

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1995-1996

---

8 MEI 1996

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 7 februari 1994 om het beleid van ontwikkelingssamenwerking te toetsen aan de eerbied voor de rechten van de mens**

(Ingediend door de heer Mahoux c.s.)

---

## TOELICHTING

---

In de loop van de laatste veertig jaar heeft België onafgebroken zijn gehechtheid bevestigd aan de eerbied voor de fundamentele waarden die eigen zijn aan de menselijke persoon.

Tijdens deze periode heeft ons land getracht zo ruim mogelijk bij te dragen tot de ontwikkeling en de universele verspreiding van de rechten van de mens. Het heeft met name deelgenomen aan de recente onderhandelingen om een grotere erkenning te verlenen aan de beschermde rechten.

Als men de verschillende internationale akten en verdragen leest, merkt men immers dat de verdragsluitende partijen eertijds vergeten personen of in elk geval niet-erkende personen, zoals vrouwen en kinderen, stilaan op specifieke wijze in aanmerking zijn gaan nemen.

Wij hebben nog meer verbintenissen aangegaan door op 25 november 1991 het Verdrag van New York van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind goed te keuren. Dit verdrag wenst een verdere verheldering te bieden van het rechtsbeginsel dat reeds omschreven is in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, en in de Universele Verklaring

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1995-1996

---

8 MAI 1996

---

**Proposition de loi modifiant la loi du 7 février 1994 pour évaluer la politique de coopération au développement en fonction du respect des droits de l'homme**

(Déposée par M. Mahoux et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

Tout au long des quarante dernières années, la Belgique n'a cessé d'affirmer son attachement au respect des valeurs fondamentales inhérentes à la personne humaine.

Durant cette période, elle a essayé de contribuer au mieux au développement et à l'expansion des droits de l'homme. Elle a notamment participé aux récentes négociations visant à augmenter la reconnaissance des droits protégés.

En effet, à la lecture des différents pactes et instruments internationaux, on s'aperçoit que des personnes jadis oubliées, ou en tout cas ignorées, telles les femmes et les enfants, furent peu à peu prises en considération de manière spécifique par les signataires.

Nous nous sommes engagés plus avant, en approuvant le 25 novembre 1991 la Convention de New York du 20 novembre 1989 relative au droit de l'Enfant. Elle entend préciser de façon claire le principe de droit déjà esquissé dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Élaborée au sein de l'O.N.U. et

van de rechten van de mens. Dat verdrag, dat opgesteld is in de V.N. en aangenomen is door de Algemene Vergadering, brengt een aanzienlijke vooruitgang tot stand in de zin van een universele erkenning van de rechten van het kind.

Het bevestigt uitdrukkelijk het recht op onderwijs (art. 28) alsmede het recht om beschermd te worden tegen economische exploitatie en om niet gedwongen te worden tot het verrichten van werk dat gevaarlijk kan zijn of de opvoeding of de ontwikkeling van het kind in het gedrang kan brengen (art. 32). Het logische verlengstuk van dit voorschrift ligt anderzijds vervat in artikel 26 waarin het recht op het voordeel van de sociale zekerheid verkondigd wordt.

Niet lang geleden werd op de Wereldtop voor sociale ontwikkeling, die in maart 1995 te Kopenhagen plaatsvond, gewezen op de plicht van de Staten om te zorgen voor de economische en sociale bescherming van de kinderen.

Rekening houdend met de internationale context valt evenwel te vrezen dat alle genoemde bepalingen een dode letter zullen blijven. Voor zover zij op een vaak slecht beheerste vrije handel gegrondvest zijn, hebben de internationale betrekkingen en de internationale samenwerking in een aantal gebieden van de aarde immers tot gevolg dat het kind om economische redenen uitgebuit wordt.

