PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

29 November 1989 **Doc. 6150**

OPINION

on the rights of children[1]

presented by the Social, Health and Family Affairs Committee[2]

(Rapporteur : Mr BOWDEN)

1. Having studied the Legal Affairs Committee's report, I wish to emphasise its quality and value.

2. I endorse the main proposals in the draft recommendation, particularly the most important one, namely that a European convention on the rights of the child be drawn up. It should be remembered that in November 1989 the United Nations General Assembly will probably adopt the United Nations draft convention on the rights of the child. This, the first international instrument concerning children's rights, will establish world-wide minimum standards for ensuring the survival, development and protection of children.

3. The draft United Nations convention covers most of the points raised in the Legal Affairs Committee's report. However, by virtue of its universal scope it is too broad and general on account of the variety of laws in force in the different countries concerned. Besides, the United Nations convention is not designed as a world-wide law prescribing standards for children's rights but as a guide for countries, to be adapted by each one to its national traditions and its conception of the family. To be applicable at European level, the United Nations draft convention needs to be clarified and expanded in order to reflect our traditions and values and hence include provisions of a more effective kind which can be directly relied upon in courts of law.

4. A European charter of the rights of the child ought to embody not only children's civil and political rights but also their cultural, economic and social rights.

1. See Doc. 6142 (report of the Legal Affairs Committee).

2. *a.* Approved by the committee on 15 November 1989.
b. See 27th Sitting, 1 February 1990.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

29 novembre 1989 **Doc. 6150**

AVIS

sur les droits des enfants[1]

présenté par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille[2]

(Rapporteur : M. BOWDEN)

1. Votre rapporteur a étudié le rapport de la commission des questions juridiques dont il tient à souligner la qualité et l'intérêt.

2. Il souscrit aux principales propositions figurant dans le projet de recommandation et tout particulièrement à la première d'entre elles en importance : la proposition d'élaborer une convention européenne des droits de l'enfant. Il faut rappeler qu'en novembre 1989 l'Assemblée générale des Nations Unies est supposée adopter le projet de convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Ce premier instrument international relatif aux droits des enfants instituera des normes minimales universelles pour la survie, le développement et la protection des enfants.

3. Ce projet de convention des Nations Unies porte sur la plupart des questions soulevées dans le rapport de la commission des questions juridiques. Toutefois, ce projet du fait même de sa portée universelle est trop vaste et général en raison de la diversité des législations des différents pays concernés. En outre, la convention des Nations Unies n'est pas conçue comme une législation mondiale prescrivant des normes quant aux droits de l'enfant, mais comme un guide à l'intention des pays, que chacun adapte selon ses traditions nationales et sa conception de la famille. Pour être applicable au niveau européen, le texte du projet des Nations Unies demande à être précisé et étoffé pour répondre à nos traditions et à nos valeurs et donc contenir des dispositions plus efficaces, susceptibles d'être directement invoquées devant les tribunaux.

4. Une charte européenne des droits de l'enfant devrait consacrer, outre ses droits civils et politiques, ses droits culturels, économiques et sociaux.

1. Voir Doc. 6142 (rapport de la commission des questions juridiques).

2. *a.* Approuvé par la commission le 15 novembre 1989.
b. Voir 27e séance, 1er février 1990.

5. In our European countries the age of majority is generally fixed at 18. We can all agree to define a child as a human being who has not yet reached the age of majority, while bearing in mind the differences in moral, intellectual and physical development of the various categories of children, adolescents and young people collectively referred to as children. The rights of the child should not, of course, be fundamentally different from those of the adult, but obviously the manner in which they are exercised may differ from one category of children to another.

6. It should not be forgotten that a child needs a framework of values, normally transmitted by the family, and that in the course of his development he often goes through phases of opposition to parental authority, with potentially adverse consequences from which he must be protected. The laudable exercise of recognising that a child has rights as well as duties should not be allowed to obscure the fact that his "interests" must always take precedence and be identified in all circumstances. Similarly, a child has a right to childhood. Why expect him at any cost to be an adult before he is ready? The maturity of present-day children is in any case remarkable in comparison with that of previous generations of children. Their right to childhood should be preserved, just as the performance of parental duties and obligations should be accorded its proper place; parental authority should not be unduly undermined. The balance between children's rights and parents' responsibility (which is paramount and should remain so) in the upbringing and protection of children is an aspect that has been somewhat neglected in the Legal Affairs Committee's report.

7. Only someone totally lacking in common sense would dispute the need for parents to exercise in everyday life certain decision-making powers on behalf of (even in opposition to) their children for their well-being (such as controlling their television viewing or having a say in their choice of friends). But thinking on the subject of parental duty should be pursued further. I have some misgivings about the straightforward, unqualified grant of certain rights; for instance, in view of the vulnerability of young people to extremist political dogmas, I would find it difficult to contemplate allowing children under the age of 15 to join a political party. Similarly, the danger of sects and of the enrolment of idealistic and naive young people in questionable and unscrupulous groups supports me in my view that the choice of religion and religious observance should as a rule be left to the family, subject to the possibility for the child, from a certain age such as 15, of giving up his religion and opting for another.

8. A child's right to institute legal proceedings is merely touched on in the Legal Affairs

5. Dans nos pays européens, l'âge de la majorité est en règle générale fixée à 18 ans. Tous, nous pouvons accepter de définir l'enfant comme un être humain n'ayant pas encore atteint l'âge de la majorité, tout en gardant à l'esprit les différences de développements moral, intellectuel et physique des différentes catégories d'enfants, d'adolescents ou de jeunes adultes que recouvre cette même appellation d'enfants. Les droits de l'enfant ne doivent certes pas être fondamentalement différents des droits de l'adulte, mais sans nul doute les modalités de leur exercice peuvent être différentes selon la catégorie d'enfants à laquelle on s'adresse.

6. Il ne faut pas oublier que l'enfant a besoin d'un cadre de valeurs, transmis en principe par la famille, que souvent au cours de son développement il connaît des phases d'opposition à l'autorité parentale, aux conséquences qui peuvent se révéler néfastes et dont il convient de le protéger. L'exercice louable de reconnaître à l'enfant des droits et non seulement des devoirs ne doit pas faire oublier que son «intérêt» doit toujours primer et est à rechercher en toutes circonstances. De même, l'enfant a droit à l'enfance. Pourquoi lui demander à tout prix d'être adulte avant l'heure? La maturité des enfants d'aujourd'hui est d'ailleurs remarquable si l'on doit la comparer avec celle des générations antérieures du même âge. Il convient de lui préserver ce droit tout comme il faut donner la place méritée à l'exercice des devoirs et obligations parentales; l'autorité parentale ne doit pas être sapée indûment. L'équilibre entre les droits de l'enfant et la responsabilité première — et qui doit le rester — des parents dans l'éducation et la protection de l'enfant est un aspect quelque peu négligé dans le rapport de la commission des questions juridiques.

7. Qui peut contester, à moins d'être dénué de tout bon sens, la nécessité pour les parents d'exercer dans la vie quotidienne certains pouvoirs de décision en faveur (voire à l'encontre) de leurs enfants pour leur bien-être (comme interdire de regarder la télévision, intervenir dans le choix des amis, etc.)? Mais la réflexion sur le devoir parental doit aller au-delà; votre rapporteur a certaines réticences devant l'octroi pur et simple, sans autre qualification, de certains droits; ainsi, considérant la fragilité des jeunes devant des dogmes politiques extrémistes, votre rapporteur aurait des difficultés à envisager la reconnaissance aux moins de 15 ans du droit d'adhérer à un parti politique. De même, le danger des sectes et de l'enrôlement de jeunes, idéalistes et naïfs, au sein de groupes douteux et peu scrupuleux conforterait votre rapporteur dans la position de laisser, en principe, le choix de la religion et la pratique religieuse au soin de la famille, sous réserve de la possibilité pour l'enfant, à partir d'un certain âge, par exemple 15 ans, d'abandonner sa religion et d'opter pour une autre.

8. Le droit d'ester en justice de l'enfant n'est qu'abordé dans le rapport de la commission des

Committee's report. Recognition of this right still seems to be the exception in Europe, and its inclusion in a European charter calls for careful consideration. This will doubtless be the task of the Steering Committee on Human Rights, to which reference is made in the Legal Affairs Committee's draft recommendation, but other rights need to be examined and worked out in greater detail in the light of the interests at stake, such as the child's place and role in adoption, fostering and divorce procedures or the difficult problem of violence, particularly sexual violence, both within and outside the family (for example child prostitution). A charter of the rights of the child assumes its full significance in the event of failure by parents to perform their obligations or a breakdown in the family structure. In such cases a child should be able to exercise the fundamental social right of satisfying his elementary and basic needs, particularly economic ones, and leading a decent life. To secure such a right, each state may, of course, opt for means specific to its national traditions and practices ; but in Europe, where social security systems are highly developed, children should have a direct — not indirect — right to social security and be eligible for social security benefits on that basis instead of as a dependent person.

9. I would therefore suggest that the Steering Committee on Human Rights should not go it alone in this difficult task but should consult all other appropriate Council of Europe committees, such as those in the social sector (in particular the Steering Committee on Social Policy and the Steering Committee on Social Security or the Committee for Equality between Women and Men) as well as those in the employment sector.

10. Recognising the right to childhood means enabling children, in the narrow and ordinary sense of the term, to avoid ending up on the official or unofficial labour market at a tender age. It thus means observing bans on employment below a certain age.

Any draft charter of the rights of the child will need to deal with this question and stipulate a minimum age of admission to employment. The European Community is thinking of setting this age at 16. Article 7 of our own European Social Charter, concerning the protection of children and young persons, sets the age at 15, prohibits employment under that age except for prescribed light work (such as a newspaper delivery round) and imposes certain conditions on employment above that age so as to ensure young people's harmonious development (for example the grant of a minimum of three weeks' holiday with pay, the payment of a proper wage and the prohibition of night work).

questions juridiques. Sa reconnaissance semble être encore l'exception en Europe et l'inclure dans une charte européenne demande un examen approfondi. Ce sera certainement la tâche du Comité directeur pour les droits de l'homme auquel se réfère le projet de recommandation de la commission, mais d'autres droits sont à étudier et à élaborer, qui demandent de bien peser les intérêts en présence, par exemple la place de l'enfant et son rôle dans les procédures d'adoption et de placement nourricier dans les procédures de divorce, ou encore le difficile problème de la violence, notamment sexuelle, à l'encontre des enfants au sein de la famille et en dehors d'elle comme la prostitution enfantine. Une charte des droits de l'enfant prend tout son sens en cas de défaillance des parents vis-à-vis de leurs obligations ou de rupture de la structure familiale. Dans ce cas, l'enfant devrait pouvoir bénéficier du droit social fondamental de satisfaire à ses besoins élémentaires et fondamentaux, d'ordre économique notamment, et de mener une vie décente. Pour assurer un tel droit, chaque Etat peut certes opter pour des moyens spécifiques à sa tradition et aux pratiques nationales. Mais en Europe, où les systèmes de sécurité sociale sont largement développés, l'enfant devrait devenir titulaire d'un droit propre — et non dérivé — à la sécurité sociale et bénéficier, à ce titre, et non plus comme personne à charge, des prestations de la sécurité sociale.

9. Aussi votre rapporteur voudrait suggérer que le Comité directeur pour les droits de l'homme ne fasse pas cavalier seul dans cette lourde tâche et qu'il consulte tout autre comité du Conseil de l'Europe approprié, par exemple ceux relevant du secteur social (Comité directeur sur la politique sociale notamment, ou encore le Comité directeur pour la sécurité sociale ou le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes) et ceux du secteur de l'emploi.

10. Reconnaître le droit à l'enfance, c'est permettre aux enfants, au sens étroit et commun du terme, de ne pas se retrouver à un âge tendre sur le marché du travail, officiel ou non, et il s'agit donc de respecter des interdictions d'emploi en deçà d'un certain âge.

Tout projet de charte des droits de l'enfant devra aborder cette question et définir un âge minimal d'admission à l'emploi. La Communauté envisage de le fixer à 16 ans. Notre Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, dans son article 7 consacré à la protection des enfants et adolescents, le fixe à 15 ans, interdit l'emploi en deçà tout en permettant des exceptions pour des travaux légers déterminés (tels que la distribution de journaux), et assortit l'emploi au-delà de cet âge de certaines conditions afin d'assurer un développement harmonieux des jeunes (par exemple le droit aux congés payés de trois semaines minimum, une rémunération adéquate, l'interdiction du travail de nuit, etc.).

11. Not all Council of Europe member states have yet ratified the charter, and the fifteen which have done so have not all accepted the aforementioned Article 7 or have not accepted it in its entirety. Some states which have accepted it do not meet the standards required. It is our committee's duty to emphasise this point and propose that it be given first mention in the draft recommendation, even before ILO Convention No. 138.

12. However, a charter of the rights of the child should be more rigorous than the Social Charter and lay down 16 years as the minimum age of admission to employment in all circumstances, without any exception and even in the absence of any employment contract. Effective action should be taken to prevent children from being unlawfully employed as well as abusively employed in their own families as part of a family commercial or industrial concern or on a family farm. The other standards laid down in Article 7 should also be revised upwards, including the right to a fair wage, the right to reasonable daily and weekly working hours and the right to an annual holiday with pay, which the Social Charter sets at only three weeks whereas four or even five weeks' holiday is the general practice for adults in Europe. Compulsory school attendance up to a prescribed age should also be expressly provided for in such a text on the rights of the child.

13. Nor should the rights of the children of refugees, asylum-seekers and migrant workers, whether lawful or unlawful, be neglected. One of their primary rights should be the right to join their families in the host country. On this subject, the Council of Europe's texts are inadequate. For example, Article 19, paragraph 6, of the Social Charter merely requires states to facilitate family reunion as far as possible. Moreover, this requirement, which is weak enough as it is, is so designed as to be confined to the families of lawful migrant workers, who must also be nationals of a contracting state; the Social Charter does not apply to the nationals of countries which have not ratified it, let alone to the nationals of non-member countries. In addition to the right to family reunion, the rights of such children to education, vocational training and social protection as well as their right of access to the labour market, etc., should be recognised on the same footing as for European children once they are living in the territory of a Council of Europe member state.

Conclusions

14. For the reasons stated above, I suggest that our committee propose the following amend-

11. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore ratifié la charte et les quinze qui l'ont fait n'ont pas tous accepté l'article 7 en question, ou pas dans son ensemble. Certains Etats qui l'ont accepté ne satisfont pas aux normes exigées. Il est du devoir de notre commission d'insister sur ce point et d'en proposer la mention en premier lieu dans le projet de recommandation avant même de citer la Convention 138 de l'OIT.

12. Toutefois, une charte des droits de l'enfant devrait être plus rigoureuse que la Charte sociale et prescrire impérativement l'âge de 16 ans comme âge minimal d'admission à l'emploi sans dérogation possible et ce même en dehors de tout contrat de travail; il conviendrait en effet de lutter efficacement contre l'emploi illégal des enfants et leur emploi abusif au sein de leur propre famille dans le cadre de l'entreprise familiale commerciale ou industrielle ou dans l'exploitation agricole familiale. Les autres normes de l'article 7 sont également à revoir «à la hausse», que ce soit quant au droit à une rémunération équitable, à une durée journalière et hebdomadaire raisonnable ou encore au droit aux congés payés annuels que la Charte sociale fixe à trois semaines seulement, alors qu'en Europe les quatre semaines, voire cinq semaines de congés sont généralisées pour les adultes. Le respect de l'obligation scolaire et la fixation d'un âge de fin de scolarité obligatoire devraient être traduits en dispositions concrètes dans un tel projet de droits de l'enfant.

13. Les droits des enfants des réfugiés, des demandeurs d'asile et des travailleurs migrants légaux et illégaux ne doivent pas être négligés. Un des premiers droits à leur reconnaître est celui de pouvoir rejoindre leur famille sur le territoire du pays d'accueil. Les textes du Conseil de l'Europe sont insuffisants à cet égard; prenons par exemple la Charte sociale, en l'occurrence son article 19.6, qui ne demande aux Etats que de faciliter autant que possible le regroupement familial; en outre, de par sa conception, cette obligation, déjà faible, est restreinte aux familles des seuls travailleurs migrants légaux qui doivent en outre être ressortissants des Etats contractants; la Charte sociale ne s'applique pas aux ressortissants des pays qui ne l'ont pas ratifiée et *a fortiori* aux ressortissants des pays tiers. Outre le droit au regroupement familial, les droits de ces enfants à l'éducation et à la formation professionnelle, à la protection sociale et leur droit à l'accès au marché du travail doivent être reconnus à égalité avec les enfants européens à partir du moment où ils se trouvent sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Conclusions

14. Pour les raisons ci-dessus exposées, votre rapporteur suggère à la commission de proposer

ments to the draft recommendation prepared by the Legal Affairs Committee (Doc. 6142):

Amendment No. 1

The second preambular paragraph of the draft recommendation should be supplemented as follows:

"Considering that children, that is young human beings who have not attained their majority, are in need of special assistance, care and protection — the parents' primary reponsibility for which needs to be reasserted and cannot be called into question ;"

Amendment No. 2

In paragraph 12, sub-paragraph A, the reference to Council of Europe conventions should come before the reference to ILO Convention No. 138. The reference to the Social Charter should appear first and be expressed as follows:

"12.A. Invite member states:

i. in so far as they have not yet done so, to sign and ratify:

— the European Social Charter and in particular to accept Article 7 thereof on the protection of children and young people, Article 17 on the protection of mothers and children and Article 19, paragraph 6, on family reunion, and to ensure that the standards therein are fully enforced ;"

Amendment No. 3

The following new paragraph should be inserted between paragraph 12, sub-paragraph B, and paragraph 12, sub-paragraph C:

"Arrange for the above-mentioned European convention or other appropriate legal instrument to embody not only the civil and political rights of children but also their economic and social rights, and accordingly instruct the Steering Committee on Human Rights to collaborate with other committees in the various sectors concerned, such as the social and employment sectors;"

les amendements suivants au projet de recommandation préparé par la commission des questions juridiques (Doc. 6142):

Amendement n° 1

Le deuxième considérant du projet de recommandation de la commission des questions juridiques devrait être complété et se lire comme suit:

«Considérant que les enfants, c'est-à-dire les êtres humains n'ayant pas atteint l'âge de la majorité, ont besoin d'une aide, d'une protection et de soins tout particuliers — responsabilité première de leurs parents qu'il convient de réaffirmer et qui ne saurait être mise en cause ;»

Amendement n° 2

Dans le point 12, sous-paragraphe A, il conviendrait de placer la référence aux conventions du Conseil de l'Europe avant la Convention n° 138 de l'OIT. La référence à la Charte sociale mériterait de figurer en premier lieu et devrait être plus élaborée:

«12.A. D'inviter des Etats membres:

i. dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait, à signer et à ratifier:

— la Charte sociale européenne et en particulier à en accepter l'article 7 sur la protection des enfants et adolescents, l'article 17 sur la protection de la mère et de l'enfant et l'article 19.6 sur le regroupement familial, et à assurer la pleine application des normes y figurant ;»

Amendement n° 3

Insérer entre le point 12, sous-paragraphe B, et le point 12, sous-paragraphe C, un nouveau paragraphe se lisant comme suit:

«de reconnaître dans la convention européenne ou l'instrument juridique approprié non seulement les droits de l'enfant ressortissant au domaine civil et politique, mais également ses droits économiques et sociaux, et dans ce but de charger le Comité directeur pour les droits de l'homme de travailler en collaboration avec d'autres comités des différents secteurs concernés, comme ceux du secteur social et de l'emploi ;»