

Droits de l'enfant dans la coopération au développement : que dit la nouvelle loi ?

**CODE
Juillet 2013**

En avril 2013, une nouvelle loi organisant la coopération belge au développement paraissait au Moniteur belge. Par la présente analyse, la CODE propose de souligner les changements que cette évolution de la législation implique en matière de droits de l'enfant.

Les droits de l'enfant dans la coopération internationale belge avant la nouvelle loi

En juillet 2005, la « loi du 25 mai 1999 organisant la Coopération internationale »¹ était modifiée afin d'y intégrer les droits de l'enfant en tant que thème transversal. À l'époque, cette loi énonçait 5 secteurs prioritaires dans la coopération au développement et autant de thèmes transversaux². Les secteurs prioritaires désignaient des domaines dans lesquels la coopération internationale belge développait ses actions, il s'agissait de :

- L'enseignement et la formation ;
- Les soins de santé ;
- L'agriculture ;
- Les infrastructures de base ;
- La bonne gouvernance.

Les thèmes transversaux, quant à eux, désignaient des préoccupations devant être prises en compte dans chacun des projets financés par la Belgique, quel que soit le secteur d'intervention. On retrouve :

- L'égalité des chances entre hommes et femmes ;
- La préservation de l'environnement ;
- L'économie sociale ;
- La lutte contre le VIH/SIDA ;
- Les droits de l'enfant.

¹ Loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge, *M.B.*, 1 juillet 1999.

² Voyez notamment : <http://www.btctb.org/fr/coop-ration-belge-d-veloppement>.

Une note stratégique fut rédigée par l'administration afin de clarifier les implications concrètes de l'intégration des droits de l'enfant comme thème transversal de la coopération internationale belge³.

En 2007, un peu avant l'approbation finale de cette note stratégique, la CODE avait élaboré un état des lieux de la question et formulait des recommandations concrètes quant à la traduction dans les faits de cette logique transversale⁴. Par cette démarche, la CODE ne faisait que relayer les recommandations de certains de ses membres spécialisés sur ces questions, parmi lesquels les antennes belges de Plan, UNICEF, ou encore ECPAT, réunis au sein de la Plateforme pour les droits de l'enfant dans la coopération au développement⁵. A l'époque, l'analyse de la CODE avançait notamment de nombreux arguments plaidant en faveur d'une prise en compte systématique des droits de l'enfant dans les politiques et programmes en faveur du développement. Ces arguments restent valables, et nous nous permettons de renvoyer le lecteur à cette analyse qui démontre la réelle plus-value d'une approche en termes de droits de l'enfant.

En prenant connaissance de cette note stratégique, nous constatons avec satisfaction qu'elle intégrait une grande partie des recommandations que la Plateforme adressait alors au gouvernement belge, notamment concernant l'intégration des droits de l'enfant dans la formation du personnel, le recours à des experts ou encore, l'utilisation des Observations finales du Comité des droits de l'enfant⁶ comme base de travail avec les pays partenaires. Par contre, la baisse de la part du revenu national brut consacrée à la coopération au développement n'était pas une bonne nouvelle, tout comme certaines lacunes de la note stratégique sur le plan de sa traduction opérationnelle.

Et maintenant ?

Le 12 avril 2013 paraissait au Moniteur belge la nouvelle « loi relative à la Coopération au Développement »⁷. Après des débuts difficiles, la conception de cette nouvelle loi a largement pris en compte les remarques de la société civile et intègre à présent de nouveaux

³ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Note stratégique : le respect des droits de l'enfant dans la coopération au développement*. Consultée via <http://diplomatie.belgium.be>.

⁴ CODE, *Les droits de l'enfant dans la coopération au développement belge*, 2007, www.lacode.be.

⁵ A ce jour, la Plateforme pour les droits de l'enfant dans la coopération au développement rassemble 15 membres (associations et personnalités). Elle vise à faire un travail d'information et de plaidoyer afin que les droits de l'enfant soient pris en compte dans les politiques belges de coopération au développement. Voyez <http://droitsdelenfantdanslacooperation.wordpress.com/>

⁶ Pour plus de précisions concernant les Observations finales du Comité des droits de l'enfant et le fonctionnement de celui-ci d'une manière plus générale, voyez CODE, *Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication*, août 2010, www.lacode.be.

⁷ Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au Développement, *M.B.*, 12 avril 2013. Il faut savoir qu'un processus relativement long a vu se succéder trois ministres de la Coopération au développement. Si c'est bien l'actuel ministre Jean-Pascal Labille qui a paraphé la nouvelle loi, son prédécesseur Paul Magnette en fut le principal architecte.

éléments que l'évolution du contexte international ont rendus indispensables⁸. La nouvelle loi inclut des préoccupations telles que l'efficacité de l'aide et la cohérence des politiques dans un contexte de développement en pleine évolution. La cohérence des politiques vise à empêcher que d'autres politiques internationales, comme la politique commerciale ou financière, n'annulent les gains engrangés par les politiques de coopération au développement. C'est donc une bonne nouvelle pour les droits de l'enfant et les droits humains en général⁹.