Deze problematiek, namelijk de schendingen, in het kader van de internationale handel, van de internationale verdragen en van de rechten die eigen zijn aan de menselijke persoon, houden de maatschappelijke actoren steeds meer bezig. Daarom vindt het vernieuwende idee om aan de handelsverdragen een zogenaamde sociale clausule toe te voegen waarin de naleving van minimale rechten opgelegd wordt, steeds meer ingang. Door dit mechanisme zou het sluiten van handels- of samenwerkingsakkoorden afhankelijk worden gesteld van de officiële waarborg van de partnerstaat dat het alle nodige maatregelen zal nemen en alles in het werk zal stellen om de schending van de mensenrechten te voorkomen. Deze clausules worden neutrale clausules genoemd, want zij brengen geen verzwaring van de arbeidskosten mee en ze maken het de lage-lonenlanden mogelijk hun concurrentievoordeel te behouden. Ze zouden kunnen leiden tot betere arbeidsvoorwaarden in die landen.

Het opnemen van sociale clausules in internationale verdragen blijft voor discussie vatbaar. Ze zouden immers een nadelige weerslag op de economie kunnen hebben en zouden de ontwikkelingslanden kunnen verplichten tot het regelen van de werktijden of tot het vaststellen van een loonpeil, of nog tot het invoeren van een stelsel van sociale zekerheid, zonder dat rekening wordt gehouden noch met hun ontwikkeling, noch met hun financiële draagkracht. Sommige overeenkomsten, met name in het kader van de Verenigde Naties, leggen echter de verplichting op de mensenrechten te eerbiedigen zonder dat er sprake

adoptée par l'Assemblée générale, cette convention réalise un progrès considérable dans le sens d'une reconnaissance universelle des droits de l'enfance.

De manière explicite, le droit à l'éducation y est affirmé (art. 28) ainsi que le droit d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptibles de compromettre l'éducation ou le développement de l'enfant (art. 32), tandis que le complément logique de cette prescription est contenu à l'article 26 qui proclame le droit au bénéfice de la sécurité sociale.

Plus récemment, le Sommet mondial pour le Développement social, tenu à Copenhague en mars 1995, a rappelé le devoir des États d'assurer une protection économique et sociale des enfants.

Cependant, il nous faut craindre qu'au vu des circonstances internationales, toutes les dispositions précitées ne restent lettre morte. En effet, des relations internationales et de coopération basées sur un libre échange parfois mal maîtrisé entraînent dans certaines régions du monde une exploitation de l'enfance à des fins économiques.

Cette problématique de la violation des instruments internationaux et des droits inhérents à la personne humaine dans le cadre du commerce international, préoccupe de plus en plus les acteurs sociaux. Aussi, l'idée novatrice d'ajouter au traité de commerce une clause dite sociale imposant le respect de droits minimaux, reçoit de plus en plus leur acceptation. Il s'agirait par ce mécanisme, de conditionner la conclusion des accords de commerce ou de coopération à la garantie officielle de l'État-tiers de prendre toutes les mesures et de mettre tous les moyens en œuvre afin de prévenir la violation des droits de l'homme. Ces clauses sont dénommées clauses neutres, car elles n'imposent pas un alourdissement du coût du travail et permettent aux pays à bas salaire de conserver leur avantage concurrentiel. Elles pourraient avoir pour effet d'améliorer les conditions de vie dans ces pays.

Le débat sur l'avenir des clauses sociales dans les Traités internationaux reste sujet à discussion. En effet, l'impact économique de celles-ci pourrait s'avérer pervers et conduire à imposer une régulation du temps de travail ou la fixation de rémunération dans les pays en développement, ou encore de contraindre ces pays à élaborer un système de sécurité sociale ne tenant compte ni de leur évolution ni de leur possibilité financière. Cependant, certaines conventions, notamment dans le cadre des Nations unies, imposent le respect des droits de l'homme mais elles n'établissent aucun mécanisme de surveillance

is van enig mechanisme van toezicht of controle. Hiermee wordt aangetoond dat het idee om de bilaterale samenwerking afhankelijk te maken van de voorwaarde van de eerbiediging van minimale rechten niet nieuw is. De uitvoering ervan blijft echter in het ongewisse.

Zoals de ontwikkelingssamenwerking moet worden bekeken en georiënteerd in overeenstemming met de eerbiediging van de mensenrechten (zonder dat onze partners evenwel arbeidsvoorwaarden krijgen opgelegd die zij onmogelijk kunnen naleven), zo moet men daarbij ook de rechten van het kind in acht nemen.

De Verenigde Staten hebben van hun kant onder de gangbare benaming «generalised system of preference act» een regeling ingevoerd om de naleving van de fundamentele rechten te bevorderen. In dit stelsel is het mogelijk bevoorrechte handelsbetrekkingen te onderhouden met de landen van Midden-Amerika en van de Caraïben in ruil voor het naleven van een welbepaalde lijst van fundamentele rechten. De Amerikaanse wet verplicht de partnerstaat alle maatregelen te nemen om de internationaal bekrachtigde rechten te erkennen (recht op vakbondsvrijheid, verbod van dwangarbeid, minimumleeftijd om tot de arbeidsmarkt te worden toegelaten, aanvaardbare arbeidsvoorwaarden inzake het minimumloon en de werkduur). Dit mechanisme stelt organisaties en particulieren in de mogelijkheid om de Regering op openbare hoorzittingen te verzoeken na te gaan hoe de toestand zich in de betrokken landen ontwikkelt.

De Europese Unie van haar kant heeft zich zeer vroeg toegelegd op het bepalen van een preferentiestelsel. We kunnen vermelden dat verordening nr. 3281/94 van de Raad van 19 december 1994 een preferentiestelsel invoert voor de periode 1995-1998. In artikel 9 van deze verordening wordt bepaald dat deze preferenties in bepaalde gevallen ingetrokken worden. De schending van de internationale voorschriften inzake de rechten van het kind komt jammer genoeg niet voor op de lijst van de overtredingen.

De Belgische wetgever van zijn kant heeft met de wet van 7 februari 1994 het idee op gang gebracht dat het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking uitsluitend getoetst kon worden aan de eerbied voor de rechten van de mens.

De wet bepaalt dat getoetst dient te worden in welke mate de landen waarmee België betrekkingen onderhoudt op het vlak van de ontwikkelings-samenwerking, de sociale, economische en culturele rechten eerbiedigen. Volgens deze wetsbepalingen zal deze toetsing voor een deel geschieden op basis van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, aangenomen door de Verenigde Naties op 16 december 1966.

Tijdens de bespreking is de kwestie van de sociale rechten aangehaald maar in niet erg concrete bewoordingen. De wet bevat evenwel de belangrijkste begin-

ou de contrôle. Ceci démontre que l'idée de faire dépendre une coopération bilatérale à la condition du respect de droits minimaux n'est pas neuve, la mise en application demeure incertaine.

Si la coopération au développement doit être analysée et conditionnée au respect des droits fondamentaux (sans pour autant imposer des conditions de travail impossible à respecter par nos partenaires), elle doit aussi l'être en fonction des droits de l'enfant.

De leur côté, les États-Unis ont instauré un régime incitatif au respect des droits fondamentaux appelés «*generalised system of preference act*». Ce système permet d'accorder des préférences commerciales aux pays d'Amérique centrale et des Caraïbes en contrepartie de l'observance d'une liste arrêtée de droits fondamentaux. La loi américaine impose à l'État partenaire de prendre toutes les mesures pour reconnaître les droits consacrés internationalement (droit à la liberté syndicale, interdiction du travail obligatoire, âge minimum d'admission à l'emploi, conditions de travail acceptable quant au salaire minimum et à la durée du travail). Ce mécanisme permet aux organisations et aux particuliers de demander à l'administration lors d'audiences publiques d'examiner l'évolution de la situation dans les pays concernés.

Quant à l'Union européenne, elle s'est attachée très tôt à la définition d'un système de préférence. Retenons que le règlement n° 3281/94 du Conseil du 19 décembre 1994, instaure un système de préférences pour la période 1995-1998. En son article 9, le règlement prévoit des cas de retrait de ces préférences. Malheureusement, la violation des prescriptions internationales en matière de droits de l'enfant ne figure pas dans la liste des infractions.

Pour sa part, le législateur belge a par la loi du 7 février 1994, introduit l'idée qu'une politique de coopération au développement ne pouvait être évaluée qu'en fonction du respect des droits de l'homme.

La loi prévoit une évaluation du respect des droits sociaux, économiques et culturels dans les pays avec lesquels la Belgique entretient des relations de coopération. Selon ses dispositions, cette évaluation se fera pour partie en fonction du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par les Nations Unies le 16 décembre 1966.

Lors de la discussion, la question des droits sociaux a été évoquée mais de manière relativement peu concrète. Cependant, la loi contient les principes

selen en de nodige rechtsgrondslag opdat de ontwikkelingssamenwerking het stempel draagt van de eerbiediging van de fundamentele rechten door onze partners.

Wij stellen dan ook voor in deze wet te bepalen dat bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord erop moet worden toegezien dat onze partners de verplichtingen van het verdrag van New York naleven. De Regering moet er in het bijzonder op letten dat onze partners artikel 32 naleven. Daarin wordt erkend dat het kind het recht heeft om beschermd te worden tegen economische exploitatie en worden de verdragsluitende partijen ertoe verplicht in overeenstemming met andere internationale akten een minimumleeftijd voor te schrijven om toegelaten te worden tot betaald werk. De akte waarnaar de Regering zich dient te richten, is Verdrag nr. 138 van 6 juni 1973 van de Internationale Arbeidsorganisatie, waarin de minimumleeftijd om toegelaten te worden tot de arbeidsmarkt vastgesteld is op 15 jaar.

\*  
\* \*

## WETSVOORSTEL

### Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

### Art. 2

Artikel 4, eerste lid, van de wet van 7 februari 1994 om het beleid van ontwikkelingssamenwerking te toetsen aan de eerbied voor de rechten van de mens wordt aangevuld met een punt 7, luidende:

«7. Een evaluatie van de ontwikkeling van de toestand van de werkende kinderen.»

### Art. 3

Dezelfde wet wordt aangevuld met een artikel 6, luidende:

«Art. 6. — De Regering ziet toe op de eerbiediging van de rechten van het kind in de ontwikkelings-samenwerking van België met de andere Staten, als gedefinieerd in het Verdrag van New York van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, en bepaalt welke maatregelen genomen moeten worden in geval van schending van deze rechten.»

essentiels et l'assise juridique nécessaire à une coopération au développement empreinte du respect par nos partenaires des droits fondamentaux.

Nous proposons, dès lors, d'insérer dans cette loi l'obligation de veiller au respect, par nos partenaires, des obligations de la convention de New York en cas de conclusion d'un accord de coopération. Le gouvernement sera particulièrement attentif au respect, par nos partenaires, de l'article 32, en ce qu'il reconnaît le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et en ce qu'il impose aux parties contractantes, d'introduire, compte tenu des autres instruments internationaux, un âge minimum d'admission à l'emploi. La référence à prendre en considération par le Gouvernement sera la convention n° 138 du 6 juin 1973 de l'Organisation internationale du Travail en ce qu'il fixe un âge minimum d'admission à l'emploi de 15 ans.

Philippe MAHOUX.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

### Art. 2

L'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 février 1994 pour évaluer la politique de coopération au développement en fonction du respect des droits de l'homme, est complété par un point 7, libellé comme suit:

«7. Une évaluation de l'évolution de la situation des enfants au travail.»

### Art. 3

La même loi est complété par un article 6, libellé comme suit:

«Art. 6. — Le Gouvernement veillera au respect des droits de l'enfant, dans les relations de coopération que la Belgique entretient avec les autres États, tels qu'ils sont définis dans la Convention de New York du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, et arrêtera les mesures à prendre en cas de violation de ces droits.»

Philippe MAHOUX.  
Paula SÉMER.  
Andrée DELCOURT-PÊTRE.  
Hugo VANDENBERGHE.