

Faculté de droit et de criminologie

**Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa
naissance : Quelles implications juridiques et
pratiques en matière d'identité légale et
d'accès aux droits sociaux ?**

Une analyse à l'aune de la problématique du non-enregistrement des
naissances et du concept du non-recours aux droits

Auteure : Glaude Adélie
Promoteur : O. De Schutter
Année académique 2022-2023
Master en droit, à finalité spécialisée : Droit européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Abréviations

ACERWC : African Committee of experts on the rights and welfare of the child

C.C.P.R. : United Nations Human Rights Committee

CDE : Convention relative aux droits de l'enfant

Com. D.E.S.C. : Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies

Com. D.H. : Comité des droits de l'homme des Nations Unies

Com. dr. enf. : Comité des droits de l'enfant des Nations Unies

C.R.C. : United Nations Committee on the rights of the child

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

IAEG-SDGs : Inter-agency Expert Group on SDG Indicators

IDB : Inter-American Development Bank

PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

U5BRI : Under-Five Birth Registration Initiative

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance ou, en anglais, United Nations Children's Fund

Introduction

1. En 2012, deux auteurs issus de la sphère universitaire déclaraient que « le sujet de l'enregistrement doit lui-même être “enregistré” dans le monde académique »¹. Plus récemment, en septembre 2019, s'est tenue une conférence visant à présenter des méthodes et pratiques innovantes dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de développement durable des Nations Unies pour 2030². C'est dans ce contexte que Kristen Wenz, experte en matière d'identité légale, a alerté sur le fait que le non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance et du droit de toute personne à une identité légale constitue, aujourd'hui, à l'échelle planétaire, une violation des plus majeures et répandues dans le domaine des droits de l'homme³. En effet, certains chiffres sont à la fois accablants et révélateurs de l'ampleur de la situation actuelle. Ainsi, les naissances de 166 millions d'enfants dans le monde de moins de cinq ans ne sont présentement pas enregistrées, ce chiffre s'élevant à 237 millions pour ce qui concerne les enfants ne détenant pas de certificat de naissance, preuve néanmoins décisive de leur identité juridique⁴. La Banque Mondiale estime, quant à elle, qu'environ un milliard de personnes ne sont pas en mesure de démontrer, à l'heure actuelle, sous quelque forme que ce soit, leur identité légale⁵. Malgré de nombreux cris d'alerte lancés, via des études et rapports, par des associations, organisations et expert.e.s sur la question, les Etats ne semblent cependant pas encore avoir totalement saisi l'importance que revêt l'enregistrement de la naissance dans le cadre de l'établissement et du développement de sociétés plus inclusives, justes et respectueuses des droits fondamentaux de chacun.e.

2. Le présent mémoire a donc pour ambition de mettre en lumière la problématique du non-enregistrement des naissances, trop souvent délaissée par les agendas politiques des différents Etats pourtant concernés. Plus précisément, il examine le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance à l'aune de ladite problématique et du concept du non-recours aux droits. Pour ce faire, cinq thématiques sont successivement abordées, permettant ainsi

¹ Traduction libre de K. BRECKENRIDGE et S. SZRETER, *Registration and recognition. Documenting the person in world history*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 30.

² Cette conférence, intitulée « We the Future », s'est déroulée à New York le 24 septembre 2019 à l'initiative des fondations TED, Skoll et des Nations Unies ; Voy., pour de plus amples renseignements à propos de la conférence, <https://blog.ted.com/we-the-future-2019-talks-from-ted-skoll-foundation-and-united-nations-foundation/>.

³ K. WENZ, “What if a single human right could change the world?”, TED Talk, disponible sur https://www.ted.com/talks/kristen_wenz_what_if_a_single_human_right_could_change_the_world, 24 septembre 2019, min. 0:46.

⁴ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child by 2030: Are we on track?*, New York, 2019, p. 16 et 18.

⁵ World Bank Group et. al., *Principles on identification for sustainable development: Toward the digital age*, s.l., 2021, p. 3.

d'appréhender, principalement sous un angle juridique, les tenants et les aboutissants de la problématique du non-enregistrement des naissances.

3. Tout d'abord, par le biais de quelques notions clés relatives au processus d'enregistrement des naissances, de chiffres symptomatiques de son étendue et des diverses causes à son origine, la problématique du non-enregistrement des naissances est examinée (chapitre 1). Ensuite, le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance est analysé en détail (chapitre 2). Deux perspectives sont, dans ce cadre, exposées. D'une part, étant donné qu'il est consacré par de multiples instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme, le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance se doit d'être considéré comme un droit fondamental à part entière. D'autre part, il doit aussi être envisagé comme un droit d'accès ou d'entrée à la jouissance effective d'autres droits fondamentaux, comme le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité, le droit à l'éducation ou encore le droit à la santé. En troisième lieu, le concept novateur du non-recours aux droits est présenté (chapitre 3). Peu exploitée dans le contexte du non-enregistrement des naissances, cette notion dispose pourtant du potentiel de clarifier cette problématique, dans la mesure où ses diverses formes coïncident grandement avec les différentes causes à l'origine du non-enregistrement des naissances. De plus, ce concept permet également de concevoir le non-enregistrement des naissances comme vecteur d'exclusion de certains droits, généralement sociaux. C'est précisément au départ de ce constat que l'interaction entre l'enregistrement de la naissance, le droit à l'identité légale et l'accès aux droits sociaux est étudiée (chapitre 4). En pratique, l'objectif est d'appréhender le lien inévitable qui existe entre ces trois composantes et de comprendre les implications du (non)-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, lorsqu'il s'agit de l'exercice du droit à l'identité juridique et de l'accès aux programmes de protection sociale. Enfin, une solution, sous forme de modèle flexible et polyvalent applicable à tous systèmes d'enregistrement des naissances, mais aussi quelques bonnes pratiques en matière d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances, sont détaillées (chapitre 5).

Chapitre 1 : La problématique du non-enregistrement des naissances

4. Le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait 17 objectifs de développement durable⁶ sur le plan économique, social et environnemental, déclinés en 169 cibles. La cible 16.9 consiste, « d'ici à 2030, [à] garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances »⁷. En 2019, le Fonds des Nations

⁶ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, 25 septembre 2015.

⁷ *Ibidem*, p. 28 ; Sur la cible 16.9 des objectifs de développement durable, cf. *infra* chapitre 4, section 1, §1.

Unies pour l'enfance (ci-après : « UNICEF ») publiait un rapport intitulé *Birth registration for every child by 2030 : Are we on track ?*⁸. Celui-ci rappelle l'importance de la cible 16.9 et les nombreux progrès qu'ils restent encore à accomplir afin d'atteindre l'enregistrement universel des naissances. La problématique du non-enregistrement des naissances constitue, par conséquent, une préoccupation majeure du 21^{ème} siècle. Qu'implique-t-elle (section 1) et quelles en sont les causes (section 2) ?

Section 1 : Mieux comprendre la problématique du non-enregistrement des naissances

5. Afin de disposer d'un aperçu complet de la problématique du non-enregistrement des naissances, diverses notions clés (§1), quelques chiffres révélateurs de l'ampleur de la situation actuelle (§2) et l'intérêt du processus d'enregistrement (§3) se doivent d'être mis(es) en avant.

§1. Notions clés relatives au processus d'enregistrement des naissances

6. D'une part, il est nécessaire d'opérer une distinction entre trois notions clés relatives au processus d'enregistrement des naissances et d'en comprendre l'articulation. Il s'agit, en pratique, des notions d'identité légale, d'enregistrement de la naissance et de certificat de naissance. D'autre part, il est également essentiel de saisir le déroulement du processus d'enregistrement des naissances.

7. L'identité légale est définie par le Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique⁹ comme « les caractéristiques de base de l'identité d'un individu, c'est-à-dire le nom, le sexe, le lieu et la date de naissance conférés à travers l'enregistrement et la délivrance d'un acte par une autorité habilitée responsable de l'enregistrement des faits de l'état civil suite à une naissance »¹⁰. En outre, des instruments juridiques internationaux consacrent, en tant que droit fondamental, le droit à l'identité légale. Il s'agit, en l'espèce, de l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹¹ (ci-après : « DUDH ») ou, sur le plan contraignant, de l'article 16 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹² (ci-après : « PIDCP »). L'enregistrement de la naissance est, quant à lui, défini par

⁸ United Nations Children's Fund (UNICEF), *op. cit.*

⁹ Le Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique a été créé en septembre 2018 par la Vice-Secrétaire générale des Nations Unies. Il a pour mission de conseiller et d'assister les Etats dans la mise en place et en œuvre de systèmes d'enregistrement et d'établissement de statistiques des faits de l'état civil ; Voy. Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique, *Mise en œuvre de l'Agenda des Nations Unies sur l'identité juridique. Directives opérationnelles*, s.l., 2020, p. 6, n°6 et 7.

¹⁰ Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique, *ibidem*, p. 9, n°22.

¹¹ Art. 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée à Paris le 10 décembre 1948.

¹² Art. 16 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New York le 16 décembre 1966.

l'UNICEF comme une « inscription continue, permanente et universelle au registre de l'état civil, attestant son authenticité et ses caractéristiques conformément aux dispositions légales du pays concerné »¹³. Par conséquent, les Etats se conforment à l'exigence de reconnaissance, pour tous et en tous lieux, de la personnalité juridique par le biais des registres de l'état civil en procédant à l'enregistrement des naissances et, plus précisément, par l'établissement d'actes de naissance, d'où l'importance de systèmes de l'état civil systématiques et effectifs.

8. Le certificat de naissance est « l'acte de l'état civil attestant la naissance d'un enfant »¹⁴. Il constitue, en tant qu'acte de l'état civil, la preuve de l'accomplissement de la formalité d'enregistrement et, dès lors, de la reconnaissance formelle de la personnalité juridique de l'enfant par l'Etat. Dans certains pays, l'enregistrement de la naissance s'accompagne de la délivrance automatique du certificat y afférent. En revanche, dans d'autres pays, afin d'obtenir un certificat de naissance, il est impératif d'en formuler la demande. Il est également important de préciser que la délivrance d'un certificat de naissance ne coïncide pas avec l'octroi, par l'Etat, de sa nationalité¹⁵. Néanmoins, certaines informations figurant sur le certificat de naissance, telles que le lieu de la naissance et l'identité des parents de l'enfant, permettent généralement l'acquisition de la nationalité de l'Etat. Cette acquisition dépend, en pratique, des règles d'attribution de la nationalité, déterminées souverainement par chaque Etat, mais reposant traditionnellement sur les notions de *jus soli*¹⁶ et/ou de *jus sanguinis*¹⁷.

9. S'agissant du processus d'enregistrement des naissances¹⁸, celui-ci se déroule en trois étapes. Tout d'abord, la déclaration de la naissance est réalisée par une personne ou une institution, désignée comme telle par la loi nationale, auprès d'un.e officier.ère de l'état civil en charge de l'enregistrement des naissances. Ces personnes peuvent être le ou les parent(s) de l'enfant, un.e membre du personnel médical présent.e à l'accouchement ou, dans des cas plus marginaux, le/la chef.fe du village ou le/la représentant.e de la localité. L'institution dont il est, ici, question est généralement l'hôpital ou l'établissement de santé dans lequel s'est déroulé l'accouchement. La déclaration de la naissance d'un.e enfant doit, en outre, fréquemment être

¹³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant à sa naissance. Inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances*, New York, 2013, p. 4.

¹⁴ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *ibidem*, p. 5.

¹⁵ United Nations Children's Fund (UNICEF), *A passport to protection. A guide to birth registration programming*, New York, 2013, p. 11 et 12 ; Sur le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité, cf. *infra* chapitre 2, section 2, §1.

¹⁶ Le *jus soli* correspond à l'octroi de la nationalité en fonction du lieu de la naissance de l'enfant ; Voy. United Nations Children's Fund (UNICEF), *ibidem*, p. 42.

¹⁷ Le *jus sanguinis* correspond, quant à lui, à l'octroi de la nationalité en fonction de la nationalité du ou de(s) parent(s) de l'enfant ; Voy. United Nations Children's Fund (UNICEF), *ibidem*, p. 42.

¹⁸ Voy. United Nations Children's Fund (UNICEF), *ibidem*, p. 26 à 29.

accompagnée de document(s) officiel(s), tel celui délivré par l'établissement de santé attestant la naissance de l'enfant et l'identité de la mère. Autrement dit, des preuves relatives à la naissance de l'enfant sont souvent requises par l'officier.ère de l'état civil. Il est également primordial de noter que l'acte, verbal ou écrit, faisant office de déclaration ne tient pas lieu d'acte de l'état civil. Ensuite, se tient l'enregistrement de la naissance. Concrètement, l'officier.ère de l'état civil dresse un acte de naissance contenant toute une série d'informations, comme le nom, le sexe, la date et le lieu de la naissance de l'enfant et l'identité et la nationalité du ou des parent(s). Cet acte est signé à la fois par l'officier.ère de l'état civil et le ou les parent(s) de l'enfant et est conservé par les services de l'état civil. Il est courant que l'enregistrement soit concomitant à la déclaration de la naissance. Enfin, la délivrance du certificat de naissance s'effectue à destination du ou des parent(s) de l'enfant ou de toute personne légalement en charge de l'enfant. Ce certificat, preuve décisive de l'enregistrement de la naissance et de l'identité légale de l'enfant, comporte à priori les mêmes informations que l'acte de naissance.

§2. Quelques chiffres¹⁹

10. Aujourd'hui, la naissance d'un.e enfant sur quatre de moins de cinq ans²⁰ n'est pas enregistrée, ce qui équivaut environ aux naissances de 166 millions d'enfants. En outre, la moitié de ces enfants réside dans cinq pays, à savoir l'Inde, le Nigéria, l'Ethiopie, le Pakistan et la République démocratique du Congo.

11. En ce qui concerne le certificat de naissance, 237 millions d'enfants de moins de cinq ans, c'est-à-dire un peu plus d'un.e enfant sur trois, ne possèdent actuellement aucune preuve de l'enregistrement de leur naissance et donc de leur personnalité juridique.

12. Ces chiffres démontrent qu'un.e enfant, dont la naissance est enregistrée, n'est pas nécessairement détenteur.rice de la preuve de cet enregistrement, puisqu'un plus grand nombre de naissances sont enregistrées en comparaison du nombre de certificats de naissance délivrés. Ainsi, sur les 508 millions d'enfants dont la naissance est enregistrée, 70 millions d'entre eux ne possèdent pas de certificat de naissance.

13. La problématique du non-enregistrement des naissances touche majoritairement le Sud et, plus particulièrement, l'Afrique subsaharienne et l'Asie du sud et du sud-est. Toutefois, en 2019, les naissances de trois enfants sur quatre de moins de cinq ans étaient enregistrées, alors qu'elles ne l'étaient que pour six enfants sur dix en 2000. Des progrès

¹⁹ Voy. United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, op. cit., p. 16 à 19 et 26.

²⁰ Sur l'indicateur de réalisation de la cible 16.9 des objectifs de développement durable, cf. *infra* chapitre 4, section 1, §1.

considérables ont, par conséquent, été accomplis grâce à la publication d'une myriade de rapports et d'études par des organisations, associations et expert.e.s sur la question, mais surtout grâce à l'adoption, en 2015, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la cible 16.9 des objectifs de développement durable.

§3. L'importance de l'enregistrement de la naissance et du certificat de naissance²¹

14. Le certificat de naissance est fondamental pour l'enfant²² et, plus généralement, pour chaque individu tout au long de sa vie. En effet, ce document conditionne fréquemment l'accès à de multiples services, tels ceux d'éducation, de santé ou de justice. Le certificat de naissance permet également de prémunir l'enfant contre de nombreuses formes d'abus et d'exploitation. De fait, puisque ce document atteste l'âge de l'enfant, il permet d'éviter la mise au travail, la célébration de mariages et l'enrôlement dans les forces armées en-deçà de l'âge légal minimum fixé par la législation nationale. Il permet aussi d'éviter l'ouverture de poursuites pénales à l'encontre de l'enfant, de la même manière qu'un.e adulte. A un stade ultérieur de l'existence, le certificat de naissance peut être requis pour voter, se marier et pour ce qui concerne l'obtention de documents d'identité ou d'un permis de conduire, l'accès aux programmes de sécurité sociale, l'ouverture d'un compte bancaire ou d'un crédit, l'achat d'un bien immobilier ou encore la preuve du titre d'héritier.ère. Le certificat de naissance constitue, par conséquent, un acte capital à tous les stades de l'existence ou, en d'autres termes, « un visa pour une protection à vie »²³.

15. Pour l'Etat, c'est la formalité d'enregistrement qui est essentielle. En effet, les systèmes d'enregistrement des naissances, et plus généralement d'enregistrement des faits de l'état civil, permettent la collecte de données statistiques quant à la taille, à l'évolution et aux particularités de la population. Ces données facilitent la mise en place et en œuvre, par les autorités publiques, de diverses politiques économiques et sociales adaptées à la société concernée. Des systèmes de l'état civil fiables et complets habilitent, dès lors, les autorités publiques à l'exercice d'une gouvernance démocratique effective, car plus en lien avec les besoins concrets de la population.

²¹ Voy. United Nations Children's Fund (UNICEF), *A passport...*, *op. cit.*, p. 11 à 13 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *op. cit.*, p. 6 et 7.

²² Sur l'importance du certificat de naissance quant à la jouissance effective par l'enfant de droits fondamentaux, *cf. infra* chapitre 2, section 2.

²³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *L'enregistrement des naissances pour chaque enfant d'ici à 2030 : Où en sommes-nous ? Résumé*, New York, 2019, p. 2.

Section 2 : Les causes du non-enregistrement des naissances

16. Quatre types de causes sont à l'origine de la problématique du non-enregistrement des naissances. Ces causes sont relatives au manque d'information et de sensibilisation de la population (§1), à l'inaccessibilité en tout genre des systèmes d'enregistrement des naissances (§2), à l'existence de barrières institutionnelles (§3) et à la survenance de situations d'urgence (§4).

17. Au préalable, il est important de préciser que le public concerné par la problématique du non-enregistrement des naissances se trouve principalement en Afrique subsaharienne et en Asie du sud et du sud-est. Ainsi, sur les 166 millions d'enfants de moins de cinq ans dont la naissance n'est pas enregistrée, 159 millions d'entre eux vivent dans ces régions d'Afrique et d'Asie, dont 51 millions respectivement en Afrique de l'est et du sud et en Asie du sud²⁴. De plus, sur les 237 millions d'enfants de moins de cinq ans ne possédant pas de certificat de naissance, 226 millions d'entre eux habitent également dans ces régions d'Afrique et d'Asie, dont 77 millions se trouvent à eux seuls en Asie du sud²⁵. La plupart de ces enfants sont, en outre, issus de familles pauvres, vivant en zone rurale et dont les mères sont peu, voire non instruites²⁶.

§1. La méconnaissance de la formalité ou de la procédure à accomplir

18. Une des causes de la problématique du non-enregistrement des naissances est la méconnaissance, par la population, de la formalité d'enregistrement ou, à tout le moins, de la procédure à accomplir. Le manque d'information et de sensibilisation de la population reflète, en réalité, l'ignorance par celle-ci de l'importance du processus d'enregistrement. Un grand nombre de parents saisissent la nécessité de ce processus, lorsqu'ils/elles sont concrètement confronté.e.s au besoin d'un certificat de naissance dans l'accomplissement de certaines démarches, comme l'inscription de l'enfant dans un établissement scolaire, à des épreuves certificatives ou son admission au sein de services de santé. Par exemple, au Mexique, afin de bénéficier de soins de santé non urgents et d'une assurance maladie, un certificat de naissance est indispensable²⁷. Il l'est également au Kenya pour ce qui concerne l'inscription de l'enfant à l'école primaire ou à des examens nationaux²⁸. Par conséquent, plus

²⁴ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, op. cit., p. 16.

²⁵ United Nations Children's Fund (UNICEF), *ibidem*, p. 18.

²⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *L'enregistrement des naissances pour chaque enfant...*, op. cit., p. 2.

²⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, op. cit., p. 12.

²⁸ M. PELOWSKI et al., "Why don't you register your child? A study of attitudes and factors affecting birth registration in Kenya, and policy suggestions", *The Journal of Development Studies*, 2015, p. 882.

un.e enfant grandit, plus il/elle a de chances de voir sa naissance être enregistrée et d'obtenir un certificat de naissance²⁹. Cependant, réaliser la formalité d'enregistrement et en obtenir la preuve, lorsqu'un.e enfant en a réellement besoin est délicat, non seulement eu égard aux courantes lenteurs des systèmes d'enregistrement des naissances, mais surtout en termes de documents justificatifs souvent requis par l'officier.ère de l'état civil, plus compliqués à se procurer des années après la naissance de l'enfant.

19. La présente cause peut aussi être mise en lien avec le niveau d'éducation de la mère de l'enfant³⁰. En effet, 80% des naissances des enfants de moins de cinq ans, dont la mère a suivi avec succès des études secondaires, sont enregistrées, contre seulement 60% dans le cas où la mère n'a pas fréquenté d'établissement scolaire³¹. Les mères instruites et donc plus âgées (25 ans et plus) disposent d'un meilleur accès aux soins de santé et sont plus exposées aux médias, ce qui accroît leur connaissance du processus d'enregistrement des naissances³².

20. S'il est vrai que la méconnaissance de la formalité d'enregistrement constitue une cause de la problématique du non-enregistrement des naissances, une part substantielle de la population a généralement conscience de l'existence de cette formalité et même de la procédure y relative³³, mais n'y a toutefois pas recours. Comment l'expliquer ?

21. D'une part, la formalité d'enregistrement fait souvent l'objet d'une banalisation par la population au profit de la réalisation d'autres démarches jugées plus essentielles, car ayant des effets, à court terme, directs et concrets³⁴. Conséquemment, à défaut de demandes effectives de la part de la population, le processus d'enregistrement des naissances dans son ensemble est fréquemment lui-même délaissé par les autorités publiques³⁵. Les Etats insulaires font, ici, exception. Même si leurs populations ne possèdent pas, dans la plupart des cas, des moyens de subsistance conséquents, elles considèrent néanmoins la formalité d'enregistrement comme primordiale³⁶. Cela s'explique par les relations quasi indispensables de ces Etats et de leurs populations avec l'extérieur et des probables déplacements à l'étranger que celles-ci sont

²⁹ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, op. cit., p. 20 et 22 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, op. cit., p. 19.

³⁰ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *ibidem*, p. 23 et 29.

³¹ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, op. cit., p. 25.

³² K. KUMAR et N. SAIKIA, "Determinants of birth registration in India: Evidence from NFHS 2015-16", *PLOS ONE*, n°9, 2021, p. 13.

³³ M. PELOWSKI *et. al.*, op. cit., p. 890 à 892.

³⁴ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Enregistrement des naissances et droit de chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, A/HRC/27/22, 17 juin 2014, p. 14, n°54.

³⁵ Sur les barrières institutionnelles en tant que cause de la problématique du non-enregistrement des naissances, cf. *infra* chapitre 1, section 2, §3, n°33.

³⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, op. cit., p. 21.

amenées à effectuer. Ainsi, en 2018, 86% des naissances survenues dans les petits Etats insulaires du Pacifique étaient enregistrées, dont plus de 90% sur les îles de Kiribati, de Nauru et Tonga³⁷. Un taux élevé d'enregistrement des naissances peut donc être atteint dans des Etats à faible revenu par habitant.

22. D'autre part, certaines religions, ethnies, communautés et cultures sont peu enclines à l'exécution de la formalité d'enregistrement et la réalisent, parfois, selon leurs propres coutumes et traditions³⁸. Par exemple, les Roms, qu'ils aient opté pour un mode de vie nomade ou sédentaire, en tant que minorité ethnique, sont en général sous-représentés au sein des systèmes d'enregistrement des naissances. C'est le cas au Monténégro et en Serbie où les naissances d'enfants Roms de moins d'un an sont, en moyenne, à l'échelle nationale, moins enregistrées que les autres naissances³⁹. Les minorités religieuses et ethniques peuvent aussi être confrontées à des conditions supplémentaires, dans la loi ou dans la pratique, afin d'enregistrer les naissances de leurs enfants. En outre, certaines d'entre elles n'ont délibérément pas recours à la formalité d'enregistrement, car elles craignent d'entrer en contact avec les autorités publiques, notamment via les systèmes d'enregistrement des naissances, utilisés dans le passé à des fins de persécution à leur encontre⁴⁰.

23. Les enfants de migrant.e.s ou de réfugié.e.s sont, quant à eux, particulièrement menacés. De fait, leurs parents doivent souvent traiter avec les systèmes de l'état civil, en ce compris d'enregistrement des naissances, de leur pays d'origine, mais également du pays d'accueil dans lequel ils/elles ont trouvé refuge. En Egypte, il est par exemple exigé, afin d'enregistrer la naissance d'un.e enfant, que ses deux parents présentent une pièce d'identité en cours de validité⁴¹. Cela n'est pas toujours possible pour des migrant.e.s ou des réfugié.e.s, soit parce qu'ils/elles n'en possèdent pas, soit parce qu'ils/elles n'ont pas eu l'opportunité d'emporter leurs papiers d'identité et qu'il est compliqué, voire impossible, d'entrer en contact avec les autorités de leur pays d'origine. L'Egypte, à l'égard de tous les parents, et le Maroc, seulement pour les parents de confession musulmane, requièrent au surplus un acte de mariage⁴². De plus, dans le cas où les parents sont entré.e.s irrégulièrement sur le territoire du pays d'accueil, ils/elles ne se plient généralement pas à la formalité d'enregistrement, afin de

³⁷ Plus précisément, 96% des naissances étaient enregistrées à Nauru en 2013 et 92% et 98% des naissances étaient enregistrées, respectivement, à Kiribati et Tonga en 2019 ; Voy. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2018&locations=S2&start=2018&view=chart>.

³⁸ K. KUMAR et N. SAIKIA, *op. cit.*, p. 14 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 22.

³⁹ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 12 et 13, n°46.

⁴¹ B. MANBY, « Enregistrer les naissances pour prévenir l'apatridie », *Plein droit*, n°128, 2021, p. 24.

⁴² B. MANBY, *ibidem*, p. 24.

ne pas être repéré.e.s par les autorités dudit pays⁴³. Or, en Egypte, un titre de séjour est réclamé afin d'enregistrer la naissance d'un.e enfant⁴⁴. Les enfants de migrant.e.s et de réfugié.e.s sont, par conséquent, plus à risques de devenir apatrides, car sans certificat de naissance, il est presque impossible de prouver le lieu de sa naissance et l'identité de ses parents, ainsi que leur(s) nationalité(s). Ces critères sont, pourtant, fréquemment utilisés, seuls ou concomitamment, par les Etats afin d'octroyer leur nationalité. Actuellement, les enfants voyant le jour dans le camps pour réfugié.e.s Rohingyas à Cox's Bazar au Bangladesh sont, entre autres, particulièrement concernés par ce danger d'apatridie⁴⁵.

§2. Les difficultés d'accès aux systèmes d'enregistrement des naissances

24. Quatre types d'obstacles, dont la matérialisation est généralement simultanée, sont à l'origine de l'inaccessibilité de la population aux systèmes d'enregistrement des naissances.

25. Tout d'abord, les obstacles géographiques sont liés au lieu de résidence de l'enfant, mais également à la quantité de bureaux d'enregistrement et à l'(in)accessibilité des moyens de transport⁴⁶. S'agissant du lieu de résidence de l'enfant, une distinction est opérée entre les enfants issus de ménages se situant en zone rurale et les enfants issus de ménages se situant en zone urbaine. Les naissances d'enfants vivant en ville ou en périphérie de celle-ci sont globalement plus enregistrées que les naissances d'enfants vivant à la campagne, et ce en moyenne de 30%⁴⁷. Les bureaux d'enregistrement des naissances sont souvent installés dans les villes, ce qui engendre dès lors des coûts financiers indirects, mais aussi des coûts d'opportunité⁴⁸ pour les parents devant s'y rendre depuis des zones rurales éloignées. A l'obstacle que le lieu de résidence de l'enfant peut représenter pour ce qui concerne l'enregistrement de sa naissance, s'ajoutent aussi le nombre de bureaux d'enregistrement existant au sein du pays et l'accès, plus ou moins facile, aux différents moyens de transport, en ce compris leur fréquence. Il n'existe, par exemple, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, qu'un seul bureau d'enregistrement des naissances, alors que ses sept millions d'habitants sont répartis sur un territoire de 46 000 kilomètres carrés, qui ne décompte pas moins de 600 îles⁴⁹. En conséquence, en 2018, seulement 13% des naissances en Papouasie-Nouvelle-Guinée étaient enregistrées⁵⁰.

⁴³ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 16, n°63.

⁴⁴ B. MANBY, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁵ Voy. <https://www.unicef.be/fr/les-priorites-de-lunicef/la-protection/enregistrement-la-naissance>.

⁴⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 14, n°56 et 57 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 23, 26 et 27.

⁴⁷ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁸ Sur les coûts financiers indirects et les coûts d'opportunité, cf. *infra* chapitre 1, section 2, §2, n°27 et 32.

⁴⁹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ Voy. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2018&locations=PG&start=2018&view=chart>.

26. Le lieu dans lequel se tient l'accouchement est également déterminant. En effet, la naissance d'un.e enfant ayant lieu dans un hôpital ou un établissement de santé adapté est plus à même d'être enregistrée⁵¹, car le personnel de santé sensibilise traditionnellement les parents à l'importance du processus d'enregistrement des naissances et prodigue des informations précises quant à la procédure d'enregistrement et d'obtention du certificat de naissance. Ces établissements sont, éventuellement, à l'origine de la déclaration de naissance de l'enfant auprès de l'officier.ère de l'état civil et délivrent aussi des documents attestant la naissance de l'enfant et l'identité de la mère, documents parfois exigés par l'officier.ère de l'état civil afin de procéder à l'enregistrement de la naissance. Ces établissements se situent, cependant, au sein des villes et sont donc plus exploités par les populations urbaines. Il s'agit, à nouveau, d'un facteur explicatif du fait que les naissances d'enfants issus de ménages se situant en zone urbaine font l'objet d'un enregistrement plus important que les naissances d'enfants issus de ménages se situant en zone rurale, dont les mères accouchent la plupart du temps à la maison.

27. Ensuite, il existe des obstacles financiers qui peuvent être directs ou indirects⁵². Les obstacles financiers directs sont, en l'espèce, les prix imposés par certains Etats, tels que l'Ouzbékistan⁵³, afin d'enregistrer et/ou d'obtenir un certificat de naissance. Il s'agit aussi des amendes réclamées, lorsque l'enregistrement de la naissance intervient après la période légale fixée par la loi nationale pour ce faire. En Inde, si la naissance de l'enfant n'est pas enregistrée dans les 21 jours de sa survenance, des frais de retard, ainsi qu'une déclaration écrite sous serment par un notaire, sont exigé(e)s afin de pouvoir recourir à la formalité d'enregistrement⁵⁴. Au Belize, si la naissance de l'enfant n'est pas déclarée dans les 42 jours de sa survenance, les parents peuvent, le cas échéant, être convoqué.e.s dans l'année et être condamné.e.s à payer une somme d'argent⁵⁵. Ces amendes constituent, clairement, des éléments incitant les parents à ne pas procéder à l'enregistrement tardif de la naissance de l'enfant. Les obstacles financiers indirects sont, quant à eux, les montants devant être payés par les parents afin, par exemple, de se déplacer jusqu'à un bureau d'enregistrement des naissances via les transports publics ou afin qu'une personne garde le ou les enfant(s) pendant leur absence.

⁵¹ K. KUMAR et N. SAIKIA, *op. cit.*, p. 13 ; M. PELOWSKI *et. al.*, *op. cit.*, p. 899 ; Inter-American Development Bank (IDB), *Birth registration. The key to social inclusion in Latin America and the Caribbean*, s.l., 2013, p. 31.

⁵² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 15, n°61.

⁵³ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (Com. dr. enf.), *Cinquième rapport périodique soumis par l'Ouzbékistan en application de l'article 44 de la Convention, attendu en 2018*, CRC/C/UZB/5, 23 novembre 2020, p. 15, n°87.

⁵⁴ K. KUMAR et N. SAIKIA, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 12.

28. Les obstacles financiers sont directement liés au constat selon lequel il est moins probable que les naissances d'enfants issus de ménages pauvres soient enregistrées que les naissances d'enfants issus de ménages riches ou possédant, en tout cas, des moyens de subsistance leur permettant de vivre dignement. Les enfants des 20% des ménages les plus pauvres ont, ainsi, un quart de chance en moins de voir leurs naissances être enregistrées, par rapport aux enfants des foyers les plus riches⁵⁶. Pour la grande majorité des pays du Sud et, spécialement, pour les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du sud, il existe donc une réelle connexité entre de bas taux d'enregistrement des naissances et un pourcentage élevé d'enfants faisant partie de la tranche des ménages considérés comme pauvres⁵⁷. Il est, ici, primordial de noter que l'influence de la situation financière du ménage sur la probabilité que la naissance de l'enfant ne soit pas enregistrée se matérialise davantage dans les zones urbaines. En effet, même si un.e enfant réside en zone urbaine et que les obstacles géographiques précités se concrétisent donc moins, voire nullement, cela ne signifie pas nécessairement que sa naissance est assurée de faire l'objet d'un enregistrement. Les ménages pauvres se situant en zone urbaine enregistrent, de fait, nettement moins la naissance de leurs enfants, au regard des ménages riches se situant dans cette même zone, notamment en raison des obstacles financiers susmentionnés⁵⁸.

29. Les obstacles procéduraux⁵⁹ sont, d'une part, associés à la complexité, dans certains Etats, de la procédure d'enregistrement et/ou d'obtention du certificat de naissance. Cette complexité suscite des difficultés de compréhension des procédures et, souvent, la nécessité de plusieurs déplacements aux bureaux d'enregistrement des naissances à des fins procédurales, ce qui représente un coût financier indirect supplémentaire, en particulier pour les ménages vivant à la campagne. D'autre part, l'exigence de multiples documents constitue aussi un obstacle procédural, surtout lorsque ces documents sont relatifs au statut des parents de l'enfant, voire même des grands-parents. Il leur est, en général, demandé de présenter leur propre certificat de naissance, une pièce d'identité en cours de validité ou encore un acte de mariage. Il s'agit d'une contrainte additionnelle, là où les systèmes de l'état civil étaient encore moins fonctionnels il y a une ou deux génération(s) et où la détention de documents officiels, par la population adulte, est donc moins répandue.

⁵⁶ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, op. cit., p. 25.

⁵⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, op. cit., p. 23 et 28.

⁵⁸ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, op. cit., p. 25.

⁵⁹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, op. cit., p. 14 et 15, n°57 et 60.

30. Les obstacles sociaux indiquent, pour leur part, que la position sociale des parents ou de la personne légalement en charge de l'enfant est déterminante quant à la probabilité que la naissance de l'enfant soit enregistrée. Puisque l'ensemble du processus d'enregistrement et, le cas échéant, les campagnes de sensibilisation relatives à son importance, sont réalisé(e)s par écrit et dans la ou les langue(s) majoritairement parlée(s) du pays, les personnes analphabètes ou faisant partie d'une minorité linguistique sont, *de facto*, empêchées de procéder à l'enregistrement de la naissance de leur(s) enfant(s)⁶⁰.

31. En outre, s'il n'existe pas de réelle différence entre les taux d'enregistrement des naissances des filles et des garçons⁶¹, les mères sont, quant à elles, dans certains pays, victimes de discrimination. S'il est rare que des lois nationales interdisent explicitement aux mères d'enregistrer seules la naissance de leur(s) enfant(s), il n'est cependant pas rare que certaines lois imposent la présence du père ou des deux parents pour ce faire⁶². De manière similaire, dans le cas d'une naissance à la maison, ces lois imposent parfois que seul le chef du ménage puisse procéder à la formalité d'enregistrement⁶³. Or, dans des sociétés conservatrices, même une mère célibataire est rarement à la tête de son ménage et se trouve, dans ce cas, sous l'autorité de son propre père ou d'un membre masculin de sa famille. Ces exigences légales constituent clairement des discriminations indirectes, car elles privent les mères de la possibilité d'enregistrer seules la naissance de leur(s) enfant(s). Il se peut aussi que ces discriminations indirectes se matérialisent via les pratiques culturelles de certains pays. En effet, au sein de sociétés patriarcales, les mères ayant donné naissance à un.e enfant hors mariage ou ayant été victimes de viol n'osent habituellement pas accomplir seules la formalité d'enregistrement, de honte, de peur d'être stigmatisées ou même d'être arrêtées⁶⁴.

32. Enfin, il est essentiel de souligner que les quatre obstacles géographiques, financiers, procéduraux et sociaux susmentionnés sont, généralement, mis en balance dans un calcul coûts/bénéfices réalisés par les parents de l'enfant. Dans les régions du monde où les taux d'enregistrement des naissances sont bas, le résultat de ce calcul est donc souvent négatif, en ce qu'il engendre plus de coûts – géographiques, financiers, procéduraux et/ou sociaux – que

⁶⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *ibidem*, p. 16, n°66.

⁶¹ United Nations Children's Fund (UNICEF), *Birth registration for every child...*, *op. cit.*, p. 25 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 24.

⁶² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 17, n°69 ; Ainsi, au Bhoutan, les naissances d'enfants de père inconnu ne peuvent être enregistrées, tandis qu'en Gambie, cette tâche incombe au père de l'enfant, sous peine d'amende, voire d'emprisonnement ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 12.

⁶³ Cela est, notamment, imposé au Laos, au Népal et dans certaines régions du Pakistan ; Plan International, *Mother to child. How discrimination prevents women registering the birth of their child*, s.l., 2012, p. 9.

⁶⁴ Plan International, *ibidem*, p. 10.

de bénéfices immédiats. Autrement dit, « [...] une série de petits désagréments, couplés à un défaut de bénéfice immédiat, aboutissent à la décision délibérée d'un parent de ne pas se donner la peine de formuler une demande d'enregistrement »⁶⁵. Les familles monoparentales font, néanmoins, exception à cette banalisation du processus d'enregistrement⁶⁶. De fait, même si elles disposent souvent de moyens plus restreints que d'autres foyers, elles éprouvent davantage un besoin direct de réaliser ce processus, pour des raisons de protection de l'enfant, ne serait-ce qu'en matière de litiges relatifs à la garde de l'enfant.

§3. Les barrières institutionnelles

33. Les barrières institutionnelles se réfèrent à l'inaction des autorités publiques au regard des systèmes d'enregistrement des naissances. Dans les pays du Sud, les lois nationales qui établissent les systèmes de l'état civil, en ce compris d'enregistrement des naissances, sont fréquemment dépassées, en ce qu'elles ne reflètent plus toujours les conditions économiques, sociales et culturelles de l'Etat concerné⁶⁷. Ainsi, en Zambie, la loi sur l'enregistrement des naissances et des décès date de 1973 et n'a pas été modifiée en 50 ans d'existence⁶⁸. Ce processus d'enregistrement des naissances implique d'importantes démarches administratives et peut donc être assez long, aboutissant à un taux d'enregistrement des naissances, en 2018, de seulement 14%⁶⁹. De plus, à défaut de demandes effectives de la part de la population, les autorités publiques n'affectent souvent pas assez de moyens financiers, matériels et humains au développement et à la gestion des systèmes d'enregistrement des naissances⁷⁰. Par conséquent, le sous-financement de ces systèmes occasionne un manque d'équipements, tels que des registres, des formulaires et des stylos, mais aussi un manque de personnel ou, en tout cas, de personnes formées et compétentes.

§4. Les situations d'urgence

34. Les situations d'urgence⁷¹, telles que les conflits armés ou les catastrophes naturelles, constituent la dernière cause du non-enregistrement des naissances. Ces situations perturbent les systèmes d'enregistrement des naissances en place et renforcent, le cas échéant, d'autres entraves déjà présentes. En outre, elles peuvent également être à l'origine de la destruction des registres de l'état civil, ce qui est très problématique, surtout lorsque l'Etat

⁶⁵ Traduction libre de M. PELOWSKI *et. al.*, *op. cit.*, p. 898.

⁶⁶ M. PELOWSKI *et. al.*, *ibidem*, p. 898 et 899.

⁶⁷ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 12, n°45.

⁶⁸ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant...*, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁹ Voy. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2018&locations=ZM&start=2000&view=chart>.

⁷⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 13, n°48, 52 et 53.

⁷¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *ibidem*, p. 17, n°71 et 72.

concerné ne dispose pas de registres numériques. Les situations d'urgence impactent, dès lors, l'enregistrement des naissances futures, mais aussi, le cas échéant, des naissances passées. Actuellement, les enfants vivant au sein de groupes armés en Syrie ou en Irak risquent, tout particulièrement, de ne jamais voir leurs naissances être enregistrées⁷².

Chapitre 2 : Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance

35. Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance est consacré par les articles 24, §2 du PIDCP⁷³ et 7, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant⁷⁴ (ci-après : « CDE »). Outre le fait d'être garanti par des instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme, largement ratifiés par les Etats, ce droit est également consacré par des instruments plus spécifiques, tels que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁷⁵ et la Convention relative aux droits des personnes handicapées⁷⁶. Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance constitue donc, sans aucun doute, un droit fondamental. Qu'en est-il de son contenu, de sa portée et de ses exigences (section 1) et quelles sont les conséquences de son non-respect sur d'autres droits fondamentaux (section 2) ?

Section 1 : Contenu, portée et exigences du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance

36. Il est important de situer le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance dans un cadre global, notamment exposé par l'article 24, §1^{er} du PIDCP⁷⁷. Il s'agit, en pratique, du droit de l'enfant à des mesures spécifiques de protection (§1) et de l'exigence de non-discrimination (§2). L'exigence d'immédiateté (§3) et la marge d'appréciation des Etats quant à la réalisation de ce droit (§4) seront aussi analysées, tout comme la question relative à l'existence d'un droit (implicite) à un certificat de naissance (§5).

⁷² Voy. <https://www.unicef.be/fr/les-priorites-de-lunicef/la-protection/enregistrement-la-naissance>.

⁷³ Art. 24, §2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Il s'agit de la première consécration du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance par le droit international des droits de l'homme ; J. H. ELMOLLA, "Birth registration in crisis : Exploring a rights-based approach to birth registration through the experience of Syrian refugees", *International Journal of Refugee Law*, 2019, p. 543.

⁷⁴ Art. 7, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989.

⁷⁵ Voy. art. 29 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée à New York le 18 décembre 1990.

⁷⁶ Voy. art. 18, §2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006.

⁷⁷ Art. 24, §1^{er} du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

§1. Le droit de l'enfant à des mesures spécifiques de protection

37. Le 7 avril 1989, le Comité des droits de l'homme rendait une observation générale à propos de l'article 24 du PIDCP⁷⁸. Celle-ci explicite, entre autres, le droit de l'enfant à des mesures spécifiques de protection⁷⁹. A cet égard, l'article 2, §1^{er} du PIDCP⁸⁰ impose déjà aux Etats parties de respecter l'ensemble des droits consacrés par le Pacte, mais également de prendre des mesures afin que tous les individus sous leur juridiction, en ce compris les enfants, jouissent effectivement de ces droits. L'article 24, §1^{er} du PIDCP indique, quant à lui, que chaque enfant a droit à des mesures spéciales de protection, ces dernières étant impératives au regard de sa condition de mineur.e⁸¹. En d'autres termes, « [...] l'article 24 complète les droits civils offerts aux enfants par les autres garanties du PIDCP en exigeant plus explicitement des mesures positives de protection »⁸². Elles sont tantôt précisées par le Pacte lui-même⁸³, tantôt laissées à la libre appréciation des Etats parties en fonction des besoins particuliers, y compris économiques, sociaux et culturels⁸⁴, des enfants relevant de leur juridiction.

38. S'agissant de la condition de mineur.e, justifiant le droit de l'enfant à des mesures spéciales de protection, l'article 24, §1^{er} du PIDCP ne détermine pas un âge minimal de la majorité⁸⁵. Les Etats parties sont, dès lors, libres de fixer ce passage à l'âge adulte, compte tenu de leur propre situation socio-culturelle. Néanmoins, le Comité des droits de l'homme rappelle que ce choix ne peut être déraisonnable et que, dans tous les cas, les Etats parties ne peuvent échapper, par ce biais, à leurs obligations à l'égard des personnes de moins de 18 ans consacrées par le Pacte⁸⁶.

39. Il est également essentiel de souligner que, conformément à l'article 24, §1^{er} du PIDCP, la protection de l'enfant incombe, en premier lieu, à sa famille. Cette dernière doit, en

⁷⁸ United Nations Human Rights Committee (C.C.P.R.), *General comment n°17: Article 24 (rights of the child)*, 7 avril 1989.

⁷⁹ C.C.P.R., *ibidem*, n°1 à 4.

⁸⁰ Art. 2, §1^{er} du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁸¹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Com. D.H.), *Communication n°400/1990*, CCPR/C/53/D/400/1990, 27 avril 1995, p. 7, n°10.5 ; Le Comité des droits de l'homme conclut, en l'espèce, à la violation de l'article 24, §1^{er} du PIDCP ; Com. D.H., CCPR/C/53/D/400/1990, *ibidem*, p. 8, n°11.1.

⁸² Traduction libre de S. JOSEPH et M. CASTAN, *The International Covenant on civil and political rights. Cases, materials and commentary*, 3^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 703, n°21.08.

⁸³ Voy. art. 6, §5 et art. 10, §2, b) et §3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁸⁴ C.C.P.R., *op. cit.*, n°3 ; Il existe, par conséquent, une indissociabilité des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, en ce sens que les uns permettent l'exercice effectif des autres et *vice versa* ; S. JOSEPH et M. CASTAN, *op. cit.*, p. 706, n°21.17.

⁸⁵ L'article 1^{er} de la CDE fixe, quant à lui, en tout état de cause, l'âge de la majorité à 18 ans, sauf si la législation nationale d'un Etat partie à la Convention arrête l'âge de la majorité plus tôt ; Art. 1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁸⁶ C.C.P.R., *op. cit.*, n°4.

pratique, assurer à l'enfant un environnement propice à son développement personnel, lui permettant de jouir de tous les droits consacrés par le Pacte⁸⁷. Dans cette optique, la société et l'Etat ont pour obligation d'assister la famille, notamment en mettant en place des structures d'accueil pour enfants et d'autres services analogues⁸⁸. A l'inverse, si la famille faillit à ses obligations, la société et l'Etat doivent alors intervenir afin de protéger l'enfant de toutes formes de négligence, de maltraitance ou d'abus via, par exemple, des mesures de restriction de l'autorité parentale ou encore de séparation. Dans une observation générale⁸⁹, le Comité des droits de l'enfant indique que le fait pour les personnes responsables de l'enfant de ne pas procéder à l'enregistrement de sa naissance, lorsqu'elles « [...] ont les moyens et les connaissances nécessaires et ont accès à ces services pour ce faire »⁹⁰, constitue une forme de négligence.

40. Selon le Comité des droits de l'homme, l'article 24, §2 du PIDCP consacrant le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance « [...] doit être interprété comme étroitement lié à la disposition concernant le droit à des mesures spéciales de protection [...] »⁹¹. Par conséquent, les Etats parties ont pour obligation positive de veiller à ce que les naissances de tous les enfants relevant de leur juridiction soient immédiatement enregistrées, ce qui ne peut se concrétiser que par l'établissement de systèmes d'enregistrement des naissances systématiques et effectifs. A cet égard, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, dans une décision à propos d'une communication introduite contre le gouvernement kenyan, précise « [...] que l'obligation pour l'Etat partie découlant de la Charte africaine des enfants⁹² de s'assurer que tous les enfants soient enregistrés immédiatement après la naissance ne se limite pas à l'adoption de lois (et de politiques), mais s'étend aussi au traitement de toutes les restrictions et tous les obstacles s'opposant à l'enregistrement des naissances »⁹³. Autrement dit, il revient non seulement à l'Etat d'instituer un cadre législatif, mais aussi d'assurer un accès aisé et un fonctionnement efficace des systèmes d'enregistrement des naissances.

⁸⁷ C.C.P.R., *ibidem*, n°6.

⁸⁸ S. JOSEPH et M. CASTAN, *op. cit.*, p. 710, n°21.27.

⁸⁹ Com. dr. enf., *Observation générale n°13 (2011). Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, CRC/C/GC/13, 18 avril 2011.

⁹⁰ Com. dr. enf., CRC/C/GC/13, *ibidem*, p. 9, n°20.

⁹¹ Traduction libre de C.C.P.R., *op. cit.*, n°7.

⁹² Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance est consacré par l'article 6, §2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant : Art. 6, §2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée à Addis-Abeba le 1^{er} juillet 1990.

⁹³ African Committee of experts on the rights and welfare of the child (ACERWC), *Decision on the communication submitted by the Institute for human rights and development in Africa and the Open Society Justice Initiative (on behalf of children of Nubian descent in Kenya) against the government of Kenya*, n°002/Com/002/2009, 22 mars 2011, p. 8, n°40 : Pour la traduction, voy. <http://caselaw.ihrrda.org/fr/doc/002.09/view/fr/#2084104>.

§2. L'exigence de non-discrimination

41. L'article 24, §1^{er} du PIDCP contient une clause de non-discrimination qu'il convient de distinguer de celles contenues aux articles 2, §1^{er} et 26 dudit Pacte⁹⁴. L'article 2, §1^{er} du Pacte comporte une clause de non-discrimination pour divers motifs qui ne peut être invoquée que dans le cadre de l'exercice de droit(s) consacré(s) par le Pacte. A l'inverse, l'article 26 du Pacte comprend une clause de non-discrimination, dont le champ d'application est général, en ce sens qu'elle peut être invoquée indépendamment de tout droit consacré par le Pacte⁹⁵. Il s'agit d'une « [...] garantie autonome de non-discrimination à l'égard de tous les droits »⁹⁶. Quant à l'article 24, §1^{er} du Pacte, il contient une clause de non-discrimination qui n'est applicable que dans le cadre de l'exercice de certains droits déterminés, énoncés par ladite disposition⁹⁷. En effet, « [...] la clause de non-discrimination contenue au sein de l'article 24 se rapporte spécifiquement aux mesures de protection auxquelles il est fait référence dans cette disposition »⁹⁸.

42. Puisque le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance doit être étroitement interprété en lien avec le droit de l'enfant à des mesures spéciales de protection, qui ne peuvent au surplus être réalisées de façon discriminatoire, le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance ne peut de la même manière l'être. Ce principe ressort également de la combinaison des articles 2, §1^{er} et 7, §1^{er} de la CDE⁹⁹. Dès lors, toutes les législations nationales astreignant, entre autres, l'enregistrement de la naissance de l'enfant à la présentation de l'acte de mariage de ses parents sont discriminatoires, car elles opèrent une distinction non justifiée en fonction que l'enfant soit légitime ou né.e hors mariage¹⁰⁰. Il est aussi utile de rappeler que l'exigence de non-discrimination doit autant être respectée par la loi que par les autorités publiques, lorsqu'elles appliquent concrètement celle-ci¹⁰¹.

§3. L'exigence d'immédiateté

43. Les adverbes « immédiatement » et « aussitôt », des articles 24, §2 du PIDCP et 7, §1^{er} de la CDE, exposent l'exigence d'immédiateté. Cependant, ni ces instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme, ni les comités ayant pour fonction de surveiller le respect et la correcte mise en œuvre de ces instruments par leurs Etats

⁹⁴ Art. 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁹⁵ Com. D.H., *Observation générale n°18 : Non-discrimination*, 1989, n°12.

⁹⁶ S. JOSEPH et M. CASTAN, *op. cit.*, p. 768, n°23.17.

⁹⁷ S. JOSEPH et M. CASTAN, *ibidem*, p. 760, n°23.01.

⁹⁸ Traduction libre de C.C.P.R., *op. cit.*, n°5.

⁹⁹ Art. 2, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁰⁰ J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 545.

¹⁰¹ J. H. ELMOLLA, *ibidem*, p. 545.

membres, n'ont émis de précisions quant au contenu de cette exigence. En pratique, les périodes légales d'enregistrement des naissances, variant d'un Etat à l'autre, s'étendent généralement de deux mois à deux ans¹⁰². Les comités n'ont, à ce jour, exprimé aucune objection face à une période légale d'enregistrement s'inscrivant dans cet intervalle. Les Etats ont, néanmoins, tendance à fixer des périodes ne dépassant pas les 60 ou 90 jours.

44. En tout état de cause, l'exigence d'immédiateté implique que l'enregistrement de la naissance, même tardif, doit toujours prévaloir, quand bien même la période légale pour ce faire serait échue¹⁰³. Ce principe suppose aussi que l'exigence d'immédiateté doit impérativement être interprétée en faveur de l'enfant et de ses besoins¹⁰⁴.

§4. La marge d'appréciation des Etats quant à la réalisation du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance

45. Aucune disposition consacrant le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance n'explicite la manière suivant laquelle les Etats doivent s'acquitter de leur obligation positive d'enregistrement immédiat de la naissance de tous les enfants relevant de leur juridiction. Les Etats détiennent, par conséquent, une marge d'appréciation considérable quant à la réalisation de cette obligation positive, ce qui leur permet dès lors d'établir des systèmes d'enregistrement des naissances adaptés aux particularités et spécificités de leur population.

46. Toutefois, le Comité des droits de l'enfant a évoqué, à maintes reprises, la nécessité de systèmes d'enregistrement des naissances bien gérés, accessibles à tous, gratuits et tenant compte des circonstances propres à chaque famille, notamment afin de faciliter l'enregistrement des naissances d'enfants issus de groupes vulnérables¹⁰⁵. De plus, selon ce même Comité, cette obligation positive requiert l'adoption, par les Etats, de mesures législatives, administratives ou d'une quelconque autre nature, de façon à assurer à tous les individus sous leur juridiction la jouissance effective du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance¹⁰⁶. Il est intéressant de remarquer, qu'au cours de cette décennie, le Comité des droits de l'enfant ne se cantonne plus exclusivement à contrôler, à l'aune de la CDE, les mesures déjà prescrites par les Etats¹⁰⁷.

¹⁰² J. H. ELMOLLA, *ibidem*, p. 545.

¹⁰³ United Nations Committee on the rights of the child (C.R.C.), *General comment n°7 (2005). Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 septembre 2006, p. 12, n°25.

¹⁰⁴ J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 545.

¹⁰⁵ C.R.C., CRC/C/GC/7/Rev.1, *op. cit.*, p. 12, n°25.

¹⁰⁶ Voy., notamment, Com. dr. enf., *Observations finales concernant le rapport du Mozambique valant troisième et quatrième rapports périodiques*, CRC/C/MOZ/CO/3-4, 27 novembre 2019, p. 6, n°21, a); Com. dr. enf., *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la République arabe syrienne*, CRC/C/SYR/CO/5, 6 mars 2019, p. 6, n°24, b); Com. dr. enf., *Observations finales : République islamique d'Iran*, CRC/C/15/Add.254, 31 mars 2005, p. 7, n°38.

¹⁰⁷ J. STEIN, "The prevention of child statelessness at birth: The UNCRC Committee's role and potential", *International Journal of Children's Rights*, 2016, p. 616.

De fait, le Comité n'hésite plus aujourd'hui à indiquer aux Etats comment accomplir concrètement leur obligation positive, compte tenu de leur situation économique, sociale et culturelle¹⁰⁸.

§5. Le droit (implicite) à un certificat de naissance ?

47. Le droit à un certificat de naissance n'est pas expressément énoncé par les articles consacrant le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance. Cependant, il est raisonnable d'interpréter ces dispositions comme comprenant, implicitement, le droit à un certificat de naissance, en particulier au vu de la fonction qu'occupe le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance. Celui-ci est souvent qualifié, par la doctrine anglophone, comme un « gateway right »¹⁰⁹, à savoir un droit d'accès ou d'entrée à la jouissance effective d'autres droits fondamentaux. Comme déjà précisé ci-avant¹¹⁰, la formalité d'enregistrement est essentielle d'un point de vue statistique pour les Etats, mais c'est le certificat de naissance qui est fondamental pour les enfants et, de manière générale, pour les individus tout au long de leur existence. En effet, sans ce document attestant l'enregistrement de la naissance de l'enfant et son identité légale, l'accès à toute une série de services, tels ceux d'éducation, de santé ou encore de justice, peut être refusé. En d'autres termes, « c'est le certificat de naissance qui apporte de la substance au droit à l'enregistrement de la naissance »¹¹¹. Par conséquent, ce dernier doit nécessairement être interprété comme comportant, implicitement, un droit à ce document.

48. Par ailleurs, même s'ils n'ont jamais constaté explicitement l'existence du droit à un certificat de naissance, les Comités des droits de l'homme et des droits de l'enfant, dans le cadre de leurs diverses missions, reconnaissent le rôle primordial du certificat de naissance dans l'accomplissement du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance. Dans son observation générale à propos de l'article 24 du PIDCP, le Comité des droits de l'homme ne fait pas référence au certificat de naissance, mais énonce l'objectif de l'obligation positive d'enregistrement immédiat de la naissance, à savoir la protection des enfants par les Etats membres contre toutes formes de traitement inconciliables avec la jouissance concrète des

¹⁰⁸ Voy., notamment, Com. dr. enf., *Observations finales concernant le rapport initial de l'Etat de Palestine*, CRC/C/PSE/CO/1, 6 mars 2020, p. 6, n°29 ; Com. dr. enf., *Observations finales concernant le rapport du Malawi valant troisième à cinquième rapports périodiques*, CRC/C/MWI/CO/3-5, 6 mars 2017, p. 5 et 6, n°18 ; Com. dr. enf., *Observations finales : Togo*, CRC/C/TGO/CO/3-4, 8 mars 2012, p. 9, n°40.

¹⁰⁹ Voy. J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 547 ; P. GERBER, A. GARGETT et M. CASTAN, "Does the right to birth registration include a right to birth certificate?", *N.Q.H.R.*, 2011.

¹¹⁰ Cf. *supra* chapitre 1, section 1, §3, n°14 et 15.

¹¹¹ P. GERBER, A. GARGETT et M. CASTAN, *op. cit.*, p. 435.

droits contenus au sein du PIDCP¹¹². Dans cette optique, le certificat de naissance est absolument capital, puisque sa présentation conditionne fréquemment l'accès à de multiples services et donc l'exercice effectif de nombreux droits fondamentaux¹¹³. Autrement dit, étant donné que le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance présente dès l'origine des implications tout à fait tangibles, il doit être implémenté de façon pratique, c'est-à-dire par le biais de la délivrance d'un certificat de naissance, permettant ainsi de réaliser l'objectif susmentionné. Le Comité des droits de l'enfant, dans son observation générale concernant les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs, déclare qu'il est impératif que chaque enfant soit en mesure de produire la preuve de sa date de naissance et donc de son âge, afin de le prémunir contre tous types d'abus et d'injustices, notamment en matière de justice pénale¹¹⁴. Le Comité conclut, dès lors, « [qu'un] extrait d'acte de naissance doit être délivré gratuitement à tout enfant qui en a besoin pour prouver son âge »¹¹⁵. Il confirme le rôle décisif du certificat de naissance dans la réalisation, non seulement du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, mais aussi d'autres droits fondamentaux, comme ici dans le cadre de la protection de l'enfant. Enfin, à l'occasion d'une communication individuelle, le Comité des droits de l'homme a déduit de la délivrance tardive, par les autorités publiques argentines, d'un certificat de naissance et de papiers d'identité, une violation de l'article 24, §2 du PIDCP¹¹⁶.

49. Il ressort de l'ensemble de ces considérations qu'il est nécessaire et fondé d'inférer du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance un droit implicite à un certificat de naissance. Toutefois, il serait utile que les Comités des droits de l'homme et des droits de l'enfant élaborent une observation générale détaillée du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, de façon à clarifier, entre autres, l'existence du droit implicite à un certificat de naissance¹¹⁷.

¹¹² C.C.P.R., *op. cit.*, n°8.

¹¹³ Sur les conséquences et impacts que le non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, impliquant potentiellement le non-respect du droit implicite à un certificat de naissance, entraîne en termes de jouissance concrète et effective par l'enfant d'autres droits fondamentaux, *cf. infra* chapitre 2, section 2.

¹¹⁴ Com. dr. enf., *Observation générale n°10 (2007). Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, CRC/C/GC/10, 25 avril 2007, p. 13, n°39 ; Dans cette optique, le certificat de naissance, attestant l'âge de l'enfant, permet par exemple d'éviter l'ouverture de poursuites pénales à l'encontre de l'enfant, de la même manière qu'un.e adulte.

¹¹⁵ Com. dr. enf., CRC/C/GC/10, *ibidem*, p. 13, n°39.

¹¹⁶ Com. D.H., CCPR/C/53/D/400/1990, *op. cit.*, p. 7, n°10.5.

¹¹⁷ Voy., sur ce point, P. GERBER, A. GARGETT et M. CASTAN, *op. cit.*, p. 458.

Section 2 : Conséquences et impacts du non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance sur d'autres droits fondamentaux

50. Pris isolément, le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance constitue certes un droit fondamental, mais il peut aussi se concevoir comme un « gateway right », c'est-à-dire un droit conférant de l'effectivité à de nombreux autres droits fondamentaux, que ceux-ci soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. En 1989, en exposant l'objectif de l'obligation positive d'enregistrement immédiat de la naissance, le Comité des droits de l'homme souligne déjà ce lien entre le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance et la jouissance des autres droits consacrés par le PIDCP¹¹⁸. Depuis lors, ce lien ne cesse d'être évoqué, notamment par l'UNICEF, rappelant que « l'enregistrement de la naissance [...] constitue le fondement de la sauvegarde de multiples droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de l'enfant [et assure] l'accès à des services de base, tels que la santé, la sécurité sociale et l'éducation »¹¹⁹. Afin d'appréhender le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance comme un droit d'accès ou d'entrée à la jouissance concrète d'autres droits fondamentaux, il est intéressant d'examiner les conséquences et impacts de son non-respect sur le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité (§1), le droit à l'éducation (§2) et le droit à la santé (§3).

§1. Le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité

51. Le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité est consacré par les mêmes dispositions que le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, à savoir les articles 24, §3 du PIDCP¹²⁰ et 7, §1^{er} de la CDE. D'une manière plus générale, l'article 15, §1^{er} de la DUDH énonce que « tout individu a droit à une nationalité »¹²¹.

52. Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance confère, concrètement, de l'effectivité au droit de l'enfant d'acquérir une nationalité par le biais du certificat de naissance. En effet, celui-ci contient certaines informations déterminantes à l'acquisition par un.e enfant d'une nationalité, comme le lieu de sa naissance et l'identité de ses parents, y compris parfois la mention de leur(s) nationalité(s)¹²². Même si les conditions d'octroi d'une nationalité sont

¹¹⁸ « L'objectif principal de l'obligation d'enregistrer les enfants après la naissance est de réduire le danger d'enlèvement, de vente ou de trafic d'enfants, ou d'autres types de traitements incompatibles avec la jouissance des droits consacrés par le Pacte » ; Traduction libre de C.C.P.R., *op. cit.*, n°7.

¹¹⁹ Traduction libre de Plan International, *Birth registration and children's rights. A complex story*, s.l., 2014, p. 6.

¹²⁰ Art. 24, §3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹²¹ Art. 15, §1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

¹²² J. TODRES, "Birth registration: An essential first step toward ensuring the rights of all children", *Human Rights Brief*, 2003, p. 33.

laissées à l'appréciation souveraine de chaque Etat, et qu'elles peuvent donc varier d'un Etat à l'autre, ces conditions reposent fréquemment sur les notions de *jus soli* et/ou de *jus sanguinis*, requérant respectivement la preuve du lieu de la naissance ou de la nationalité des parents de l'enfant¹²³. La délivrance d'un certificat de naissance ne signifie donc pas que l'Etat attribue sa nationalité à l'enfant en question, mais la détention de ce document assure tout de même à l'enfant une forte probabilité d'éviter l'apatridie¹²⁴.

53. Il est essentiel de distinguer les dispositions garantissant le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité de l'article 15, §1^{er} de la DUDH consacrant le droit à une nationalité. En pratique, le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité n'inclut pas un droit à une nationalité spécifique et n'indique pas, non plus, à quelle(s) nationalité(s) l'enfant peut prétendre¹²⁵. En d'autres termes, ce droit n'implique pas une obligation positive de *jus soli* dans le chef des Etats, à savoir que ces derniers ne sont pas dans l'obligation d'accorder leur nationalité à tout enfant qui viendrait à naître sur leur territoire¹²⁶. Une telle formulation permet, en fait, que ces dispositions soient applicables dans tous les systèmes juridiques, puisque les conditions d'attribution de la nationalité relèvent de la seule appréciation souveraine des Etats¹²⁷. Néanmoins, les Etats ne bénéficient pas pour autant d'une totale liberté quant à l'implémentation de ce droit, dont l'objectif premier est d'éviter que l'enfant ne soit moins protégé.e en raison de son apatridie¹²⁸. Dans cette perspective, le Comité des droits de l'homme requiert, dès lors, que « les Etats [adoptent] toutes les mesures appropriées, tant en interne qu'en coopération avec d'autres Etats, pour assurer que chaque enfant détienne une nationalité à sa naissance »¹²⁹. Une de ces mesures consiste certainement en l'établissement de systèmes effectifs et systématiques d'enregistrement des naissances et de délivrance de certificats y relatifs, car ceux-ci facilitent grandement l'acquisition d'une nationalité par l'enfant. Le certificat de naissance permet également de démontrer, le cas échéant, que l'enfant ne peut prétendre à aucune nationalité et lui procure, ainsi, la possibilité d'obtenir le statut d'apatride, auquel sont attachés des garanties de protection¹³⁰.

¹²³ K. A. HORNE, "Navigating nationality: The rights to birth registration and nationality in refugee magnet States", *Col. J. Trans. L.*, 2014, p. 121 et 122.

¹²⁴ J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 551.

¹²⁵ J. STEIN, *op. cit.*, p. 604.

¹²⁶ C.C.P.R., *op. cit.*, n°8.

¹²⁷ M. NOWAK, *U.N. Covenant on civil and political rights. CCPR commentary*, 2^e éd., Kehl, N.P. Engel, 2005, p. 561, n°34.

¹²⁸ C.C.P.R., *op. cit.*, n°8.

¹²⁹ Traduction libre de C.C.P.R., *op. cit.*, n°8.

¹³⁰ J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 551.

54. L'article 7, §2 de la CDE¹³¹ fait expressément référence à l'apatridie et à l'absolue nécessité de l'éviter que ce soit via les législations nationales ou des obligations découlant d'instruments internationaux¹³². A cet égard, il est intéressant d'évoquer la notion du *jus soli* subsidiaire¹³³, résultant de la combinaison des articles 2, §1^{er} et 24, §3 du PIDCP ou, similairement, des articles 2, §1^{er} et 7 de la CDE. Etant donné que les Etats parties à ces instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme doivent garantir à tous les individus relevant de leur juridiction, en ce compris les enfants, les droits consacrés par lesdits instruments, chaque enfant qui viendrait à naître ou qui serait trouvé.e sur le territoire d'un de ces Etats est titulaire du droit d'acquérir la nationalité de l'Etat en question, si sans cette nationalité, cet.te enfant était apatride. Ce droit n'existe donc que subsidiairement, puisqu'il n'intervient que dans le cas où l'enfant ne peut prétendre à aucune autre nationalité que celle du lieu de sa naissance¹³⁴. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, en son article 6, §4¹³⁵, et le Comité africain d'experts en charge de la surveillance du respect et de la correcte mise en œuvre de ce texte par ses Etats membres reconnaissent et affirment, quant à eux, explicitement ce principe¹³⁶.

§2. Le droit à l'éducation

55. Le droit à l'éducation est garanti par les articles 13, §1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹³⁷ (ci-après : « PIDESC ») et 28, §1^{er} de la CDE¹³⁸.

56. Le non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance impacte négativement l'exercice, par l'enfant, de son droit à l'éducation. De fait, puisque le certificat de naissance constitue fréquemment un critère d'admissibilité à de nombreux services éducatifs, les enfants ne détenant pas ce document sont privé.e.s en tout ou en partie de la jouissance concrète de leur droit à l'éducation¹³⁹. Ainsi, il se peut que le certificat de naissance

¹³¹ Art. 7, §2 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹³² Voy., en ce sens, Art. 1^{er}, §1^{er} de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée à New York le 30 août 1961. Cette disposition consacre une obligation de *jus soli* subsidiaire, à savoir qu'un Etat partie à la Convention doit octroyer sa nationalité à tout individu qui viendrait à naître sur son territoire et qui, à défaut, serait apatride ; Voy., aussi, J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 549.

¹³³ Cette notion, plus connue en anglais comme le « subsidiary *jus soli* », est exposée dans M. NOWAK, *op. cit.*, p. 561 et 562, n°35 et 36.

¹³⁴ J. E. DOEK, "The CRC and the right to acquire and to preserve a nationality", *Refugee Survey Quarterly*, 2006, p. 28 ; M. NOWAK, *ibidem*, p. 561, n°35.

¹³⁵ Art. 6, §4 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

¹³⁶ Voy., pour ce qui concerne le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, ACERWC, *op. cit.*, p. 11, n°50.

¹³⁷ Art. 13, §1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 16 décembre 1966.

¹³⁸ Art. 28, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹³⁹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 7, n°19 ; J. TODRES, *op. cit.*, p. 33 et 34.

soit exigé afin de procéder à l'inscription de l'enfant au sein d'un établissement scolaire ou afin de l'inscrire aux épreuves certificatives, leur réussite conditionnant la délivrance du diplôme y relatif. Le certificat de naissance peut aussi être requis afin d'obtenir une bourse scolaire ou des livres et uniformes gratuitement. Il existe donc une corrélation manifeste entre le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance et le droit à l'éducation. Les enfants, dont la naissance est enregistrée, sont plus à même de suivre un parcours scolaire de 37% en Inde et de 50% au Kenya¹⁴⁰. Ces enfants sont, de surcroît, moins susceptibles d'abandonner l'école de 71% en Inde et de 66% en Sierra Leone¹⁴¹. Cependant, il est important de préciser que d'autres facteurs sont à l'origine des atteintes au droit à l'éducation, comme la situation financière, géographique ou sociale de l'enfant, ainsi que le soutien parental dont il/elle bénéficie envers son cursus scolaire¹⁴². Ces facteurs sont, pour la plupart, communs aux causes du non-enregistrement des naissances¹⁴³.

57. Les deux dispositions susmentionnées comportent une obligation positive des Etats parties de rendre l'enseignement primaire obligatoire pour tous¹⁴⁴. Le PIDESC et la CDE contiennent également une clause de non-discrimination, sur base notamment de la naissance, dans le cadre de l'exercice des droits qu'ils consacrent¹⁴⁵. Par conséquent, le refus d'inscription d'un.e enfant au sein d'un établissement d'enseignement primaire, à défaut de certificat de naissance, est contraire au droit de l'enfant à l'éducation. Une conclusion identique peut être formulée s'agissant du refus d'inscription de l'enfant, pour le même motif, aux épreuves certificatives de l'enseignement primaire donnant droit, en cas de réussite, au titre scolaire y afférent¹⁴⁶.

58. Il est intéressant de mentionner que certains Etats, tels que le Kenya, subordonnent l'inscription de l'enfant au sein d'un établissement scolaire et/ou aux épreuves certificatives à la présentation d'un certificat de naissance, au motif que cette pratique encourage l'enregistrement des naissances, crée de la demande et induit, dès lors, une augmentation du

¹⁴⁰ Plan International, *Birth registration...*, *op. cit.*, p. 51 et 52.

¹⁴¹ Plan International, *Birth registration...*, *ibidem*, p. 51 et 52.

¹⁴² Plan International, *Birth registration...*, *ibidem*, p. 53.

¹⁴³ Cf. *supra* chapitre 1, section 2.

¹⁴⁴ Voy. Art. 13, §2, a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Art. 28, §1^{er}, a) de la Convention relative aux droits de l'enfant ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Com. D.E.S.C.), *Observation générale n°11 (1999). Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, E/C.12/1999/4, 10 mai 1999, p. 2, n°6.

¹⁴⁵ Voy. Art. 2, §2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Art. 2, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁴⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 7, n°20.

taux d'enregistrement¹⁴⁷. Les établissements scolaires, généralement de l'enseignement primaire, sont donc envisagés par les autorités publiques comme des ressources afin d'atteindre les enfants, dont la naissance n'est pas (encore) enregistrée. Même si le taux d'enregistrement des naissances augmente, au Kenya, depuis la mise en œuvre de cette politique par le ministère de l'éducation en 2010¹⁴⁸, cet accroissement n'est pas non plus significatif, en ce que le taux d'enregistrement n'est passé que de 60% à 67% entre 2009 et 2014¹⁴⁹. En outre, cette exigence risque d'autant plus de renforcer l'exclusion des cursus scolaires d'enfants issus de groupes vulnérables, que ce soit en raison de leur situation financière, géographique ou socio-culturelle. Cette pratique n'incite également à faire enregistrer la naissance de l'enfant qu'au stade de son admission dans le système scolaire ou aux épreuves certificatives, et non au stade de sa naissance, ce qui signifie au surplus qu'un.e enfant non scolarisé.e n'est pas visé.e par cette politique et risque, en conséquence, de ne jamais voir sa naissance être enregistrée¹⁵⁰.

§3. Le droit à la santé

59. Le droit à la santé est garanti par les articles 12, §1^{er} du PIDESC¹⁵¹ et 24, §1^{er} de la CDE¹⁵². Ces dispositions imposent respectivement aux Etats parties d'édicter des mesures contribuant au développement sain de l'enfant¹⁵³ et assurant l'accès de tout enfant aux services de soins de santé.

60. Tout comme pour le droit à l'éducation, il existe une corrélation négative entre le non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance et l'exercice, par l'enfant, de son droit à la santé. Cette corrélation négative s'explique, à nouveau, par le rôle central du certificat de naissance dans le cadre des campagnes de vaccination ou des programmes de soins de santé en général. A défaut de certificat de naissance, un.e enfant peut se voir refuser l'accès à ces services ou ne pas y avoir accès en tout ou en partie gratuitement, car pour ce faire, il est nécessaire de produire une carte assurance maladie, son obtention étant subordonnée à la présentation d'un certificat de naissance. Ainsi, au Vietnam, les soins de santé sont prodigués gratuitement aux enfants de moins de six ans et le sont à moindre coût pour les personnes vulnérables, uniquement sur présentation d'une carte assurance maladie¹⁵⁴. De plus, le

¹⁴⁷ Plan International, *Birth registration...*, op. cit., p. 45 et 46.

¹⁴⁸ M. PELOWSKI *et. al.*, op. cit., p. 882.

¹⁴⁹ Voy.

https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2014&locations=KE&name_desc=false&start=2003&view=chart&year=2014.

¹⁵⁰ Plan International, *Birth registration...*, op. cit., p. 47.

¹⁵¹ Art. 12, §1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁵² Art. 24, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁵³ Voy. Art. 12, §2, a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁵⁴ Plan International, *Birth registration...*, op. cit., p. 54.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme confirme l'existence d'une corrélation positive entre les enfants dont la naissance est enregistrée et « [...] ceux qui ont reçu tous les vaccins, à qui des suppléments en vitamine A ont été administrés et/ou qui sont soignés lorsqu'ils tombent malades »¹⁵⁵.

61. Deux facteurs explicatifs¹⁵⁶ peuvent, ici, être mis en avant. D'une part, lors de l'enregistrement de la naissance de l'enfant, les parents ou la personne légalement en charge de l'enfant sont amené.e.s à entrer en contact avec les autorités publiques, lesquelles peuvent à cette occasion fournir des informations à propos de l'importance de certains soins de santé pour l'enfant et, particulièrement, de la vaccination. D'autre part, les enfants nés au sein d'hôpitaux, de cliniques ou d'autres établissements de santé sont plus à même de voir leur naissance être enregistrée et de bénéficier de soins de santé adaptés¹⁵⁷. Les professionnel.le.s de la santé disposent, par conséquent, d'un rôle crucial quant à la sensibilisation à l'importance du processus d'enregistrement des naissances, mais aussi le cas échéant quant à la réalisation, au moins partielle, de celui-ci. Dans cette optique, les services de soins de santé confèrent une réelle effectivité au droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance¹⁵⁸.

Chapitre 3 : Le non-recours aux droits

62. Le non-recours aux droits, plus connu sous son acception anglophone « non-take-up of rights », est un concept novateur, mais peu exploité dans le contexte du non-enregistrement des naissances. Pourtant, ce concept offre la possibilité d'appréhender plus largement cette problématique en relation avec le non-accès aux droits sociaux, révélant ainsi ses implications majeures en matière de protection sociale et la nécessité d'y remédier activement et efficacement. Par conséquent, il est essentiel d'exposer la portée et l'importance de cette notion (section 1), ainsi que d'en identifier les diverses variantes (section 2).

Section 1 : Que signifie le non-recours aux droits ? Définition et importance du concept

63. Le non-recours aux droits reflète une situation dans laquelle une personne, qui pourtant est éligible, n'exerce pas effectivement un ou plusieurs de ses droit(s), pour quelque

¹⁵⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible*, A/HRC/22/31, 4 décembre 2012, p. 17, n°81.

¹⁵⁶ Plan International, *Birth registration...*, op. cit., p. 60.

¹⁵⁷ Cf. *supra* chapitre 1, section 2, §2, n°26.

¹⁵⁸ Sur le potentiel, en matière d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances, des établissements de santé, du personnel médical et des programmes de vaccination, cf. *infra* chapitre 5, section 2, §2.

raison que ce soit, et ne bénéficie donc pas de certains services¹⁵⁹. En d'autres termes, « [...] le non-recours renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre »¹⁶⁰.