Le point qui est probablement le plus intéressant pour les défenseurs des droits de l'enfant est le fait que la nouvelle loi mette en avant une approche fondée sur les droits humains. En effet, l'article 11 §1^{er} de la loi énonce : « [...] la Coopération belge au développement intègre comme thématiques prioritaires : les droits humains, en ce compris les droits de l'enfant ; le travail décent et durable ; la consolidation de la société »¹⁰. En plus de cela, le genre et la protection de l'environnement sont désormais considérés comme deux « thématiques transversales ». La dimension du genre et celle des droits de l'enfant ont évidemment de nombreux points de convergence tels que la santé maternelle, l'accès égal à l'éducation ou encore la santé sexuelle et reproductive. Enfin, la loi mentionne encore, en son article 19, quatre « secteurs » sur lesquels la coopération belge doit se concentrer à savoir : les soins de santé, l'enseignement, l'agriculture et l'infrastructure de base.

L'inclusion explicite des droits de l'enfant dans la nouvelle loi est le résultat tangible d'un travail de plaidoyer mené par la Plateforme pour les droits de l'enfant dans la coopération au développement. En effet, il était important de ne pas perdre le bénéfice de la modification de la loi en 2005, lorsque les droits de l'enfant y furent intégrés en tant que thème transversal.

Cette nouvelle loi se veut avant tout une « loi cadre » définissant les objectifs et, comme son nom l'indique, le cadre global dans lequel s'inscrit la coopération belge au développement¹¹. Toutefois, rien n'est encore vraiment clair quant à la signification exacte que recouvre l'expression « thématiques prioritaires », ni sur la manière dont celles-ci s'articuleront avec les « thématiques transversales » et les « secteurs »¹².

La Plateforme pour les droits de l'enfant dans la coopération au développement s'inquiétait récemment de ce manque de clarté, plaidant pour le maintien d'une approche transversale

⁸ En 2011, plus de 3 000 délégués se sont réunis à Busan, en Corée, à l'occasion du Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide (HLF-4), l'objectif était d'examiner les progrès sur l'application des principes de la Déclaration de Paris et d'identifier comment maintenir la pertinence de l'efficacité de l'aide dans un contexte de développement en constante évolution. Voir aussi : Solidarité Mondiale, *La Belgique se dote d'une nouvelle loi sur la coopération au développement*. Via <http://www.solmond.be/La-Belgique-se-dote-d-une-nouvelle>

⁹ CNCD, *La Belgique se dote d'une nouvelle loi sur la coopération au développement*. Via <http://www.cncd.be>.

¹⁰ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Note stratégique : le respect des droits de l'enfant dans la coopération au développement*. Op. Cit.

¹¹ CNCD, Op. Cit.

¹² Voyez le début de notre analyse.

des droits de l'enfant¹³. Ainsi, les droits de l'enfant ne sauraient être considérés comme un domaine dans lequel quelques interventions spécifiques sont suffisantes¹⁴. Comme tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, il s'agit avant tout de garantir le respect et la promotion des droits humains dans toutes les actions susceptibles de les affecter. Il faut donc que la Belgique apporte des garanties sur le fait que toutes les actions qu'elle sera amenée à financer seront passées au crible de la Convention internationale des droits de l'enfant¹⁵ afin qu'il en soit fait la promotion chaque fois que cela est possible !

À cet égard, il nous semble que la note stratégique de 2007 ne doit pas être remise en cause, même si elle n'est pas parfaite. La note stratégique sur les droits de l'enfant dans la coopération contient en effet de nombreuses recommandations en vue de prendre en compte les droits de l'enfant dans les politiques publiques de développement. Toutefois, elle comporte ce que nous pointons comme des faiblesses liées au manque d'éléments concrets qui permettraient d'offrir un véritable cadre aux différents acteurs intéressés (en premier lieu les attachés de la coopération) pour réaliser les droits de l'enfant dans les politiques et les projets de développement. Au bout du compte, cette note a le mérite d'être un instrument spécifique aux droits de l'enfant et c'est sans doute ce qui constitue sa plus grande force.

Le député SP.a Dirk Van der Maelen interrogeait récemment le ministre Jean-Pascal Labille au sujet de la nouvelle loi via une question orale¹⁶. Le ministre a fourni une réponse évasive, mais partiellement rassurante¹⁷. Concernant la définition de la notion de « thèmes prioritaires », le ministre a précisé que ces thèmes étaient applicables à tous les acteurs de la coopération au développement belge. Cela n'implique donc pas qu'ils soient cantonnés à des actions « verticales » et ponctuelles, mais bien qu'une attention spécifique leur sera accordée. La Plateforme pour les droits de l'enfant dans la coopération au développement et ses membres s'interrogent sur la manière dont cette « attention spécifique » se traduira dans la pratique. Quant aux thèmes transversaux, ils gardent la même signification que sous la loi précédente.

