un enfant ne peut pas aller à l'école sans ce document crucial.³⁴ Dans d'autres pays comme l'Inde, le Myanmar et la Thaïlande, les autorités encouragent la fréquentation scolaire et n'appliquent pas, ou ont aboli, l'obligation légale de produire un acte de naissance pour la scolarisation.³⁵

L'éducation n'est pas le seul service dont peut être privé un enfant non-enregistré. En effet, celui-ci peut éprouver des difficultés à obtenir le même niveau de protection sociale de l'État qu'un enfant enregistré. De même, les soins médicaux lui seront peut-être moins aisément accessibles ou plus coûteux que s'il était un « vrai citoyen ». En général, les campagnes et les programmes de soins axés, par exemple, sur la vaccination, ont des difficultés à identifier et contacter les enfants non-enregistrés.

³³ Communication du bureau régional de l'UNICEF, Soudan, juin 2001

³⁴ Centre de recherche Innocenti, UNICEF, *Birth Registration. Right from the start*, Innocenti Digest no. 9, UNICEF, mars 2002.

³⁵ *ibid*

En conclusion

L'expérience du terrain prouve que l'enregistrement de chaque enfant est possible du point de vue pratique, même dans des conditions difficiles. Prenons un exemple frappant. En Afghanistan, entre mai et octobre 2003, 775 000 enfants ont pu être enregistrés, ce qui représente au total 97 pour cent du groupe cible de toutes les filles et de tous les garçons âgés de moins d'un an. Ce travail d'enregistrement a été réalisé avec l'aide de volontaires formés et incorporés à des équipes de vaccination contre la polio, qui se rendaient dans chaque foyer pour vacciner les jeunes enfants.³⁶

De telles initiatives montrent à quel point l'enregistrement des naissances est considéré comme un investissement qui permet à l'enfant d'exploiter au mieux ses capacités d'homme et de citoyen. L'enregistrement des naissances est également une mesure essentielle pour que chacun puisse être égal devant la loi, pour assurer la protection des droits individuels et veiller à ce qu'aucune violation de ces droits ne passe inaperçue. Tout en étant une étape capitale de l'établissement de la nationalité de l'individu, il contribue en outre à développer le sens civique et, plus généralement, à assurer la cohérence de la société civile. Par ailleurs, il représente, pour un État, une source d'informations fiables sur tous les aspects de sa population, ce qui permet de planifier de manière réaliste des programmes de lutte contre la pauvreté et de fournir des services de base.

Dans le monde actuel, caractérisé par les déplacements massifs de population, le trafic organisé d'enfants, la crise mondiale des enfants rendus orphelins par le VIH/SIDA, et les conséquences des conflits armés sur les enfants, l'enregistrement des naissances et l'attestation de la nationalité sont plus essentiels que jamais.

³⁶ UNICEF. "UNICEF chief applauds Afghan birth registration effort", communiqué de presse de l'UNICEF, 6 octobre 2003 ;