64. Ce phénomène touche, principalement, les personnes concernées par la pauvreté et la précarité¹⁶¹, ce qui est paradoxal. En effet, ce sont précisément les personnes confrontées à un besoin impérieux de protection sociale qui n'ont concrètement pas recours à des prestations pour lesquelles elles rencontrent, néanmoins, les critères d'éligibilité. Les conditions de vie, déjà instables, de ces personnes se dégradent donc davantage et plus rapidement, alors qu'elles pourraient nettement être améliorées et sécurisées. Cela signifie aussi que les programmes d'aide et de protection sociale, impliquant des ressources financières et matérielles conséquentes, ne remplissent pas leur premier objectif de lutte contre la pauvreté et la précarité¹⁶².

65. Si le non-recours porte majoritairement sur les droits sociaux¹⁶³, ce concept présente également une certaine utilité dans d'autres domaines¹⁶⁴ que celui de la protection sociale, tels la santé, l'éducation, les transports, l'énergie ou encore la justice. En fait, il existe « [...] une possibilité de non-recours dès lors qu'une offre s'adresse à un public [...] »¹⁶⁵.

66. En outre, il est important, pour trois raisons, de comprendre et de mobiliser en pratique la notion du non-recours aux droits. Tout d'abord, cette notion constitue un outils d'évaluation de l'(in)effectivité d'une politique¹⁶⁶, soit parce que celle-ci atteint (ou non) son public cible, soit parce qu'elle réalise (ou non) son ou ses objectif(s) à défaut de population potentiellement éligible. Autrement dit, cette notion permet de déterminer si le cadre théorique

¹⁵⁹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection sociale. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 19 avril 2022, p. 4, n°10 ; L. NOËL, "Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region", *The Journal of Research on Brussels*, n°157, 2021, p. 1, n°1.

¹⁶⁰ P. WARIN, « Le non-recours : Définition et typologies », disponible sur <https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndeg1-juin-2010-actualise-en-decembre-2016-non-recours-definition-et-typologies>, juin 2010, actualisé en décembre 2016, p. 4.

¹⁶¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 4 et 5, n°11 ; L. NOËL, *op. cit.*, p. 1 et 2, n°1 et 4.

¹⁶² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *ibidem*, p. 3, n°1.

¹⁶³ A cet égard, depuis son émergence au Royaume-Uni en 1930, l'approche du non-recours a évolué. En effet, elle ne se focalise plus exclusivement sur les prestations sociales financières (approche orthodoxe du non-recours), mais concerne toutes les prestations sociales (financières et de services), en ce compris celles pour lesquelles il est impossible ou compliqué d'identifier un public cible précis et spécifique (identification généralement réalisable en matière de prestations sociales financières) ; Voy. P. WARIN, *op. cit.*, p. 1 à 3.

¹⁶⁴ P. WARIN, *ibidem*, p. 3 ; Quelques exemples, dans cette perspective, sont ceux du non-recours à des dispositifs de soutien scolaire, d'accueil en matière de petite enfance ou encore d'incitation à l'utilisation des transports en commun.

¹⁶⁵ P. WARIN, *ibidem*, p. 2 et 3.

¹⁶⁶ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2016, p. 9.

et légal instituant une politique conduit à des résultats concrets et effectifs pour les personnes concernées par ce dernier. De plus, face à une prestation sociale, dont le but premier est généralement celui de la lutte contre la pauvreté et la précarité, la notion du non-recours aux droits accorde la possibilité d'établir l'influence et les répercussions de l'(in)effectivité des droits sociaux sur ces mêmes phénomènes de pauvreté et de précarité¹⁶⁷. Dans cette optique, le non-recours positionne « [...] les individus précaires, pauvres ou exclus au centre d'un questionnement sur l'offre publique »¹⁶⁸ et permet, ainsi, d'élaborer des solutions adaptées et efficaces aux difficultés qu'ils rencontrent.

67. Ensuite, le phénomène du non-recours aux droits implique également de tenir compte et de pallier les inégalités et injustices qu'il induit¹⁶⁹. De fait, celui-ci suppose que parmi toutes les personnes éligibles à une prestation, certaines y ont effectivement recours, alors que d'autres pas, malgré qu'elles y ont aussi droit. Si seules certaines personnes éligibles sont à même d'obtenir une information adéquate, d'introduire une demande et, *in fine*, de percevoir la prestation, ce qui n'est souvent pas le cas de personnes en situation de pauvreté ou de précarité, les inégalités se creusent et l'injustice se fait jour.

68. Enfin, au regard des conséquences dommageables que le non-recours aux droits engendre pour la société en général, mais aussi pour les individus, il est impératif de formuler des réponses appropriées et pertinentes à cette problématique. D'une part, le non-recours entraîne des impacts négatifs pour la société dans sa globalité, car aucune dépense n'est évitée, les programmes de protection sociale étant tout de même mis sur pied et financés par les autorités publiques. Par ailleurs, celles-ci doivent également établir des programmes plus conséquents et coûteux, notamment en matière de soins de santé et de lutte contre la pauvreté et la précarité, afin de corriger le non-recours aux prestations initiales¹⁷⁰. Ainsi, l'impossibilité pour une personne de recourir à certains soins de santé peut occasionner une forte dégradation de son état de santé, nécessitant dès lors des soins en urgence. De manière similaire, un.e enfant concerné.e par la pauvreté ou la précarité et pour lequel/laquelle aucune allocation ou prestation n'est demandée ou perçue a de plus fortes probabilités d'être confronté.e, dans le futur, à des problèmes de santé ou des difficultés d'accès au marché de l'emploi, engageant des coûts supplémentaires pour la société. Le non-recours met également à l'épreuve la relation de

¹⁶⁷ L. NOËL, *op. cit.*, p. 2, n°6.

¹⁶⁸ P. WARIN, « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien social et Politiques*, 2009, p. 144.

¹⁶⁹ Eurofound, *Access to social benefits : Reducing non-take-up*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, p. 8 et 9.

¹⁷⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 7, n°21 ; Eurofound, *ibidem*, p. 7 et 9.

confiance entre l'Etat et ses citoyen.ne.s¹⁷¹. Le ressentiment et l'injustice éprouvé(e)s par ces dernier.ère.s peuvent, le cas échéant, remettre en question l'existence de certains programmes de protection sociale ou, à tout le moins, déboucher sur la réduction de certaines ressources dédiées à ces programmes. D'autre part, le non-recours conduit à des conséquences néfastes pour les individus. En effet, à côté d'une diminution parfois considérable de leurs ressources financières, fréquemment suivie d'une dégradation de leurs conditions de vie, le non-recours est également dommageable d'un point de vue psychologique¹⁷². De fait, il suscite des sentiments d'insécurité, d'impuissance, d'anxiété ou encore de frustration chez des individus déjà en proie à de grandes difficultés, ce qui peut induire repli, dépression, voire même pensées suicidaires.

Section 2 : Les différentes formes de non-recours aux droits

69. Les diverses variantes du non-recours aux droits, exposées ci-après, se classent plus généralement parmi trois types de non-recours¹⁷³ : les non-recours primaire, secondaire et tertiaire. Le non-recours primaire concerne les personnes n'obtenant pas une prestation pour laquelle elles remplissent, néanmoins, les critères d'éligibilité, car elles n'en font pas la demande, que cette abstention soit intentionnelle ou non. Le non-recours secondaire se rapporte, quant à lui, aux personnes n'obtenant pas une prestation pour laquelle elles remplissent, néanmoins, les critères d'éligibilité, alors qu'elles en ont fait la demande. Ce type de non-recours renvoie, en fait, directement au travail et à la responsabilité des agents administratifs et, plus largement, à l'ensemble du parcours administratif précédant l'obtention d'un droit. Enfin, le non-recours tertiaire a trait à l'exclusion de personnes de certaines prestations pour cause de non-éligibilité. Au sens strict du terme, il ne s'agit donc pas vraiment d'un type de non-recours, car ces personnes n'ont pas droit auxdites prestations. Cependant, il est fondamental de procéder à sa présentation, car il touche explicitement au cadre légal instituant les prestations et, plus précisément, à leurs (trop complexes et/ou trop nombreuses) conditions d'éligibilité. Le non-recours tertiaire permet, dès lors, d'interroger la probabilité de ces prestations d'atteindre véritablement leurs objectifs, dont celui de lutte contre la pauvreté et la précarité.

70. Concrètement, il existe quatre formes de non-recours aux droits, à savoir la méconnaissance (§1), la non-demande (§2), le non-accès (§3) et la non-proposition (§4) de la

¹⁷¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *ibidem*, p. 7, n°23 ; Eurofound, *ibidem*, p. 10 et 11.

¹⁷² Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *ibidem*, p. 6 et 7, n°20 et 22.

¹⁷³ N. VAN MECHELEN et J. JANSSENS, *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2017, p. 4.

prestation. De plus, comme susmentionné, le cas à la marge de l'exclusion de la prestation (§5) se doit également d'être commenté.

§1. La méconnaissance de la prestation ou des conditions d'éligibilité

71. Cette forme la plus répandue¹⁷⁴ de non-recours aux droits correspond à un non-recours primaire de type involontaire. En pratique, une personne éligible ignore l'existence d'une prestation à laquelle elle peut, pourtant, prétendre ou ignore, à tout le moins, le fait qu'elle rencontre les conditions d'éligibilité de ladite prestation¹⁷⁵. En ce sens, la méconnaissance s'apparente à une exclusion de la prestation, puisque sans information, une personne ne peut formuler une demande d'obtention et ne peut donc, à fortiori, percevoir la prestation. Divers facteurs attisent, de surcroît, cette forme de non-recours, comme la non-connaissance de son statut ou de sa situation administrative, de la loi ou de ses modifications ou encore des démarches à accomplir¹⁷⁶.

72. Cette modalité de non-recours s'étend, en outre, à l'incompréhension de l'information relative à la prestation¹⁷⁷. Ainsi, si une personne détient l'information à propos d'une prestation, mais ne la comprend pas, en raison d'analphabétisme, de non-maîtrise de la langue dans laquelle l'information est fournie ou encore du langage (juridique) complexe et technique utilisé, cela s'apparente à une forme de méconnaissance de la prestation. Autrement dit, « [...] seuls les mieux informés, [c'est-à-dire] les plus aptes à recevoir et comprendre l'information institutionnelle, sont en capacité de formuler des demandes d'aide »¹⁷⁸.

73. De plus, il est préoccupant que les personnes ne se renseignent, en général, de leur propre initiative, quant à de potentielles prestations auxquelles elles auraient droit, lorsque leur situation est déjà fragile et vulnérable¹⁷⁹. Il est alors nécessaire d'agir le plus rapidement possible, voire dans l'urgence, ce qui n'est pas toujours faisable au regard des démarches à réaliser et des délais, entraînant en conséquence une dégradation complémentaire de leur situation.

74. Plus fondamentalement, ce type de non-recours questionne la stratégie de communication adoptée par les autorités publiques au sujet de l'existence d'une prestation¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 12, n°44.

¹⁷⁵ P. SPICKER, "Take-up of benefits : Lessons from the UK", *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, V. Flohimont (dir.), Bruxelles, la Charte, 2017, p. 20 et 21.

¹⁷⁶ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 13 et 14.

¹⁷⁷ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *ibidem*, p. 14.

¹⁷⁸ P. MAZET, « Analyse du non-recours aux droits : Un outil d'évaluation des politiques publiques », *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, V. Flohimont (dir.), Bruxelles, la Charte, 2017, p. 41.

¹⁷⁹ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁰ P. MAZET, *op. cit.*, p. 40.

Il s'agit, ici, d'interroger les canaux de communication privilégiés par les autorités (brochures, presse, campagnes de publicités, réseaux sociaux, événements, etc.), la modalité de communication sélectionnée (campagne généralisée ou ciblage des destinataires de l'information), mais aussi la présentation et la formulation de l'information, c'est-à-dire son (in)adaptation aux niveaux d'alphabétisation et d'instruction du public cible. Ce qui est en jeu est donc l'(in)effectivité de la prestation à atteindre son public cible ou, en tout cas, à défaut de population potentiellement éligible, à remplir son ou ses objectif(s)¹⁸¹.

§2. L'absence de demande, malgré la connaissance et la compréhension de la prestation et des conditions d'éligibilité

75. Le fait pour une personne éligible de connaître l'existence d'une prestation et d'en comprendre les conditions d'éligibilité, mais de ne pas formuler de demande d'obtention, constitue un non-recours primaire généralement de type volontaire¹⁸².

76. D'une part, cette forme de non-recours exprime parfois le refus d'une personne de solliciter une prestation. De nombreuses prestations ne peuvent, aujourd'hui, s'obtenir qu'après activation, c'est-à-dire qu'elles doivent à la fois être demandées, mais aussi que leurs critères d'éligibilité requièrent une certaine proactivité des personnes demanderesse. Or, le simple fait de devoir réclamer une prestation peut déjà consister en un obstacle pour certaines personnes, cette démarche leur renvoyant une image de dépendance et de redevabilité¹⁸³. Cela témoigne également du désir de certaines personnes d'éviter « [...] d'être associées à des catégories, des étiquettes publiques, [...] d'être désignées comme "aidées", "pauvres" ou "précaires" de quelque manière que ce soit »¹⁸⁴. De ce point de vue, la non-demande permet à ces personnes, malgré leurs conditions de vie parfois difficiles et instables, de se tenir à l'écart de catégories sociales qu'elles conçoivent comme méprisées et peu considérées par la société¹⁸⁵. Par ailleurs, les critères d'éligibilité exigent de plus en plus une certaine proactivité des personnes demanderesse afin d'obtenir et/ou de maintenir leur droit à la prestation, ce qu'elles perçoivent parfois comme impossible au regard de leurs capacités ou inadmissible au regard des comportements escomptés¹⁸⁶. Ainsi, il arrive que des prestations imposent aux personnes de démontrer leur mérite, parce qu'elles font preuve de suffisamment de gestion et de sérieux ou parce qu'elles sont suffisamment pauvres, pour en bénéficier.

¹⁸¹ P. WARIN, « Une approche de la pauvreté... », *op. cit.*, p. 140.

¹⁸² P. WARIN, « Le non-recours : Définition... », *op. cit.*, p. 4.

¹⁸³ P. MAZET, *op. cit.*, p. 47.

¹⁸⁴ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁵ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *ibidem*, p. 17 et 18.

¹⁸⁶ P. WARIN, « Le non-recours : Définition... », *op. cit.*, p. 5.

77. Un facteur additionnel renforçant le refus de solliciter une prestation est la stigmatisation que la demande peut impliquer. Qu'elle émane de sentiments de gêne et d'embarras de réclamer la prestation ou du regard des autres¹⁸⁷, elle peut dissuader une personne éligible d'introduire une demande d'obtention qui, selon elle, pourrait potentiellement engendrer des conséquences sociales. Plus problématique encore est la stigmatisation attachée à la procédure elle-même¹⁸⁸. Les conditions d'éligibilité requièrent, aujourd'hui, des personnes demanderesse qu'elles apportent toujours plus la garantie de leur honnêteté, sérieux et responsabilité, ce qui réduit considérablement la préservation de leur vie privée et favorise l'adoption par les agents administratifs d'une attitude méfiante. En effet, dans l'optique d'éviter toute fraude à la prestation, les agents administratifs accomplissent davantage une mission de contrôle qu'une mission d'aide et d'assistance, ce qui peut être stigmatisant¹⁸⁹. En outre, plus la prestation cible un public particulier ou une situation spécifique, plus il est probable que revendiquer son droit à la prestation soit perçu comme stigmatisant et que le taux de non-demande soit, dès lors, élevé¹⁹⁰. Les procédures de plus en plus intrusives de vérification de l'éligibilité, combinées à l'éventuelle attitude suspicieuse des agents administratifs, peuvent également conduire une personne éligible à exclure définitivement la sollicitation de toute prestation¹⁹¹. Cette non-demande absolue, de peur que les expériences institutionnelles stigmatisantes se répètent, s'apparente alors à une forme d'inaccessibilité à la prestation¹⁹².

78. D'autre part, l'absence de demande peut aussi exprimer le désintérêt d'une personne pour la prestation. En pratique, à la suite d'un calcul coûts/bénéfices, une personne éligible conclut qu'il n'est pas intéressant de réclamer une prestation, pour causes de démarches complexes à entreprendre, de bénéfices limités pouvant être retirés ou d'obstacles physiques et/ou psychiques auxquels elle serait confrontée¹⁹³. La crainte, justifiée ou non, des répercussions¹⁹⁴ que pourrait générer la procédure peut également constituer une barrière à la demande¹⁹⁵.

¹⁸⁷ Sur les diverses formes de stigmatisation, voy. B. BAUMBERG, "The stigma of claiming benefits : a quantitative study", *Jnl Soc. Pol.*, 2016, p. 183.

¹⁸⁸ B. BAUMBERG, *ibidem*, p. 183.

¹⁸⁹ P. MAZET, *op. cit.*, p. 46.

¹⁹⁰ Eurofound, *op. cit.*, p. 26.

¹⁹¹ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹² L. NOËL, *op. cit.*, p. 4, n°13 ; Sur l'inaccessibilité de la prestation en tant que forme de non-recours aux droits, cf. *infra* chapitre 3, section 2, §3.

¹⁹³ P. MAZET, *op. cit.*, p. 44 et 45.

¹⁹⁴ « [...], par exemple, lorsque les travailleurs du secteur informel ou les immigrants sans papiers n'osent pas faire valoir leurs droits à la protection sociale par crainte d'être sanctionnés ou expulsés, faute de cloisonnement entre les services sociaux ou l'Inspection du travail et les services chargés de faire appliquer la loi » ; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 8, n°25.

¹⁹⁵ P. WARIN, « Le non-recours : Définition... », *op. cit.*, p. 6.

79. Foncièrement, la non-demande questionne, non pas l'effectivité, mais la pertinence de la prestation¹⁹⁶. De fait, reflétant le refus d'une personne de solliciter une prestation ou son désintérêt pour celle-ci, cette forme de non-recours interroge directement l'(in)adéquation de la prestation aux besoins concrets des personnes éligibles. Plus fondamentalement, la non-demande met en lumière la nécessité d'écouter et de véritablement prendre en considération les personnes concernées par la prestation.

§3. L'inaccessibilité de la prestation, malgré l'éligibilité et la demande

80. Le fait pour une personne éligible de connaître l'existence d'une prestation, d'en comprendre les conditions d'éligibilité et d'introduire une demande d'obtention, mais de ne pas percevoir la prestation, correspond à un non-recours de type secondaire. Cette forme assez courante de non-recours aux droits renvoie, en fait, aux interventions des agents administratifs et, plus généralement, à l'ensemble du parcours administratif précédant l'obtention d'un droit. Au même titre que la méconnaissance, l'inaccessibilité questionne l'(in)effectivité de la prestation à atteindre son public cible ou, à tout le moins, à remplir son ou ses objectif(s)¹⁹⁷.

81. En pratique, une multitude de barrières administratives et institutionnelles peuvent être à l'origine du nonaccès à une prestation. Ainsi, des procédures trop complexes¹⁹⁸, eu égard aux critères d'éligibilité à démontrer, aux documents à fournir ou encore aux formalités à respecter (formulaire(s), entretien(s), rendez-vous, etc.), peuvent pousser une personne éligible à abandonner la procédure en cours, voire même à y renoncer anticipativement¹⁹⁹, ce qui coïncide alors avec un cas de non-demande²⁰⁰. Les procédures impliquent, de surcroît, fréquemment l'intervention de plusieurs agents/services administratifs, ce qui peut être « [...] très pénible pour les usagers, [à savoir] exposer sa situation, se raconter, et se re-raconter à chaque fois, dans chaque nouveau lieu et à chaque nouvel intervenant »²⁰¹. S'y ajoutent les délais afin d'accomplir l'intégralité des démarches, parfois dépassés compte tenu de la lenteur de certains services administratifs. En effet, il n'est pas rare que des personnes éligibles soient empêchées de présenter une demande d'obtention complète, dans le délai imparti, par manque d'un ou plusieurs document(s) requis, bien qu'elles les aient réclamés auprès des institutions compétentes²⁰². Certaines administrations sont également peu accessibles, en raison de plages

¹⁹⁶ L. NOËL, *op. cit.*, p. 3 et 4, n°12 ; P. WARIN, « Une approche de la pauvreté... », *op. cit.*, p. 141.

¹⁹⁷ Cf. *supra* chapitre 3, section 2, §1, n°74.

¹⁹⁸ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 14, n°50 ; P. MAZET, *op. cit.*, p. 43.

¹⁹⁹ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 19.

²⁰⁰ Cf. *supra* chapitre 3, section 2, §2.

²⁰¹ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 19.

²⁰² Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *ibidem*, p. 20.

horaires limitées et/ou de difficultés rencontrées par la personne éligible afin de s'y rendre²⁰³. En outre, l'inaccessibilité d'une prestation résulte parfois d'un comportement discriminatoire adopté par l'agent administratif, fondé sur le genre, la nationalité, l'origine ethnique ou sociale ou encore les compétences linguistiques de la personne éligible²⁰⁴. Par ailleurs, le sous-financement d'une prestation par les autorités publiques peut aussi expliquer son inaccessibilité²⁰⁵. Des personnes éligibles, ayant introduit une demande d'obtention, ne perçoivent donc pas la prestation, au seul motif que le budget alloué par les autorités n'est pas suffisant afin de couvrir l'ensemble des sollicitations. Il est alors possible que certains agents administratifs privilégient le traitement des dossiers appartenant à des proches, comme des membres de leur famille ou des amis. D'une manière générale, le sous-financement augmente le risque de corruption sous toutes ses formes.

82. La digitalisation, sans cesse croissante, des demandes d'octroi et des procédures d'obtention constitue un facteur supplémentaire attisant le non-accès aux prestations²⁰⁶. Certes, la numérisation dispose du potentiel d'optimiser l'effectivité et la rapidité des procédures administratives, ainsi que de les simplifier, participant de ce fait à la réduction du non-recours. Cependant, son essor, au détriment des bureaux physiques et des entrevues en personne, risque à la fois d'aggraver davantage la fracture numérique dont sont déjà victimes certaines tranches de la population, telles que les personnes âgées ou les personnes possédant peu de ressources financières, mais aussi d'accroître les niveaux de pauvreté et de précarité de ces groupes²⁰⁷. Concrètement, la dématérialisation suppose, à la fois, que les personnes éligibles aient accès à des outils numériques (ordinateur, connexion Internet, etc.), mais qu'elles en aient également une certaine maîtrise, afin d'en tirer véritablement parti²⁰⁸. Or, « [...] ceux qui ont des difficultés à maîtriser le numérique et ceux qui tirent moins de bénéfices attendus de leur connexion sont généralement plus pauvres, moins diplômés et plus isolés que les autres »²⁰⁹. Ces personnes sont, pourtant, plus à même d'être concernées et éligibles à un certain nombre de prestations sociales, dont l'accès numérique leur est néanmoins compliqué.

83. Un autre élément problématique dans le contexte du non-accès aux prestations est l'inexistence de voies de recours ou, en tout cas, l'absence de leur mention sur les décisions de

²⁰³ Eurofound, *op. cit.*, p. 25.

²⁰⁴ L. NOËL, *op. cit.*, p. 5, n°17.

²⁰⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 16, n°60.

²⁰⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *ibidem*, p. 14, n°51 ; L. NOËL, *op. cit.*, p. 10, n°45.

²⁰⁷ P. BROTCORNE, « Digitalisation des services publics : la face sombre », *Revue Quart Monde*, n°248, 2018, p. 6 et 7.

²⁰⁸ P. BROTCORNE, *ibidem*, p. 4 et 5.

²⁰⁹ P. BROTCORNE, *ibidem*, p. 5.

rejet²¹⁰. Cela est d'autant plus problématique en cas de refus injustifié. De plus, les difficultés afin de se procurer les informations relatives aux procédures de recours, mais également afin de les comprendre, impliquent que les personnes éligibles sont fréquemment hors-délai pour les introduire. Sans compter sur le fait que ces procédures engagent, à nouveau, toute une série de démarches et de délais, ce qui peut décourager les personnes éligibles à les introduire²¹¹.

§4. L'absence de proposition, rôle et responsabilité des agents administratifs

84. La non-proposition d'une prestation par un agent administratif à une personne éligible, que celle-ci connaisse ou non la prestation en question, correspond aussi à un non-recours de type secondaire. En effet, à côté de la complexité parfois inhérente au parcours administratif lui-même, compte tenu des démarches à réaliser, des délais à respecter, de l'inaccessibilité de certaines administrations, etc., les agents administratifs peuvent également participer au non-recours, par une personne éligible, à certains de ses droits.

85. D'une part, il se peut que l'agent administratif, par manque de connaissances ou difficultés à comprendre et qualifier la situation de la personne éligible, omette de proposer une prestation ou fournisse des informations incomplètes ou erronées à ce propos²¹². D'autre part, il se peut que l'agent administratif ne propose pas délibérément une prestation à une personne, pourtant, éligible. Ce comportement peut s'expliquer par une volonté de l'agent administratif d'éviter à la personne éligible de se lancer dans une procédure d'obtention compliquée, nécessitant beaucoup d'énergie et ne correspondant peut-être pas vraiment à ses besoins ou n'en valant pas la peine eu égard aux bénéfices limités pouvant en être retirés²¹³. Si cette attitude dénote sûrement une certaine bienveillance et intention de l'agent administratif de préserver la personne éligible, elle prive néanmoins cette dernière de décider en connaissance de cause ce qu'elle estime être le plus adapté au regard de sa situation et de ses besoins. Cela va aussi, en quelque sorte, à l'encontre de la tendance des conditions d'éligibilité et des procédures d'obtention à requérir des personnes demanderesse qu'elles démontrent leur autonomie, gestion et sens des responsabilités afin d'obtenir et/ou de maintenir leur droit à la prestation²¹⁴. Un autre élément qui pourrait potentiellement expliquer l'omission délibérée d'un agent administratif de proposer une prestation à une personne éligible est celui des lignes de conduite internes à l'institution²¹⁵. Ainsi, par manque de ressources budgétaires afin de

²¹⁰ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 18, n°68 ; L. NOËL, *op. cit.*, p. 5, n°18.

²¹¹ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 20.

²¹² P. MAZET, *op. cit.*, p. 48 et 49 ; Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *ibidem*, p. 16.

²¹³ P. MAZET, *ibidem*, p. 49 et 50.

²¹⁴ P. MAZET, *ibidem*, p. 52.

²¹⁵ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 23.

répondre positivement à toutes les demandes d'octroi ou à défaut de ressources humaines afin de traiter et suivre l'intégralité des dossiers, il se pourrait que des administrations imposent en interne à leurs agents de ne proposer une prestation qu'à des groupes de bénéficiaires spécifiques se trouvant dans des situations particulières.

86. En tout état de cause, la non-proposition résulte en une méconnaissance ou mauvaise compréhension de la prestation par la personne éligible, l'empêchant dès lors d'introduire une demande d'obtention et, à fortiori, de percevoir la prestation à laquelle elle a droit²¹⁶. Cette forme de non-recours aux droits questionne, par conséquent, le rôle et la responsabilité des agents administratifs quant à la diffusion d'informations relatives aux prestations, mais également quant à la vérification de la compréhension de ces informations par les personnes éligibles. De fait, il est fréquent que ces dernières accordent une confiance de principe aux agents administratifs auxquels elles s'adressent, déduisant de leurs échanges que ce qui leur est proposé est tout ce à quoi elles ont droit²¹⁷. En d'autres termes, la non-proposition met en lumière le rôle crucial des agents administratifs et l'impact de leurs interventions dans le contexte du non-recours aux droits.

§5. L'exclusion de la prestation, le cas à la marge du non-recours aux droits

87. D'emblée, il est fondamental de préciser que l'exclusion dont il est question est prévue par la loi et n'est pas induite par le comportement d'un agent administratif, ce dernier cas s'apparentant plutôt à un non-recours de type secondaire (non-accès ou non-proposition)²¹⁸. En pratique, une personne peut être exclue d'une prestation, en raison du fait que sa situation n'est pas couverte par la prestation, qu'elle ne rencontre pas l'ensemble des conditions d'éligibilité de la prestation ou qu'elle ne les remplit plus toutes à la suite, par exemple, d'une modification législative de ces critères²¹⁹.

88. Le fait pour une personne d'être exclue d'une prestation pour cause de non-éligibilité ne constitue pas, au sens strict, une forme de non-recours, puisque la personne n'a précisément pas droit à la prestation. Cependant, plusieurs arguments plaident en faveur de la reconnaissance, à côté des non-recours primaire (méconnaissance et non-demande) et secondaire (non-accès et non-proposition), d'un troisième type de non-recours, à savoir le non-recours tertiaire. En effet, celui-ci interroge l'élaboration même du cadre légal instituant la prestation et, plus particulièrement, ses (trop complexes et/ou trop nombreuses) conditions

²¹⁶ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *ibidem*, p. 22.

²¹⁷ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *ibidem*, p. 23.

²¹⁸ Cf. *supra* chapitre 3, section 2, §3 et 4.

²¹⁹ L. NOËL, *op. cit.*, p. 6, n°21.

d'éligibilité²²⁰. Ce type de non-recours ouvre donc la voie à un questionnement quant à l'efficacité du ciblage et à la probabilité de la prestation d'atteindre véritablement ses objectifs, dont celui de lutte contre la pauvreté et la précarité²²¹. Autrement dit, le non-recours tertiaire oriente le débat au sujet du non-recours vers « [...] le risque pour une personne de ne pas avoir légalement accès à des droits sociaux auxquels elle devrait pourtant être éligible compte tenu de son niveau de vie »²²².

89. En outre, le non-recours tertiaire permet de faire le lien entre l'exclusion d'un droit et le non-recours aux droits. De fait, si l'exclusion d'un droit, en raison d'un cadre légal trop restrictif, est injustifiée ou perçue comme telle par la personne concernée, cette dernière pourrait définitivement ne plus réclamer aucune prestation. L'exclusion d'un droit augmente, en d'autres termes, le risque de non-recours et, principalement, de non-demande absolue²²³, ce qui engendre dès lors l'invisibilisation de certains groupes de population et, le cas échéant, l'émergence de situations de pauvreté et de précarité.

90. L'exclusion de la prestation, en tant que cas limite du non-recours, témoigne également d'une réelle pertinence dans le contexte du non-enregistrement des naissances. S'il existe une grande similarité entre les différentes causes du non-enregistrement des naissances²²⁴ et les quatre formes du non-recours aux droits que sont la méconnaissance, la non-demande, le nonaccès et la non-proposition, le non-enregistrement des naissances peut aussi être considéré comme vecteur du non-recours et, plus précisément, d'exclusion de droits généralement sociaux. En effet, le bénéfice d'un programme de protection sociale est *de facto* subordonné à l'exigence d'une identification formelle, c'est-à-dire d'une identité légale, ne serait-ce que pour permettre la perception de la prestation par la personne²²⁵. Pour le dire autrement, « il est indispensable d'avoir une identité vérifiable pour pouvoir demander et recevoir des prestations, établir ses droits en la matière et faire appel en cas de refus »²²⁶. Concrètement, les Etats procèdent à la reconnaissance de l'identité juridique majoritairement par le biais de l'enregistrement des naissances et, plus spécifiquement, par l'établissement d'actes de naissance et la délivrance de certificats de naissance²²⁷. Or, le non-enregistrement des

²²⁰ En ce sens, le non-recours tertiaire permet d'apprécier la variabilité de certaines prestations, notamment via des modifications législatives d'allègement ou de durcissement de leurs critères d'éligibilité ; Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 27.

²²¹ N. VAN MECHELEN et J. JANSSENS, *op. cit.*, p. 4.

²²² Traduction libre de N. VAN MECHELEN et J. JANSSENS, *ibidem*, p. 4.

²²³ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op. cit.*, p. 25.

²²⁴ Cf. *supra* chapitre 1, section 2.

²²⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 9, n°32.

²²⁶ *Droits de l'homme et extrême pauvreté. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, A/74/493, 11 octobre 2019, p. 6, n°11.

²²⁷ Cf. *supra* chapitre 1, section 1, §1, n°7 et 8.

naissances constitue, actuellement, une réalité pour un nombre considérable d'individus, une part importante d'entre eux étant des enfants, résidant généralement dans les pays du Sud et, principalement, en Afrique subsaharienne et en Asie du sud et du sud-est²²⁸. La problématique du non-enregistrement des naissances ne peut donc pas seulement être analysée à l'aune du phénomène du non-recours aux droits, mais elle peut également en être à l'origine.

Chapitre 4 : L'interaction entre l'enregistrement de la naissance, le droit à l'identité légale et l'accès aux droits sociaux

91. Il existe un lien inévitable entre l'enregistrement de la naissance, le droit à l'identité légale et l'accès aux droits sociaux, en ce qu'un programme de protection sociale ne peut vraisemblablement, à l'heure actuelle, être perçu sans une preuve de l'identité juridique de l'individu, son obtention étant elle-même dépendante de l'enregistrement de la naissance de l'individu. Il est, dès lors, pertinent de revenir sur la cible 16.9 des objectifs de développement durable (section 1), dans la mesure où elle expose cette interaction incontournable entre preuve de l'identité légale et nécessité, de ce point de vue, de l'enregistrement de la naissance. De plus, l'exclusion qu'entraîne le non-enregistrement des naissances des programmes de protection sociale (section 2) et, à l'inverse, l'incitation à l'enregistrement de la naissance que constituent certains de ces programmes (section 3) se doivent également d'être présentées.

Section 1 : La cible 16.9 des objectifs de développement durable

92. Le Programme de développement durable²²⁹, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 25 septembre 2015, proclame une multitude d'actions à réaliser d'ici 2030 en matière économique, sociale et environnementale. Il est composé de 17 objectifs de développement durable, eux-mêmes déclinés en 169 cibles. L'objectif 16 a pour ambition de « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous »²³⁰. La cible 16.9 met, quant à elle, en lumière l'importance de l'enregistrement des naissances en rapport avec l'identité juridique. Quel est son contenu et comment évaluer sa progression (§1) et en quoi le droit à l'identité légale et l'enregistrement des naissances sont-ils, en pratique, indissociablement liés (§2) ?

²²⁸ Cf. *supra* chapitre 1, section 1, §2, n°13.

²²⁹ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/1, *op. cit.*

²³⁰ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/1, *ibidem*, p. 27.

§1. Contenu et indicateur de réalisation de la cible 16.9

93. La cible 16.9 des objectifs de développement durable est libellée comme suit : « d’ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l’enregistrement des naissances »²³¹. Cette reconnaissance solennelle, par la communauté internationale, de la nécessité de mettre en œuvre des actions concrètes en matière d’identité légale et de la pertinence, à cet égard, de l’enregistrement des naissances, a été saluée par de nombreux. ses chercheur.se.s et expert.e.s mobilisé.e.s sur la question²³².

94. Afin d’évaluer l’avancement de chaque objectif et de chaque cible du Programme de développement durable, l’Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 6 juillet 2017, un cadre mondial d’indicateurs²³³. En ce qui concerne la cible 16.9, l’indicateur de réalisation est la « proportion d’enfants de moins de 5 ans ayant été enregistrés par une autorité d’état civil »²³⁴. Cet indicateur a été retenu majoritairement pour des raisons de faisabilité, puisque des études recueillant ce type de données existaient déjà à l’échelle internationale²³⁵, notamment au niveau de l’UNICEF, qui est d’ailleurs aujourd’hui en charge du suivi et de la collecte de données relatives à cet indicateur²³⁶.

95. Cependant, deux critiques peuvent être opposées à ce choix²³⁷. D’une part, l’indicateur sélectionné ne prend en compte aucun enfant de plus de cinq ans²³⁸. Or, même s’il existe peu de données disponibles en la matière, il est vraisemblable que les naissances d’un nombre significatif d’enfants de plus de cinq ans ne sont actuellement pas enregistrées. Un élément explicatif est certainement le fait que les parents retardent fréquemment l’accomplissement de cette formalité jusqu’au moment où la présentation d’un certificat de naissance est indispensable à l’exécution de certaines démarches, comme l’inscription de

²³¹ Résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/1, *ibidem*, p. 28.

²³² Voy., notamment, B. MANBY, “The sustainable development goals and ‘legal identity for all’: ‘First, do no harm’”, *World Development*, n°139, 2021, p. 1.

²³³ Résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies, *Travaux de la Commission de statistique sur le Programme de développement durable à l’horizon 2030*, A/RES/71/313, 6 juillet 2017 ; Résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/1, *op. cit.*, p. 35, n°75.

²³⁴ Résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/313, *ibidem*, p. 25.

²³⁵ Inter-agency Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs), “Compilation of metadata for the proposed global indicators for the review of the 2030 Agenda for sustainable development. Metadata for Goal 16”, disponible sur <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/metadata-compilation/>, 3 mars 2016, p. 32.

²³⁶ X, “SDG indicator metadata”, disponible sur <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>, 6 décembre 2021, p. 1.

²³⁷ B. MANBY, “‘Legal identity for all’ and statelessness: Opportunity and threat at the junction of public and private international law”, *Statelessness & Citizenship Review*, 2020, p. 250.

²³⁸ Cela a, notamment, été relevé dans le cadre du sondage relatif au choix des différents indicateurs de réalisation. Ainsi, à propos des éventuelles limites que présente l’actuel indicateur de réalisation de la cible 16.9 des objectifs de développement durable, il a été soulevé que : « [...] mesurer cet indicateur pour tous les enfants est un élément important du suivi des progrès en matière d’augmentation de l’enregistrement des naissances, ainsi qu’une garantie que les enfants plus âgés ne sont pas laissés de côté » ; Traduction libre de IAEG-SDGs, *op. cit.*, p. 32.

l'enfant dans un établissement scolaire ou à des épreuves certificatives²³⁹, ce qui n'intervient généralement pas avant les cinq ans de l'enfant. En outre, même si la cible 16.9 met particulièrement l'accent sur l'enregistrement des naissances, elle n'est pas pour autant spécifiquement formulée à l'adresse des enfants. D'autre part, aucune précision n'est apportée quant à la formalité d'enregistrement, que ce soit en termes de critères techniques devant guider la collecte de données ou en termes d'éléments devant nécessairement être recueillis dans le cadre de l'enregistrement afin que la donnée soit considérée comme valide vis-à-vis de l'indicateur de réalisation.

§2. Le droit à l'identité légale : Droit identique en théorie et en pratique ?

96. Le droit à l'identité légale est largement consacré par toute une série d'instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme. En effet, les articles 6 de la DUDH et 16 du PIDCP affirment que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique ». L'article 8, §1^{er} de la CDE²⁴⁰ protège, quant à lui, le droit de l'enfant de préserver son identité. Si cette disposition ne se réfère pas, comme telle, à la personnalité juridique ou à l'identité légale, elle introduit tout de même, à l'inverse des deux dispositions précitées, la notion d'identité et en identifie certains attributs, tels que la nationalité, le nom et les relations familiales. Cette énumération n'est, toutefois, pas exhaustive et d'autres éléments, au cas par cas et en fonction du contexte, peuvent donc être ajoutés²⁴¹. Ceux-ci peuvent être définitifs, en ce sens qu'ils ne seront jamais appelés à changer, comme l'origine biologique ou génétique ou l'histoire familiale de l'enfant, mais ils peuvent également être évolutifs²⁴². Ces éléments, comme le genre ou l'orientation culturelle, religieuse ou politique de l'enfant, sont donc amenés à varier tout au long de l'enfance, sous l'influence de la sphère familiale et/ou sociale de l'enfant, mais aussi sous l'impulsion de ses propres décisions. Considéré plus globalement, entre autres eu égard à son emplacement au sein de la CDE, à savoir juste après l'article 7, protégeant notamment le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, l'article 8 de la CDE consacre en fait l'idée selon laquelle « [...] les enfants sont des sujets de droit dont l'identité légale distincte doit être préservée et dont les droits prévus par la Convention doivent être garantis »²⁴³.

²³⁹ Cf. *supra* chapitre 1, section 2, §1, n°18.

²⁴⁰ Art. 8, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

²⁴¹ Sur la non-exhaustivité des attributs de l'identité de l'enfant listés par l'article 8, §1^{er} de la CDE, voy. notamment le terme « y compris » de ladite disposition ; J. DOEK, *A commentary on the United Nations Convention on the rights of the child. Article 8: The right to preservation of identity. Article 9: The right not to be separated from his or her parents*, vol. 8-9, Leiden, Nijhoff, 2006, p. 8 et 11, n°8 et 14.

²⁴² J. TOBIN, *The UN Convention on the rights of the child. A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 292 et 293.

²⁴³ Traduction libre de J. TOBIN, *ibidem*, p. 282.

97. Certes, si le droit à l'identité légale est amplement reconnu en tant que droit fondamental au niveau international, aucune des dispositions susmentionnées ne fournit cependant une définition précise du contenu et de la portée de ce droit. Pareillement, la cible 16.9 des objectifs de développement durable n'indique pas, non plus, la signification exacte du concept d'identité juridique. Tous les acteurs concernés par la mise en œuvre de cette cible doivent, dès lors, établir leur propre définition de l'identité légale, ce qui peut poser problème à l'occasion d'actions communes en cas d'interprétations divergentes²⁴⁴.

98. Le Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique²⁴⁵, mis sur pied dans la dynamique de l'adoption du Programme de développement durable et plus particulièrement de la cible 16.9, conçoit pour sa part l'identité juridique comme « les caractéristiques de base de l'identité d'un individu, c'est-à-dire le nom, le sexe, le lieu et la date de naissance conférés à travers l'enregistrement et la délivrance d'un acte par une autorité habilitée responsable de l'enregistrement des faits de l'état civil suite à une naissance »²⁴⁶. Il est intéressant de constater que cette définition, qui est en fait assez courante, n'envisage l'identité légale qu'en lien avec une formalité d'enregistrement et l'obtention de la preuve de celui-ci²⁴⁷, ce que reflète également la formulation de la cible 16.9 des objectifs de développement durable. L'identité légale, au sens strict du terme, la reconnaissance par la loi de l'existence et de l'identité d'une personne, est donc assimilée au processus d'identification par lequel les autorités étatiques reconnaissent officiellement l'identité juridique, c'est-à-dire à l'enregistrement et à la délivrance d'un document attestant l'accomplissement de cette formalité²⁴⁸. Ce document prend généralement la forme d'un certificat de naissance, puisque l'enregistrement de la naissance constitue normalement la première formalité d'enregistrement à laquelle un individu est confronté durant son existence, mais aussi parce que l'acquisition d'autres formes de papiers d'identité, telles qu'une carte d'identité, un passeport, un permis de conduire ou encore une carte d'électeur, est souvent elle-même conditionnée à la présentation d'un certificat de naissance²⁴⁹.

99. Cependant, en théorie, le droit à l'identité légale, tel que garanti par de multiples instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme, est autosuffisant, en ce sens qu'il ne dépend ni d'un enregistrement, ni de la preuve de celui-ci²⁵⁰. *Sensu stricto*, il

²⁴⁴ B. MANBY, "The sustainable development goals...", *op. cit.*, p. 1.

²⁴⁵ Cf. *supra* chapitre 1, section 1, §1, n°7.

²⁴⁶ Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique, *op. cit.*, p. 9, n°22.

²⁴⁷ Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique, *ibidem*, p. 6, n°3.

²⁴⁸ B. MANBY, "The sustainable development goals...", *op. cit.*, p. 3.

²⁴⁹ Plan International, *Birth registration...*, *op. cit.*, p. 32 et 33.

²⁵⁰ B. MANBY, "'Legal identity for all' and statelessness...", *op. cit.*, p. 251 et 252.

s'agit « [...] [du] droit et [de la] capacité de chaque être humain à être le détenteur de droits et d'obligations en vertu de la loi »²⁵¹. De manière analogue, le droit de l'enfant de préserver son identité n'est pas, non plus, subordonné à quelque processus d'identification que ce soit²⁵². Autrement dit, un certificat de naissance ou un document d'identité n'est, en principe, que déclaratif et non constitutif, ce qui signifie que l'identité juridique existe malgré l'absence de toute identification formelle²⁵³. Pourtant, en pratique, un individu dont la naissance n'est pas enregistrée ou qui ne possède pas de certificat de naissance rencontrera, très probablement, de grandes difficultés à la jouissance effective de nombreux droits fondamentaux²⁵⁴, dont l'exercice est fréquemment conditionné à une identification formelle, c'est-à-dire à une identité légale, mais telle qu'elle est appréhendée en l'état actuel²⁵⁵. En outre, dans plusieurs observations finales²⁵⁶, le Comité des droits de l'enfant considère les systèmes effectifs et systématiques d'enregistrement des naissances comme un moyen efficace pour les Etats parties à la CDE de se conformer et de mettre en œuvre le droit de l'enfant de préserver son identité. En d'autres termes, la violation par un Etat de ses obligations, en vertu de l'article 7, §1^{er} de la CDE, en matière d'enregistrement des naissances, engendrerait certainement, en conséquence, la violation de ses obligations en vertu de l'article 8, §1^{er} de ladite Convention.

100. S'assurer que le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance est respecté et concrètement implémenté par les Etats est donc capital, puisque le droit à l'identité légale ne peut, dans les faits, s'envisager indépendamment de toute formalité et preuve d'enregistrement. Dès lors, « la cible [16.9] des objectifs de développement durable visant à garantir une identité juridique doit davantage se comprendre comme un objectif consistant à permettre la preuve de l'identité légale »²⁵⁷. Or, la Banque Mondiale estime qu'environ un milliard de personnes ne

²⁵¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, A/HRC/19/58/Rev.1, 2 mars 2012, p. 10.

²⁵² Cela signifie, par exemple, qu'un.e enfant qui rencontre les critères légaux d'attribution de la nationalité d'un Etat doit, en principe, se voir octroyer cette nationalité, même en l'absence d'un certificat de naissance et donc d'un enregistrement préalable ; B. MANBY, “Legal identity for all’ and statelessness...”, *op. cit.*, p. 252.

²⁵³ C. SPERFELDT, “Legal identity in the sustainable development agenda: actors, perspectives and trends in an emerging field of research”, *The International Journal of Human Rights*, 2022, p. 219 ; B. MANBY, “Legal identity for all’ and statelessness...”, *ibidem*, p. 252.

²⁵⁴ Sur le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance en tant que droit d'accès ou d'entrée à la jouissance concrète d'autres droits fondamentaux, cf. *supra* chapitre 2, section 2.

²⁵⁵ « Par conséquent, en pratique, c'est la preuve officielle de l'identité légale qui ouvre l'accès aux droits, services et protections » ; Traduction libre de C. SPERFELDT, *op. cit.*, p. 219.

²⁵⁶ Voy. C.R.C., *Concluding observations of the Committee on the rights of the child: The Islamic Federal Republic of the Comores*, CRC/C/15/Add.141, 23 octobre 2000, p. 5, n°27 ; C.R.C., *Concluding observations of the Committee on the rights of the child: Djibouti*, CRC/C/15/Add.131, 28 juin 2000, p. 6, n°31 ; C.R.C., *Concluding observations of the Committee on the rights of the child: Sierra Leone*, CRC/C/15/Add.116, 24 février 2000, p. 7, n°42.

²⁵⁷ Traduction libre de B. MANBY, “The sustainable development goals...”, *op. cit.*, p. 2.

sont, actuellement, pas en mesure de fournir une telle preuve²⁵⁸, la plupart d'entre elles résidant dans des pays à faible revenu où près de 40% de la population adulte n'est pas en possession d'un document attestant son identité juridique²⁵⁹. Néanmoins, l'impossibilité pour une personne de démontrer son identité légale ne constitue que le point de départ d'un engrenage malheureux. En effet, les Etats soumettent aujourd'hui l'accès à de nombreux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels à la production d'un certificat de naissance ou, en tout cas, d'un document d'identité, c'est-à-dire à leur reconnaissance officielle de la personnalité juridique de l'individu²⁶⁰. A défaut, l'individu en question ne peut donc pas bénéficier de multiples services, pourtant parfois essentiels, comme les programmes de protection sociale. Cette forme de reconnaissance peut aussi être déterminante en termes de développement et d'épanouissement personnel, et ce tout spécialement pour les enfants, en ce qu'elle établit l'appartenance de l'individu à une communauté (étatique)²⁶¹. De plus, les individus dont l'identité juridique n'est pas reconnue par les autorités étatiques ne sont pas, non plus, pris en compte dans le cadre de l'élaboration par ces mêmes autorités de diverses politiques économiques et sociales qui peuvent, de ce fait, être déconnectées des besoins concrets de la population²⁶². Une absence de preuve de l'identité légale induit, par conséquent, un phénomène d'invisibilisation.

Section 2 : Le non-enregistrement des naissances comme vecteur d'exclusion des programmes de protection sociale

101. La protection sociale est amplement garantie par le droit international des droits de l'homme, notamment par les articles 22 de la DUDH²⁶³ et 9 du PIDESC²⁶⁴. S'agissant plus spécifiquement des enfants, leur droit à la sécurité sociale est consacré par l'article 26, §1^{er} de la CDE²⁶⁵. L'article 25, §2 de la DUDH²⁶⁶ précise, quant à lui, que « tous les enfants, [...], jouissent de la même protection sociale ».

102. Dans son observation générale relative au droit à la sécurité sociale²⁶⁷, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels insiste tout spécialement sur l'absolue nécessité

²⁵⁸ World Bank Group *et. al.*, *op. cit.*, p. 3.

²⁵⁹ C. SPERFELDT, *op. cit.*, p. 220.

²⁶⁰ Plan International, *Birth registration...*, *op. cit.*, p. 32 et 38.

²⁶¹ Plan International, *Birth registration...*, *ibidem*, p. 33.

²⁶² Voy., *a contrario*, C. SPERFELDT, *op. cit.*, p. 223.

²⁶³ Art. 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

²⁶⁴ Art. 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

²⁶⁵ Art. 26, §1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant.

²⁶⁶ Art. 25, §2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

²⁶⁷ Com. D.E.S.C., *Observation générale n°19. Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, E/C.12/GC/19, 23 novembre 2007.

pour les Etats parties au PIDESC d'assurer un accès effectif aux programmes et systèmes de protection sociale à toute personne qui en a besoin²⁶⁸. En ce sens, un des attributs essentiels du droit à la sécurité sociale est « le droit d'avoir accès à des prestations »²⁶⁹. A cet égard, le Comité appelle les Etats à se soucier particulièrement des groupes les plus précaires et vulnérables qui sont les plus à même d'éprouver directement les bienfaits d'une protection sociale²⁷⁰. En outre, un accès effectif aux programmes et systèmes de protection sociale implique que leurs conditions d'éligibilité ne soient pas disproportionnellement trop complexes et/ou trop restrictives, que des informations claires et intelligibles quant à leur existence soient disponibles et largement diffusées, mais aussi que les administrations en charge de ces programmes et systèmes soient physiquement accessibles à tous²⁷¹. Plus fondamentalement, si le Comité souligne à maintes reprises l'importance d'une couverture sociale concrète et effective pour tout individu qui en a besoin, c'est parce que les programmes et systèmes de protection sociale permettent de lutter efficacement contre la pauvreté et la précarité²⁷². Dans cette optique, ils constituent, par conséquent, de véritables dispositifs de cohésion et d'insertion sociale.

103. Il est impératif que les Etats prennent conscience, et ce notamment dans le cadre de leurs diverses obligations en matière de protection sociale, que le non-enregistrement des naissances est vecteur d'exclusion des programmes de protection sociale. En effet, bénéficier d'une prestation sociale suppose nécessairement une identification formelle de l'individu par les autorités étatiques²⁷³. Cela implique, comme déjà exposé ci-avant²⁷⁴, l'accomplissement d'une formalité d'enregistrement et la délivrance d'un document l'attestant ou, pour le dire autrement, l'obtention de la preuve de la reconnaissance officielle par les autorités étatiques de l'identité légale de l'individu, se traduisant par exemple par la remise d'un certificat de naissance²⁷⁵. Conditionner le bénéfice d'un programme de protection sociale à une identification de ce genre peut se justifier de différentes façons²⁷⁶. Cela renforce l'efficacité des

²⁶⁸ Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *ibidem*, voy. notamment n°7, 8, 23, 30, 48 et 59.

²⁶⁹ Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *ibidem*, p. 2, n°2.

²⁷⁰ Il s'agit, notamment, des travailleurs de l'économie informelle, des personnes handicapées, des personnes âgées, des enfants et autres personnes à charge, des réfugiés, des demandeurs d'asile, etc. ; Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *ibidem*, p. 10 et 11, n°31.

²⁷¹ Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *ibidem*, p. 8, 9 et 15, n°24, 26, 27 et 49.

²⁷² Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *ibidem*, p. 2, n°3.

²⁷³ Privacy International, "Exclusion by design : how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations", disponible sur <https://privacyinternational.org/long-read/4472/exclusion-design-how-national-id-systems-make-social-protection-inaccessible>, 29 mars 2021.

²⁷⁴ Cf. *supra* chapitre 3, section 2, §5, n°90 et chapitre 4, section 1, §2, n°98.

²⁷⁵ Sur le lien incontournable entre preuve de l'identité légale, accès aux programmes de protection sociale et importance, à cet égard, de l'enregistrement de la naissance ; Voy. United Nations Economic and Social Council, *Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General*, E/2022/55, 29 avril 2022, p. 23, n°159.

²⁷⁶ C. SPERFELDT, *op. cit.*, p. 229.

administrations et des autorités étatiques, puisqu'elles déterminent précisément de cette manière les personnes auxquelles des prestations sociales doivent être octroyées. Cela les prémunit également contre toute tentative d'abus des programmes de protection sociale et, spécifiquement, ceux dont les critères d'éligibilité sont peu nombreux et/ou facilement démontrables.

104. Cependant, apporter la preuve de son identité juridique afin d'obtenir une prestation sociale n'est pas aisé pour tout le monde, puisque rien que pour ce qui concerne les enfants de moins de cinq ans, 166 millions d'entre eux sont actuellement concernés par la problématique du non-enregistrement de leur naissance²⁷⁷. De plus, une estimation récente évalue à deux milliards le nombre de personnes dans le monde dont la naissance n'est pas enregistrée²⁷⁸. Toutes ces personnes sont probablement, faute de certificat de naissance et donc certainement de toute autre forme de preuve de leur identité légale²⁷⁹, exclues des programmes de protection sociale, alors qu'elles remplissent peut-être toutes les autres conditions d'éligibilité spécifiques à ces programmes. Là réside, en fait, toute la difficulté de cette exigence d'identification, en ce qu'elle n'est pas propre à un programme de protection sociale particulier ou aux raisons ayant motivé sa mise en place. Autrement dit, il est possible qu'une personne – par exemple porteuse d'un handicap – rencontre tous les critères d'éligibilité spécifiques à une prestation sociale – ayant précisément pour but de venir en aide aux personnes porteuses d'un handicap physique ou mental –, mais ne puisse pas en bénéficier, parce qu'elle ne remplit pas la condition commune à tous les programmes de protection sociale, à savoir une identification officielle par les autorités étatiques et, dès lors, la possession d'une preuve de son identité juridique. Ainsi, au Chili²⁸⁰, sans un « Rol Único Nacional », plus connu sous l'acronyme « RUN », à savoir un numéro d'identification personnel à neuf chiffres, il est impossible d'avoir accès aux programmes de protection sociale, mais également de réaliser toute une série d'autres démarches, comme ouvrir un compte bancaire, obtenir une assurance maladie ou encore signer un contrat de travail, d'achat ou de location d'un logement ou de mariage. Ce numéro est conféré à chaque enfant au moment de l'enregistrement de sa naissance et est repris, par la suite, sur tous les documents d'identité. En d'autres termes, au Chili, si la naissance d'une personne n'est pas enregistrée, celle-ci n'est pas titulaire d'un « RUN » et ne

²⁷⁷ Cf. *supra* chapitre 1, section 1, §2, n°10.

²⁷⁸ C. SPERFELDT, *op. cit.*, p. 221.

²⁷⁹ Sur la nécessité du certificat de naissance afin d'acquérir d'autres formes de papiers d'identité, cf. *supra* chapitre 4, section 1, §2, n°98.

²⁸⁰ Voy. Privacy International, *UNSR submission on digital technology, social protection and human rights*, s.l., 2019, p. 3 ; Privacy International, "Exclusion and identity: life without ID", disponible sur <https://privacyinternational.org/long-read/2544/exclusion-and-identity-life-without-id>, 14 décembre 2018.

peut donc pas obtenir des prestations sociales pour lesquelles elle rencontre peut-être, néanmoins, tous les autres critères d'éligibilité particuliers.

105. Si un attribut essentiel du droit à la sécurité sociale est le « droit d'avoir accès à des prestations », cela signifie que tout vecteur d'exclusion des programmes et systèmes de protection sociale consiste en une violation de ce droit²⁸¹. Or, il ressort clairement des éléments présentés ci-avant qu'un système d'enregistrement des naissances, et plus généralement des faits de l'état civil, inexistant ou défectueux entraîne l'exclusion d'un nombre considérable d'individus des programmes et systèmes de protection sociale. Conformément à leurs diverses obligations en matière de protection sociale, les Etats concernés doivent alors prendre des mesures afin de remédier à ce manquement et d'assurer, par là même, que toute personne puisse concrètement exercer son droit à la sécurité sociale²⁸². Face à la problématique du non-enregistrement des naissances, les Etats doivent donc instaurer des mesures afin de l'endiguer, c'est-à-dire afin d'établir des systèmes d'enregistrement des naissances systématiques et effectifs et, en conséquence, aptes à prodiguer un certificat de naissance à tout enfant relevant de leur juridiction²⁸³. En outre, dans son observation générale relative au droit à la sécurité sociale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que, dans l'intervalle, « des régimes parallèles et des régimes à faibles coûts pourraient être mis au point en vue de couvrir immédiatement ceux qui n'ont pas accès à la sécurité sociale [...] »²⁸⁴, tels que les personnes dont la naissance n'est pas enregistrée ou qui ne disposent pas d'un certificat de naissance et qui se trouvent, *de facto*, dans l'impossibilité de produire une preuve de leur identité légale.

Section 3 : Les programmes de protection sociale comme incitants à l'enregistrement de la naissance

106. Afin d'enrayer la problématique du non-enregistrement des naissances, les programmes de protection sociale, dont l'accès est lui-même entravé par cette problématique, constituent à la fois des dispositifs de lutte contre les phénomènes de pauvreté et de précarité, mais aussi d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances. Certains pays, notamment d'Amérique Latine, l'ont constaté en combinant, par le biais des programmes de protection sociale, des incitants à l'enregistrement de la naissance aux initiatives

²⁸¹ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/50/38, *op. cit.*, p. 8, n°25.

²⁸² Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *op. cit.*, p. 2, n°4.

²⁸³ Pour rappel, au titre des articles 24, §2 du PIDCP et 7, §1^{er} de la CDE, les Etats ont déjà une obligation positive de veiller à ce que la naissance de tous les enfants relevant de leur juridiction soit immédiatement enregistrée ; Cf. *supra* chapitre 2, section 1, §1, n°40.

²⁸⁴ Com. D.E.S.C., E/C.12/GC/19, *op. cit.*, p. 15, n°51.

spécifiquement mises en place afin de pallier la problématique du non-enregistrement des naissances. Ces pays, tels que le Mexique, le Brésil et la Colombie, ont ainsi saisi qu'à côté des actions ayant pour unique but d'endiguer cette problématique, requérant en amont un examen approfondi et minutieux des facteurs à l'origine des faibles taux d'enregistrement des naissances propres à leur population et territoire, il est nécessaire de motiver les parents à enregistrer, dans les plus brefs délais, la naissance de leur(s) enfant(s) et, plus généralement, d'encourager toute personne concernée de procéder à l'enregistrement de sa naissance. Si ces incitants permettent, certainement, de sensibiliser la population à l'existence du processus d'enregistrement des naissances et de mettre en lumière son importance, ils sont d'autant plus utiles afin de contrer la passivité de certains parents à enregistrer la naissance de leur(s) enfant(s). En effet, faute d'avantage direct et palpable à la suite de l'accomplissement de cette formalité, certaines tranches de la population, fréquemment en situation de pauvreté ou de précarité, préfèrent réaliser d'autres démarches qu'elles jugent plus essentielles, car ayant précisément des effets concrets à court terme²⁸⁵. Or, plus l'enregistrement de la naissance est retardé, plus il est difficile de s'y atteler, notamment eu égard aux documents justificatifs parfois requis par l'officière de l'état civil et plus compliqués à se procurer des années après la naissance de l'enfant. Dans ce cadre, les programmes de protection sociale impliquant l'obtention prévisible et régulière de ressources financières ou matérielles²⁸⁶, en ce qu'elles constituent justement des avantages directs et palpables, peuvent clairement avoir un impact positif sur les taux d'enregistrement des naissances²⁸⁷.

107. Concrètement, les pays ayant adopté cette stratégie complémentaire afin de répondre efficacement à la problématique du non-enregistrement des naissances optent, habituellement, pour une des deux modalités suivantes²⁸⁸. D'une part, il est possible de conditionner explicitement²⁸⁹ le bénéfice d'une prestation sociale à l'accomplissement du processus d'enregistrement de la naissance ou, plus particulièrement, à la production d'un

²⁸⁵ Cf. *supra* chapitre 1, section 2, §1, n°21.

²⁸⁶ Ces programmes de protection sociale, désignés dans la doctrine anglophone par les termes « social transfers », consistent plus précisément en des « [...] transferts réguliers, stables et directs en espèces et/ou en nature aux ménages [ou aux individus] en situation de pauvreté ou de précarité » ; Traduction libre de A. BARRIENTOS *et. al.*, “Social transfers and child protection in the South”, *Children and Youth Services Review*, 2014, p. 106.

²⁸⁷ Voy. W. HUNTER et R. BRILL, “‘Documents, please’. Advances in social protection and birth certification in the developing world”, *World Politics*, 2016, p. 204 ; World Bank, *Incentives for improving birth registration coverage: A review of the literature*, Washington D.C., 2016, p. 5 et suivantes.

²⁸⁸ World Bank, *ibidem*, p. 5, 7 et 8.

²⁸⁹ Même si l'obtention de toute prestation sociale est, *de facto*, subordonnée à la présentation d'une preuve de l'identité juridique de l'individu, comme un certificat de naissance, cette condition est d'ordinaire implicite et n'est donc concrètement implémentée que dans la pratique, notamment par l'agent administratif en charge de vérifier l'éligibilité à la prestation.

certificat de naissance, ce qui suppose obligatoirement d'avoir procédé au préalable à l'enregistrement de la naissance. Les prestations dotées de ce genre de condition explicite ont, alors, généralement pour public cible les enfants ou les familles. Toutefois, des programmes de protection sociale, à destination d'un public moins associé à la problématique du non-enregistrement des naissances, peuvent requérir expressément la présentation d'une preuve de l'identité légale de l'individu, comme une carte d'identité ou un passeport, ce qui implique nécessairement aussi la réalisation préalable de l'enregistrement de la naissance²⁹⁰. D'autre part, il est également concevable de combiner les systèmes d'enregistrement des naissances à certains programmes de protection sociale, par exemple en introduisant une possibilité d'enregistrement de la naissance au moment de la demande d'obtention de la prestation sociale.

108. S'agissant de la première modalité, le programme « Progresa »²⁹¹ au Mexique, aussi connu comme le programme « Oportunidades » ou « Prospera », constitue un bon exemple d'un programme de protection sociale dont l'obtention est explicitement subordonnée à la présentation d'un certificat de naissance ou, en tout cas, d'un document d'identité, motivant dès lors les parents à enregistrer la naissance de leur(s) enfant(s), voire leur propre naissance. En pratique, ce programme consiste en des transferts en espèces aux ménages²⁹² avec enfant(s) en âge d'être scolarisé(s) et en situation de pauvreté. Il est, aujourd'hui, d'application sur tout le territoire mexicain et profite à environ six millions de foyers, ce qui équivaut à peu près à un quart de la population. Les ressources financières transférées sont calculées sur la base de la composition du ménage, ce qui oblige les foyers éligibles à fournir une preuve de l'identité juridique de chacun de leurs membres. Cette preuve prend, en général, la forme d'un certificat de naissance pour les enfants et d'une carte d'identité pour les parents ou les personnes plus âgées faisant également partie du ménage. En outre, seules les mères perçoivent les transferts en espèces, à condition que le ou les enfant(s) soi(en)t scolarisé(s) et que tous les membres du foyer fassent l'objet d'un suivi médical préventif régulier. Le programme « Progresa » n'a donc pas pour unique dessein d'apporter, dans l'immédiat, un soutien financier aux ménages les plus pauvres du Mexique, en

²⁹⁰ Sur la nécessité du certificat de naissance afin d'acquérir d'autres formes de papiers d'identité, cf. *supra* chapitre 4, section 1, §2, n°98.

²⁹¹ Voy. I. HARBERS, "Legal identity for all? Gender inequality in the timing of birth registration in Mexico", *World Development*, n°128, 2020, p. 2 et 8 ; M. BEY, « Le programme social Progresa-Oportunidades au Mexique. De vieilles recettes pour un nouveau modèle », *Revue Tiers Monde*, 2008, p. 887, 889 et 890.

²⁹² Définis, pour les besoins du programme, comme « [...] l'ensemble des personnes vivant sous un même toit, unies ou non par un lien de parenté, qui partagent leurs dépenses et préparent leurs aliments dans la même cuisine » ; M. BEY, *ibidem*, p. 889.

comptant sur le fait que les foyers éligibles emploieront judicieusement les sommes obtenues, afin entre autres de contribuer au bien-être et à l'épanouissement du ou des enfant(s) du ménage²⁹³. Ce programme vise également à sortir et à maintenir à long terme, c'est-à-dire postérieurement à l'obtention des ressources financières, les foyers éligibles hors de la pauvreté. Il mise, pour ce faire, sur la scolarisation continue du ou des enfant(s) du ménage ou encore sur la sensibilisation des membres du foyer à l'importance d'un suivi médical adapté et fréquent²⁹⁴. C'est toute la dynamique négative qu'instituent les phénomènes de pauvreté et de précarité que le programme « Progresa » entend, par conséquent, renverser. Si ce programme a clairement des impacts positifs en termes de réduction du nombre de ménages en situation de pauvreté au Mexique²⁹⁵, il oblige de surcroît à ce que tous les membres du foyer se procurent une preuve de leur identité légale, ce qui suppose nécessairement de procéder au préalable à l'enregistrement de la naissance. De plus, il est démontré que les ménages admis à ce programme ont tendance à enregistrer la naissance de leur(s) enfant(s) plus rapidement, ce qui confirme donc que les parents sont plus enclins à enregistrer la naissance de leur(s) enfant(s), dans un délai assez bref, si l'accomplissement de ce processus s'accompagne d'un avantage plus ou moins direct et tangible²⁹⁶.

109. A cet égard, il est intéressant de constater que certains pays appliquent cette modalité dans d'autres domaines que celui de la protection sociale. Ainsi, comme déjà mentionné ci-avant²⁹⁷, depuis 2010, le Kenya conditionne l'accès aux établissements scolaires et l'inscription aux épreuves certificatives à la production du certificat de naissance de l'enfant. Cette exigence a intentionnellement été imposée dans le but d'atteindre des taux d'enregistrement des naissances plus élevés. Toutefois, si l'augmentation de ces derniers n'est pas significative depuis l'instauration de cette obligation, celle-ci risque au surplus de renforcer l'exclusion des cursus scolaires d'enfants issus de groupes vulnérables et pour lesquels l'enregistrement de la naissance ne consiste pas, ici, en un avantage direct et tangible.

110. A côté du programme « Bolsa Família », équivalent du programme mexicain « Progresa » et ayant fait ses preuves en matière d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances²⁹⁸, le Brésil a également fait l'expérience d'un programme de protection sociale

²⁹³ W. HUNTER, "Identity documents, welfare enhancement, and group empowerment in the Global South", *The Journal of Development Studies*, 2019, p. 371.

²⁹⁴ A. BARRIENTOS *et. al.*, *op. cit.*, p. 106.

²⁹⁵ Voy. A. BARRIENTOS *et. al.*, *ibidem*, p. 110.

²⁹⁶ I. HARBERS, *op. cit.*, p. 9.

²⁹⁷ Cf. *supra* chapitre 2, section 2, §2, n°58.

²⁹⁸ En 2013, le pourcentage de naissances non-enregistrées d'enfants de moins d'un an n'était plus que de 5,1%. De plus, parmi les naissances enregistrées, la grande majorité d'entre elles le sont rapidement, puisque entre 2009 et 2013, 92,83% des naissances sont enregistrées durant la première année de vie de l'enfant ; W. HUNTER et R. BRILL, *op. cit.*, p. 212 et 222.

expressément subordonné à la présentation d'une preuve de l'identité juridique de l'individu et destiné à un public habituellement moins associé à la problématique du non-enregistrement des naissances. Il s'agit, en pratique, du programme « Benefício de Prestação Continuada » se résumant à l'attribution mensuelle d'une pension intégralement non contributive, d'un montant semblable au salaire minimum brésilien, aux personnes âgées de plus de 65 ans et en situation de pauvreté²⁹⁹. Afin de percevoir cette pension, les personnes demandereses doivent apporter la preuve de leur situation de pauvreté, mais aussi de leur identité légale, ce qui implique de procéder à l'enregistrement de la naissance, puisqu'au Brésil l'obtention de tous les papiers d'identité est obligatoirement soumis à la production d'un certificat de naissance³⁰⁰. S'il existe peu de données précises sur le lien entre la conditionnalité explicite du programme « Benefício de Prestação Continuada » à la preuve de l'identité juridique de l'individu et la hausse de l'enregistrement des naissances des personnes âgées de plus de 65 ans, il est néanmoins démontré que la plupart des seniors introduisant une demande d'enregistrement de leur naissance le font dans la perspective de toucher cette pension³⁰¹. Cette modalité est donc également apte à pallier les faibles taux d'enregistrement des naissances au sein des tranches plus âgées de la population.

111. Pour ce qui concerne la seconde modalité, le programme « Familias en Acción »³⁰² en Colombie constitue une belle illustration d'un programme de protection sociale associé aux systèmes d'enregistrement des naissances et résultant, dès lors, en des taux d'enregistrement des naissances plus que satisfaisants pour les enfants bénéficiant dudit programme. Celui-ci s'inspire, en fait, du programme mexicain « Progresa », ce qui explique leur grande similarité. Concrètement, il consiste aussi en des transferts en espèces aux ménages en situation de pauvreté et comportant un ou plusieurs enfant(s) de moins de 18 ans. Il se décline, plus précisément, en deux types d'aides financières, à savoir une aide aux soins de santé, sous condition que des bilans de santé du ou des enfant(s) du foyer soient régulièrement réalisés, et une aide scolaire, moyennant scolarisation du ou des enfant(s) du ménage en âge de l'être et fréquentation de l'établissement scolaire d'au moins 80%. A l'inverse de sa variante mexicaine, l'obtention de ce programme de protection sociale n'est pas expressément subordonnée à l'accomplissement du processus d'enregistrement de la naissance ou à la

²⁹⁹ W. HUNTER et R. BRILL, *ibidem*, p. 209.

³⁰⁰ World Bank, *op. cit.*, p. 8.

³⁰¹ W. HUNTER et R. BRILL, *op. cit.*, p. 211.

³⁰² Voy. J. M. VILLA, "The continuous treatment effect of an antipoverty program on children's educational attainment: Colombia's *Familias en Accion*", *Rev Dev Econ.*, 2018, p. 1241 et 1243 ; <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/familias-en-accion/>.

présentation d'un certificat de naissance³⁰³, mais requiert tout de même, dans le faits, une identification de l'enfant, ne serait-ce que pour permettre la perception de la ou des prestation(s) par le foyer éligible. Afin de s'assurer que cette formalité préliminaire de l'enregistrement de la naissance de l'enfant ne soit pas un obstacle à l'accès des ménages éligibles à ce programme de protection sociale, les autorités colombiennes ont donc pris le parti que des officier.ère.s de l'état civil en charge de l'enregistrement des naissances soient présent.e.s dans les services où les demandes d'obtention du programme « Familias en Acción » peuvent être introduites³⁰⁴. En outre, les personnes procédant à l'inscription des ménages éligibles à ce programme et, plus généralement, toutes les personnes exerçant une fonction en lien avec ce programme effectuent un travail de sensibilisation à l'importance du processus d'enregistrement des naissances auprès des mères enceintes³⁰⁵ avec lesquelles ils/elles entrent en contact. Cette alliance entre le programme « Familias en Acción » et les systèmes d'enregistrement des naissances est fructueuse, puisque 97,3% des enfants bénéficiant de ce programme détiennent, aujourd'hui, un certificat de naissance³⁰⁶.

112. Les programmes de protection sociale, notamment de transferts de ressources financières ou matérielles, ont par conséquent clairement le potentiel d'agir comme des incitants à l'enregistrement de la naissance, qu'ils soient explicitement conditionnés à la réalisation du processus d'enregistrement de la naissance ou à la production d'un certificat de naissance ou qu'ils soient combinés aux systèmes d'enregistrement des naissances³⁰⁷. En encourageant l'introduction de demandes d'enregistrement de la naissance, ces programmes permettent, d'une certaine façon, de mettre la pression sur les autorités afin qu'elles améliorent les systèmes d'enregistrement des naissances³⁰⁸, entraînant par là même une augmentation des taux d'enregistrement des naissances. Ces programmes luttent également, en premier lieu, contre les phénomènes de pauvreté et de précarité et visent, plus généralement, à prodiguer une assistance aux personnes considérées comme vulnérables de par leur situation financière, physique et/ou socio-culturelle qui composent, en fait, la majorité du public

³⁰³ World Bank, *op. cit.*, p. 7.

³⁰⁴ A. BARRIENTOS *et. al.*, *op. cit.*, p. 109.

³⁰⁵ Ce travail de sensibilisation des mères enceintes est essentiel, car les enfants qui viendraient à naître après l'inscription du ménage au programme « Familias en Acción » ne peuvent être ajoutés au schéma familial initial, de sorte que ces enfants ne peuvent bénéficier d'aucune aide financière dans le cadre de ce programme. Cela signifie qu'il n'y a donc plus d'incitant à l'enregistrement de leur naissance. Les autorités colombiennes ont instauré cette règle, afin d'éviter que des enfants ne soient conçus dans le seul but d'obtenir davantage d'aides financières ou de façon à maintenir la perception du programme ; J. M. VILLA, *op. cit.*, p. 1243.

³⁰⁶ A. BARRIENTOS *et. al.*, *op. cit.*, p. 109.

³⁰⁷ World Bank, *op. cit.*, p. 12.

³⁰⁸ Voy., *a contrario*, chapitre 1, section 2, §1.

concerné par la problématique du non-enregistrement des naissances³⁰⁹. Cependant, les programmes de protection sociale seuls ne peuvent endiguer cette problématique. En effet, il est primordial que chaque Etat confronté à de faibles taux d'enregistrement des naissances mette en place des actions afin d'y remédier, et ce ultérieurement à un examen approfondi des divers facteurs à l'origine de ces taux insuffisants propres à leur population et territoire³¹⁰. En d'autres termes, les programmes de protection sociale ne peuvent se concevoir comme incitants à l'enregistrement de la naissance qu'en présence de systèmes d'enregistrement des naissances accessibles, systématiques et effectifs.

Chapitre 5 : Solutions et bonnes pratiques

113. Au vu de ce que l'enregistrement de la naissance et, plus particulièrement, la possession d'un certificat de naissance représentent pour chaque enfant, notamment en termes d'accès à de multiples droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, il est primordial de remédier aux taux insatisfaisants d'enregistrement des naissances persistant encore, aujourd'hui, dans de nombreux pays, la plupart étant des pays en développement. En outre, grâce à une myriade d'études et de rapports publié(e)s par des organisations, associations et expert.e.s, mais aussi à l'adoption en 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies de la cible 16.9 des objectifs de développement durable, les dirigeants et gouvernements du monde entier ne peuvent plus se dire ignorants du potentiel dont disposent des systèmes d'enregistrement des naissances accessibles, systématiques et effectifs, afin de contribuer au développement de chaque individu et de la société dans son ensemble. C'est pourquoi il est urgent que tous les Etats concernés prennent instamment des mesures aptes à prodiguer à chaque enfant relevant de leur juridiction un certificat de naissance. Dans cette optique, il est en premier lieu opportun de mobiliser quelques grands principes applicables à tous systèmes d'enregistrement des naissances en quête d'amélioration (section 1). Ultérieurement, il est également judicieux de se pencher sur certaines bonnes pratiques, ayant déjà fait leurs preuves dans des contextes nationaux et/ou locaux plus ou moins similaires, afin de venir à bout des obstacles à l'enregistrement de la naissance plus spécifiques à un territoire (section 2).

Section 1 : Un modèle flexible et polyvalent, plutôt qu'une solution universelle

114. Le premier élément, dont il convient absolument de prendre conscience, dans le cadre de l'élaboration d'actions visant à l'amélioration des systèmes d'enregistrement des naissances vers l'accessibilité, la systématique et l'effectivité est qu'il n'existe pas une solution

³⁰⁹ Cf. *supra* chapitre 1, section 2, n°17.

³¹⁰ World Bank, *op. cit.*, p. 12.

universelle afin d'enrayer la problématique du non-enregistrement des naissances³¹¹. En tout état de cause, eu égard aux particularités et spécificités économiques, géographiques et socio-culturelles propres à chaque Etat, une solution universelle serait inappropriée et inefficace. En d'autres termes, si la problématique du non-enregistrement des naissances exige des solutions d'envergures et systémiques, requérant une forte volonté politique, le cas échéant supportée par des associations et organisations de terrain, voire même par le secteur privé, ces solutions doivent être adaptées au contexte national ou local auquel elles ont pour ambition de s'appliquer. Chaque Etat confronté à des taux insuffisants d'enregistrement des naissances doit donc, en amont, procéder à un diagnostic des facteurs, propres à sa population et à son territoire, à l'origine de ces taux insatisfaisants.

115. C'est dans cette perspective que Kristen Wenz, experte en matière d'identité légale, a élaboré un modèle ayant pour fondement cinq grands principes applicables à tous systèmes d'enregistrement des naissances et, plus généralement, d'enregistrement des faits de l'état civil³¹². La polyvalence de ces cinq principes s'explique, en fait, par leur concordance et cohérence avec les différentes causes du non-enregistrement des naissances, comme la méconnaissance, le désintérêt ou encore l'inaccessibilité en tout genre. A ce titre, les non-recours primaire (méconnaissance et non-demande) et secondaire (non-accès et non-proposition), partageant une grande similarité avec les diverses causes susmentionnées, peuvent également aider à apprécier la pertinence de ces principes.

116. En pratique, les cinq principes dont il est question sont les suivants : réduire la distance (i), éliminer le coût (ii), simplifier le processus (iii), éradiquer la discrimination (iv) et accroître la demande (v). Ainsi, multiplier le nombre de bureaux d'enregistrement des naissances, installer des bureaux dans des lieux et infrastructures publiques fréquenté(e)s par une large part de la population, comme des établissements scolaires et de santé et, de manière plus générale, développer des alliances entre les systèmes d'enregistrement des naissances et d'autres services publics, tels ceux de l'éducation, de la protection sociale³¹³ et de la santé³¹⁴, permettent de diminuer la distance³¹⁵. Supprimer tous les coûts financiers relatifs au processus d'enregistrement de la naissance, comme les sommes d'argent réclamées afin

³¹¹ K. WENZ, *op. cit.*, min. 5:13 ; M. PELOWSKI *et. al.*, *op. cit.*, p. 901.

³¹² K. WENZ, *ibidem*, min. 5:13.

³¹³ Une alliance entre les systèmes d'enregistrement des naissances et les services de protection sociale a, par exemple, été instaurée en Colombie dans le cadre du programme de protection sociale « Familias en Acción » ; Cf. *supra* chapitre 4, section 3, n°111.

³¹⁴ Sur le potentiel, en matière d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances, des établissements de santé, du personnel médical et des programmes de vaccination, cf. *infra* chapitre 5, section 2, §2.

³¹⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 20, n°85, h).

d'enregistrer la naissance de l'enfant et/ou d'obtenir un certificat de naissance ou les amendes infligées en cas de dépassement de la période légale afin de procéder à l'enregistrement de la naissance³¹⁶, constitue un moyen aisé d'augmenter les taux d'enregistrement des naissances, puisqu'il n'implique qu'une modification de la loi. Alléger le processus d'enregistrement de la naissance peut, par exemple, se réaliser en combinant, en une seule et même démarche, la formalité d'enregistrement et l'obtention simultanée du certificat de naissance. Examiner la pertinence de l'ensemble des documents requis afin de pouvoir enregistrer la naissance de l'enfant consiste aussi en une manière d'alléger le processus³¹⁷. Abolir la discrimination exige de s'assurer que l'intégralité du processus d'enregistrement de la naissance soit, dans les textes et dans la pratique, exempt de toute stipulation relative de près ou de loin aux caractéristiques ou statut de l'enfant³¹⁸. De plus, il est impératif d'abolir toutes les conditions empêchant, dans les faits, les mères d'enregistrer seules la naissance de leur(s) enfant(s)³¹⁹. Enfin, augmenter la demande peut se concrétiser de diverses façons et, entre autres, en sensibilisant la population à l'importance que revêt un certificat de naissance pour chaque enfant ou encore via les programmes de protection sociale, comme exposé ci-avant³²⁰.

117. Pour ne citer qu'une initiative élaborée, en grande partie, sur base de ce modèle et ayant engrangé des résultats significatifs en termes d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances, la « Under-Five Birth Registration Initiative » (ci-après : « U5BRI ») de Tanzanie constitue un bon exemple. En matière d'enregistrement des naissances, la Tanzanie est un des Etats les plus à la traîne, puisqu'en 2012, seules 19% des naissances étaient enregistrées³²¹ et seulement 13% des enfants des moins de cinq ans détenaient un certificat de naissance³²². Cela s'explique par une inaccessibilité physique et financière des systèmes d'enregistrement des naissances, en raison de la centralisation de ces derniers et du coût financier élevé que l'accomplissement du processus d'enregistrement de la naissance représente

³¹⁶ M. PELOWSKI *et. al.*, *op. cit.*, p. 900.

³¹⁷ Ainsi, pour rappel, les législations nationales conditionnant l'enregistrement de la naissance d'un.e enfant à la présentation de l'acte de mariage de ses parents sont discriminatoires, puisqu'elles opèrent une distinction non justifiée entre les enfants légitimes et les enfants nés hors mariage, et violent dès lors l'exigence de non-discrimination des articles 24, §1^{er} et §2 du PIDCP et 2, §1^{er} et 7, §1^{er} de la CDE ; *Cf. supra* chapitre 2, section 1, §2, n°42.

³¹⁸ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 19 et 20, n°85, a).

³¹⁹ *Cf. supra* chapitre 1, section 2, §2, n°31 ; C'est, notamment, ce que l'Angola a entrepris en supprimant l'exigence légale du nom ou de la présence du père afin de déclarer la naissance d'un.e enfant et en accordant, de surcroît, la possibilité aux mères de déclarer la naissance de leur(s) enfant(s) en tant que parente isolée ; K. WENZ, *op. cit.*, min. 5:35.

³²⁰ *Cf. supra* chapitre 4, section 3.

³²¹ Voy. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2016&locations=TZ&start=2005&view=chart>.

³²² H. BEDASA, "Advancing the birth registration system in Tanzania. Providing under-five children their right to protection", disponible sur <https://www.unicef.org/innovation/stories/advancing-birth-registration-system-tanzania>, 30 novembre 2016.

pour une large part de la population³²³. C'est pourquoi, depuis 2012, la Tanzanie implante progressivement la « U5BRI » dans différentes régions du pays, les régions bénéficiaires se comptant aujourd'hui au nombre de 13 sur 26³²⁴. Cet engagement inédit des autorités tanzaniennes en matière d'enregistrement des naissances est payant, puisqu'en 2016, lorsque le projet a débuté dans les deux régions d'Iringa et de Njombe, en quatre semaines, plus de 220 000 naissances d'enfants de moins de cinq ans ont été enregistrées³²⁵. Les taux d'enregistrement des naissances, dans ces deux régions, pour les enfants de moins de cinq ans, avoisinent aujourd'hui les 95%. Concrètement, cette initiative s'inspire de quatre des cinq principes du modèle précité³²⁶. Premièrement, elle diminue la distance, en installant des bureaux d'enregistrement des naissances au sein d'établissements de santé et de services administratifs communautaires, élevant le nombre de lieux où il est possible d'enregistrer la naissance d'un.e enfant à 4 817, alors que seuls les 183 bureaux des différents districts du pays disposaient de cette fonction avant le lancement de la « U5BRI ». Ensuite, ce projet supprime les coûts financiers directement attachés au processus d'enregistrement de la naissance, en instaurant la gratuité de la formalité d'enregistrement et de la première délivrance du certificat de naissance. De plus, cette initiative allège le processus d'enregistrement de la naissance. En effet, celui-ci est unique, puisqu'il ne nécessite plus qu'une seule démarche, le certificat de naissance de l'enfant étant délivré au même moment que l'enregistrement et donc que l'établissement de l'acte de naissance de l'enfant. Pour finir, ce projet tend à augmenter la demande par le biais de campagnes de sensibilisation des populations des 13 régions concernées, mettant en avant l'existence de ces nouveaux systèmes d'enregistrement des naissances, tout en rappelant l'importance du processus d'enregistrement de la naissance.

Section 2 : Bonnes pratiques

118. Dans le cadre de la cible 16.9 des objectifs de développement durable, plusieurs initiatives de lutte contre la problématique du non-enregistrement des naissances ont vu le jour et ont fait leurs preuves dans divers Etats confrontés à des taux insuffisants d'enregistrement des naissances. Si ces bonnes pratiques sont, à l'origine, élaborées au regard des spécificités de chaque Etat dans lequel elles sont testées et implantées, deux d'entre elles sont néanmoins capables de s'adapter et de s'appliquer à de nombreux systèmes d'enregistrement des naissances en quête d'amélioration. Il s'agit, en pratique, de la décentralisation des services

³²³ C. SANGA *et al.*, "Decentralization of birth registration to Local Government in Tanzania: the association with completeness of birth registration and certification", *Global Health Action*, n°1, 2020, p. 1 ; H. BEDASA, *ibidem*.

³²⁴ C. SANGA *et al.*, *ibidem*, p. 3.

³²⁵ H. BEDASA, *op. cit.*

³²⁶ C. SANGA *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

d'enregistrement des naissances (§1) et du potentiel, en matière d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances, des établissements de santé, du personnel médical et des programmes de vaccination (§2).

§1. La décentralisation des services d'enregistrement des naissances

119. La décentralisation consiste en un « [...] transfert d'autorité et de responsabilité pour des fonctions publiques du gouvernement central à des organisations gouvernementales subordonnées ou quasi indépendantes et/ou au secteur privé »³²⁷. Il s'agit, dans les faits, de délocaliser, à une échelle plus locale, tout ou partie d'une compétence, dans l'optique d'augmenter la participation de la population aux services relevant de cette compétence. Cette technique concorde parfaitement avec le premier principe du modèle de Kristen Wenz³²⁸ visant à améliorer les systèmes d'enregistrement des naissances et, plus généralement, d'enregistrement des faits de l'état civil, à savoir la réduction de la distance entre ces systèmes et la population. La décentralisation n'empêche toutefois pas que les informations et données, collectées au niveau local, soient ensuite transférées et gérées à un niveau plus central³²⁹. En matière de décentralisation des services d'enregistrement des naissances, il est même plus judicieux d'établir un registre national des naissances et, plus largement, des faits de l'état civil, afin que les autorités publiques aient à leur disposition des données statistiques, quant à l'évolution et aux caractéristiques de la population, complètes et globales. Ces données habilitent, ainsi, les autorités à mettre en œuvre des politiques économiques et sociales adaptées aux besoins de la population. Il va sans dire que la décentralisation des services d'enregistrement des naissances requiert des ressources humaines, financières et matérielles conséquentes, puisque cette pratique s'accompagne souvent d'une multiplication des lieux où il est possible d'enregistrer les naissances. Elle exige également de déterminer précisément les rôles et responsabilités de chacun.e et de s'assurer que toutes les entités et personnes, nouvellement en charge de l'enregistrement des naissances, disposent d'une formation adéquate en la matière et exécutent les diverses étapes du processus d'enregistrement des naissances de façon similaire³³⁰.

120. Confrontés à des taux insatisfaisants d'enregistrement des naissances, certains Etats optent pour une décentralisation classique des services d'enregistrement des naissances. C'est le cas de la Tanzanie qui, dans les années 1990, a confié les services d'enregistrement des

³²⁷ Traduction libre de C. SANGA *et al.*, *ibidem*, p. 2.

³²⁸ Sur le modèle, élaboré par Kristen Wenz, applicable à tous systèmes d'enregistrement des naissances et des faits de l'état civil en quête d'amélioration, cf. *supra* chapitre 5, section 1, n°115 et 116.

³²⁹ J. H. ELMOLLA, *op. cit.*, p. 559.

³³⁰ United Nations Children's Fund (UNICEF), *A passport...*, *op. cit.*, p. 89.

faits de l'état civil, en ce compris des naissances, aux districts³³¹. D'autres Etats font, quant à eux, preuve davantage d'innovation et d'originalité, afin que les services d'enregistrement des naissances atteignent des tranches de la population particulièrement concernées par la problématique du non-enregistrement des naissances, mais peu enclines à se rendre dans des bureaux traditionnels d'enregistrement des faits de l'état civil. Ainsi, en 2020, en réponse à une étude démontrant que 93% des naissances dans l'ensemble du pays ont lieu au sein d'établissements de santé, le Rwanda a décidé d'opérer une modification législative, de manière à octroyer des compétences en matière d'enregistrement des faits de l'état civil, y compris des naissances, aux membres du personnel des établissements de santé³³². Autrement dit, toutes les naissances (et décès) survenant dans un établissement de santé sont, aujourd'hui, au Rwanda, directement enregistré(e)s sur place dans le système national d'enregistrement de la population par un membre du personnel dudit établissement. A ce jour, 483 établissements de santé rwandais disposent du matériel nécessaire (ordinateur, connexion Internet, raccordement au système national d'enregistrement de la population, etc.) afin de procéder à l'enregistrement des faits de l'état civil qui adviennent en leur sein et 1 000 membres du personnel de ces différents établissements ont reçu une formation à ce sujet³³³. Depuis le lancement de cette initiative en août 2020, ce sont 70 800 naissances (et 1 350 décès) qui ont été enregistré(e)s par des établissements de santé³³⁴.

121. S'agissant des communautés n'ayant peu, voire pas, recours aux systèmes d'enregistrement des naissances, pour quelque raison que ce soit (situation géographique, pauvreté, discrimination, etc.), il serait opportun d'associer les figures d'autorité de ces communautés, comme la ou les personne(s) à leur tête, le/la chef.fe religieux.se ou tout autre individu reconnu en leur sein, au processus d'enregistrement des naissances³³⁵. Outre le fait de sensibiliser leur communauté à l'importance de ce processus, leur accorder certains pouvoirs de façon à ce qu'ils/elles puissent l'initier (déclaration des naissances ou encore enregistrement de celles-ci) permettrait, à la fois, d'instaurer des dispositifs d'enregistrement des naissances durables et adaptés aux modes de vie de ces communautés, mais aussi d'augmenter les taux d'enregistrement des naissances en leur sein.

³³¹ C. SANGA *et al.*, *op. cit.*, p. 2 et 3.

³³² M. TUOANE-NKHASI *et al.*, « Au Rwanda, faire en sorte que chaque vie soit enregistrée renforce le capital humain », disponible sur <https://blogs.worldbank.org/fr/health/au-rwanda-faire-en-sorte-que-chaque-vie-soit-enregistree-renforce-le-capital-humain>, 17 février 2021.

³³³ M. TUOANE-NKHASI *et al.*, *ibidem*.

³³⁴ M. TUOANE-NKHASI *et al.*, *ibidem*.

³³⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 21, n°85, i).

§2. La collaboration avec les établissements de santé, le personnel médical et les programmes de vaccination

122. Développer des alliances solides entre les systèmes d'enregistrement des naissances et le secteur de la santé s'est révélé être une stratégie payante pour de nombreux pays cherchant à accroître leur taux d'enregistrement des naissances. En effet, même si les Etats (pour la plupart en développement) concernés par la problématique du non-enregistrement des naissances peuvent aussi devoir faire face à des problèmes de santé publique, parfois graves et conséquents, le secteur de la santé est malgré tout davantage répandu et exploité par la population en général que celui de l'enregistrement des naissances et, plus largement, des faits de l'état civil³³⁶. En outre, déployer une interopérabilité entre les secteurs de la santé et de l'enregistrement des faits de l'état civil dispose du potentiel de générer des données statistiques précises à propos des taux de fertilité et de mortalité de la population et, plus généralement, de l'évolution démographique du pays, habilitant en conséquence les autorités publiques à instaurer des politiques de santé appropriées et efficaces³³⁷. Les informations et données recueillies par le biais de systèmes d'enregistrement des faits de l'état civil systématiques et effectifs peuvent donc avoir un impact positif significatif sur l'état de santé des populations concernées.

123. En pratique, plusieurs types de collaborations entre les systèmes d'enregistrement des naissances et le secteur de la santé ont déjà été testés et approuvés par divers Etats. Par exemple, au Burkina Faso³³⁸, en complément du bureau central d'enregistrement des faits de l'état civil de chaque municipalité, les maires peuvent mettre en place des bureaux secondaires d'enregistrement des faits de l'état civil dans les villages et les établissements de santé. Dans le cadre d'une campagne nationale de promotion de l'enregistrement des naissances, ils/elles ont d'ailleurs été encouragé.e.s à instituer ces bureaux secondaires au sein d'établissements de santé et particulièrement ceux au sein desquels se tiennent des accouchements et/ou des programmes de vaccination. Ainsi, dans les sept et quatre établissements de santé des municipalités de Réo et de Godyr, un.e officier.ère de l'état civil par centre est présent.e cinq jours par semaine. Concrètement, leur travail en matière d'enregistrement des naissances ne diffère pas de celui qu'ils/elles exécutent au bureau central de la municipalité, excepté qu'ils/elles sont amené.e.s à entrer en contact avec des mères venant d'accoucher ou avec des enfants accompagnés de

³³⁶ United Nations Children's Fund (UNICEF), *A passport...*, op. cit., p. 84.

³³⁷ E. MARTELLI et. al., "Controlled impact evaluation of a birth registration intervention, Burkina Faso", *Bull World Health Organ*, 2019, p. 259.

³³⁸ Voy. E. MARTELLI et. al., *ibidem*, p. 259 et 260.

leur(s) parent(s) afin de bénéficier d'un programme de vaccination ou d'autres soins de santé. A cette occasion, les officier.ère.s de l'état civil peuvent donc sensibiliser à l'importance du processus d'enregistrement de la naissance et inviter ces mères et parents à y procéder, immédiatement sur place, si cela n'a pas déjà été réalisé. Depuis l'installation de ces bureaux secondaires d'enregistrement des faits de l'état civil dans les établissements de santé de ces deux municipalités, l'enregistrement des naissances, dans le délai légal de 60 jours pour ce faire, a triplé pour la municipalité de Réo et doublé pour celle de Godyr³³⁹. Le fait pour les services d'enregistrement des naissances d'aller à la rencontre, par le biais des officier.ère.s de l'état civil, des enfants et de leur(s) parent(s) transitant par des établissements de santé constitue, par conséquent, une pratique prometteuse dans la lutte contre la problématique du non-enregistrement des naissances.

124. Une autre manière d'instaurer une collaboration entre les systèmes d'enregistrement des naissances et le secteur de la santé est d'associer directement les membres du personnel des établissements de santé au processus d'enregistrement de la naissance. D'une part, il serait pertinent de prodiguer une formation aux membres du personnel médical les plus susceptibles d'entrer en contact avec des femmes enceintes, des mères venant d'accoucher ou des parents ou personnes légalement en charge d'un.e enfant, afin qu'ils/elles soient en mesure d'informer et de sensibiliser ces personnes à la nécessité du processus d'enregistrement de la naissance et puissent, le cas échéant, les aider à remplir certains documents ou formulaires ou à réaliser certaines démarches³⁴⁰. D'autre part, au sein d'établissements de santé où se déroulent fréquemment des accouchements et/ou des programmes de soins de santé à destination des enfants, tels ceux de vaccination, il serait judicieux de doter les membres du personnel de compétences afin d'amorcer ou d'accomplir, même en partie, le processus d'enregistrement de la naissance, comme des compétences de déclaration ou d'enregistrement de la naissance³⁴¹. Un transfert de compétence(s) de ce genre correspond, en fait, à une décentralisation partielle des services d'enregistrement des naissances³⁴².

125. Les deux formes de collaborations, présentées ci-dessus, ont pour cible les enfants, dont la naissance n'est pas (encore) enregistrée, transitant par des établissements de santé. Or, pour des raisons, parfois similaires à celles du non-enregistrement des

³³⁹ Ainsi, durant les 12 premiers mois d'activité de ces bureaux secondaires, le nombre de naissances enregistrées dans le délai légal de 60 jours pour ce faire est passé de 502 à 2094 pour la municipalité de Réo et de 267 à 793 pour la municipalité de Godyr ; E. MARTELLI *et. al.*, *ibidem*, p. 261 et 265.

³⁴⁰ M. PELOWSKI *et. al.*, *op. cit.*, p. 901.

³⁴¹ United Nations Children's Fund (UNICEF), *A passport...*, *op. cit.*, p. 89.

³⁴² Sur la tentative réussie du Rwanda d'instituer une telle décentralisation partielle des services d'enregistrement des naissances, *cf. supra* chapitre 5, section 2, §1, n°120.

naissances, telles que leur situation géographique, leur état de pauvreté ou encore la discrimination à laquelle elles font face, certaines communautés ou tranches de la population n'ont pas recours aux services publics de santé et ne se rendent donc pas, lorsqu'il y a lieu, dans des établissements de santé³⁴³. Dans l'optique de leur offrir une assistance médicale, même occasionnelle, certains Etats ont ainsi mis sur pied des équipes médicales itinérantes, ayant pour objectif initial de dispenser des soins médicaux à ces communautés et groupes de population. En outre, la probabilité élevée que les naissances d'enfants, vivant au sein de ces communautés ou faisant partie de ces groupes de population, ne soient pas enregistrées a poussé quelques Etats à donner pour mission complémentaire à ces équipes médicales itinérantes de vérifier que les naissances d'enfants qu'elles sont amenées à soigner sont bien enregistrées et, à défaut, de proposer aux parents ou à la/les personne(s) légalement en charge de l'enfant d'y procéder. Dans ces circonstances exceptionnelles, il est de fait opportun de concéder aux membres de ces équipes médicales itinérantes le pouvoir d'accomplir l'intégralité du processus d'enregistrement de la naissance, y compris celui de délivrer le certificat de naissance. En effet, il est peu probable que les personnes issues de ces communautés et groupes de population se rendent, par la suite, dans un bureau d'enregistrement des naissances ou qu'un.e officier.ère de l'état civil vienne à leur rencontre, afin de finaliser le processus. Les équipes médicales itinérantes et autres initiatives médicales semblables contribuent, par conséquent, à « [...] créer un lien essentiel dans la transformation des systèmes traditionnellement passifs d'enregistrement des faits de l'état civil (en attente que les individus signalent ces faits au registre) en systèmes actifs (les agents médicaux recueillant directement sur le terrain les déclarations des individus/familles) [...] »³⁴⁴.

126. Plusieurs facteurs doivent, de surcroît, être pris en considération, de façon à ce que le déploiement de ces équipes médicales itinérantes soit efficace³⁴⁵. Les visites à domicile consistent en un moyen effectif d'identifier les individus les plus à risques d'un point de vue médical, mais aussi d'éviter la plupart des circonstances (géographique, financière, socio-culturelle ou autres) faisant obstacle au recours aux services publics de santé et d'enregistrement des naissances. Il est également primordial de former ces équipes médicales itinérantes à la réalisation, de tout ou partie, du processus d'enregistrement de la naissance et de les doter du matériel adapté pour ce faire. Il est parfois utile qu'elles suivent des sessions

³⁴³ E. K. NICHOLS *et. al.*, "A systematic review of vital events tracking by community health agents", *Global Health Action*, n°1, 2019, p. 9.

³⁴⁴ Traduction libre de E. K. NICHOLS *et. al.*, *ibidem*, p. 2.

³⁴⁵ E. K. NICHOLS *et. al.*, *ibidem*, p. 8.

d'informations au sujet des habitudes et traditions de certaines communautés, voire de leur langue ou dialecte, afin de gagner leur confiance et que les séances médicales et d'enregistrement des naissances puissent se dérouler sereinement.

127. Des équipes médicales itinérantes de la sorte, appelées les « Flying Doctor », opèrent par exemple au Brunéi Darussalam³⁴⁶. En pratique, elles disposent d'hélicoptères afin de se rendre dans les zones les plus reculées et difficiles d'accès du pays pour prodiguer des soins médicaux aux personnes qui en ont besoin et procéder, le cas échéant, à l'enregistrement de la naissance des enfants qu'elles soignent.

128. Une dernière façon pour le secteur de la santé de contribuer activement à la lutte contre la problématique du non-enregistrement des naissances est d'associer les systèmes d'enregistrement des naissances à des initiatives médicales spécifiques, telles que les programmes de vaccination, généralement à destination des enfants. Dans des pays au sein desquels les taux d'enregistrement des naissances sont extrêmement faibles, comme l'Éthiopie, la République démocratique du Congo ou la Tanzanie³⁴⁷, les programmes de vaccination infantile atteignent trois fois plus de nouveau-nés au cours des deux premiers mois de leur vie que les systèmes d'enregistrement des naissances³⁴⁸. Les États à faible et moyen revenu par habitant sont donc parvenus à faire comprendre l'importance que revêt la vaccination pour les enfants et, plus largement, pour la population, de manière à ce que même des ménages faisant face à des circonstances difficiles y ont recours en priorité³⁴⁹. Dès lors, combiner les systèmes d'enregistrement des naissances aux programmes de vaccination détient, non seulement, le potentiel d'accroître sensiblement les taux d'enregistrement des naissances, mais ce procédé présente aussi de nombreux avantages en matière de santé infantile et publique³⁵⁰. En effet, puisque le certificat de naissance atteste l'âge de l'enfant, ce document permet précisément de s'assurer que les vaccins sont administrés à l'enfant à l'âge recommandé et que ceux nécessitant des rappels le soient également en temps utile. De plus, les données statistiques quant à l'évolution et aux caractéristiques de la population, recueillies grâce à l'enregistrement systématique des naissances, favorisent une planification adéquate des programmes de vaccination, en ce qu'elles habilitent les autorités à prévoir les quantités

³⁴⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/27/22, *op. cit.*, p. 18, n°79.

³⁴⁷ Les taux d'enregistrement des naissances en Éthiopie, Tanzanie et République démocratique du Congo étaient, respectivement, de 3% et 26% en 2016 et de 40% en 2018 ; Voy. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2021&start=2021&view=bar>.

³⁴⁸ G. CORRÊA *et. al.*, "Immunization programmes and notifications of vital events", *Bull World Health Organ*, 2019, p. 306.

³⁴⁹ M. PELOWSKI *et. al.*, *op. cit.*, p. 900.

³⁵⁰ G. CORRÊA *et. al.*, *op. cit.*, p. 306 et 307.

nécessaires de vaccins et de matériels, mais aussi à identifier les groupes de population sous-représentés dans les programmes de vaccination. Par conséquent, le processus d'enregistrement des naissances concourt à ce que les programmes de vaccination soient les plus efficaces possibles, mais aussi à préserver dans ce cadre la sécurité de l'enfant.

129. En réponse à son taux très insatisfaisant d'enregistrement des naissances, qui n'avoisinait que les 20% en 2014³⁵¹, le Bangladesh a tenté, en 2017, d'établir une coopération entre les services d'enregistrement des naissances et les programmes de vaccination³⁵². Ainsi, au moment de la délivrance de la carte de vaccination, les membres du personnel médical doivent aujourd'hui remplir un champ relatif au numéro d'enregistrement de la naissance de l'enfant. Cela les habilite, faute de numéro, à orienter le(s) parent(s) et l'enfant vers les services d'enregistrement des naissances, après les avoir informés de l'importance que revêt ce processus pour l'enfant. Le Libéria a, quant à lui, mis sur pied des équipes mixtes, opérant durant les campagnes de vaccination, composées à la fois d'officiers de l'état civil et de professionnels de la santé. En 2016, cette pratique était à l'origine de l'enregistrement, record sur une seule année, des naissances de plus de 140 000 enfants³⁵³.

130. L'instauration d'une interopérabilité entre les services d'enregistrement des naissances et, plus généralement, des faits de l'état civil et d'autres secteurs, tels ceux de la santé, de l'éducation ou encore de la protection sociale, constitue donc une pratique prometteuse dans le contexte de la lutte contre la problématique du non-enregistrement des naissances, mais aussi de l'amélioration de ces divers secteurs, notamment en termes d'inclusivité et d'effectivité.

Conclusion

131. Plusieurs enseignements peuvent être formulés au départ du présent mémoire. Tout d'abord, le non-enregistrement des naissances constitue une problématique majeure du 21^{ème} siècle. Celle-ci affecte tous les continents, mais plus particulièrement les pays du Sud, tels que les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du sud et du sud-est. En outre, diverses causes peuvent en être à l'origine, ce qui aboutit parfois à une certaine complexité s'agissant de la compréhension des dynamiques la sous-tendant, mais aussi de l'élaboration de réponses concrètes pour y pallier. Aujourd'hui, la problématique du non-enregistrement des naissances est de surcroît reconnue et attestée, notamment par le biais de multiples études et rapports produit(e)s depuis plusieurs années par des associations, organisations et expert.e.s sur la

³⁵¹ Voy. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2019&locations=BD&start=2006&view=chart>.

³⁵² G. CORRÊA *et. al.*, *op. cit.*, p. 306.

³⁵³ United Nations Children's Fund (UNICEF), *UNICEF Annual report 2016. Liberia*, 2016, p. 9, 10 et 36.

question. Elle commence également à prendre racine parmi les préoccupations de la communauté internationale. A cet égard, la cible 16.9 des objectifs de développement durable des Nations Unies lui est, entre autres, dédiée.

132. Ensuite, tenant compte des nombreux instruments juridiques internationaux de défense des droits de l'homme qui consacrent explicitement ce droit, tels que le PIDCP ou la CDE, le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance se doit d'être considéré comme un droit fondamental à part entière. Malgré des formulations généralement courtes et simples, ce droit implique néanmoins des exigences spécifiques et techniques, comme les exigences de non-discrimination ou d'immédiateté. Toutefois, quelques zones d'ombre subsistent encore à propos de certains éléments que comporte(rail) ce droit. Ainsi, les Etats disposent d'une marge d'appréciation considérable quant à la réalisation de leur obligation positive d'enregistrement immédiat de la naissance de tous les enfants relevant de leur juridiction, ce qui amène parfois à des interrogations au sujet des actions à nécessairement mettre en œuvre, ou non, dans ce cadre. La question centrale reste, cependant, celle de savoir si le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance comporte un droit (implicite) à un certificat de naissance. Cette question est, pourtant, essentielle compte tenu de ce que représente un certificat de naissance pour un.e enfant, notamment en termes de preuve de son identité juridique. Il serait, par conséquent, bienvenu que le Comité des droits de l'enfant produise une observation générale relative à l'article 7 de la CDE, consacrant en son paragraphe premier le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, et/ou que le Comité des droits de l'homme actualise son observation générale de 1989 relative à l'article 24 du PIDCP. En effet, tant que des incertitudes demeureront quant au contenu et à la portée précis(e) de ce droit, certains Etats n'agiront pas en conséquence ou se reposeront sur ces dernières afin d'excuser leur inaction en matière d'enregistrement des naissances. A côté de son statut indéniable de droit fondamental, le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance doit aussi être envisagé comme droit d'accès ou d'entrée à la jouissance effective d'autres droits fondamentaux, que ces derniers soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. En pratique, cette perspective permet d'appréhender concrètement les conséquences et impacts du non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance sur d'autres libertés fondamentales et, dès lors, de percevoir l'absolue nécessité d'établir des systèmes d'enregistrement des naissances systématiques et effectifs.

133. Le concept du non-recours aux droits est, quant à lui, peu exploité dans le contexte du non-enregistrement des naissances et mériterait, précisément, de l'être davantage. D'une part, dans la mesure où les différentes formes de non-recours, à savoir la méconnaissance, la

non-demande, le non-accès et la non-proposition, coïncident grandement avec les diverses causes à l'origine du non-enregistrement des naissances, cette notion offre la possibilité de mieux comprendre et identifier les dynamiques sous-tendant cette problématique et, dès lors, d'y remédier plus efficacement. Face à la problématique du non-enregistrement des naissances, le concept du non-recours aux droits constitue donc un outils d'analyse didactique et intelligible. D'autre part, le cas à la marge du non-recours aux droits, à savoir l'exclusion de la prestation, permet de surcroît de concevoir le non-enregistrement des naissances comme vecteur du non-recours et, plus spécifiquement, d'exclusion de certains droits généralement sociaux.

134. Pour le comprendre, il est essentiel de saisir le lien inévitable entre les trois composantes que sont l'enregistrement de la naissance, le droit à l'identité légale et l'accès aux droits sociaux. La relation incontournable entre l'enregistrement de la naissance et le droit à l'identité légale ressort, notamment, de la formulation de la cible 16.9 des objectifs de développement durable des Nations Unies, mettant en lumière le rôle crucial de l'enregistrement de la naissance afin de garantir à tous une identité juridique. En effet, à l'heure actuelle, le droit à l'identité légale ne peut dans les faits se concevoir indépendamment d'une formalité d'enregistrement et de la délivrance d'un document l'attestant. Or, l'enregistrement de la naissance consiste normalement en la première formalité d'enregistrement à laquelle tout individu est confronté durant son existence. Outre de témoigner de l'accomplissement de cette formalité, le certificat de naissance constitue, par conséquent, généralement la première preuve de l'identité juridique de l'individu. Il habilite également à obtenir d'autres formes de papiers d'identité, comme une carte d'identité, un passeport, un permis de conduire ou encore une carte d'électeur. Cependant, les textes consacrant le droit à l'identité légale, tels que la DUDH ou le PIDCP, n'envisagent aucunement le processus d'enregistrement comme élément intrinsèque du droit à l'identité juridique. Autrement dit, en s'en tenant aux textes, le respect du droit à l'identité légale ne se résume pas nécessairement à la mise en place et en œuvre d'un processus d'enregistrement. Pourtant, en pratique, il est fort probable que sur le milliard de personnes n'étant actuellement pas en mesure de produire une preuve de son identité juridique, un nombre important n'ait pas accès à toute une série de services, parfois essentiels, dont le bénéfice est subordonné à la présentation d'un certificat de naissance ou, en tout cas, d'un document d'identité. Ainsi, l'octroi de prestations sociales est *de facto* soumis à une identification formelle de l'individu par les autorités, ne serait-ce que pour permettre la perception de la prestation par l'individu. Cela correspond, en fait, à la capacité de l'individu de produire *in fine* une preuve de son identité légale. A défaut, une personne peut donc être

exclue d'un programme de protection sociale, parce qu'elle ne rencontre pas la condition commune à tous ces programmes, à savoir l'apport de la preuve de son identité juridique, alors qu'elle remplit peut-être tous les critères d'éligibilité propres et spécifiques à la prestation à laquelle elle prétend. C'est précisément là que réside toute la difficulté de cette exigence d'identification. Au départ de ce constat selon lequel le non-enregistrement des naissances constitue un vecteur d'exclusion des programmes de protection sociale, certains pays, notamment d'Amérique Latine, confrontés à des taux insuffisants d'enregistrement des naissances, ont toutefois réagi avec force et succès. Plusieurs initiatives, mises sur pied dans l'optique de recourir aux programmes de protection sociale à la fois comme dispositifs de lutte contre les phénomènes de pauvreté et de précarité, mais aussi comme incitants à l'enregistrement de la naissance, sont en effet à l'origine de résultats significatifs en termes d'accroissement des taux d'enregistrement des naissances.

135. Enfin, ces dernières années, la lutte contre la problématique du non-enregistrement des naissances connaît un essor assez remarquable. Dans ce cadre, il est primordial de prendre conscience qu'il n'existe pas une solution universelle et qu'il est, dès lors, impératif de toujours procéder à un diagnostic préalable approfondi et détaillé des différents facteurs, propres à une population et un territoire, à l'origine de taux insatisfaisants d'enregistrement des naissances. Il n'empêche que des solutions sont constamment proposées, tantôt par des personnes spécialistes sur le sujet issues du monde académique, tantôt par des acteurs de terrain, comme des associations et organisations, au contact quotidien des difficultés générées par le non-enregistrement des naissances. De plus, un nombre considérable de bonnes pratiques ont déjà été testées et approuvées par de nombreux Etats concernés par le non-enregistrement des naissances. Elles consistent, par exemple, en la décentralisation des services d'enregistrement des naissances ou en l'établissement d'une certaine interopérabilité entre ces services et d'autres secteurs, tels ceux de l'éducation, de la santé ou de la protection sociale. Même si la problématique du non-enregistrement des naissances exige des solutions d'envergure et systémiques, requérant nécessairement une forte volonté politique, de multiples moyens d'action existent et n'attendent qu'à être mis en œuvre, afin de prodiguer à chaque enfant une preuve de son identité légale : un certificat de naissance.

Bibliographie

1) Législation :

Art. 6, 15, 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée à Paris le 10 décembre 1948.

Art. 1^{er} de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée à New York le 30 août 1961.

Art. 2, 6, 10, 16, 24 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New York le 16 décembre 1966.

Art. 2, 9, 12 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 16 décembre 1966.

Art. 1, 2, 7, 8, 24, 26 et 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989.

Art. 29 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée à New York le 18 décembre 1990.

Art. 18 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006.

Art. 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée à Addis-Abeba le 1^{er} juillet 1990.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, 25 septembre 2015.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Travaux de la Commission de statistique sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/71/313, 6 juillet 2017.

United Nations Economic and Social Council, *Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General*, E/2022/55, 29 avril 2022.

2) Doctrine :

BARRIENTOS, A., BYRNE, J., PEÑA, P. et VILLA, J. M., "Social transfers and child protection in the South", *Children and Youth Services Review*, 2014, p. 105 à 112.

BAUMBERG, B., "The stigma of claiming benefits : a quantitative study", *Jnl Soc. Pol.*, 2016, p. 181 à 199.

BEDASA, H., "Advancing the birth registration system in Tanzania. Providing under-five children their right to protection", disponible sur <https://www.unicef.org/innovation/stories/advancing-birth-registration-system-tanzania>, 30 novembre 2016.

BEY, M., « Le programme social Progres-Oportunidades au Mexique. De vieilles recettes pour un nouveau modèle », *Revue Tiers Monde*, 2008, p. 881 à 900.

BRECKENRIDGE, K. et SZRETER, S., *Registration and recognition. Documenting the person in world history*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

BROTCORNE, P., « Digitalisation des services publics : la face sombre », *Revue Quart Monde*, n°248, 2018, p. 4 à 7.

CORRÊA, G., VERSTRAETE, P., SOUNDARDJEE, R., SHANKAR, M., PATERSON, C., HAMPTON, L., JACKSON, D., MUNIZ, M., MWAMBA, R., WENZ, K., BRATSCHI, M. W., ABOUZAHR, C. et JOHNSON, H., “Immunization programmes and notifications of vital events”, *Bull World Health Organ*, 2019, p. 306 à 308.

DOEK, J. E., “The CRC and the right to acquire and to preserve a nationality”, *Refugee Survey Quarterly*, 2006, p. 26 à 32.

DOEK, J., *A commentary on the United Nations Convention on the rights of the child. Article 8: The right to preservation of identity. Article 9: The right not to be separated from his or her parents*, vol. 8-9, Leiden, Nijhoff, 2006.

ELMOLLA, J. H., “Birth registration in crisis : Exploring a rights-based approach to birth registration through the experience of Syrian refugees”, *International Journal of Refugee Law*, 2019, p. 541 à 566.

Eurofound, *Access to social benefits : Reducing non-take-up*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *L'enregistrement des naissances pour chaque enfant d'ici à 2030 : Où en sommes-nous ? Résumé*, New York, 2019.

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Un droit de chaque enfant à sa naissance. Inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances*, New York, 2013.

GERBER, P., GARGETT, A. et CASTAN, M., “Does the right to birth registration include a right to birth certificate?”, *N.Q.H.R.*, 2011, p. 434 à 459.

Groupe d'experts des Nations Unies en identité juridique, *Mise en œuvre de l'Agenda des Nations Unies sur l'identité juridique. Directives opérationnelles*, s.l., 2020.

HARBERS, I., “Legal identity for all? Gender inequality in the timing of birth registration in Mexico”, *World Development*, n°128, 2020, p. 1 à 11.

HORNE, K. A., “Navigating nationality: The rights to birth registration and nationality in refugee magnet States”, *Col. J. Trans. L.*, 2014, p. 114 à 156.

HUNTER, W., “Identity documents, welfare enhancement, and group empowerment in the Global South”, *The Journal of Development Studies*, 2019, p. 366 à 383.

HUNTER, W. et BRILL, R., “‘Documents, please’. Advances in social protection and birth certification in the developing world”, *World Politics*, 2016, p. 191 à 228.

Inter-American Development Bank (IDB), *Birth registration. The key to social inclusion in Latin America and the Caribbean*, s.l., 2013.

JOSEPH, S. et CASTAN, M., *The International Covenant on civil and political rights. Cases, materials and commentary*, 3^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2013.

KUMAR, K. et SAIKIA, N., “Determinants of birth registration in India: Evidence from NFHS 2015-16”, *PLOS ONE*, n°9, 2021, p. 1 à 16.

MANBY, B., “The sustainable development goals and ‘legal identity for all’: ‘First, do no harm’”, *World Development*, n°139, 2021, p. 1 à 12.

MANBY, B., « Enregistrer les naissances pour prévenir l’apatridie », *Plein droit*, n°128, 2021, p. 23 à 26.

MANBY, B., “‘Legal identity for all’ and statelessness: Opportunity and threat at the junction of public and private international law”, *Statelessness & Citizenship Review*, 2020, p. 248 à 271.

MARTELLI, E., CASTIGLIONI, M., DALLA-ZUANNA, G., EMBERTI GIALLORETI, L., GUIEBRE, C., MEDAH DABIRET, H., GULOTTA, A., SILVESTRINI, A., DI DOMENICANTONIO, F., GIANTURCO, P. et MARAZZI, M. C., “Controlled impact evaluation of a birth registration intervention, Burkina Faso”, *Bull World Health Organ*, 2019, p. 259 à 269.

MAZET, P., « Analyse du non-recours aux droits : Un outil d’évaluation des politiques publiques », *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, V. Flohimont (dir.), Bruxelles, la Charte, 2017, p. 37 à 52.

NICHOLS, E. K., RAGUNANTHAN, N. W., RAGUNANTHAN, B., GEBREHIWET, H. et KAMARA, K., “A systematic review of vital events tracking by community health agents”, *Global Health Action*, n°1, 2019, p. 1 à 11.

NOËL, L., “Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region”, *The Journal of Research on Brussels*, n°157, 2021, p. 1 à 18.

NOWAK, M., *U.N. Covenant on civil and political rights. CCPR commentary*, 2^e éd., Kehl, N.P. Engel, 2005.

Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Rapport bruxellois sur l’état de la pauvreté*, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2016.

PELOWSKI, M., WAMAI, R. G., WANGOMBE, J., NYAKUNDI, H., ODUWO, G. O., NGUGI, B. K. et OGEMBO, J. G., “Why don’t you register your child? A study of attitudes and factors affecting birth registration in Kenya, and policy suggestions”, *The Journal of Development Studies*, 2015, p. 881 à 904.

Plan International, *Birth registration and children’s rights. A complex story*, s.l., 2014.

Plan International, *Mother to child. How discrimination prevents women registering the birth of their child*, s.l., 2012.

Privacy International, “Exclusion by design : how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations”, disponible sur <https://privacyinternational.org/long-read/4472/exclusion-design-how-national-id-systems-make-social-protection-inaccessible>, 29 mars 2021.

Privacy International, *UNSR submission on digital technology, social protection and human rights*, s.l., 2019.

Privacy International, “Exclusion and identity: life without ID”, disponible sur <https://privacyinternational.org/long-read/2544/exclusion-and-identity-life-without-id>, 14 décembre 2018.

SANGA, C., KABADI, G., KARUGENDO, E., de SAVIGNY, D., COBOS MUÑOZ, D. et ADAIR, T., “Decentralization of birth registration to Local Government in Tanzania: the association with completeness of birth registration and certification”, *Global Health Action*, n°1, 2020, p. 1 à 11.

SPERFELDT, C., “Legal identity in the sustainable development agenda: actors, perspectives and trends in an emerging field of research”, *The International Journal of Human Rights*, 2022, p. 217 à 238.

SPICKER, P., “Take-up of benefits : Lessons from the UK”, *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, V. Flohimont (dir.), Bruxelles, la Charte, 2017, p. 17 à 35.

STEIN, J., “The prevention of child statelessness at birth: The UNCRC Committee’s role and potential”, *International Journal of Children’s Rights*, 2016, p. 599 à 623.

TOBIN, J., *The UN Convention on the rights of the child. A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

TODRES, J., “Birth registration: An essential first step toward ensuring the rights of all children”, *Human Rights Brief*, 2003, p. 32 à 35.

TUOANE-NKHASI, M., MALIK, I., MUKESHA, J. et NYINAWAGAGA, C. M. S., « Au Rwanda, faire en sorte que chaque vie soit enregistrée renforce le capital humain », disponible sur <https://blogs.worldbank.org/fr/health/au-rwanda-faire-en-sort-que-chaque-vie-soit-enregistree-renforce-le-capital-humain>, 17 février 2021.

United Nations Children’s Fund (UNICEF), *Birth registration for every child by 2030: Are we on track?*, New York, 2019.

United Nations Children’s Fund (UNICEF), *A passport to protection. A guide to birth registration programming*, New York, 2013.

VAN MECHELEN, N. et JANSSENS, J., *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2017.

VILLA, J. M., “The continuous treatment effect of an antipoverty program on children’s educational attainment: Colombia’s *Familias en Accion*”, *Rev Dev Econ.*, 2018, p. 1239 à 1262.

WARIN, P., « Le non-recours : Définition et typologies », disponible sur <https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndeg1-juin-2010-actualise-en-decembre-2016-non-recours-definition-et-typologies>, juin 2010, actualisé en décembre 2016, p. 1 à 7.

WARIN, P., « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien social et Politiques*, 2009, p. 137 à 146.

World Bank Group et. al., *Principles on identification for sustainable development: Toward the digital age*, s.l., 2021.

World Bank, *Incentives for improving birth registration coverage: A review of the literature*, Washington D.C., 2016.

3) Jurisprudence :

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection sociale. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 19 avril 2022.

Droits de l'homme et extrême pauvreté. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, A/74/493, 11 octobre 2019.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Enregistrement des naissances et droit de chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, A/HRC/27/22, 17 juin 2014.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible*, A/HRC/22/31, 4 décembre 2012.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, A/HRC/19/58/Rev.1, 2 mars 2012.

Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Com. D.H.), *Communication n°400/1990*, CCPR/C/53/D/400/1990, 27 avril 1995.

Com. D.H., *Observation générale n°18 : Non-discrimination*, 1989.

United Nations Human Rights Committee (C.C.P.R.), *General comment n°17: Article 24 (rights of the child)*, 7 avril 1989.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Com. D.E.S.C.), *Observation générale n°19. Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, E/C.12/GC/19, 23 novembre 2007.

Com. D.E.S.C., *Observation générale n°11 (1999). Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, E/C.12/1999/4, 10 mai 1999.

Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (Com. dr. enf.), *Cinquième rapport périodique soumis par l'Ouzbékistan en application de l'article 44 de la Convention, attendu en 2018*, CRC/C/UZB/5, 23 novembre 2020.

Com. dr. enf., *Observations finales concernant le rapport initial de l'Etat de Palestine*, CRC/C/PSE/CO/1, 6 mars 2020.

Com. dr. enf., *Observations finales concernant le rapport du Mozambique valant troisième et quatrième rapports périodiques*, CRC/C/MOZ/CO/3-4, 27 novembre 2019.

Com. dr. enf., *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la République arabe syrienne*, CRC/C/SYR/CO/5, 6 mars 2019.

Com. dr. enf., *Observations finales concernant le rapport du Malawi valant troisième à cinquième rapports périodiques*, CRC/C/MWI/CO/3-5, 6 mars 2017.

Com. dr. enf., *Observations finales : Togo*, CRC/C/TGO/CO/3-4, 8 mars 2012.

Com. dr. enf., *Observation générale n°13 (2011). Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, CRC/C/GC/13, 18 avril 2011.

Com. dr. enf., *Observation générale n°10 (2007). Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, CRC/C/GC/10, 25 avril 2007.

United Nations Committee on the rights of the child (C.R.C.), *General comment n°7 (2005). Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 septembre 2006.

Com. dr. enf., *Observations finales : République islamique d'Iran*, CRC/C/15/Add.254, 31 mars 2005.

C.R.C., *Concluding observations of the Committee on the rights of the child: The Islamic Federal Republic of the Comores*, CRC/C/15/Add.141, 23 octobre 2000.

C.R.C., *Concluding observations of the Committee on the rights of the child: Djibouti*, CRC/C/15/Add.131, 28 juin 2000.

C.R.C., *Concluding observations of the Committee on the rights of the child: Sierra Leone*, CRC/C/15/Add.116, 24 février 2000.

African Committee of experts on the rights and welfare of the child (ACERWC), *Decision on the communication submitted by the Institute for human rights and development in Africa and the Open Society Justice Initiative (on behalf of children of Nubian descent in Kenya) against the government of Kenya*, n°002/Com/002/2009, 22 mars 2011.

4) Autres :

United Nations Children's Fund (UNICEF), *UNICEF Annual report 2016. Liberia*, 2016.

Inter-agency Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs), "Compilation of metadata for the proposed global indicators for the review of the 2030 Agenda for sustainable development. Metadata for Goal 16", disponible sur <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/metadata-compilation/>, 3 mars 2016.

X, "SDG indicator metadata", disponible sur <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>, 6 décembre 2021.

K. WENZ, "What if a single human right could change the world?", TED Talk, disponible sur https://www.ted.com/talks/kristen_wenz_what_if_a_single_human_right_could_change_the_world, 24 septembre 2019.

Base de données de la Banque Mondiale relative à l'exhaustivité de l'enregistrement des naissances dans divers pays et régions du monde : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2021&start=2021&view=bar>.

Site internet de l'UNICEF au sujet de l'enregistrement à la naissance : <https://www.unicef.be/fr/les-priorites-de-lunicef/la-protection/enregistrement-la-naissance>.

Site internet du programme colombien de protection sociale « Familias en Acción » : <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/familias-en-accion/>.

Sur la conférence « We the Future », voy. <https://blog.ted.com/we-the-future-2019-talks-from-ted-skoll-foundation-and-united-nations-foundation/>.

Table des matières

Abréviations	1
Introduction	2
Chapitre 1 : La problématique du non-enregistrement des naissances	3
Section 1 : Mieux comprendre la problématique du non-enregistrement des naissances	4
§1. Notions clés relatives au processus d'enregistrement des naissances.....	4
§2. Quelques chiffres	6
§3. L'importance de l'enregistrement de la naissance et du certificat de naissance.....	7
Section 2 : Les causes du non-enregistrement des naissances	8
§1. La méconnaissance de la formalité ou de la procédure à accomplir.....	8
§2. Les difficultés d'accès aux systèmes d'enregistrement des naissances	11
§3. Les barrières institutionnelles	15
§4. Les situations d'urgence	15
Chapitre 2 : Le droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance	16
Section 1 : Contenu, portée et exigences du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance	16
§1. Le droit de l'enfant à des mesures spécifiques de protection	17
§2. L'exigence de non-discrimination	19
§3. L'exigence d'immédiateté	19
§4. La marge d'appréciation des Etats quant à la réalisation du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance	20
§5. Le droit (implicite) à un certificat de naissance ?	21
Section 2 : Conséquences et impacts du non-respect du droit de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance sur d'autres droits fondamentaux.....	23
§1. Le droit de l'enfant d'acquérir une nationalité.....	23
§2. Le droit à l'éducation	25
§3. Le droit à la santé	27

Chapitre 3 : Le non-recours aux droits	28
Section 1 : Que signifie le non-recours aux droits ? Définition et importance du concept	28
Section 2 : Les différentes formes de non-recours aux droits.....	31
§1. La méconnaissance de la prestation ou des conditions d'éligibilité	32
§2. L'absence de demande, malgré la connaissance et la compréhension de la prestation et des conditions d'éligibilité	33
§3. L'inaccessibilité de la prestation, malgré l'éligibilité et la demande.....	35
§4. L'absence de proposition, rôle et responsabilité des agents administratifs	37
§5. L'exclusion de la prestation, le cas à la marge du non-recours aux droits	38
Chapitre 4 : L'interaction entre l'enregistrement de la naissance, le droit à l'identité légale et l'accès aux droits sociaux.....	40
Section 1 : La cible 16.9 des objectifs de développement durable.....	40
§1. Contenu et indicateur de réalisation de la cible 16.9	41
§2. Le droit à l'identité légale : Droit identique en théorie et en pratique ?	42
Section 2 : Le non-enregistrement des naissances comme vecteur d'exclusion des programmes de protection sociale.....	45
Section 3 : Les programmes de protection sociale comme incitants à l'enregistrement de la naissance.....	48
Chapitre 5 : Solutions et bonnes pratiques	54
Section 1 : Un modèle flexible et polyvalent, plutôt qu'une solution universelle.....	54
Section 2 : Bonnes pratiques.....	57
§1. La décentralisation des services d'enregistrement des naissances	58
§2. La collaboration avec les établissements de santé, le personnel médical et les programmes de vaccination	60
Conclusion.....	64
Bibliographie.....	68
Table des matières	75