Sur la possible dimension horizontale des « thèmes prioritaires », et des droits de l'enfant en particulier, le ministre a expliqué que la Belgique s'inscrivait dans le cadre des Objectifs du

¹³ Plateforme Droits de l'enfant dans la coopération au développement, *La nouvelle loi relative à la Coopération au développement est entrée en vigueur*. Via <http://droitsdelenfantdanslacooperation.wordpress.com>.

¹⁴ On pense par exemple à la construction d'écoles où à des campagnes de vaccination. Ce type de projets et bien entendu utile mais il ne saurait suffire à garantir la bonne application de la Convention internationale des droits de l'enfant.

¹⁵ Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, *M.B.*, 17 janvier 1992.

¹⁶ *Mondelinge vraag van Dirk Van der Maelen aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking over aanpak van kinderrechten in ontwikkelingssamenwerking*, nr. 17.644, 29 april 2013.

¹⁷ *Antwoord van de heer Jean-Pascal Labille Minister van Overheidsbedrijven en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden op mondelinge vraag nr. 17.644 over de aanpak van kinderrechten in de ontwikkelingssamenwerking van Dirk Van der Maelen (sp.a)*.

millénaire pour le développement¹⁸ qui ont un impact direct ou indirect sur les droits de l'enfant. Il existe donc une infinité de situations où les droits de l'enfant seront intégrés dans les actions de la Belgique en matière de coopération au développement. Et le ministre de citer divers exemples, parmi lesquels l'aide humanitaire, ce qui est une bonne nouvelle¹⁹. En plus de cette approche horizontale, le ministre a précisé que les droits de l'enfant pourront également faire l'objet d'initiatives spécifiques.

Enfin, concernant les notes stratégiques, le ministre a affirmé qu'un travail était en cours pour la rédaction de nouvelles notes, notamment concernant le rôle du secteur privé ou encore la protection de l'environnement. Pour ce qui est des droits de l'enfant, il considère qu'un contrôle de la compatibilité de la note stratégique avec la nouvelle loi est envisageable ; toutefois, selon lui, étant donné qu'elle se base sur la Convention internationale des droits de l'enfant, à laquelle la Belgique est partie, la note ne devrait pas subir de changement majeur. Nous partageons bien entendu cet avis.

Cette réponse du ministre contient des éléments rassurants et d'autres moins. On pointera en premier lieu le fait que la dénomination « thèmes prioritaires » ne les cantonne pas à des actions verticales et ponctuelles, et qu'ils s'appliquent à tous les acteurs. Par contre, la réponse du ministre nous paraît peu satisfaisante quant à la traduction concrète et opérationnelle de ces « thèmes prioritaires ». De notre point de vue, le caractère prioritaire de ces thèmes devrait se traduire par le maintien d'une approche horizontale systématique, éventuellement couplée à des initiatives spécifiques. De plus, le caractère prioritaire doit être un argument à même de fonder une cohérence accrue des politiques en faveur du développement de sorte qu'aucune action du gouvernement belge ne porte atteinte aux droits de l'enfant, que ce soit de manière directe ou indirecte.

Concernant le deuxième point, rien de vraiment neuf ni de surprenant. Signalons tout de même que les Objectifs du millénaire pour le développement arrivent à échéance en 2015 et que, si elle veut respecter l'esprit de la nouvelle loi, la Belgique devra mettre tout en œuvre pour promouvoir l'approche « droits humains », y compris les droits de l'enfant, lors des négociations de l'agenda du développement post-2015.

Enfin, nous ne pouvons que nous réjouir du maintien de la note stratégique concernant les droits de l'enfant en tant que texte autonome.

¹⁸ Pour plus d'informations sur ce que sont les Objectifs du millénaire pour le développement, voyez notamment le site des Nations-Unies <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>.

¹⁹ Le rôle majeur que joue une reprise rapide de la scolarité dans une réponse efficace aux situations d'urgence humanitaire est notamment l'objet d'une campagne d'UNICEF Belgique. Voyez <http://www.unicef.be/fr/page/ecolesurgence>.

Et demain ?

Nous sommes encore au milieu du gué. Des points très positifs ont été inscrits dans la nouvelle loi et les enfants n'ont pas été oubliés. Par contre, le statut de « loi cadre » impose une vigilance accrue de la part des associations et des citoyens soucieux des droits des enfants afin que la coopération belge au développement contribue à la mise en œuvre d'une approche horizontale des droits de l'enfant. Une telle approche implique que les décideurs politiques s'assurent de l'impact qu'auront sur les enfants les mesures qu'ils envisagent de prendre. Il est capital que les droits de l'enfant demeurent une considération première dans toutes les décisions et dans tous les domaines d'intervention de la coopération.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, l'Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, les Services Droits des Jeunes, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

*De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site www.lacode.be
Rue du Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles*