



N° 2191

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI,

*visant à assurer le droit de chaque enfant à disposer d'un avocat
dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative
et de protection de l'enfance (n° 1831)*

PAR MME AYDA HADIZADEH

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN DROIT SPÉCIFIQUE POUR LES MINEURS DANS LES PROCÉDURES D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE	6
A. UNE PART TOUJOURS IMPORTANTE DE MESURES JUDICIAIRES DANS L'ENSEMBLE DES MESURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE	6
B. LES DISPOSITIONS DU DROIT INTERNATIONAL.....	8
C. UN CADRE PROCÉDURAL DANS LEQUEL LES AVOCATS INTERVIENNENT RAREMENT.....	11
D. DES EXPÉRIMENTATIONS MENÉES DANS CERTAINS BARREAUX POUR SYSTÉMATISER L'ASSISTANCE D'UN AVOCAT	12
II. LE DROIT À UN AVOCAT POUR LES MINEURS EN MATIÈRE PÉNALE.....	14
III. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À GARANTIR L'ASSISTANCE D'UN AVOCAT POUR LES MINEURS DANS LES PROCÉDURES D'ASSISTANCE EDUCATIVE	15
A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE	15
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION.....	15
COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	17
<i>Article 1^{er} (supprimé) (art.1186 du code de procédure civile) : Modalités de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative</i>	17
<i>Article 2 (art. 375-1 du code civil) : Systématisation de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative</i>	20
<i>Article 3 : Compensation des charges pour l'État.....</i>	27
COMPTE RENDU DES DÉBATS	29
PERSONNES ENTENDUES.....	59

MESDAMES, MESSIEURS,

La protection de l'enfance en danger et des moyens qu'il serait nécessaire de mobiliser pour garantir à tous les enfants une prise en charge adaptée constitue un vaste sujet que la présente proposition de loi n'a pas vocation à aborder dans son ensemble. Néanmoins, ce texte souhaite contribuer à améliorer les droits des mineurs dans les procédures judiciaires d'assistance éducative, c'est-à-dire dans les procédures conduisant les juges des enfants à prendre des décisions pour protéger les mineurs sur le fondement de l'article 375 du code civil.

En effet, le mineur dans le champ de l'assistance éducative est présenté devant un juge des enfants qui doit statuer dans le strict intérêt de ce dernier et prendre la meilleure décision afin que sa santé, sa sécurité ou sa moralité de même que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social soient garantis. Le juge peut ordonner un suivi éducatif et social du mineur au sein de son foyer ou bien le placement de celui-ci hors de son foyer. Chaque année entre 2019 et 2023, les juges des enfants ont été saisis de entre 110 000 à 124 000 requêtes sur le fondement de l'article 375 du code civil. Ces chiffres montrent l'importance quantitative de ces procédures qui conduisent au prononcé de décisions décisives dans le parcours de vie des mineurs.

Or, le plus souvent, les mineurs concernés ne sont pas assistés d'un avocat, à l'inverse de ce qui se déroule en matière pénale. Ils peuvent l'être s'ils sont considérés comme capables de discernement et s'ils en font eux-mêmes la demande ou bien si le juge des enfants estime qu'il est dans l'intérêt de l'enfant qu'il en ait un. Dans ce cas, le juge doit demander au bâtonnier que celui-ci désigne un avocat. Cette faculté a été ajoutée au code civil par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Dans le cadre de la discussion parlementaire de ce texte avait été proposée la généralisation de l'assistance d'un avocat pour tous les mineurs dans les procédures d'assistance éducative. La proposition n'avait finalement pas été adoptée mais elle traduisait une demande déjà ancienne formulée par le Conseil national des barreaux et des syndicats représentant les avocats, mais aussi une recommandation des défenseurs des droits successifs. Elle est conforme aux dispositions des conventions internationales que la France a ratifiées ou approuvées, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989.

La présente proposition de loi vise ainsi à rendre obligatoire l'assistance d'un avocat auprès de tous les mineurs quelle que soit leur capacité de discernement, et donc quel que soit leur âge, dans les procédures d'assistance éducative. Cette assistance est garantie par la désignation par le bâtonnier d'un avocat ou par le choix par le mineur lui-même d'un avocat. Cette évolution semble fondamentale pour mieux garantir les droits des mineurs dans la procédure judiciaire et elle a également été souhaitée récemment par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur

les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance qui a conclu ses travaux en avril 2025. Les avocats pourront porter la parole des mineurs, les aider à s'exprimer ou rapporter leurs propos, préparer les audiences, expliquer les décisions des juges des enfants. Il nous semble que les avocats présents aux côtés des enfants renforceront la capacité de ces derniers à bénéficier des droits dont ils disposent en tant qu'enfant et en tant que justiciable sans compromettre l'office du juge des enfants.

I. UN DROIT SPÉCIFIQUE POUR LES MINEURS DANS LES PROCÉDURES D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

A. UNE PART TOUJOURS IMPORTANTE DE MESURES JUDICIAIRES DANS L'ENSEMBLE DES MESURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE

La protection des personnes mineures en danger est mise en œuvre de plusieurs manières dans le droit français. La compétence exercée par l'État à travers les services des directions départementales des affaires sanitaires et sociales a été décentralisée dès 1983 au profit des départements pour devenir **l'aide sociale à l'enfance (ASE)**.

Cette aide sociale à l'enfance regroupe donc un ensemble de mesures mises en œuvre sous la responsabilité des départements⁽¹⁾. Elles sont prises pour protéger des mineurs ou des jeunes majeurs (de 18 à 21 ans) considérés comme en danger pour diverses raisons et dont la sécurité, le développement ou le bien-être se retrouvent compromis.

Les mesures prises pour protéger les mineurs peuvent être décidées, d'une part, par les conseils départementaux et, d'autre part, par des juges judiciaires. Ces mesures sont souvent prononcées suite à des signalements effectués par des services sociaux. Suite au recueil d'une information dite préoccupante émanant de travailleurs des services sociaux (exerçant, par exemple, en milieu scolaire), les services du conseil départemental vont se rapprocher du mineur et de sa famille pour proposer différentes solutions. Les solutions proposées par les services départementaux, qui peuvent eux-mêmes faire appel à des associations, regroupent des mesures d'assistance à domicile qui permettent d'évaluer la situation du mineur, l'aider et éventuellement aider ses parents et des mesures de placement hors du domicile familial. La procédure revêt dans ce cas un caractère administratif.

La procédure a un caractère judiciaire lorsque le tribunal pour enfant est saisi d'une requête qui peut émaner du procureur de la République, souvent informé par les services sociaux sur le fondement d'une information préoccupante, du mineur lui-même, de ses deux parents ou de l'un des deux, de son tuteur ou du service à qui il est déjà confié. Exceptionnellement, le juge des enfants peut se saisir d'office. **L'article 375 du code civil** constitue le fondement de l'intervention du juge des

(1) Voir les articles L. 221-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

enfants qui pour protéger le mineur pourra prononcer **des mesures d'assistance éducative**. Il précise qui peut saisir le juge des enfants et à quelles conditions celui-ci est compétent. Ainsi, « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* », le juge des enfants peut être saisi et doit alors rechercher quelles mesures il peut ordonner pour protéger ce mineur. Les articles 375-2 et 375-3 du même code décrivent l'ensemble des mesures qui peuvent être prononcées. Ces mesures peuvent consister en un suivi par un service spécialisé de l'enfant à son domicile (*via l'assistance éducative en milieu ouvert*) ou bien en un ensemble de mesures alternatives qui visent à éloigner le mineur de son foyer en le plaçant auprès d'un autre membre de sa famille ou d'un tiers digne de confiance, au près du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, ou auprès d'un autre service ou établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou d'un service ou établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé. Lorsque l'enfant est placé auprès du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, il peut être hébergé en foyer (souvent des maisons d'enfants à caractère social) ou dans une famille d'accueil (chez assistants familiaux). Les mesures ne peuvent être prises que pour une durée limitée (deux ans maximum). Les juges des enfants sont appelés à se prononcer régulièrement sur le maintien de la mesure ou sur sa levée. En 2023, sur un total de 124 123 saisines du juge des enfants, un peu plus de 12 % émanaient du mineur concerné, de ses parents ou d'un service gardien, et un peu plus de 84 % du procureur de la République⁽¹⁾.

Comme les statistiques du ministère de la Santé et de la cohésion sociale et du ministère de la Justice l'illustrent, parmi l'ensemble des mineurs concernés par la protection au titre de l'enfance en danger, une majorité fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, c'est-à-dire ordonnée par un juge des enfants en application des articles 375 et suivants du code civil. Les mesures proposées par les conseils départementaux, tant l'aide éducative à domicile que des mesures de placement, qui ne constituent donc pas l'aboutissement d'une procédure judiciaire, restent minoritaires.

Au 31 décembre 2023, selon la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation statistique (Dress) **384 900 mineurs et jeunes majeurs** bénéficiaient, au total, de 396 900 mesures d'action éducative et d'accueil à l'aide sociale à l'enfance. Parmi eux, 175 800 (46 %) bénéficiaient d'une action éducative et 221 000 (57 %) d'une mesure d'accueil, certains pouvant bénéficier des deux simultanément⁽²⁾. **Les mesures relèvent majoritairement de décisions judiciaires**. C'est le cas de 71 % des mesures d'aide éducative et de 79 % des mesures d'accueil à l'ASE.

(1) « *Justice des mineurs* », références statistiques du ministère de la Justice, 2024.

(2) https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2025-06/DD%20ASE%202025_VF.pdf

Sur un périmètre légèrement différent, la Dress indique qu'au 31 décembre 2023, sur **203 900 jeunes** confiés à l'ASE :

- **45 800** l'étaient au titre d'une décision administrative ;
- **158 100** l'étaient au titre d'une **décision judiciaire**, soit **78 %** des enfants confiés.

Au total, 175 300 enfants bénéficiaient d'une mesure judiciaire de placement à l'ASE ou d'un placement direct par le juge (notamment chez un tiers digne de confiance, placement qui se fait sur seule décision judiciaire sans l'intervention du département).

La part des placements judiciaires est relativement stable depuis plusieurs décennies et relativement homogène sur le territoire national : dans **80 départements**, le taux d'accueil judiciaire se situe entre **73 % et 88 %**, confirmant l'importance du cadre judiciaire dans la protection des mineurs sur l'ensemble du territoire.

Ces chiffres montrent que le juge des enfants demeure déterminant dans l'orientation et les parcours de protection des enfants, en particulier dans les situations où le maintien au domicile n'est plus possible.

Votre rapporteure tient à rappeler que l'ensemble de ces décisions sont prises par des juges des enfants dont la charge de travail est très importante. Elle déplore que les décisions judiciaires ne peuvent pas toujours être immédiatement exécutées par manque de ressources dans les associations et de places dans les structures d'accueil⁽¹⁾.

B. LES DISPOSITIONS DU DROIT INTERNATIONAL

Le droit international rappelle le droit des enfants à exprimer librement leurs opinions et à être entendus dans tous les questions les intéressant, et notamment dans les procédures judiciaires qui les concernent. Il s'agit de principes fondamentaux que les pays qui ont approuvé ou ratifié les conventions internationales relatives aux droits des enfants doivent respecter.

L'enfant capable de discernement doit ainsi être entendu et accompagné au cours des procédures le concernant. Ainsi, la **Convention internationale des droits de l'enfant**, adoptée à New York le 26 janvier 1990 et ratifiée par la France la même année, énonce à son **article 12** que : « *1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération* ».

(1) Selon le jaune budgétaire « Rapport relatif aux politiques de l'enfance », annexé au projet de loi de finances pour 2025, 522 juges des enfants exerçaient dans les tribunaux judiciaires en 2024 tant en matière pénale que civile.

eu égard à son âge et à son degré de maturité. 2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. ».

De son côté, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants adoptée le 25 janvier 1996 prévoit, en son article 3, qu'« *un enfant qui est considéré par le droit interne comme ayant un discernement suffisant, dans les procédures l'intéressant devant une autorité judiciaire, se voit conférer les droits suivants, dont il peut lui-même demander à bénéficier : a. recevoir toute information pertinente ; b. être consulté et exprimer son opinion ; c. être informé des conséquences éventuelles de la mise en pratique de son opinion et des conséquences éventuelles de toute décision.* »⁽¹⁾. L'article 6 complète ces dispositions en stipulant que : « *Dans les procédures intéressant un enfant, l'autorité judiciaire, avant de prendre toute décision, doit :* »

« a) [...] ;

« b) *Lorsque l'enfant est considéré par le droit interne comme ayant un discernement suffisant :*

« - *S'assurer que l'enfant a reçu toute information pertinente,*

« - *Consulter dans les cas appropriés l'enfant personnellement, si nécessaire en privé, elle-même ou par l'intermédiaire d'autres personnes ou organes, sous une forme appropriée à son discernement, à moins que ce ne soit manifestement contraire aux intérêts supérieurs de l'enfant,*

« - *Permettre à l'enfant d'exprimer son opinion ;*

« c) *Tenir dûment compte de l'opinion exprimée par celui-ci. »*

En 2010, le Conseil de l'Europe a publié des lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants. Parmi ces lignes directrices, on trouve la réaffirmation de l'importance d'informer les enfants de leurs droits dans les procédures judiciaires et notamment de l'existence de dispositifs d'accompagnement. On trouve également des lignes directrices concernant plus directement l'assistance par un avocat tant en matière pénale qu'en matière civile. Ainsi, la ligne directrice 37 énonce que : « *Les enfants devraient avoir le droit d'être représentés par un avocat en leur propre nom, en particulier dans les procédures où un conflit d'intérêts est susceptible de survenir entre l'enfant et ses parents ou d'autres parties concernées.* ».

(1) La convention a été approuvée par la France le 1^{er} août 2007.

Le droit français a été progressivement mis en conformité avec le droit international. En 1993, l'article 388-1 du code civil introduit au titre X du code civil relatif à la minorité prévoit que le mineur a la possibilité d'être entendu par le juge dans toute affaire le concernant⁽¹⁾. Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, ce droit est renforcé, l'audition du mineur devenant de droit s'il le demande.

Le Défenseur des droits, dans l'avis qu'il a rendu le 25 juin 2021, en amont des débats sur la proposition de loi visant à protéger les enfants a réitéré une recommandation formulée par ses prédécesseurs, à savoir la généralisation de l'accompagnement des mineurs par un avocat dans les procédures d'assistance éducative⁽²⁾. L'avis indique que « *Dans tous les cas, ce projet de loi devrait être l'occasion de prévoir la possibilité pour le juge des enfants de désigner d'office un avocat pour un mineur, même non discernant* » et renvoie à une décision rendue le 16 juillet 2020 relative à l'assistance éducative. Dans cette dernière, le Défenseur des droits insistait sur la nécessité de prévoir pour l'enfant ne disposant pas du discernement suffisant qu'un administrateur dit *ad hoc* exerce pour lui les droits dont il dispose en tant que partie et notamment puisse choisir un avocat pour l'enfant s'il l'estimait nécessaire, ce dernier ne pouvant le demander lui-même.

Plusieurs pays européens prévoient qu'un mineur puisse être assisté d'un avocat dans les procédures civiles le concernant, et notamment dans les affaires familiales.

En Belgique : Lorsqu'un mineur en danger est concerné par une procédure devant le tribunal de la jeunesse, un avocat doit le représenter s'il a moins de 12 ans (ce qui signifie que le mineur ne vient pas à l'audience) et l'assiste s'il a plus de 12 ans (le mineur vient à l'audience, accompagné de son avocat). L'avocat est également présent aux côtés des jeunes de 12 à 14 ans pour l'acceptation d'une décision d'aide proposée par le service de protection de la jeunesse. De plus, le recours à l'assistance d'un avocat en matière civile semble se généraliser du fait d'un accès facilité aux avocats à travers des permanences juridiques accessibles aux mineurs.

Au Royaume-Uni : La loi des enfants (*Children Act 1989*, art. 41) prévoit qu'un représentant légal (*guardian* ou *guardian ad litem*) doit être désigné pour représenter les intérêts de l'enfant dans les procédures familiales ou de prise en charge des enfants en danger. Conformément aux *Family Procedure Rules*, le représentant nommé par le tribunal doit représenter l'enfant conformément aux instructions reçues et agir dans son intérêt. Lui-même peut nommer un *solicitor* qui va assister le mineur dans la procédure si une telle personne n'a pas déjà été désignée par un juge, le *solicitor* pouvant être dans tous les cas un avocat. Autrement dit, un mineur a en droit la possibilité d'être assisté par un avocat indépendant dans le cadre d'une procédure de protection de l'enfance (par exemple, un recours contre une décision de placement).

(1) *Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 modifiant le code civil relative à l'état civil, à la famille et aux droits de l'enfant et instituant le juge aux affaires familiales.*

(2) *Avis du Défenseur des droits n° 21-08*

En Allemagne : En droit allemand, la loi sur la procédure en matière d'affaires familiales entrée en vigueur en septembre 2009 impose de nommer une personne qui ne représente pas légalement le mineur mais qui l'assiste dans l'ensemble de la procédure le concernant (le *Verfahrensbeistand*). Selon le paragraphe 158 de cette loi, le tribunal doit désigner cette personne pour assister le mineur. Le *Verfahrensbeistand* peut être un avocat, voir un avocat spécialisé, dont le rôle est de défendre les intérêts de l'enfant.

L'analyse du droit international et du droit en vigueur dans d'autres pays montre que les droits reconnus à l'enfant varient selon qu'il est ou non **capable de discernement**. Comme votre rapporteure le développera *infra*, cette notion a été reprise dans le droit interne. Le discernement de l'enfant ayant été établi, les textes internationaux garantissent à l'enfant le droit d'être entendu lui-même ou par l'intermédiaire d'un représentant.

C. UN CADRE PROCÉDURAL DANS LEQUEL LES AVOCATS INTERVIENNENT RAREMENT

Les mesures d'assistance éducative prononcées par les juges le sont suite à une procédure qui ne confronte pas nécessairement des parties en opposition et qui n'a pas un caractère pénal. Le juge des enfants n'a pas à trancher un litige ni à se prononcer sur les réquisitions du ministère public. Il doit s'interroger sur les meilleures mesures à prendre pour garantir au mineur que son développement tant physique qu'affectif ne soit pas compromis dans son environnement familial et pour le protéger de toute violence pouvant être commise à son encontre. Comme le précise l'article 375-1 du code civil, le juge des enfants prend ses décisions en stricte considération de l'intérêt de l'enfant.

Il est donc nécessaire pour se faire qu'il entende l'enfant en audition ou à l'audience et éventuellement toute autre personne qu'il jugerait utile d'entendre, notamment les parents et le cas échéant un tuteur, ou si cela est possible les éducateurs ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui suit le mineur.

Néanmoins, il est admis que le mineur ne puisse pas toujours s'exprimer devant le juge notamment s'il est trop jeune. C'est pourquoi le juge peut recueillir des informations auprès des services qui accueillent l'enfant, si celui-ci est placé, ou des personnes qui le suivent. Il s'appuie également sur des rapports écrits.

L'importance d'entendre la parole des enfants en âge de s'exprimer est cependant apparue de plus en plus forte, les décisions les concernant en premier lieu. C'est pourquoi le code civil a été modifié en 2022 pour inclure l'obligation d'effectuer un entretien individuel avec l'enfant capable de discernement lors de son audience ou de son audition (article 375-1).

Si cette obligation ne souffre pas d'exception, et si les magistrats auditionnés par votre rapporteure ont rappelé l'importance de cet entretien pour leur travail, les

différents acteurs ont également indiqué que ces entretiens ne pouvaient pas être très longs en raison de la charge de travail des tribunaux pour enfant. Ainsi, des décisions importantes sont prises sans que le mineur n'ait pu s'exprimer longuement.

L'assistance du mineur par un avocat n'est pas exclue dans le cadre des procédures d'assistance éducative ouvertes sur le fondement de l'article 375-1, mais elle n'est pas obligatoire. Elle est depuis longtemps prévue comme une faculté par l'article 1186 du code de procédure civile qui dispose que « *le mineur capable de discernement, les parents, le tuteur ou la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office* ». Dans les faits cela reste rare. Les situations dans lesquels, devant un juge des enfants, un mineur est assisté d'un avocat restent liées à l'assistance dont bénéficie ce même mineur dans d'autres procédures. Ainsi, l'avocat d'un mineur en matière pénale pourra être amené à l'assister dans une procédure d'assistance éducative.

D. DES EXPÉRIMENTATIONS MENÉES DANS CERTAINS BARREAUX POUR SYSTÉMATISER L'ASSISTANCE D'UN AVOCAT

À l'initiative de certains tribunaux judiciaires et de plusieurs bâtonniers, des expérimentations ont été conduites afin de généraliser l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative. La première juridiction à avoir expérimenté ce dispositif est le tribunal judiciaire de Nanterre en 2020. L'expérimentation a duré un an et demi. Le tribunal a travaillé en partenariat avec le barreau des Hauts-de-Seine afin que pour chaque procédure ouverte sur requête devant le juge des enfants en matière d'assistance éducative, le bâtonnier soit saisi pour désigner un avocat. Pour remplir cette nouvelle obligation, le bâtonnier des Hauts-de-Seine a désigné des avocats spécialisés en droit des enfants.

En 2024, le tribunal judiciaire de Bourges a démarré une première phase de généralisation de l'assistance par un avocat pour les mineurs dans les procédures d'assistance éducative en signant une convention avec le barreau du ressort du tribunal. La convention prévue au départ pour un an a été renouvelée pour trois années début 2025⁽¹⁾. La demande de désignation d'un avocat adressée par le juge des enfants au bâtonnier a été rendue obligatoire uniquement lorsque le placement du mineur hors de son foyer devait être envisagé et si le mineur est âgé de sept ans et plus. L'assistance d'un avocat est également envisagée quel que soit l'âge du mineur et quelle que soit la mesure pouvant être ordonnée si le mineur a déjà un avocat dans une autre procédure (civile ou pénale).

Il a été indiqué à votre rapporteure qu'une expérimentation similaire est en cours dans le ressort du tribunal judiciaire d'Avignon.

(1) La convention est appelée ISAAEE pour Intervention Systématique de l'Avocat en Assistance Éducative aux côtés de l'Enfant.

Votre rapporteure a pu auditionner une partie des magistrats et avocats qui ont participé à ces expérimentations. Tous ont conclu que ces expérimentations avaient démontré les bienfaits de la présence d'un avocat auprès des enfants qui font l'objet d'une procédure d'assistance éducative et avaient contribué à renforcer l'effectivité des droits dont disposent les enfants qui restent des justiciables vulnérables. Madame Anaïs Vrain et M. Sébastien Carpentier, anciennement juge des enfants au tribunal judiciaire de Nanterre, ont souligné qu'il était plus facile pour un enfant de s'exprimer lors de l'audition ou de l'audience s'il s'était entretenu avec son avocat au préalable, celui-ci pouvant davantage expliquer à l'enfant le rôle des intervenants, le déroulement des auditions ou audiences et les suites de celles-ci, contribuant ainsi à le rassurer.

Les professionnels auditionnés ont constaté que l'assistance de l'avocat et le fait qu'il puisse transmettre les propos de l'enfant contribuaient à éclairer le juge des enfants sur la situation et les besoins de l'enfant et lui permettaient de mieux remplir son office. La bâtonnière du barreau de Bourges, Maître Delphine Guy-Debord, auditionnée par votre rapporteure a indiqué sa satisfaction quant à la convention qui liait son barreau au tribunal judiciaire. Elle a notamment expliqué que les décisions prises par les juges des enfants étaient mieux comprises par le mineur concerné lorsqu'il avait un avocat qui la lui expliquait.

De plus, le Conseil national des barreaux a adopté une motion lors de son assemblée générale du 4 juin 2021 demandant à ce que l'article 1186 du code de procédure civile soit modifié afin que tout mineur dans une procédure d'assistance éducative soit assisté, quels que soient son âge et son degré de discernement, d'un avocat. Par ailleurs, depuis le 1^{er} octobre 2021, les avocats peuvent obtenir un certificat de spécialisation, mention « droit des enfants » et donc indiquer être spécialisés en droit des enfants ⁽¹⁾.

Votre rapporteure tient également à rappeler qu'au cours des travaux menés par la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, qui s'est conclue en avril dernier, le sujet de l'assistance systématique des mineurs par un avocat dans les procédures d'assistance éducative a été abordé ⁽²⁾. La rapporteure de la commission d'enquête, Madame Isabelle Santiago a fait figurer dans l'ensemble des recommandations l'obligation pour le juge de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour le mineur (voir la recommandation 59).

(1) Arrêté du 1^{er} octobre 2021 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2011 fixant la liste des mentions de spécialisation en usage dans la profession d'avocat.

(2) Assemblée nationale, rapport n° 1200 fait au nom de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, 1^{er} avril 2025.

II. LE DROIT À UN AVOCAT POUR LES MINEURS EN MATIÈRE PÉNALE

À l'inverse des procédures devant le juge des enfants statuant en matière civile, les mineurs doivent être assistés par un avocat en matière pénale, et ce à toutes les étapes qu'ils soient victimes ou mis en cause.

Aux termes de l'article 4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (abrogé), « *le mineur poursuivi doit être assisté d'un avocat. À défaut de choix d'un avocat par le mineur ou ses représentants légaux, le procureur de la République, le juge des enfants ou le juge d'instruction fait désigner par le bâtonnier un avocat d'office.* »

Le nouveau code de la justice pénale des mineurs, en vigueur depuis le 30 septembre 2021, prévoit à son article L. 12-4, que « *le mineur poursuivi ou condamné est assisté d'un avocat. Le mineur participe au choix de son avocat ou effectue ce choix dans les conditions prévues par le présent code. Lorsqu'un avocat a été désigné d'office, dans la mesure du possible, le mineur est assisté par le même avocat à chaque étape de la procédure.* ».

Des dispositions spécifiques s'appliquent à la garde à vue conformément à l'article L. 413-9 du code de justice pénale des mineurs qui renvoie aux articles du code de procédure pénale relatifs à l'assistance par un avocat en garde à vue. L'article 31 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, dite loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, a modifié cet article avant sa codification pour prévoir que si le mineur ou ses représentants légaux n'ont pas désigné d'avocat le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire doivent demander la désignation d'un avocat au bâtonnier.

Article 413-9 du code de la justice pénale des mineurs :

« *Dès le début de la garde à vue, le mineur doit être assisté par un avocat, dans les conditions prévues aux articles 63-3-1 à 63-4-3 du code de procédure pénale. Il doit être immédiatement informé de ce droit. Lorsque le mineur n'a pas sollicité l'assistance d'un avocat, cette demande peut également être faite par ses représentants légaux qui sont alors avisés de ce droit lorsqu'ils sont informés de la garde à vue en application de l'article L. 413-7. Lorsque le mineur ou ses représentants légaux n'ont pas désigné d'avocat, le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire doit, dès le début de la garde à vue, informer par tout moyen et sans délai le bâtonnier afin qu'il en commette un d'office.* » (anciennement article 4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante).

En pratique, les juridictions judiciaires sanctionnent sévèrement toute violation du principe selon lequel le mineur doit être assisté par un avocat. Par exemple, la Cour de cassation a rappelé que « *même avec l'accord de son*

représentant légal »⁽¹⁾, un mineur **ne peut être entendu sans avocat**, sous peine de nullité de l'acte et des pièces ultérieurs

III. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À GARANTIR L'ASSISTANCE D'UN AVOCAT POUR LES MINEURS DANS LES PROCÉDURES D'ASSISTANCE EDUCATIVE

A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

La proposition de loi initiale qui contient trois articles se propose notamment de modifier le code civil afin d'obliger les juges des enfants saisis d'une requête aux fins d'ouverture d'une procédure sur le fondement de l'article 375 du code civil de demander au bâtonnier la désignation d'office d'un avocat pour assister le mineur.

L'article 1^{er} modifie l'article 1186 du code de procédure civile afin d'introduire cette obligation en précisant les modalités, notamment les délais dans lesquels cette désignation doit être effectuée et l'obligation pour le juge d'informer le mineur de son droit à être assisté d'un avocat et à interjeter appel de la décision.

L'article 2 modifie l'article 375-1 du code civil afin d'introduire le principe de l'obligation faite au juge des enfants de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour assister le mineur sans considération de ses capacités de discernement, et de désigner simultanément un administrateur *ad hoc*.

Cet article complète également l'article 375-1 pour préciser que la rémunération de l'avocat ainsi désigné pour le mineur est assurée par l'aide juridictionnelle, telle que définie par la loi du 1^{er} juillet 1991 relative à l'aide juridique, sans condition de ressources : elle est donc de droit.

L'article 3 permet la compensation des dépenses supplémentaires induites par la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a supprimé **l'article 1^{er}** de la proposition de loi, car celui-ci est de nature réglementaire

Elle a modifié **l'article 2** pour affirmer le principe de l'assistance obligatoire d'un avocat pour tout mineur, quelle que soit sa capacité de discernement et donc quel que soit son âge. Cette obligation se traduit par l'obligation faite au juge de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour le mineur. Elle n'exclut pas la possibilité que le mineur puisse indiquer qu'il a lui-même choisi un avocat qui pourra se substituer à celui désigné. L'article 2 modifié prévoit également que le juge

(1) *Cour de cassation, Chambre criminelle, 15 mars 2023, n°22.84.488.*

puisse nommer un administrateur *ad hoc* dans les conditions prévues à l'article 388-2 du code civil. Le droit à la prise en charge de droit par l'aide juridictionnelle de l'assistance de l'avocat pour le mineur est maintenu.

La commission n'a pas modifié **l'article 3**.

Elle a enfin adopté un amendement de la rapporteure **au titre** de la proposition de la loi, qui devient la proposition de loi visant à assurer le droit de chaque enfant à être assisté d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} (supprimé)

(art.1186 du code de procédure civile)

Modalités de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative

Supprimé par la Commission

1. Le droit existant

L'article 1186 du code de procédure civil vise à préciser les dispositions du code civil relatives à l'assistance éducative

Il encadre la présence d'un avocat dans la procédure d'assistance éducative. Dès la première rédaction de cet article dans le nouveau code de procédure civile, il avait été prévu que le mineur, le père, la mère, le tuteur ou la personne ou le service à qui a été confié le mineur puisse faire le choix d'un conseil ou demander au juge qu'il en soit désigné un d'office⁽¹⁾.

Une modification importante a été apportée à cet article par le décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 modifiant le nouveau code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative, à savoir l'introduction d'une distinction entre le mineur capable de discernement et *a contrario* le mineur qui n'en est pas capable et qui ne peut pas disposer d'un conseil. Cette notion avait déjà été utilisée par la jurisprudence.

À l'inverse des autres domaines du droit, le mineur est partie à la procédure d'assistance éducative, directement, sans avoir besoin d'être représenté. Il est exceptionnellement considéré comme disposant d'une capacité juridique égale à celle des personnes majeures. Cette qualité n'est subordonnée *a priori* à son discernement, ni par l'article 375 du code civil qui lui reconnaît le droit de saisir le juge, ni par l'article 1191 du code de procédure civile qui lui reconnaît celui d'interjeter appel. Cependant, l'exercice de ces droits par le mineur lui-même, dans la procédure d'assistance éducative, et donc, notamment, le droit de saisir le juge, comme de relever appel a été subordonné par la jurisprudence à l'existence du discernement, souverainement apprécié par le juge (Cour de cassation, 1^{re} chambre civile. 21 novembre 1995 - D. 996. 420). Le décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 précité est venu confirmer cette limite à l'autonomie du mineur en introduisant le

(1) Voir le décret n°81-500 du 12 mai 1981 instituant les dispositions des livres III et IV du nouveau code de procédure civile et modifiant certaines dispositions de ce code.

discernement comme condition du droit pour le mineur de choisir un conseil, de relever appel ou du droit de consulter le dossier constitué au tribunal le concernant ⁽¹⁾.

Ainsi, en application de la réglementation actuelle de l'article 1186, peuvent faire le choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office :

- le mineur capable de discernement ;
- les parents pour eux-mêmes ;
- le tuteur ou la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié pour eux-mêmes.

Il est précisé que la désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande et que ce droit est rappelé aux intéressés lors de leur première audition.

La notion de discernement concernant les mineurs a été introduite en droit interne dans plusieurs législations. Elle est également présente, comme nous l'avons rappelé, dans plusieurs conventions internationales. En conséquence de la modification de l'article 1186 du code de procédure civile par le décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 précité, seuls les enfants capables de discernement peuvent être assistés d'un avocat. La notion de discernement n'est pas plus précisément définie dans la législation. Elle est laissée à l'appréciation des juridictions. Si l'on peut considérer que les enfants pouvant parler sont plus susceptibles de se voir reconnaître une capacité de discernement que ceux ne parlant pas encore, le seul fait de pouvoir s'exprimer n'est pas une condition suffisante. Le mineur doit être en mesure d'exprimer ses besoins et notamment de comprendre ce qui lui est communiqué et les conséquences des décisions prises pour lui. Le droit à être assisté d'un avocat peut donc intervenir à un âge différent selon la juridiction qui apprécie la capacité de discernement de l'enfant quasiment au cas par cas. Certaines juridictions pour enfants au sein des tribunaux judiciaires déterminent un âge applicable pour toutes les instances, mais la limite d'âge communément admise peut être modifiée.

La responsabilité des pénales des mineurs ne peut être engagée qu'à partir de treize ans, âge à partir duquel ils sont considérés comme ayant une capacité de discernement suffisante pour comprendre et vouloir leurs actes et pour comprendre le sens de la procédure pénale dont il fait l'objet ⁽²⁾. Cette limite d'âge n'est cependant pas transposable telle quelle en matière d'assistance éducative, des enfants un peu plus jeunes pouvant en effet être considérés comme discernant.

(1) Pour ce dernier point, c'est l'article 1189 du code de procédure civile qui le prévoit : « La consultation du dossier le concernant par le mineur capable de discernement ne peut se faire qu'en présence de ses parents ou de l'un d'eux ou de son avocat ».

(2) Cf. Article L. 11-1 du code de justice pénale des mineurs

2. Les modifications proposées

Le présent article modifie et complète l'article 1186 sur plusieurs points. Les modifications traduisent l'objectif de la proposition de loi, à savoir rendre systématique la désignation d'un avocat dans les procédures d'assistance éducative ouverte sur le fondement de l'article 375 du code civil.

L'alinéa 2 du présent article supprime la distinction faite entre les enfants considérés comme discernant et les enfants considérés comme non discernant. Seuls les premiers dans la version en vigueur de l'article 1186 peuvent se faire assister d'un avocat à leur demande.

L'alinéa 2 du présent article étend le droit à tout mineur qu'il soit discernant ou non discernant de choisir un avocat, et oblige le procureur ou le juge des enfants à demander au bâtonnier la désignation d'un avocat.

L'alinéa 2 précise également que la désignation de l'avocat par le bâtonnier doit avoir lieu dans les huit jours, comme cela est déjà précisé actuellement.

L'alinéa 3 vient préciser que le mineur est informé de son droit à avoir un avocat en début d'audience et dans les décisions que peut prendre le juge des enfants à son égard. Le mineur doit également être informé de son droit à interjeter appel.

L'alinéa 4 précise que la rémunération de l'avocat choisi ou désigné n'est pas à la charge du mineur. Le travail de l'avocat est intégralement rémunéré par l'aide juridictionnelle sans qu'il soit besoin de rechercher et d'évaluer les ressources de son foyer. L'intérêt d'une telle disposition comme nous l'exposerons plus en détail ci-dessous est d'empêcher toute influence des représentants légaux, souvent membres de la famille du mineur qui pourraient rémunérer un avocat assistant le mineur dans des situations familiales parfois conflictuelles.

Cet article a néanmoins un caractère réglementaire, comme l'ensemble du code de procédure civile. Il ne peut être modifié que par un acte réglementaire. C'est pourquoi votre rapporteure sera conduite à proposer la suppression de cet article par voie d'amendement pour des raisons de constitutionnalité.

3. La position de la commission

La commission a adopté quatre amendements identiques de suppression, le CL47 de la rapporteure, le CL33 de M. Moulliere (Horizons) et plusieurs de ses collègues, le CL41 de Mme Goulet (Les Démocrates) et plusieurs de ses collègues et le CL43 de Mme Yadan (Ensemble pour la République) et plusieurs de ses collègues.

*
* *

Article 2

(art. 375-1 du code civil)

Systématisation de l’assistance du mineur par un avocat dans les procédures d’assistance éducative

Adopté par la Commission avec modifications

1. Le droit existant

L’article 375-1 du code civil définit plusieurs principes importants à la fois sur l’office du juge des enfants en matière d’assistance éducative et sur les modalités de la procédure permettant au juge de statuer.

Depuis 2004, l’office du juge des enfants y est strictement défini : celui-ci ne peut prendre des mesures et se prononcer qu’en stricte considération de l’intérêt de l’enfant⁽¹⁾. Comme l’ont rappelé de nombreuses personnes auditionnées, il s’agit de l’unique objectif qui guide tout le travail du juge des enfants. Dans cet office, le code civil précise qu’il doit toujours s’efforcer de recueillir l’adhésion de la famille à la mesure envisagée. Néanmoins, si l’intérêt de l’enfant exige qu’une mesure soit prise avec laquelle la famille du mineur est en désaccord, le juge des enfants n’aura que pour seule considération ce qui est souhaitable pour l’enfant.

Le droit d’être entendu par le juge des enfants en matière d’assistance éducative a été introduit par le législateur en 2002 à l’article 1182 du code de procédure civile. Il a été d’emblée précisé que ce droit était réservé à l’enfant capable de discernement. En 2020, le ministère de la justice interpellé par le Défenseur des droits a rappelé les termes de la circulaire du 26 avril 2002 d’application du décret n° 2002-361 du 2 mars 2002 précité qui a modifié plusieurs articles du code de procédure civile et a insisté sur l’audition du mineur capable de discernement en assistance éducative. S’agissant des jeunes enfants, non capables de discernement, le ministre indique que selon lui, « *il est nécessaire que l’audition, voire la présence de l’enfant à l’audience soient laissées à l’appréciation du juge, les enfants mesurant les enjeux de leur audition et pouvant ressentir une certaine pression à l’idée d’être entendus par le juge, que ce soit devant leurs parents ou hors de leur présence* ». Dans les faits, il semble bien que concernant les enfants qui ne sont pas en âge de s’exprimer et qui ne sont pas reconnus comme capable de discernement,

(1) Cf. article 13 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l’accueil et à la protection de l’enfance modifiant l’article 375-1 du code civil.

l’opportunité de les rencontrer et donc de les faire venir en audition accompagnés des personnes adaptées est laissée à l’appréciation des juges des enfants.

La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a complété l’article 375-1 par deux dispositions importantes. Le premier ajout concerne l’obligation pour le juge d’entendre systématiquement l’enfant capable de discernement lors de l’audience ou de l’audition le concernant. Tout manquement à cette obligation en première instance, ou en appel si cela n’a pas été fait en première instance, qui ne serait justifiée ni par l’urgence ni par l’absence de discernement doit être sanctionné comme l’indique la Cour de cassation dans un arrêt rendu le 2 juillet 2025 ⁽¹⁾.

Le deuxième ajout a été introduit au cours de l’examen de la proposition de loi relative à la protection des enfants au Parlement. Elle concerne la possibilité pour le juge **lorsqu’il estime que l’intérêt de l’enfant l’exige** de demander la désignation d’un avocat au bâtonnier du barreau de son ressort soit de sa propre initiative soit à la demande du président du conseil départemental pour les enfants capables de discernement. Pour les enfants non capables de discernement, de même lorsque le juge l’estime nécessaire, il procède à la désignation d’un administrateur *ad hoc* ⁽²⁾.

Qualité et rôle des administrateurs *ad hoc*

L’administrateur *ad hoc* est une personne physique ou morale désignée par décision judiciaire dans le cadre d’une procédure civile ou pénale. Il se substitue aux représentants légaux pour exercer leurs droits au nom et à la place du mineur.

L’article 388-2 du code civil précise que lorsque dans une procédure les intérêts du mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, le juge des tutelles ou, à défaut, le juge saisi de l’instance doit désigner un administrateur *ad hoc* chargé de le représenter.

L’administrateur *ad hoc* est le représentant provisoire du mineur. Il l’accompagne le temps de la procédure. Le rôle d’administrateur *ad hoc* nécessite des connaissances juridiques et psychologiques afin d’assurer un réel accompagnement du mineur, notamment lorsqu’il est victime.

Il a pour mission d’assurer la protection des intérêts du mineur et de veiller à la préservation de ses droits. Il informe le mineur du déroulement de la procédure.

Il est ainsi qualifié pour :

- représenter le mineur en justice ;
- l’accompagner ;
- le soutenir ;
- l’écouter.

Pour être administrateur *ad hoc*, il faut être inscrit sur une liste établie par la cour d’appel et remplir les conditions suivantes :

(1) Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, arrêt n° 478 F-D

(2) Article 7 bis de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 introduit en première lecture au Sénat.

- avoir plus de 30 ans et moins de 70 ans ;
- s’être signalé depuis un temps suffisant par son intérêt pour les questions de l’enfance et par sa compétence ;
- avoir sa résidence principale dans le ressort de la cour d’appel ;
- ne pas avoir fait l’objet de condamnation pénale ou de sanction disciplinaire pour des agissements contraires à l’honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ;
- ne pas avoir été frappé de faillite personnelle.

En matière d’assistance éducative, l’administrateur *ad hoc* doit être indépendant de la personne morale ou physique à laquelle le mineur est confié. Le juge des enfants désignant un administrateur *ad hoc* pour un mineur non capable de discernement doit donc respecter cette condition (article 388-2, alinéa 2 du code civil).

Par ailleurs, à l’inverse de la matière pénale, le mineur n’a pas à être représenté dans les procédures d’assistance éducative par ses représentants légaux (personnes titulaires de l’autorité parentale, tuteur) ou par un administrateur *ad hoc*, étant supposé qu’il peut avoir des intérêts en contradiction avec ceux de ses représentants légaux. C’est pourquoi le mineur dispose lui-même de droits qu’il tire de la loi et des règlements normalement réservés aux personnes majeurs (droit d’agir en justice et droit d’interjeter appel notamment, droit de choisir un avocat).

C’est la raison pour laquelle la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 février 2001, a fermement rappelé que : « L’administrateur *ad hoc* désigné en application des articles 388-2 et 389-3, alinéa 2, du code civil, ne peut avoir plus de droits que le mineur qu’il représente. » (Cass., ch. mixte, 9 févr. 2001, n° 98-18.661). Si le mineur n’a pas qualité pour agir, son administrateur *ad hoc* ne l’a pas davantage, puisqu’il agit en son nom. L’administrateur *ad hoc* n’est qu’un représentant de l’enfant, au lieu et place de ses parents, dans l’exercice strict des droits dont il dispose. Sa désignation ne lui confère ni droit ni capacité supplémentaires.

L’administrateur *ad hoc* accompagne néanmoins le mineur considéré comme non doué de discernement, l’informe dans la mesure du possible et réunit des informations utiles au juge des enfants. Il peut consulter le dossier judiciaire mais ne peut le communiquer au mineur (article 1187 du CPP). Il se voit notifier les décisions du juge (article 1190 du CPP).

Dans les faits, la désignation d’un administrateur *ad hoc* pour le mineur non doué de discernement par le juge des enfants en matière civile ne s’est pas généralisée, leur nombre n’étant pas suffisant dans beaucoup de ressorts de cour d’appel. De plus, cet administrateur ne peut exercer que certains droits prévus par la réglementation (*cf. supra*) mais pas l’essentiel des droits procéduraux que le mineur n’est pas reconnu comme possédant lui-même, et notamment les droits de choisir ou se voir désigner un avocat, conformément à la jurisprudence d’interjeter appel, *etc.* Comme le rappelle la circulaire du 8 janvier 2024 de la direction de la protection

judiciaire de la jeunesse, « *l'administrateur ad hoc ne peut en aucun cas déléguer ses missions à un avocat qu'il désignerait au profit de l'enfant non capable de discernement, cette pratique étant au demeurant contra legem* »⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'assistance par un avocat, l'introduction à l'article 375-1 du code civil de la faculté donnée au juge de demander la désignation d'un avocat a élargi les situations dans lesquelles l'enfant peut être assisté. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 précitée, un mineur peut être assisté par un avocat parce qu'il l'a choisi ou bien parce que le juge des enfants saisi d'une requête le concernant a estimé que cela était dans son intérêt.

Dans les faits, alors que cela est possible, les mineurs dans les instances judiciaires conduisant au prononcé de mesures d'assistance éducative sont encore rarement assistés par un avocat. S'ils le sont, ils peuvent l'être pour différentes raisons. Lorsqu'un mineur est concerné par une procédure pénale, il est possible que l'avocat qui l'assiste en matière pénale exerce également auprès de lui sa mission de conseil devant le juge des enfants en matière civile. Il est également envisageable, mais cela semble plus rare, que les parents de l'enfant recherchent l'assistance d'un avocat pour leur enfant. Enfin, il est possible depuis 2022 que le juge des enfants demande la désignation d'un avocat.

L'ensemble des personnes auditionnées ont indiqué à votre rapporteure que ce dernier cas était assez rare. La loi n'a peut-être pas encore entièrement produit ses effets, les juges des enfants n'ayant pas jusque 2022 exercé leur office en intégrant la possibilité de demander la désignation d'un avocat pour le mineur. Certaines des personnes entendues ont souligné que des difficultés pratiques ont pu être anticipées de la part des juridictions (report et allongement des auditions et des audiences) sans que cela ne traduise une défiance par rapport aux avocats mais davantage une rupture par rapport aux habitudes.

Les dernières modifications apportées à l'article 375-1 du code civil ont été introduites par la loi n° 2025-568 du 23 juin 2025 visant à renforcer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents. Elles entrent en vigueur au 1^{er} décembre 2025. L'article 2 de la loi n° 2025-568 du 23 juin 2025 précitée introduit l'obligation pour les parents de déférer aux convocations aux audiences et aux auditions du juge des enfants et la possibilité pour le juge de condamner à l'amende civile les parents qui sans motif légitime ne défèrent pas aux convocations.

2. Les modifications proposées

Les modifications proposées à l'article 375-1 du code civil par le présent article ont pour conséquence de rendre obligatoire la désignation par le bâtonnier

(1) Circulaire relative au décret n° 2023-914 du 2 octobre 2023 portant diverses dispositions en matière d'assistance éducative.

d'un avocat dans les procédures d'assistance éducative à la demande du juge des enfants quel que soit son âge.

Le troisième alinéa du présent article a pour volonté d'ajouter, et non comme cela est indiqué par erreur de substituer, une nouvelle disposition à la suite du deuxième alinéa de l'article 375-1 actuellement en vigueur. Est donc créée l'obligation pour le juge des enfants de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat et d'un administrateur *ad hoc* pour tout mineur objet d'une procédure d'assistance éducative ouverte devant lui.

Le cinquième alinéa qui complète l'article 375-1 précise que la prise en charge financière de l'avocat ainsi désigné pour le mineur est assurée par l'aide juridictionnelle telle que définie par la loi du 1^{er} juillet 1991 relative à l'aide juridique sans condition de ressources, c'est-à-dire de droit. Ainsi, aucun lien n'est fait entre le droit à un avocat et les ressources du foyer de l'enfant. Il s'agit d'une disposition complémentaire essentielle pour garantir la bonne mise en œuvre du dispositif et pour s'assurer que l'avocat défendra au mieux l'intérêt de l'enfant sans pression extérieure pouvant être exercée sur lui.

Si votre rapporteure souhaite améliorer la rédaction de l'alinéa 3, celui-ci traduit la proposition principale formulée par la proposition de loi, à savoir l'obligation qu'un avocat soit désigné à la demande du juge des enfants saisi, la désignation intervenant par l'intermédiaire du bâtonnier que l'enfant soit reconnu comme discernant ou non discernant.

Elle estime qu'il s'agirait d'une amélioration certaine pour garantir aux enfants susceptibles de faire l'objet de mesures éducatives le respect de leurs droits en tant qu'enfant et justiciable et la meilleure défense possible de leurs intérêts. La présence de l'avocat pourrait faciliter l'expression de la parole de l'enfant devant le juge des enfants. Elle aurait l'avantage de mettre à disposition des enfants un interlocuteur de confiance qui n'appartiendrait à aucune des autres institutions qui peuvent avoir leur charge et qui suivrait la procédure dans toute sa durée. L'avocat pourrait davantage expliquer les décisions prononcées par les juges aux enfants.

Le présent article a également pour volonté de supprimer la notion de discernement à l'article 375-1 du code civil, cette notion étant subjective et appréciée variablement selon les tribunaux. Cette suppression permettrait d'engager une réflexion sur les effets de cette notion qui commande un certain nombre de droits réservés aux mineurs considérés comme capables de discernement selon le code de procédure civile et la jurisprudence.

Votre rapporteure a conscience du coût et des réserves qui ont pu être émises lors des auditions à propos de la généralisation de l'assistance par un avocat. Certains acteurs ont souligné que la présence de l'avocat auprès du mineur pourrait allonger le temps d'audience et que les démarches nécessaires pour demander sa désignation et le convoquer incomberaient aux services de greffe déjà très mobilisés.

D’autres se sont interrogés sur le rôle dévolu à chaque intervenant dans l’assistance éducative, le juge ne statuant déjà qu’en seule considération de l’intérêt du mineur pour rendre sa décision. Les avocats spécialisés en droit des enfants entendus comme les magistrats ont indiqué que l’assistance par un avocat n’avait pas pour effet de confondre les rôles des juges et des avocats, ces derniers respectant leur mandat, à savoir porter la parole des enfants et défendre leurs intérêts, notamment en leur rappelant leurs droits. Toutes les personnes entendues ont rappelé que les avocats pouvaient suivre un même mineur pendant de nombreuses années, alors même que les juges des enfants et les autres intervenants changeaient régulièrement. Ils conservent donc la mémoire du parcours du mineur et des mesures judiciaires prononcées. Ils peuvent être sensibles aux alertes exprimées par un enfant si celui-ci est à nouveau en danger, éventuellement victime de maltraitances et qu’il peut communiquer avec son avocat.

Ils peuvent également veiller à ce que les décisions prononcées par le juge soient bien exécutées, éventuellement en sollicitant le cabinet du juge à la demande du mineur (le juge des enfants étant également le juge de l’exécution de ses décisions).

Comme l’ont rappelé plusieurs intervenants, l’efficacité du dispositif repose également sur la bonne formation des avocats et sur leur volonté d’accompagner les mineurs au-delà de leur assistance au moment des auditions ou audiences pour lesquels ils seront rémunérés par l’aide juridictionnelle. De nombreux barreaux ont d’ores et déjà institué en leur sein des groupements ou commission d’avocat spécialisés en droit des mineurs et peuvent donc organiser des permanences.

3. La position de la commission

La commission a adopté deux séries d’amendements identiques qui sont venus modifier le dispositif du présent article.

Les amendements identiques CL48 de la rapporteure, CL38 de M. Moulliere (Horizons), et plusieurs de ses collègues CL42 de Mme Goulet (Les Démocrates) et plusieurs de ses collègues et CL44 de Mme Yadan (Ensemble pour la République) et plusieurs de ses collègues sont venus modifier la rédaction des alinéas 2 et 3 du présent article.

Ainsi, l’article 375-1 voit son deuxième alinéa rétabli et est complété par deux nouveaux alinéas.

Le premier d’entre eux introduit le principe d’une assistance systématique dans les procédures d’assistance éducative du mineur par un avocat, sans considération de sa capacité de discernement. Il reviendra donc au juge, dès lors qu’il est saisi d’une requête aux fins d’ouverture d’un dossier d’assistance éducative ou s’il s’est saisi lui-même, de demander au bâtonnier la désignation d’un avocat et

d'informer le mineur et ses représentants légaux ou le service auquel il a été confié de cette désignation.

L'alinéa introduit n'exclut pas la possibilité pour le mineur de choisir librement un avocat en lieu et place de celui qui est désigné pour lui. Il pourra ainsi éventuellement indiquer qu'il a déjà un avocat dans le cadre d'une autre procédure et qu'il souhaite que cet avocat l'assiste dans le cadre de la procédure d'assistance éducative.

Le deuxième alinéa prévoit également que le juge peut, s'il l'estime nécessaire, désigner un administrateur *ad hoc* pour le mineur quel que soit son âge et sa capacité de discernement dans les conditions prévues à l'article 388-2 du code civil.

Les amendements identiques modifient donc l'article 375-1 du code civil pour transformer la faculté prévue actuellement pour le juge des enfants de demander la désignation d'un avocat en une obligation comme le faisait l'article 2 de la proposition de loi initiale. Ils font peser cette obligation sur le juge seul et excluent une nomination simultanée systématique d'un administrateur *ad hoc*.

Ces amendements ont été modifiés suite à l'adoption, avec un avis favorable de la rapporteure, du sous-amendement CL50 de Mme Santiago (Socialistes et apparentés) et plusieurs de ses collègues qui permet de préciser la rédaction de l'alinéa relative à la désignation de l'administrateur *ad hoc*. Il permet d'indiquer que ce sont les juges des enfants eux-mêmes qui procèdent s'ils le souhaitent à la désignation de l'administrateur *ad hoc*.

Les amendements identiques CL48 de la rapporteure, CL38 de M. Moulliere (Horizons) et plusieurs de ses collègues, CL42 de Mme Goulet (Les Démocrates) et plusieurs de ses collègues et CL44 de Mme Yadan (Ensemble pour la République) et plusieurs de ses collègues sont venus modifier la rédaction des alinéas 4 et 5 du présent article.

L'adoption de ces amendements a pour effet de supprimer l'actuel quatrième alinéa de l'article 375-1 et de lui substituer un alinéa permettant de garantir la prise en charge de droit par l'aide juridictionnelle de l'assistance de l'avocat pour le mineur, que ce soit l'avocat qui lui a été désigné ou celui qu'il a choisi. Il est en effet nécessaire que l'avocat qui sera désigné par le bâtonnier à la demande du juge pour assister le mineur de même que l'avocat que le mineur pourra avoir choisi lui-même en lieu et place de celui désigné soit rémunéré intégralement par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, sans que les ressources de son foyer ne soient prises en considération.

Cette disposition qui figurait déjà dans la proposition de loi initiale est clarifiée afin que seule la prise en charge de l'avocat du mineur soit garantie, et non éventuellement celle des avocats d'autres parties.

*
* * *

Article 3
Compensation des charges pour l'État

Adopté par la Commission sans modifications

L'article 3 de la présente proposition de loi tire les conséquences des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Il permet la compensation des dépenses supplémentaires induites par la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

La commission a adopté cet article sans modification.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa première réunion du mercredi 3 décembre 2025, la Commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi visant à assurer le droit de chaque enfant à disposer d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance (n° 1831) (Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/7xBrqF>

M. Philippe Gosselin, président. Mes chers collègues, je vous prie d'excuser l'absence momentanée de notre président, qui reçoit les coprésidents du Conseil supérieur de la magistrature avec la présidente de l'Assemblée nationale.

Nous allons examiner aujourd'hui trois nouvelles propositions de loi que le groupe Socialistes et apparentés a souhaité inscrire à l'ordre du jour de sa journée réservée du 11 décembre. Notre commission avait déjà examiné la semaine dernière sa proposition de loi relative à la protection sociale complémentaire des agents publics territoriaux.

M. Philippe Gosselin, président. Ce texte, déposé le 16 septembre, est examiné selon la procédure de législation en commission.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. C'est avec une certaine émotion que je m'exprime aujourd'hui. En avril 2024, j'étais en salle Lamartine pour le lancement d'une commission d'enquête historique, qui avait pour présidente Laure Miller et pour rapporteure Isabelle Santiago. Voulue par le groupe socialiste, elle devait se pencher sur les dysfonctionnements de l'aide sociale à l'enfance. À l'époque, je n'étais pas encore députée, mais coordinatrice du comité de vigilance des enfants placés.

J'ai eu l'honneur d'animer ce comité pendant de nombreux mois, pour suivre les travaux de cette commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance. Ma relation avec les anciens enfants placés est devenue presque une histoire de famille. Quand je suis entrée dans la vie politique nationale, après la dissolution, je me suis fait le serment de faire entendre leur voix et d'être à leurs côtés pour réformer la protection de l'enfance, qui devrait être au cœur de toutes nos politiques publiques – puisque tout commence et tout finit par l'enfance – et dont le rapport de Mme Santiago a pourtant établi les dysfonctionnements graves et systémiques.

Lorsque le rapport a été rendu, j'ai demandé à ces anciens enfants placés quelle recommandation, sur près d'une centaine, leur paraissait la plus urgente à mettre en œuvre. Sans aucune hésitation, ils ont choisi la présence systématique et

obligatoire d'un avocat. Je dois dire que s'ils en avaient désigné une autre, je l'aurais défendue avec la même force.

Cette évolution n'est pas une idée nouvelle. Elle est promue depuis très longtemps par les défenseurs des enfants. Certains sont d'ailleurs présents, comme Perrine Goulet, qui a commencé à mener ce combat bien avant de présider la délégation aux droits des enfants, ou Marianne Maximi, qui, forte de son expérience d'éducatrice, demande des évolutions profondes pour réparer le système de la protection de l'enfance. Au Sénat, notre collègue Xavier Iacovelli a récemment déposé une proposition de loi identique.

En 2022, lors de l'examen de la loi relative à la protection des enfants présentée par le ministre Adrien Taquet, un amendement avait été déposé par plusieurs groupes politiques pour permettre à tout enfant entrant dans une procédure d'assistance éducative d'être accompagné d'un avocat. Il y avait eu des débats, des inquiétudes aussi, et il avait finalement manqué une voix pour que cet amendement soit adopté.

Nous avons demandé pour le présent texte une procédure de législation en commission car les constats du rapport d'Isabelle Santiago sont partagés par de nombreux groupes politiques – si ce n'est l'ensemble des groupes, s'agissant des dysfonctionnements graves de l'aide sociale à l'enfance. Après des années de combat, il est donc temps de permettre à chaque enfant d'être assisté d'un avocat.

Je remercie tous les groupes politiques avec lesquels j'ai travaillé lors des auditions de ces dernières semaines pour affiner le texte et essayer de répondre aux préoccupations et aux inquiétudes.

Je remercie particulièrement Caroline Yadan, responsable du texte pour le groupe Ensemble pour la République, qui était à mes côtés lors de toutes les auditions. Son regard d'avocate et son expertise en droit de l'enfant et de la famille ont été précieux. Nous avons quasiment fait évoluer le texte ensemble.

Le groupe D a également été très présent. Nous nous sommes bien sûr appuyés sur l'important travail effectué par le groupe socialiste, notamment avec Isabelle Santiago, mais aussi sur celui du groupe LFI. Quant au groupe Rassemblement national, il avait aussi défendu cette mesure il y a quelque temps, dans le cadre d'une proposition de résolution.

Lors des auditions, personne ne nous a dit que la présence d'un avocat de manière systématique et obligatoire mettrait en danger les enfants. Tout le monde comprend la nécessité de mieux garantir le respect des droits de l'enfant. Mais, si la mesure ne suscite pas d'opposition, elle soulève toutefois des inquiétudes sur sa faisabilité, sur sa montée en charge et sur la judiciarisation, voire la conflictualisation, des procédures.

Nous ne balayons pas ces inquiétudes d'un revers de la main, mais nous pouvons y apporter des réponses, en nous appuyant sur les expérimentations menées par les barreaux de Nanterre et de Bourges. Elles ont montré que partout où l'avocat était présent, le travail du juge – qui reste le garant de l'intérêt de l'enfant – s'en est trouvé amélioré. Ce sont des juges des enfants qui nous ont tenu ce discours, non des avocats.

Quel sera le rôle de l'avocat chargé d'accompagner un enfant entrant dans une procédure d'assistance éducative ? Il sera bien sûr son représentant juridique et son porte-parole. Grâce à son travail de préparation, il fera en sorte que cette parole et ces mots parfois difficiles à dire émergent, lors des entretiens individuels ou des audiences avec le juge des enfants. Il lui reviendra aussi d'expliquer la décision qui sera rendue et d'en faciliter la compréhension. Toutefois, son rôle ne s'arrêtera pas là. Les états généraux de la justice ont insisté sur le fait que l'avocat était, encore plus que par le passé, le gardien des droits. Pour les enfants placés, j'ajoute qu'il est un gardien des droits de proximité.

Lorsque l'enfant n'est plus protégé par sa famille, qui est dysfonctionnelle, violente, maltraitante, il est important d'avoir – à côté du service gardien et à côté du juge qui prononce ses décisions dans l'intérêt de l'enfant – un regard extérieur et indépendant sur le déroulement de la procédure d'assistance éducative, laquelle peut donner lieu, mais pas nécessairement, à un placement.

Nous le savons depuis le rapport de Mme Santiago, les dysfonctionnements de la protection de l'enfance sont nombreux et ont malheureusement un caractère systématique. Les violences sont une réalité au sein des lieux de placement. Le cas échéant, l'enfant doit pouvoir alerter et dire ce qu'il subit. À qui peut-il parler ? Ses parents ne sont pas là et le service gardien ne peut pas non plus le protéger. Le juge est certes garant de ses droits, mais il ne fait pas partie de son environnement quotidien. La relation de proximité est donc essentielle. On le sait, les enfants ont la carte de leur avocat dans leur poche – certains leur permettent même de les contacter par les réseaux sociaux.

L'avocat assure par ailleurs le suivi juridique et judiciaire du dossier. Il en est la mémoire et le fil rouge. Pour cette raison, il est important qu'il puisse intervenir le plus tôt possible, sans attendre que l'enfant soit considéré comme discernant – nous reviendrons lors de l'examen des amendements sur cette notion, qui interroge le garde des sceaux et tous ceux qui s'intéressent à la protection de l'enfance. Il est essentiel que le dossier commence au plus tôt et qu'il n'y ait pas de trous, pour que l'enfant puisse s'y référer une fois adulte. Les anciens enfants placés le disent, le dossier est la seule mémoire de leur enfance. Nous, nous avons des souvenirs et des photos de famille. Eux, il ne leur reste que ce dossier. Lorsqu'il n'est pas complet, c'est une violence supplémentaire qu'ils ont à affronter.

Il est beaucoup question de la place des uns et des autres dans la procédure d'assistance éducative et, en préparant mon intervention, une image m'est venue à

l'esprit. Quand l'enfant traverse la nuit sombre des violences qu'il subit au sein de sa famille, il doit pouvoir compter sur plusieurs sources de lumière. Le juge, c'est le phare, cette figure imposante et respectable qui est là pour éclairer le chemin et éviter les écueils. Le service gardien, c'est le feu de cheminée, qui apporte de la lumière mais surtout de la chaleur et du réconfort, au quotidien. Quant à l'avocat, c'est la petite veilleuse que l'enfant peut toujours avoir à ses côtés pour le rassurer lorsqu'il a peur du noir, et qui doit constamment être entretenue.

Je suis très fière du long chemin qui a été parcouru par tous ceux qui veulent protéger davantage les enfants. J'espère que nous pourrons faire ensemble les derniers kilomètres et, peut-être, faire en sorte que cette proposition de loi soit adoptée tout à l'heure en commission, puis en séance la semaine prochaine.

Dans cette salle, il n'y a pas ceux qui se préoccupent des enfants et les autres. Nous sommes tous convaincus que l'enfance en danger, celle qui n'est pas protégée par ses parents, n'est pas suffisamment protégée non plus par nos institutions. Le texte que nous vous proposons vise à réparer l'un des dysfonctionnements qui existent. Je remercie d'ailleurs les groupes qui ont fait part de leurs inquiétudes, car nous avons pu avoir un dialogue constructif. J'espère qu'il en sera de même ce matin et que nous pourrons aboutir dans la sérénité à une évolution législative majeure et très attendue.

Les anciens enfants placés ne représentent aucun intérêt partisan. Ils n'ont d'autre souci que de s'assurer que les malheurs qu'ils ont subis une fois placés ne se reproduisent plus. Leur seul mot d'ordre est : Plus jamais ça ! Ce qu'ils demandent pour leurs petites sœurs ou leurs petits frères placés, c'est tout simplement de la justice et de la réparation.

M. Philippe Gosselin, président. Merci pour cette intervention qui est une vraie plaidoirie.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Sylvie Josserand (RN). Déposée par le groupe socialiste, cette proposition de loi visait, dans sa rédaction initiale, à « assurer le droit de chaque enfant à disposer d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance ». À la faveur d'un amendement du groupe Rassemblement national, Mme la rapporteure en modifie le titre afin qu'il s'agisse plutôt du droit de chaque enfant à « être assisté » d'un avocat.

Le titre initial était fort maladroit, car un justiciable ne dispose pas d'un avocat. Le nouveau titre proposé par la rapporteure est toutefois loin d'être satisfaisant. En effet, le mineur privé de discernement ne peut pas être assisté : il est représenté par un administrateur *ad hoc*, lui-même assisté d'un avocat. Ces subtilités auront manifestement échappé aux signataires socialistes de la proposition de loi.

D'autres errements sont par ailleurs à déplorer. Dans son article 1^{er}, la proposition de loi envisage de modifier l'article 1186 du code de procédure civile. On s'étonnera de l'extrême légèreté de cette proposition de modification par la voie législative d'une disposition relevant exclusivement de la voie réglementaire. En effet, l'article 1186 du code de procédure civile est le produit de deux décrets, du 15 mars 2002 et du 24 mai 2013, et le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif prive le législateur de toute prérogative sur les décrets et les arrêtés.

Dans un sursaut tardif, le groupe socialiste, confronté à sa propre impéritie, proposera par amendement de supprimer l'article 1^{er} de sa proposition de loi. Triste aveu d'amateurisme.

À cette difficulté dirimante s'ajoute, à l'article 2, la confusion entre les domaines respectifs du code civil et du code de procédure civile. Le texte envisage en effet de modifier l'article 375-1 du code civil pour préciser les modalités de désignation de l'avocat de l'enfant concerné par la mesure d'assistance éducative. Or cette modification ne relève pas du code civil, qui a vocation à affirmer des principes, mais du code de procédure civile, qui décline la procédure pour permettre leur mise en œuvre.

Cette proposition de loi se commet dans une autre confusion en visant les « mesures d'assistance éducative relevant de l'aide sociale à l'enfance », alors que le prononcé d'une mesure d'assistance éducative par un juge des enfants n'implique pas obligatoirement l'intervention des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.

Ces approximations signent avec éclat la recherche de communication à tout crin des auteurs de cette proposition de loi. Elles contrastent avec l'enjeu fondamental de préservation des intérêts propres du mineur, sujet souvent passif d'une procédure dont les principaux acteurs sont les services de l'aide sociale à l'enfance et le juge des enfants, les parents étant également relégués au second plan.

La présence d'un avocat aux côtés du mineur en âge de discernement comme de l'administrateur *ad hoc* du mineur non doté de discernement est une garantie essentielle du procès équitable et de son corollaire, le principe du contradictoire. Elle est posée par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et tout le monde doit pouvoir en bénéficier.

Nous déplorons avec gravité que l'exposé, par les services de l'aide sociale à l'enfance, d'une situation familiale qui justifierait un placement de l'enfant, ou encore du quotidien d'un mineur placé dans un foyer, diffère parfois fortement du récit fait par le mineur lui-même. En cela, je vous rejoins, madame la rapporteure.

Toutefois, en l'état, cette proposition de loi ne conférera pas la moindre effectivité au principe de la défense du mineur faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative. Les amendements de dernière minute de Mme la rapporteure

ne suffiront pas à effacer les vices dirimants de ce texte. Pour cette raison, le groupe Rassemblement national s'abstiendra.

Mme Caroline Yadan (EPR). Certains textes ne viennent pas ajouter une pierre à l'édifice normatif mais en consolident les fondations. Ils rappellent l'impérieuse nécessité d'adapter notre droit pour mieux protéger les plus vulnérables, en corrigeant des lacunes trop longtemps ignorées.

La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui vise clairement cet objectif. À l’instar de ce qui est prévu en matière pénale, elle garantit que tout enfant concerné par une mesure d’assistance éducative au sens des articles 375 et suivants du code civil soit systématiquement assisté d’un avocat chargé de défendre ses intérêts, quel que soit son âge et indépendamment de l’appréciation de son discernement.

Cette garantie nouvelle constitue une avancée importante. Elle consacre les droits de l’enfant dans les procédures d’assistance éducative et donne corps à l’exigence inscrite dans la Convention internationale des droits de l’enfant (CIDE) selon laquelle l’intérêt supérieur du mineur doit primer dans toutes les décisions qui le concernent. En effet, cet intérêt supérieur ne peut être réellement protégé que si la parole de l’enfant est recueillie, comprise et portée, que si l’exercice de ses droits est effectif, et que si un professionnel du droit formé l’accompagne tout au long d’une procédure déterminante pour son avenir.

Dans ce contexte, l’avocat joue un rôle essentiel. En amont de l’audience, il explique au mineur les enjeux de la mesure d’assistance éducative ordonnée par le juge, recueille ses explications et lui rend accessibles les éléments du dossier. Pendant l’audience, il porte sa parole, garantit l’ensemble de ses droits fondamentaux et veille au respect du contradictoire. Puis, après la décision, il en clarifie la portée, suit sa mise en œuvre et exerce le cas échéant les recours nécessaires. Parce qu’il suit l’enfant dans la durée, un lien de confiance se construit progressivement. Comme les auditions nous l’ont rappelé, ce lien permet à l’enfant d’exprimer des inquiétudes ou des besoins qu’il n’ose pas toujours confier aux éducateurs, à sa famille ou au juge. L’avocat devient ainsi un veilleur indispensable. Il peut percevoir un basculement vers la délinquance, repérer une situation de maltraitance, identifier un risque d’exploitation sexuelle ou détecter des troubles psychiques émergents.

Contrairement à certaines craintes qui ont été exprimées, l’avocat n’a pas vocation à s’opposer par principe au juge : il peut aussi être son partenaire. Cette coopération peut apaiser les audiences, renforcer la compréhension des situations et soutenir l’action des magistrats, des éducateurs, des travailleurs sociaux et des services départementaux.

Les avocats sont en mesure d’assumer cette nouvelle mission. Dans la quasi-totalité des barreaux, des antennes spécialisées ont été créées. Depuis 2021, une

mention de spécialisation en droit des enfants atteste en outre d'une expertise reconnue.

La désignation systématique d'un avocat constitue un investissement social majeur, mais aussi une source d'économies pour l'État. Elle limitera les coûts liés aux ruptures de parcours des jeunes passés par l'aide sociale à l'enfance, dont nous savons qu'ils rencontrent davantage de difficultés scolaires ou sociales et qu'ils ont plus de mal à accéder à l'autonomie.

Protéger mieux aujourd'hui, c'est prévenir des ruptures humaines, sociales et financières bien plus lourdes demain. Voilà pourquoi ce texte composé de trois articles constitue une avancée.

Nous souhaitons la suppression de son article 1^{er}, eu égard à la nature exclusivement réglementaire du code de procédure civile. Nous proposerons aussi une nouvelle rédaction de l'article 2 intégrant les ajustements identifiés au fil des auditions. Nous avons mené ces dernières en étroite collaboration avec la rapporteure Ayda Hadizadeh, que je remercie pour la qualité du travail effectué en commun et pour l'esprit de coopération transpartisan qui l'a guidée.

Il est temps que les enfants concernés par une mesure éducative deviennent pleinement des sujets de droit, dont les intérêts sont défendus de manière indépendante, constante et professionnelle. C'est tout le sens de cette proposition de loi, que le groupe Ensemble pour la République soutiendra résolument.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Merci d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale un texte relatif à la protection de l'enfance. Permettre aux enfants d'être assistés d'un avocat dans leur parcours en protection de l'enfance est en effet essentiel.

Tout le monde ne sait pas comment se déroule une audience en assistance éducative devant un juge des enfants ; lorsque j'étais éducatrice, avant de rejoindre l'Assemblée nationale, c'était mon quotidien. Les échanges se déroulent à huis clos, dans un petit bureau. Les parents sont présents, de plus en plus souvent assistés d'un avocat. Les éducateurs spécialisés et les représentants des services gardiens sont là pour défendre les intérêts de l'enfant, mais ce sont des spécialistes du développement de l'enfant et non des spécialistes du droit. L'enfant n'a donc pas d'assistance juridique et nous avons besoin qu'il puisse être accompagné sur ce plan.

Cette proposition de loi est cruciale pour garantir le respect des droits des enfants. Elle semble toutefois bien isolée dans un océan d'abandon de la protection de l'enfance par les gouvernements successifs. Pas plus que les déclarations du ministre Darmanin, les votes favorables des macronistes sur ce texte n'effaceront les années d'effondrement de la protection de l'enfance. Ils n'effaceront pas les coupes dans les budgets de la justice des enfants, au point que la plupart des audiences se déroulent désormais sans greffe et que les juges des enfants suivent chacun près de 800 situations. Ils n'effaceront pas les milliers de mesures non exécutées, avec des

enfants qui restent au domicile familial, lieu de tous les dangers, dans l'attente d'être placés. Ils n'effaceront pas les salaires de misère des éducateurs, des veilleurs de nuit, des cuisiniers ou des blanchisseurs qui travaillent en protection de l'enfance et subissent l'austérité imposée par la Macronie.

Qui peut croire, parce que vous voterez ce texte aujourd'hui, que vous soutiendrez demain les mesures essentielles et urgentes défendues par tout le secteur et reprises dans le rapport de la commission d'enquête sur les dysfonctionnements de l'aide sociale à l'enfance, comme l'augmentation du nombre de juges des enfants, l'instauration de ratios d'encadrement, la revalorisation des salaires des différents professionnels ou l'ouverture de nouvelles places pour accueillir les enfants ?

Les avocats dont nous souhaitons rendre la présence obligatoire seront des témoins supplémentaires de la destruction méthodique d'un service public pourtant essentiel. Ils lanceront probablement l'alerte. Ils se mobiliseront, comme tous les autres professionnels du secteur le font depuis des années, mais leur voix sera certainement minorée, méprisée, ignorée.

Il paraît qu'au sein de cette commission, tout le monde soutient les enfants. Pourtant, certains amendements déposés par des groupes de droite ou de droite extrême essayent de distinguer les droits des enfants en fonction de leur nationalité. Si vous voulez vraiment soutenir les enfants, rebâtissez plutôt l'aide sociale à l'enfance, pour protéger tous les enfants qui sont en danger dans notre pays !

Nous soutiendrons ce texte, mais tant que le pouvoir ne fera pas de la protection de l'enfance une priorité budgétaire et politique, elle continuera à s'effondrer, brisant avec elle de nombreuses vies.

Mme Isabelle Santiago (SOC). Le groupe socialiste réaffirme son plein et entier soutien à la proposition de loi défendue avec beaucoup d'émotion par Ayda Hadizadeh, dont je connais l'engagement de longue date. La présence d'un avocat aux côtés des enfants faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative est une évolution souhaitée par de nombreux parlementaires, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il s'agissait de la recommandation n° 59 du rapport de la commission d'enquête sur la protection de l'enfance.

Je me réjouis que les choses avancent, même si ce texte mettrait simplement la France en conformité avec la Convention internationale des droits de l'enfant. Depuis plus de trente ans, cette dernière impose que les enfants soient entendus, assistés et défendus dans toute procédure les concernant. La Défenseure des droits le demande régulièrement. De nombreux rapports, ainsi que les avis du Conseil économique, social et environnemental ou du Conseil national des barreaux, convergent pour rappeler à la France qu'elle ne respecte toujours pas la CIDE. En 2022, la loi Taquet a certes introduit l'administrateur *ad hoc*, mais ce dispositif a montré ses insuffisances, notamment parce qu'il ne s'accompagne d'aucune garantie d'effectivité et ne prévoit aucune formation homogène.

Plusieurs parlementaires, dont certains sont présents, comme Perrine Goulet, qui a déposé un amendement à ce sujet en commission des finances en 2023, ou Marianne Maximi, ont insisté sur la nécessité de permettre aux mineurs en assistance éducative d'être assistés d'un avocat. Le sénateur Loïc Hervé a soulevé la question dans une question écrite en juillet 2023.

Nous sommes donc au milieu du gué. Aujourd'hui, nous avons la possibilité d'avancer tous ensemble.

Alors que leur sécurité, leur vie familiale ou leur avenir sont en jeu, les enfants continuent malheureusement de comparaître sans avocat. Ils doivent pouvoir bénéficier de cet accompagnement qu'ils soient capables de discernement ou non. Cette précision est importante, car on assiste à une augmentation du nombre de tout-petits en protection de l'enfance.

L'enfant est un sujet de droit et, à ce titre, doit bénéficier d'un avocat dans toute procédure de protection. En votant ce texte, nous rejoindrons les nombreux pays européens, mais aussi le Canada et le Royaume-Uni, qui ont déjà reconnu ce droit fondamental aux enfants, qu'ils soient discernants ou non. La présente proposition de loi nous mettra en cohérence avec nos propres constats – la commission d'enquête avait en effet adopté les préconisations de son rapport à l'unanimité – et avec le droit international. Ce sera une grande avancée.

Le groupe socialiste votera ce texte, parce que la protection de l'enfance exige des droits effectifs et parce qu'un pays doit protéger ses citoyens les plus vulnérables. Il est temps que nous avancions sur ce sujet en France. Nous sommes parmi les derniers en Europe à ne pas l'avoir fait.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Le texte que nous examinons ce matin vise à mieux protéger les enfants, mieux recueillir leur parole et mieux garantir leurs droits fondamentaux. Nous ne contestons ni l'importance du sujet ni la valeur du travail réalisé. Au contraire, c'est parce qu'elle partage ces objectifs que la Droite républicaine exprime certaines réserves sur la manière de les atteindre.

Premièrement, la généralisation d'un avocat pour chaque enfant placé sous mesure de protection crée à nos yeux un risque de judiciarisation excessive.

Un avocat peut déjà être nommé sur demande du juge des enfants ou de l'enfant lui-même. En rendant sa présence auprès de l'enfant obligatoire, indépendamment de son âge et de sa capacité de discernement, cette proposition de loi réduira le rôle du juge des enfants, qui est pourtant au cœur de la protection de l'enfance, et lui retirera toute marge d'appréciation.

En outre, alors que les juges des enfants nous alertent sur la surcharge de dossiers, le manque de places et les impossibilités de placement, nous devons veiller à ne pas transformer la procédure éducative en procédure contentieuse permanente.

Deuxièmement, l'avocat n'a ni le rôle ni les compétences du travailleur social, de l'éducateur, du psychologue ou de l'administrateur *ad hoc*. S'agissant d'un enfant très jeune, âgé de quelques mois ou de quelques années, il ne peut ni recueillir une instruction, ni élaborer avec lui une stratégie. En imposant sa présence dans toutes les situations, nous risquons de multiplier les intervenants, de brouiller les repères et, pour les plus fragiles, d'ajouter de l'anxiété là où l'enfant a besoin d'un cadre clair et stable.

Troisièmement, le texte ignore totalement une réalité majeure de la protection de l'enfance, celle des mineurs non accompagnés, qui représentent jusqu'à la moitié des mesures d'assistance éducative dans certains départements. Leur situation est marquée par une grande précarité, mais peut aussi faire l'objet d'une instrumentalisation par des réseaux de passeurs. Dans ce contexte, l'avocat obligatoire dès l'ouverture de la procédure risque de devenir un levier d'influence, voire de pression, sur les services sociaux ou sur la justice. Il pourrait également d'alimenter une explosion du contentieux dans des juridictions déjà au bord de la rupture. Un texte qui se veut protecteur ne peut ignorer cette dimension.

Quatrièmement, la question financière ne peut être éludée. La mesure coûterait près de 230 millions d'euros par an, dans un contexte où les départements financent déjà l'aide sociale à l'enfance à hauteur de 9 milliards, où les mineurs non accompagnés mobilisent 1,5 milliard et où plus de 28 000 enfants restent hébergés à l'hôtel. Nous croyons à la protection de l'enfance, mais elle doit être soutenable. Pour être utile et efficace, un dispositif doit être financable.

Une expérimentation est en cours dans mon département des Hauts-de-Seine. Elle a produit des résultats intéressants, mais reste limitée à un seul territoire, où le barreau est structuré et la coordination remarquable avec les deux juges des enfants. Ce n'est que grâce à une expérimentation plus large – vous avez signalé qu'une démarche similaire existait à Bourges – que nous pourrons déterminer si une application nationale est pertinente et soutenable.

Nous partageons donc l'objectif, mais pas la méthode. Nous voulons protéger les enfants sans affaiblir les juges ni désorganiser les services sociaux. Pour cette raison, nous considérons que la voie de l'expérimentation et du ciblage, notamment à partir de 13 ans, serait plus responsable qu'une obligation généralisée. Le groupe de la Droite républicaine s'abstiendra donc lors du vote de ce texte.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). La voix des enfants est certes mieux entendue qu'hier, mais elle n'est pas toujours comprise et des milliers d'entre eux restent invisibles, mal défendus et mal accompagnés.

Alors qu'en matière pénale, la présence de l'avocat est obligatoire, au civil, en assistance éducative, l'accompagnement de l'enfant est encore subordonné à deux critères qui en limitent l'accès réel : il faut qu'il demande lui-même un avocat et qu'il soit considéré comme discernant. Autrement dit, les enfants les plus vulnérables sont

aussi ceux qui restent seuls. Le fait que le juge puisse demander un avocat n'a jamais suffi à corriger la situation.

Grâce à cette proposition de loi, aucune mesure éducative, aucun placement, aucune décision structurante pour l'avenir d'un mineur ne pourra être décidée sans avocat. L'enfant devra être systématiquement assisté dès l'ouverture de la procédure, quels que soient son âge et la complexité de sa situation.

Les expérimentations menées dans plusieurs barreaux prouvent que le dispositif fonctionne, qu'il sécurise, stabilise et parfois rassure. Informer un enfant de ses droits ne suffit pas. Il faut encore qu'il ose s'en saisir et qu'il comprenne qu'une voix peut parler pour lui, avec son consentement.

L'avocat garantit l'exercice effectif des droits procéduraux, assure la représentation du mineur devant le juge, protège sa parole, rééquilibre le contradictoire et crée un repère pérenne dans une procédure souvent instable, marquée par un *turnover* permanent des professionnels. Il permet un traitement égalitaire entre les enfants, qu'ils s'expriment ou non, qu'ils soient armés ou non pour le faire.

Cette avancée n'épuisera pas le chantier que nous avons devant nous. L'aide sociale à l'enfance est à bout de souffle. Le manque d'éducateurs est criant, autant que la pénurie de pédopsychiatres, l'instabilité des prises en charge, la fatigue des services sociaux ou le fait que les juges soient débordés. Tout ce qui n'a pas été fait ces dernières années se fait durement ressentir aujourd'hui.

Mais il faut bien commencer par quelque chose. Ce texte qui consacre le droit de chaque enfant à une justice adaptée est un bon début. Il replace l'enfant au centre, là où il devrait toujours être. Nous le soutiendrons et saluons le travail qui a été mené pour l'améliorer, le clarifier et le sécuriser juridiquement.

En protégeant l'enfant aujourd'hui, nous construisons l'adulte de demain : pardon de cette banalité, mais elle est sans doute plus essentielle qu'on ne l'imagine. L'ordonnance de 1945 avait posé ce principe fondamental et la Convention internationale des droits de l'enfant, dans le premier alinéa de son article 3, l'avait gravé dans le droit international. Mettre la justice à hauteur d'enfant n'a rien d'abstrait, mais implique de changer d'angle. La justice doit s'adapter à l'enfant et non l'inverse. Elle doit prendre en compte sa sensibilité, son rythme, sa compréhension du monde et sa vulnérabilité, et ce quel que soit son âge, sa maturité ou son discernement. L'enfant doit enfin pouvoir être reconnu comme un sujet de droit à part entière.

Mme Perrine Goulet (Dem). La présence d'un avocat pour les enfants en assistance éducative n'est ni plus ni moins qu'une question d'égal accès à la justice. Dans notre pays, nos enfants sont et doivent être des justiciables à part entière. Ils doivent donc pouvoir être représentés et faire valoir leurs droits.

Nous défendons cette mesure depuis plusieurs années. Elle résulte d'un long travail mené par de nombreuses instances. C'était la proposition n° 6 du rapport établi par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance dont j'étais rapporteure en 2019. La délégation aux droits des enfants, que je préside depuis sa création en 2022, a consacré un cycle d'auditions à la protection de l'enfance en 2024, qui a aussi conduit à recommander la généralisation de la présence d'un avocat ou d'un administrateur *ad hoc* dans les procédures d'assistance éducative, recommandation confirmée par la commission d'enquête rapportée par Mme Santiago. La Défenseure des droits, les états généraux de la justice ou la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants ont également soutenu cette avancée.

Vous connaissez mon engagement personnel à ce sujet. Je répète donc ce que je disais il y a presque quatre ans, lors de la défense d'un amendement déposé lors de l'examen de la loi de février 2022 : un avocat est nécessaire, car il est le garant des intérêts de l'enfant et uniquement de l'enfant, pour qui il est une source de stabilité, une mémoire, un fil rouge, une boussole absolument essentielle.

Qu'y a-t-il de pire pour un enfant que de se retrouver, lors de son audition par le juge des enfants, entouré d'un éducateur référent qu'il connaît parfois peu, de ses parents souvent accompagnés d'un avocat, et d'un juge qui est certes garant de son intérêt mais qui, compte tenu de sa charge de travail, n'a pas toujours le temps de l'entendre ?

Aujourd'hui, l'accès à un avocat en assistance éducative est soumis à la condition du discernement de l'enfant ou à une décision favorable du juge. Mais qui peut juger du discernement d'un enfant ? Comment justifier que le justiciable le plus vulnérable soit le moins protégé ? Nous ne saurions revenir sur l'accès à un avocat pour un justiciable adulte, que ce soit au pénal ou au civil, et même si cet adulte est non discernant. Ne laissons pas prospérer cette inégalité qui touche nos enfants et permettons-leur de disposer d'un relais en dehors de leur vie quotidienne, qui soit capable de les accompagner sur le long terme et de défendre leurs droits.

Ce texte propose que tout mineur concerné par une mesure de protection judiciaire soit assisté d'un avocat sans condition de discernement. Il représente une avancée majeure, qui comble un manquement de la loi de février 2022. Rien ne justifie que les droits procéduraux d'un enfant non discernant soient mis à mal.

Le groupe Les Démocrates salue le travail transpartisan mené par la rapporteure. Approfondi et marqué par de multiples auditions, il répond aux exigences et aux responsabilités qui nous incombent vis-à-vis de nos enfants.

Nous nous prononcerons en faveur de cette proposition de loi, en soutenant certaines modifications du texte initial, conformément aux travaux menés avec la rapporteure. Son ambition s'inscrit en effet dans la continuité de notre engagement

en faveur d'un meilleur accès à la justice pour nos enfants. Il s'agit de permettre aux enfants d'avoir les mêmes droits que les adultes dans notre pays.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). La protection de l'enfance est une composante essentielle de l'action publique. D'une certaine manière, elle en constitue le fondement. Grâce au dévouement des professionnels, elle permet à des enfants ayant vécu une enfance difficile de se relever et de se réaliser. C'est un domaine dans lequel la République s'incarne quotidiennement, sous les traits successifs des agents des services de l'aide sociale à l'enfance, des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, des travailleurs sociaux ou des familles d'accueil.

Dans sa dimension judiciaire, la charge de la protection de l'enfance revient aux juges des enfants. Bien qu'investis d'une mission de première importance, ils se heurtent à la réalité des tribunaux. La surcharge des juridictions pour mineurs rend l'exercice de leur office particulièrement difficile, pour ne pas dire impossible.

En 2024, une enquête du Syndicat de la magistrature, remise au garde des sceaux, mettait en avant des chiffres plus qu'alarmants. Elle montrait que 34 % des juges des enfants ne parviennent pas à respecter leur obligation légale de procéder à un entretien individuel avec l'enfant capable de discernement, en raison de la surcharge de leur juridiction. À l'échelle nationale, plus de 3 000 placements ne sont pas exécutés, conduisant à des situations de maltraitance très graves, et beaucoup d'autres sont mal exécutés. Certains enfants se retrouvent hébergés dans des lieux non agréés par le département et, alors que la loi l'interdit, dans des hôtels.

Le groupe Horizons & indépendants attache une grande importance aux initiatives permettant d'améliorer autant que possible cet état des lieux très préoccupant.

La présente proposition de loi vise à améliorer le suivi individuel des enfants faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative en proposant de rendre systématique leur représentation par un avocat, qu'ils soient discernants ou non. L'avocat serait ainsi un acteur supplémentaire dans la chaîne d'écoute de l'enfant.

Notre groupe soutient la philosophie globale de ce texte et, à ce titre, tient à lui apporter des améliorations. En accord avec la rapporteure, nous avons ainsi déposé des amendements de réécriture de l'article 2. Dans un esprit de bienveillance, nous tenons en outre à l'alerter sur deux difficultés qui demeurent. D'une part, la spécialisation des avocats qui représenteraient ces enfants nous semble indispensable. Ils devront avoir une formation spécifique en matière de protection de l'enfance, en particulier pour accompagner des enfants non discernants. D'autre part, s'agissant de ces enfants non discernants, des précisions nous paraissent nécessaires quant à l'articulation des rôles entre l'avocat et l'administrateur *ad hoc*. En cas de désaccord, qui tranchera sur la solution préservant au mieux les intérêts de l'enfant ?

Le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de ce texte, sous réserve que sa rédaction soit améliorée et précisée par les amendements de réécriture.

Nous espérons que l'adoption de cette proposition de loi, de façon transpartisane, apportera une nouvelle pierre et permettra de changer les regards sur la protection de l'enfance.

M. Yannick Favenne-Bécot (LIOT). Même s'il est entouré d'adultes, un enfant reste seul face à la justice tant qu'il n'est pas assisté d'un avocat.

Un mineur n'est pas un justiciable comme les autres. C'est un justiciable vulnérable, parfois en danger, qui doit à tout prix être protégé. Pourtant, en matière civile, un enfant peut se retrouver seul face à une décision qui engage son avenir, son bien-être ou sa vie familiale, sans accompagnement ni conseil d'un avocat. Une telle situation n'est plus acceptable.

Cette proposition de loi vient s'attaquer à cet angle mort de notre République. Elle propose une solution simple, mais qui a tardé à s'imposer. Aucun enfant ne devrait faire l'objet d'une procédure d'assistance éducative sans avocat. Les critères actuels, qui s'apparentent plus à un verrou législatif qui enrôle la protection des mineurs, doivent être supprimés.

La présence de l'avocat doit être systématique. Il n'y a pas à s'occuper de savoir si des conditions sont réunies ou si l'enfant est capable de discernement. Comment pouvons-nous refuser à un mineur ce que nous accordons à tout adulte mis en cause dans une procédure ? Comment justifier qu'un enfant, privé de ses repères dans une situation familiale complexe, souvent en souffrance, puisse se voir refuser une protection juridique aussi élémentaire ?

En matière pénale, ce droit est garanti à tout mineur, sans distinction. Cet acquis doit être élargi à la matière civile pour les mesures d'assistance éducative. En modifiant le code civil, l'article 2 de la proposition de loi répare cette incohérence. Il prévoit que le juge aux affaires familiales désigne automatiquement un avocat pour tout mineur, sans condition d'âge ou de discernement. L'État prendra en charge cette assistance juridique pour garantir un égal accès à chacun.

C'est une mesure de bon sens. La condition de discernement n'a pas lieu d'être : ce n'est pas parce qu'un enfant n'est pas apte à comprendre une procédure qu'il ne peut pas être accompagné par un avocat ou, à titre subsidiaire, par un administrateur *ad hoc*.

Au-delà de l'aspect procédural, la présence d'un avocat permettra d'offrir à chaque enfant une écoute, une voix et une protection. L'avocat veillera aussi à la bonne exécution des mesures éducatives, pour que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant soit une réalité et pas seulement une promesse.

Cette avancée est très attendue par les acteurs du secteur. Associations, professionnels du droit, Conseil national des barreaux : tous partagent la volonté de renforcer les droits de l'enfant en matière civile. Le groupe LIOT souscrit pleinement à cette vision et votera donc en faveur de ce texte.

M. Édouard Bénard (GDR). La protection de l'enfance traverse une crise profonde qui révèle le manque de moyens et les défaillances structurelles des politiques publiques de l'enfance. Les chiffres cités dans le rapport de Mme Santiago illustrent l'effondrement de notre système. En France, 400 000 enfants sont confiés à l'aide sociale à l'enfance. Ils représentent la moitié des adolescents hospitalisés pour des troubles du comportement ou des syndromes dépressifs et ont en moyenne une espérance de vie inférieure de vingt ans à celle du reste de la population. Par ailleurs, 77 % des juges des enfants ont déjà renoncé à prendre des décisions de placement d'enfants en danger en raison d'un manque de solutions de prise en charge.

Ces données alarmantes témoignent d'une action publique profondément et structurellement dysfonctionnelle, et d'un manque chronique d'implication de l'État. Seule une réforme d'ampleur visant à recentrer la politique de protection sur les besoins fondamentaux de l'enfant ainsi qu'un investissement massif permettront de faire face au délabrement actuel.

Cette proposition de loi permettra, par une meilleure prise en charge de la parole de l'enfant, de mieux protéger ses droits. Pendant trop longtemps, la parole de l'enfant a été un sujet absent ou secondaire des politiques publiques relatives à l'enfance. Pourtant, le droit de l'enfant à participer aux décisions qui le concernent conditionne l'effectivité de bien d'autres de ses droits, comme le souligne régulièrement la Défenseure des droits : « Chaque fois que son expression est recherchée et sa parole écoutée, l'enfant est mieux protégé contre toute forme de violences. S'il est associé aux prises de décisions relatives à sa situation, il pourra en éclairer la compréhension et favoriser ainsi le respect de son intérêt supérieur. » Dans sa décision-cadre du 28 janvier 2025, elle appelle d'ailleurs les conseils départementaux à favoriser par tous les moyens la prise en compte de la parole de l'enfant dans sa prise en charge, à chaque étape de mise en œuvre des mesures administratives ou judiciaires.

Dans cette perspective, notre groupe soutient la présence systématique d'un avocat en assistance éducative à chaque étape du processus judiciaire, quel que soit l'âge de l'enfant. Cela permettra de garantir la défense des intérêts de l'enfant de manière indépendante et dans leur intégralité. Nous voterons donc en faveur de cette proposition de loi, qui constitue une avancée indispensable.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Je comprends la générosité de cette proposition de loi et suis, comme chacun ici, conscient de l'énorme enjeu de l'aide sociale à l'enfance. Je remercie d'ailleurs Mme Santiago pour le travail remarquable qu'elle a réalisé dans le cadre de la commission d'enquête. Malheureusement, notre pays protège à la fois trop et mal.

Dans un monde idéal, le présent texte se justifierait. Nous en percevons très bien les avantages et vous avez indiqué qu'il était très attendu. Néanmoins, au risque d'être un peu dissonant, la priorité pour notre pays est de disposer d'un budget. C'est

une condition pour engager des dépenses. La généralisation de la présence d'un avocat représenterait plus de 200 millions d'euros – peut-être 210, ou 230, ce n'est pas le moment d'entrer dans une telle discussion – de charges supplémentaires. Or à l'heure actuelle, nous ne les avons pas. En outre, d'autres sujets sont à traiter en matière de justice.

Je propose donc que nous fassions les choses dans l'ordre. Quand nous aurons un budget, nous pourrons débattre de la manière de l'utiliser. En attendant, réaliser une expérimentation, comme cela a été évoqué tout à l'heure, me paraît être une solution assez sage.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Notre collègue du Rassemblement national a mené un réquisitoire assez dur contre la rédaction actuelle, qui n'était pas finalisée et que j'ai moi-même amendée. J'aurais certes aimé déposer un texte parfait, qui ne suscite aucune remarque et qui ne fasse l'objet d'aucun amendement. De mémoire de parlementaire, je crois toutefois que ce n'est jamais arrivé. On peut évidemment tendre vers cet objectif, mais je vous demande un peu d'indulgence, car ce n'est que ma première année au sein de cette assemblée.

Vous avez souligné notre amateurisme, en indiquant que l'article 1^{er} était irrecevable. Pourtant, au lieu de proposer de le supprimer, vous l'avez amendé. Par conséquent, l'amateurisme est peut-être partagé. D'ailleurs, ne permettre qu'aux seuls juristes d'être des législateurs irait à l'encontre de tous les principes fondateurs de notre démocratie.

Quant à ma « recherche de communication à tout crin », si j'étais à la recherche de strass et de paillettes, je me serais emparée de sujets plus porteurs. Le groupe Socialistes et apparenté s'est investi depuis longtemps dans la protection de l'enfance. Elle nous préoccupe également dans les départements que nous dirigeons. Le constat de l'effondrement du système ne nous fait pas plaisir et j'espère que nous continuerons à communiquer largement à ce propos. Après le mouvement MeToo qui a permis de libérer la parole des femmes, j'appelle de mes vœux un MeToo de l'enfance, pour que nous entendions enfin la parole des enfants maltraités.

Enfin, pour ce qui est du changement de titre, c'est votre amendement, qui proposait de supprimer l'expression « protection de l'enfance », qui m'a fait réfléchir et je vous en remercie. En remplaçant « disposer » par « assister », j'ai pensé aux enfants qui pourraient lire cette proposition de loi et trouver le verbe « disposer » un peu trop technique, voire technocratique. « Être assisté d'un avocat » me semblait plus humain et plus concret pour eux. Pour la même raison, je ne souhaite pas que l'expression « protection de l'enfance » disparaîsse du titre.

Je remercie ma collègue Caroline Yadan, du groupe EPR, pour le travail que nous avons fait ensemble. Il a été extrêmement précieux pour améliorer cette proposition de loi. Elle a insisté sur l'importance de la formation des avocats. Cette dernière est déjà une réalité : sur 164 barreaux, 163 se sont dotés d'une commission

des mineurs. Ils n'ont pas attendu l'évolution de la législation et se sont déjà organisés pour suivre les affaires qui ont trait à l'enfance.

Ma collègue du groupe La France Insoumise a raison de dire que ce texte ne résoudra pas l'entièreté du problème de la protection de l'enfance. Nous sommes confrontés à une politique de gestion de la pénurie à tous les niveaux et ce sont les enfants qui en paient le prix très élevé. Il faut bien être conscient que, durant l'année où se sont déroulées les auditions de la commission d'enquête, dix enfants sont morts alors qu'ils étaient placés.

Notre collègue Béatrice Roullaud est probablement l'une des députées qui étaient les plus assidues aux réunions de la commission d'enquête. Je me souviens qu'elle évoquait à chaque fois ces morts de l'aide sociale à l'enfance, comme le petit Bastien, décédé à 4 ans – ce qui soulève d'ailleurs la question du discernement, sur laquelle je reviendrai.

Des enfants sont maltraités au sein de l'aide sociale à l'enfance. Il existe des familles d'accueil formidables, qui apportent aux enfants du soutien et de l'amour, comme le ferait une vraie famille. Ce sont les enfants qui ont la chance d'y être placés qui s'en sortent le mieux. Malheureusement, il existe aussi des Thénardier. C'était dans une telle famille que se trouvait la petite Ayden, qui n'avait que 7 ans quand elle est morte. Dans un état cadavérique, le corps couvert de bleus, elle ne mangeait plus depuis plusieurs semaines et n'allait plus à l'école depuis plusieurs mois. De tels cas doivent nous interroger et nous scandaliser, d'autant que ces familles sont payées avec de l'argent public.

Je remercie encore une fois la rapporteure de la commission d'enquête Isabelle Santiago pour le travail considérable qu'elle a effectué. La dissolution a probablement été une mauvaise décision, mais elle a permis à la commission d'enquête de travailler pendant une année au lieu de six mois – une année pendant laquelle dix enfants placés sont morts, je le répète.

Les objections et les réserves les plus fortes ont été exprimées par ma collègue du groupe de la Droite républicaine. Vous partagez notre objectif, mais pas la méthode. Vous redoutez qu'elle se traduise par une judiciarisation excessive. Or cette judiciarisation n'est pas un risque, mais déjà une réalité. Depuis la réforme de 2007, la loi a consacré le principe de subsidiarité, ce qui signifie qu'un enfant ne peut être placé que lorsque les mesures administratives ont échoué ou qu'elles sont impossibles à mettre en œuvre. Les dossiers n'arrivent devant le juge des enfants qu'au terme de ce processus.

La bascule vers la judiciarisation de la protection de l'enfance a donc déjà eu lieu, puisque les mesures judiciaires représentent 80 % des dossiers, contre seulement 20 % pour les mesures administratives. La majorité des décisions sont prises par le juge des enfants. Marianne Maximi a rappelé comment les choses se passent. La réalité, ce sont des audiences successives, des recours et des expertises.

Certains renouvellements interviennent sans que l'enfant soit même de nouveau auditionné, faute de temps.

Le système se judiciarise d'ailleurs de plus en plus, parce que les parents contestent les décisions du juge des enfants et viennent dès la première audience accompagnés d'un avocat, comme l'a rappelé notre collègue du groupe LIOT. Pourquoi l'enfant serait-il laissé seul face à ce monde d'adultes ? Il doit avoir un référent judiciaire à ses côtés. Le juge est le garant de l'intérêt de l'enfant, mais n'est pas le gardien de ses droits de proximité. Ce sont des missions à la fois très différentes et complémentaires. C'est en tout cas ainsi que la proposition de loi a été pensée.

Pour ce qui est de la question du discernement, j'en reviens au petit Bastien, décédé à 4 ans après avoir été enfermé dans une machine à laver. Je suis encore marquée par un article que j'avais lu à propos de cette affaire, alors que je n'étais pas encore députée ni même investie dans la protection de l'enfance. Bastien n'était pas discernant. Moult services sociaux étaient investis sur son cas. Les parents bénéficiaient d'une assistance éducative avec un placement à domicile. Les services gardiens se sont succédé à ce domicile. Peut-être un avocat aurait-il pu sonner l'alerte qui n'a été donnée par personne – certes pas par les parents, qui l'ont tué, ni par les services gardiens qui n'ont jamais rien constaté.

Il faut une personne indépendante des services de la protection de l'enfance qui puisse, au quotidien, vérifier l'effectivité de la décision prononcée par le juge. En l'espèce, on ne peut pas savoir si cela aurait changé les choses, mais cela aurait été une garantie supplémentaire. Peut-on penser que, dans la situation actuelle, les enfants de la protection de l'enfance n'ont pas besoin de garanties supplémentaires ? Il faut davantage d'adultes rattachés à l'enfant, et qui soient indépendants. C'est la raison pour laquelle nous voulons systématiser la présence de l'avocat, que l'enfant soit discernant ou non.

S'agissant des mineurs non accompagnés, l'amendement que vous avez déposé porte sur des individus dont la minorité n'est pas encore établie. Or ces derniers, qui sont en zone d'attente, selon l'expression un peu vulgaire qui est utilisée, ne sont pas concernés par les mesures d'assistance éducative et n'entrent pas dans le champ de notre proposition de loi. Ils n'ont pas droit à un avocat et sont représentés par un administrateur *ad hoc*.

En revanche, les mineurs non accompagnés dont la minorité est établie bénéficient de toutes les mesures de protection de l'enfance. En France, la protection n'est pas liée à un passeport mais à un statut. C'est la grandeur de la France de considérer que l'enfance est la chose la plus précieuse, qu'elle soit française ou étrangère, et je me battrai pour qu'il en soit toujours ainsi.

Quant au coût de la mesure que nous proposons, il est clair qu'elle n'est pas neutre pour les finances publiques. Perrine Goulet, présidente de la délégation aux

droits des enfants, a toutefois rappelé que ne pas investir dans la protection de l'enfance se payait très cher par la suite.

Des études, qui ne sont malheureusement pas françaises mais américaines, ont montré que la santé, y compris physique, des enfants placés était déplorable. Les coûts induits par l'absence d'une prise en charge réelle et sérieuse sont estimés à 38 milliards de dollars. Quand les traumas de l'enfance ne sont pas guéris, l'espérance de vie est en outre inférieure de vingt ans. Vingt ans ! Cela devrait nous mettre tous en colère. Certaines dépenses sont des investissements pour notre avenir. Si nous ne les engageons pas, nous paierons bien davantage demain.

J'ai grandi avec une maman qui avait peu de moyens. Elle était assistante maternelle, puis Atsem (agente territoriale spécialisée des écoles maternelles). Pourtant, j'ai pu faire de la musique. Elle était seule avec trois enfants, avec un maigre salaire, et elle a toujours dit qu'elle ne ferait pas d'économies sur notre éducation. Ce principe me guide et devrait tous nous guider, y compris dans nos débats budgétaires.

M. Bonnecarrère nous reproche de faire les choses dans le désordre. Malheureusement, je ne suis pas responsable de l'ordre du jour de l'Assemblée. J'aurais bien aimé que nous disposions d'un budget, mais c'est aujourd'hui que je dois défendre ma proposition de loi. La période est un peu particulière et certains principes mériteraient peut-être d'être revus, comme l'examen des recettes avant les dépenses. En attendant, nous devons nous inscrire dans le cadre existant.

Pour terminer, je remercie une nouvelle fois l'ensemble des collègues qui se sont investis pour faire aboutir ce combat de longue date. Des expérimentations sérieuses ont été menées, dont les résultats permettent de passer à la généralisation. Il n'est pas nécessaire d'en faire d'autres – d'autant qu'elles peuvent présenter des biais, puisque ceux qui y sont favorables mobilisent tous les moyens pour leur réussite tandis que les autres font tout pour qu'elles échouent. Quand dix enfants placés meurent en une année, il n'est plus temps d'expérimenter. Nous savons que les enfants protégés ont besoin que leurs droits soient mieux respectés et que la présence d'un avocat leur apporte des garanties supplémentaires. N'ayons pas la main qui tremble pour adopter une proposition qui renforce la protection des enfants qui en ont besoin.

Article 1^{er} : *Modalités de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative*

Amendements de suppression CL47 de Mme Ayda Hadizadeh, CL33 de M. Jean Moulliere, CL41 de Mme Perrine Goulet et CL43 de Mme Caroline Yadan

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Au cours du travail qui a été engagé lorsque cette proposition de loi a été inscrite au programme de la niche socialiste, nous avons constaté que cet article modifiait un article du code de procédure civile qui ne peut l'être que par voie réglementaire. Nous proposons donc de le supprimer.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et les amendements suivants tombent.

Article 2 : Systématisation de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative

Amendements CL21 de Mme Élisabeth de Maistre et CL4 de Mme Marianne Maximi (discussion commune)

Mme Élisabeth de Maistre (DR). La généralisation de l'assistance obligatoire du mineur en assistance éducative par un avocat aura des conséquences lourdes sur l'organisation des juridictions et des barreaux – en particulier pour les plus petits, qui comptent moins de vingt avocats – ainsi que sur les délais de jugement, les capacités d'audience et le budget de l'aide juridictionnelle, déjà sous tension. Si l'expérience menée dans les Hauts-de-Seine est encourageante, elle ne suffit pas à démontrer la faisabilité du dispositif à l'échelle nationale. La loi Taquet, qui date de trois ans, n'a toujours pas été évaluée. Si le barreau des Hauts-de-Seine, très structuré, entretient une coordination particulièrement fluide avec les juges, ce n'est pas le cas dans l'ensemble des barreaux.

L'intérêt de l'enfant exige un dispositif réaliste, soutenable et applicable partout, pas seulement dans des territoires les mieux dotés. Avant toute généralisation, il convient donc d'étendre cette expérimentation pour deux ans à quatre tribunaux judiciaires représentatifs, à la taille et aux ressources différentes, et d'en remettre une évaluation au Parlement. C'est l'objet de cet amendement.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Pour les raisons déjà évoquées, je suis défavorable à de nouvelles expérimentations. Je précise simplement que si la disposition concernée de la loi Taquet n'a pas encore été évaluée, c'est que les juges ne s'en sont pas saisis : très peu d'avocats ont été désignés pour accompagner les enfants placés. Ce que l'on sait en revanche, c'est que les résultats des expérimentations sont positifs.

Mme Caroline Yadan (EPR). Outre le barreau de Nanterre, ceux de Bourges et d'Avignon ont mené une expérimentation. Par ailleurs, dans les pays où elle a été rendue obligatoire, comme l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Canada ou l'Australie, la présence de l'avocat est aussi un succès. Poursuivre l'expérimentation n'est donc pas utile. Oui, il faudra s'organiser, mais les magistrats que nous avons rencontrés se sont globalement montrés favorables à cette disposition.

L'amendement CL4 est retiré.

La commission rejette l'amendement CL21.

Amendement CL3 de Mme Gabrielle Cathala ; amendements identiques CL48 de Mme Ayda Hadizadeh, CL38 de M. Jean Moulliere, CL42 de Mme Perrine Goulet et CL44 de Mme Caroline Yadan, et sous-amendement CL50 de Mme Isabelle Santiago (discussion commune)

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). L'amendement CL3 vise à indiquer explicitement que l'avocat doit être présent dès l'ouverture de la procédure en assistance éducative. L'objectif est d'insister sur le caractère inconditionnel de cette mesure : chaque enfant, quels que soient son âge et son niveau de discernement, doit pouvoir en bénéficier.

Nous aurons l'occasion de reparler du discernement, une notion d'ailleurs assez floue sur le plan juridique. Elle ne se résume pas en tout cas au langage : un bébé ou un enfant qui ne parle pas peuvent très bien s'exprimer d'autres manières. Quoi qu'il ne soit il nous semble essentiel que le discernement ne constitue pas un critère.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement au profit des amendements identiques suivants, fruits d'un long travail transpartisan. Toujours dans l'objectif de systématiser la présence de l'avocat dès le début de la procédure, sans condition de discernement, ils proposent une nouvelle rédaction de l'article, la plus simple et la plus claire possible, pour que tout le monde – en particulier les mineurs – puisse comprendre le dispositif et s'en emparer.

Il dispose ainsi : « En assistance éducative, le mineur, sans condition de discernement, est assisté d'un avocat. Dès l'ouverture de la procédure, le juge des enfants demande au bâtonnier la désignation d'un avocat. Le juge en informe le mineur, ses représentants légaux et le cas échéant, le service à qui il a été confié. Le mineur peut également choisir librement son avocat. Le juge peut demander la désignation d'un administrateur ad hoc dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 388-2. »

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Il est absolument nécessaire que la présence de l'avocat ne soit pas subordonnée au discernement de l'enfant. C'est tout l'objet de cette réécriture et je tiens à remercier la rapporteure pour ce travail transpartisan, qui va nous permettre d'aboutir sur ce sujet.

Mme Perrine Goulet (Dem). J'ajoute que, sur le plan juridique, la procédure d'assistance éducative fait figure d'exception : l'enfant n'a pas forcément d'avocat, on se base en cas d'appel sur le même dossier qu'à l'ouverture de la procédure, il n'y a pas de contre-expertise. Il est temps de faire entrer cette procédure dans le droit commun. Notons que dans les procédures pénales, la présence de l'avocat est de droit : la notion de discernement n'entre pas en ligne de compte. Je vous invite donc à adopter cette réécriture, fruit d'un long travail avec la rapporteure et des auditions menées ces derniers jours.

Mme Caroline Yadan (EPR). Effectivement, en droit pénal, la présence de l'avocat est obligatoire. Pour les procédures d'assistance éducative, la loi Taquet distingue le cas de l'enfant discernant, pour lequel le juge peut désigner un avocat lorsque « l'intérêt de l'enfant l'exige », et celui de l'enfant non discernant, pour lequel le juge peut désigner un administrateur *ad hoc*. L'objectif de cette rédaction est de supprimer la condition liée au niveau de discernement et à l'intérêt de l'enfant : ce dernier n'exige-t-il pas, *de facto*, l'assistance d'un avocat ?

Mme Isabelle Santiago (SOC). Mon sous-amendement tend simplement à améliorer la rédaction du dernier alinéa.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. J'y suis favorable.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Il n'est pas question d'apporter la moindre restriction à la désignation d'un avocat pour l'enfant, dont la présence est déterminante dès l'ouverture de la procédure car c'est là que le juge des enfants, sorte de juge-orchestre, décide de tout, sans respect du contradictoire. L'enfant doit être représenté – par une personne autre que ses parents – dès le moment où se décide la mesure judiciaire d'investigation éducative ; après, c'est déjà trop tard. On le voit bien dans les barreaux ayant signé des conventions avec les tribunaux : plus l'avocat de l'enfant intervient tôt, plus on peut éviter les catastrophes – et il y en a, notamment lorsque c'est l'aide sociale à l'enfance qui mène les investigations puis décide du placement de l'enfant dans sa propre structure, ce qui arrive fréquemment. La présence d'un avocat dès le début de la procédure permet de mieux respecter la parole de l'enfant. Faisons très attention aux placements parapluie, ces décisions prises dès le début sans tenir compte de la parole de l'enfant. C'est avec beaucoup de satisfaction que nous soutiendrons cet amendement.

M. Stéphane Mazars (EPR). Merci, madame la rapporteure, pour les travaux menés avec votre groupe. Cette proposition de loi constitue une avancée importante pour la protection de nos enfants, qu'il faut saluer. La présence de l'avocat peut sembler contre-intuitive pour des audiences qui ont déjà pour objet la protection de l'enfant, mais on voit bien qu'elle est utile pour garantir une protection effective. Il me semble important de préciser que l'avocat ne sera pas désigné uniquement pour l'audience de protection, comme cela arrive dans certains barreaux où il est difficile de mobiliser les avocats, notamment dans le cadre de l'aide juridictionnelle, mais qu'il aura vocation à suivre le dossier de l'enfant dans la durée.

L'amendement CL3 est retiré.

La commission adopte successivement le sous-amendement et les amendements CL48, CL38, CL42 et CL44 sous-amendés.

En conséquence, les amendements CL30 de Mme Sylvie Josserand, CL10 et CL19 de Mme Élisabeth de Maistre et CL31 de Mme Sylvie Josserand tombent.

Amendement CL14 de Mme Élisabeth de Maistre

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Afin de sécuriser juridiquement le dispositif et de faciliter son application, cet amendement tend à préciser que l’assistance obligatoire de l’avocat ne s’applique qu’aux jeunes dont la minorité est établie par l’autorité compétente.

Cette précision répond à trois objectifs : garantir que la disposition bénéficie aux enfants réellement en danger, en évitant le détournement des procédures alors qu’une part significative de jeunes qui se déclarent mineurs sont finalement reconnus majeurs ou refusent de se soumettre aux évaluations médicales destinées à établir leur âge ; garantir la soutenabilité de la réforme, compte tenu du poids considérable des procédures impliquant des mineurs non accompagnés dans certains départements, comme les Hauts-de-Seine ; et préserver l’équilibre des juridictions, qui font déjà face à une hausse des contestations, des appels et des demandes d’actes.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Avis défavorable. Les jeunes non accompagnés qui arrivent en France et dont la minorité n’a pas encore été établie ne peuvent pas faire l’objet de mesures d’assistance éducative. L’obligation que nous créons ne s’appliquera donc pas à eux. Et si votre proposition est de faire vérifier la minorité de toutes les personnes qui se présentent dans un tribunal, elle est un peu irréaliste, car elle impliquerait de rajouter une procédure et serait coûteuse en temps d’audience et en argent public.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Comme ceux qui nous regardent pourraient penser que nous parlons d’un amendement xénophobe du Rassemblement national, je tiens à préciser qu’il émane de la Droite républicaine.

Ce ne sont pas les mineurs non accompagnés qui sont responsables de l’effondrement de notre système de protection de l’enfance et des dysfonctionnements de la justice des mineurs, mais le manque de moyens et de volonté politique. Les mineurs isolés étrangers qui arrivent sur notre territoire sont en danger, ils ont besoin d’être protégés, et sont eux aussi victimes de l’inaction politique. Je rappelle que la Convention internationale des droits de l’enfant, un des textes fondateurs de la protection de l’enfance, ne fait pas de distinction entre les enfants selon leur nationalité. Nous n’avons donc pas à en faire dans les travaux qui nous occupent aujourd’hui.

Mme Perrine Goulet (Dem). Cet amendement est étonnant : si le jeune qui se présente n’est pas reconnu mineur – y compris si la procédure d’établissement de la minorité est encore en cours ou si le jeune a fait appel de la décision – il ne peut pas bénéficier de l’assistance éducative. Votre amendement n’a donc pas d’objet.

Mme Caroline Yadan (EPR). Lorsque le juge a un doute sur l’âge d’un mineur, il peut demander la réalisation d’un test de Risser, qui permet d’évaluer la maturation osseuse, ou se livrer à des investigations plus approfondies, sur la date de naissance par exemple. En tout état de cause, un juge des enfants ne peut s’occuper que d’enfants dont la minorité est établie.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). La présomption de minorité prime jusqu'à preuve du contraire apportée par l'autorité compétente – en l'espèce, le département. C'est à lui qu'il revient de déterminer si le jeune est mineur, en s'appuyant sur les résultats des évaluations menées par des professionnels auxquels je suggère qu'on fasse confiance – c'est un sujet complexe, et leurs connaissances et leur expérience en font des experts. Soit vous avez mal appréhendé ce cadre juridique et votre amendement est une erreur, car il n'a pas d'objet. Soit il n'a d'autre but que de stigmatiser des enfants de nationalité étrangère, et c'est inadmissible.

Mme Sylvie Josserand (RN). Mais si le mineur refuse ou se soustrait aux évaluations visant à établir son âge, que faire ? Cet amendement vise simplement à réserver l'aide aux jeunes dont la minorité est établie, et donc à empêcher le détournement des procédures. Le Rassemblement national le soutiendra.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL32 de Mme Sylvie Josserand et amendements identiques CL49 de Mme Ayda Hadizadeh, CL39 de M. Jean Moulliere, CL40 de Mme Perrine Goulet et CL45 de Mme Caroline Yadan (discussion commune)

Mme Sylvie Josserand (RN). Mon amendement tend à supprimer les deux alinéas qui précisent que l'assistance de l'avocat est prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle. Ils sont inutiles, puisque la loi du 10 juillet 1991 le prévoit déjà. S'il faut répéter cette précision pour chaque type de contentieux, les codes vont tripler de volume !

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Il n'est pas redondant de préciser que l'assistance du mineur par un avocat dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative est intégralement prise en charge par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, car la loi de 1991 ne le prévoyait que pour les mineurs discernants. Moi non plus je ne suis pas favorable aux lois bavardes, mais il s'agit ici de sécuriser la prise en charge de tous les mineurs. Je propose donc de conserver ces alinéas, mais dans une rédaction plus précise, travaillée avec des juristes du ministère de la justice et le cabinet du garde des sceaux.

Avis défavorable à l'amendement CL32.

La commission rejette l'amendement CL32.

Elle adopte les amendements CL49, CL39, CL40 et CL45.

En conséquence, les amendements CL35 de Mme Sylvie Josserand et CL24 de Mme Lisette Pollet tombent.

Amendement CL34 de M. Jean Moulliere

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Nous souscrivons à l'objectif du texte, mais écouter et recueillir la parole d'un enfant, ça s'apprend. Même si cette

mesure relève du domaine réglementaire, il nous semble donc important d'inscrire dans la loi que seul un avocat justifiant d'une formation en matière de protection de l'enfance peut accompagner un enfant dans une procédure d'assistance éducative, à plus forte raison s'il n'est pas discernant. Il ne s'agit pas de remettre en cause les capacités des avocats à bien représenter l'enfant, seulement de s'assurer que ceux qui sont désignés ont bien connaissance des multiples enjeux spécifiques à la protection de l'enfance.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Comme vous l'avez vous-même souligné, tout ce qui touche à la formation relève du domaine réglementaire. Partant, avis défavorable.

Je rappelle qu'en 2008, la Conférence des bâtonniers a adopté la Charte nationale de la défense des mineurs, qui prévoit la création d'un groupe de défense spécifique pour les mineurs au sein de chaque barreau ; aujourd'hui, 163 des 164 barreaux en sont dotés. Les assises nationales des avocats d'enfants se tiennent également chaque année depuis plus de vingt ans – cette année, elles auront lieu les 4 et 5 décembre. Pas moins de 800 avocats y participent. Enfin, l'expérimentation menée à Nanterre a donné lieu à des formations croisées avec des magistrats et des avocats sur le recueil de la parole de l'enfant non discernant. Soyez assurée du sérieux de la profession sur ce sujet.

En outre, sachez qu'actuellement, aucune formation ni condition de diplôme ne sont exigées des acteurs de la protection de l'enfance, à commencer par les éducateurs, qui travaillent pourtant aux côtés des enfants au quotidien. J'espère que ce sera l'objet d'un prochain chantier législatif, car ce serait une véritable avancée.

Mme Caroline Yadan (EPR). Dans la quasi-intégralité des barreaux, un avocat ne peut assister un enfant qu'à la condition d'avoir suivi plusieurs heures de formation, portant notamment sur les droits fondamentaux des enfants, la communication avec l'enfant et les approches sensibles. Il existe d'ailleurs une mention de spécialisation « droit des enfants ». Ces avocats sont formés à une approche globale, en collaboration avec l'ensemble des acteurs intervenant dans un dossier d'assistance éducative. Cet amendement est donc superfétatoire.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Pour ma part, je le trouve intéressant, car exercer dans un domaine aussi grave que la protection de l'enfance appelle une préparation sérieuse et des compétences spécifiques, qui dépassent le seul cadre juridique. Certes les barreaux s'engagent, notamment à travers les commissions mineurs. Mais pour les situations les plus complexes, on ne peut pas s'en remettre uniquement à la déontologie et au discernement des avocats : il faut renforcer les procédures d'accompagnement et la formation professionnelle, en précisant notamment ses modalités – formation dispensée par chaque barreau, ou titre de spécialisation délivré par leur Conseil national par exemple. Il faut creuser la question. Pour l'heure toutefois, l'amendement, en plus de proposer une mesure relevant du domaine réglementaire, est trop imprécis. Je ne le soutiendrai donc pas.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Dès lors que tout le monde s'est posé la question, je ne suis pas sûre que cet amendement puisse être qualifié de superfétatoire. C'est, en tout cas, un amendement d'appel. Nous sommes tous conscients qu'écouter et accompagner un enfant en grande difficulté est complexe et ne se décrète pas : cela s'apprend.

Encore une fois, il ne s'agit pas de remettre en cause le sérieux des avocats, seulement de s'assurer que ceux qui accompagneront les enfants en grande difficulté y sont formés. Même si cela relève du domaine réglementaire, il me semblait important d'ouvrir le débat – c'est parfois l'utilité d'un amendement – et je note que tout le monde n'a pas été complètement insensible à cette question.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Je rappelle tout de même que la formation continue des avocats est obligatoire, à peine de radiation du barreau. Le droit des enfants est certes complexe, mais pas plus que le droit des étrangers, le droit des affaires, la procédure pénale ou le droit de la propriété industrielle. Dans tous les barreaux, y compris les plus petits, les avocats qui se consacrent à cette matière, d'ailleurs fort mal rémunérée – comme le droit des étrangers et, plus largement, toutes les matières du droit des personnes –, sont souvent des militants, qui mettent justement un point d'honneur à se former tout au long de l'année. Au reste, si le barreau signe une convention avec le tribunal pour qu'un avocat assiste l'enfant dès le début de la procédure, la condition *sine qua non* est celle de la formation. Cet amendement est donc inutile.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Vous avez raison, madame Firmin Le Bodo, de poser cette question de la formation. Pour les avocats, elle est réglée, puisqu'ils sont tenus de suivre une formation obligatoire. En revanche, de nombreux autres adultes entourant les enfants et rémunérés pour cela ne sont pas obligés de suivre une formation spécifique, à commencer par les éducateurs et les administrateurs *ad hoc* nommés pour accompagner les mineurs non discernants, alors même que la circulaire de 2024 leur confie un rôle de représentant juridique.

Les bâtonniers sont très vigilants sur le sujet de la formation : de nombreuses matières sont déjà disponibles, de même que des formations conjointes, une modalité essentielle pour créer un binôme avec les représentants juridiques qui entourent l'enfant.

L'amendement est retiré.

Amendement CL36 de M. Jean Moulliere

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Il nous semble nécessaire que la loi précise qui, de l'administrateur *ad hoc* ou de l'avocat, tranchera en dernier ressort en cas de désaccord sur la situation d'un enfant non discernant, et qui sera compétent pour décider d'interjeter appel ou non.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Avis défavorable. Nous avons précisé dans le texte que le juge avait la faculté de désigner un administrateur *ad hoc* dans des conditions définies. En cas de litige, c'est le juge qui tranchera. Tous les enfants sont assistés d'un avocat, qu'ils soient considérés comme capables de discernement ou non. Le juge peut désigner un administrateur *ad hoc* pour remplir des actes à la place de l'enfant qui ne peut le faire. Nous avons retiré aux administrateurs *ad hoc* la représentation juridique, pour laquelle ils n'ont ni la formation ni les compétences : ils comprendront parfaitement cette restriction.

Le ministère de la justice a par ailleurs entamé une réflexion pour préciser et conforter le statut de l'administrateur *ad hoc* et, je l'espère, mettre un terme à la pénurie actuelle et à la confusion qui règne dans ce domaine. Notre proposition de loi clarifiera le rôle de chacun.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Dès lors que l'avocat est systématiquement présent, c'est à lui que la fonction de représentation juridique du mineur incombe, non à l'administrateur *ad hoc*.

Il me semblerait préférable de renvoyer la fixation des modalités de cette mesure à la concertation locale entre les professionnels, plutôt que d'adopter une approche trop procédurale. Si un contentieux opposait différentes autorités se prétendant les représentants légitimes de l'enfant, des recours permettraient de clarifier la situation devant la justice. Je voterai contre l'amendement.

M. Philippe Latombe (Dem). Cet amendement est utile car il faut régler le problème du rapport entre l'administrateur *ad hoc*, qui représente l'enfant et qui a donc certains pouvoirs, et l'avocat, qui exprime l'intérêt de l'enfant dans une procédure juridique. Il y aura peut-être des problèmes d'articulation entre ces deux rôles. En tout cas l'avocat ne pourra pas saisir le juge au nom de l'enfant puisqu'il n'en est pas le responsable légal ni même le représentant légal. Nous devons régler cette question.

Je comprends cet amendement comme un amendement d'appel. Il convient d'expliciter clairement la répartition des rôles entre l'avocat et l'administrateur *ad hoc* ainsi que les modalités de recours au juge en cas de conflit entre eux. Nous ne pouvons pas nous contenter d'affirmer qu'il n'y aura pas de conflit parce que nous avons tout prévu : ce n'est pas vrai. Nous sommes en train de construire un nouveau système, alors prévoyons un décret de clarification, ou précisons dans la loi que le juge tranchera. En tout cas la règle doit être claire.

Je voterai en faveur de cet amendement d'appel, qu'il conviendra de retravailler avec la chancellerie et les professionnels d'ici à la séance publique.

M. Stéphane Mazars (EPR). Les choses sont pourtant assez claires : l'administrateur *ad hoc* assure une représentation et l'avocat une assistance. C'est totalement différent. Si une difficulté se pose, soit l'avocat considère qu'il ne peut pas défendre l'enfant dans de bonnes conditions et demande à être désigné « en lieu

et place », soit la question se règle de manière informelle devant le juge, ce dernier étant le garant de l'intérêt de l'enfant dans une procédure d'assistance éducative.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). On peut considérer qu'il s'agit d'un autre amendement d'appel, mais totalement différent du précédent relatif à la formation des avocats.

La question est celle de l'articulation entre la compétence reconnue à l'avocat et celle accordée à l'administrateur *ad hoc* pour agir au nom de l'enfant, notamment non discernant. La loi doit prévoir la procédure visant à trancher un conflit de compétence en la matière. La question se pose particulièrement pour la décision d'interjeter appel : qui pourra le faire en cas de désaccord ? L'objet de la proposition de loi est de protéger l'enfant, donc n'occultons pas un problème que nous pouvons résoudre ici.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Je comprends le sens de votre amendement d'appel, mais sa rédaction réintroduit la notion d'enfant non discernant. Or un administrateur *ad hoc* peut également être nommé pour un enfant capable de discernement. Je suis pour cette raison défavorable à l'amendement, mais je compte poursuivre le travail transpartisan pour traiter, avec les acteurs concernés, les points que vous avez soulevés. Nous ne voulons pas créer de la confusion. Au contraire, nous souhaitons, pour les magistrats, élaborer le texte de loi le plus clair et le plus simple possible afin d'éviter d'éventuels conflits.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

Amendement CLI de Mme Katiana Levavasseur

Mme Katiana Levavasseur (RN). Il vise à inscrire explicitement dans la loi de 1991 relative à l'aide juridique le principe selon lequel les mineurs faisant l'objet d'une mesure d'assistance éducative bénéficient de plein droit de l'aide juridictionnelle lorsqu'elle est fournie par un avocat. En intégrant cette garantie dans cette loi primordiale, le législateur sécuriserait le droit, supprimerait les zones d'ombre et assurerait le maintien tout au long de la procédure de l'assistance juridique. Il s'agit d'une mesure de clarté et de protection des enfants concernés.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. L'adoption de l'article 2 dans sa nouvelle rédaction satisfait votre amendement, que je vous demande par conséquent de retirer.

L'amendement est retiré.

Article 3 : Compensation des charges pour l'État

La commission adopte l'article 3 non modifié.

Après l'article 3

Amendement CL20 de Mme Élisabeth de Maistre

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Il dispose que le texte de loi entrera en vigueur un an après sa promulgation, afin de permettre aux juridictions, aux barreaux et aux départements d'organiser la montée en charge du nouveau dispositif.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. L'avis est défavorable. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre une année supplémentaire : combien d'enfants pourraient encore souffrir, voire mourir durant ce temps ? Il y a urgence à ce que cette loi s'applique.

Mme Caroline Yadan (EPR). Les membres du Conseil national des barreaux nous ont dit que tout était prêt pour déployer la loi. Les avocats intégrés dans les antennes des mineurs sont formés en conséquence. Le texte de loi peut entrer en application.

La commission rejette l'amendement.

Titre

Amendements CL46 de Mme Ayda Hadizadeh et CL25 de Mme Sylvie Josserand (discussion commune)

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Je propose de viser dans le titre le droit de chaque enfant non pas à « disposer » mais à « être assisté » d'un avocat. Cette formulation me semble plus précise et plus claire, notamment pour l'enfant.

Mme Sylvie Josserand (RN). Nous souhaitons nous aussi supprimer le verbe « disposer », mais également la référence à la protection de l'enfance. En effet cette notion n'est pas juridiquement définie, contrairement à l'assistance éducative, laquelle renvoie à des mesures précises énumérées par le code. Notre but est de rédiger le titre le plus clair possible, ramassé autour de l'objectif central du texte, à savoir garantir la présence d'un avocat dans l'intérêt de chaque enfant concerné par une procédure d'assistance éducative.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Je vous demande de retirer votre amendement au profit du mien. Je vous remercie de m'avoir fait réaliser que les mots « être assisté » étaient bien plus justes que « disposer ». En revanche, je tiens à conserver les termes de « protection de l'enfance », car j'espère que les mineurs se saisiront de cette loi : ils ne savent certainement pas ce qu'est l'assistance éducative, alors que la protection de l'enfance est une expression très claire. L'objectif du texte est bien de protéger les enfants.

Mme Perrine Goulet (Dem). La loi du 14 mars 2016 a bien défini la notion de protection de l'enfance, dans une disposition codifiée à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles : « La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant ».

La commission adopte l'amendement CL46.

En conséquence, l'amendement CL25 tombe.

La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Des membres du comité de vigilance des enfants placés que j'ai évoqué au début de mon propos sont présents aujourd'hui à l'Assemblée nationale. Ils seront ravis de vous rencontrer et de vous exposer leur position sur la présence obligatoire de l'avocat. Caroline Yadan, qui les a auditionnés, sait combien leur parole est éclairante et forte. Ils pourront vous expliquer en quoi, à hauteur d'enfant, la présence d'un avocat à leurs côtés aurait pu changer les choses. N'hésitez pas à aller les voir et merci encore de votre vote.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi visant à assurer le droit de chaque enfant à disposer d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance (n° 1831) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

- **M^e Delphine Debord-Guy**, avocate, bâtonnière du barreau de Bourges
- **Tribunal judiciaire de Nanterre**
 - Mme Anaïs Vrain, magistrate à Tarbes, ancienne juge des enfants au tribunal judiciaire de Nanterre de 2018 à 2021
 - M. Sébastien Carpentier, magistrat à Fort-de-France, ancien juge des enfants au tribunal judiciaire de Nanterre de 2018 à 2021
 - M^e Isabelle Clanet, avocate, ancienne bâtonnière du barreau des Hauts-de-Seine
- **Table ronde de représentants des avocats**
 - Conseil national des barreaux (CNB)**
 - M^e Arnaud de Saint-Remy, responsable du groupe de travail droits des enfants
 - Mme Mona Laaroussi, chargée de mission affaires publiques
 - Conférence des bâtonniers**
 - M^e Agnès Ravat-Sandre, vice-présidente, présidente de la commission accès aux droits
- **Table ronde de représentants des avocats**
 - Syndicat des avocats de France (SAF)**
 - M^e Carole Sulli, avocate spécialiste en droit des enfants
 - M^e Nawel Oumer, avocate spécialiste en droit des enfants
 - Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)**
 - M^e Camille Manya, présidente

- **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)**
 - M. Méhidine Faroudj, sous-directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation (SDMPJE)
 - Mme Anaïs Charbonnier, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques et internationales
 - Mme Alice Bonatti, cheffe du bureau des partenaires institutionnels et des territoires
 - Mme Johanna Belac, magistrate
 - Mme Marie Delcourt, magistrate
- **Association « Les Oubliés de la République »**
 - M. Lyes Louffok, vice-président
 - M. Michaël Lopes Coelho-Loureiro
 - Mme Diodio Metro
- **Départements de France**
 - Mme Julie Ducoin, vice-présidente du département de la Mayenne, membre du groupe de travail enfance de DF
 - Mme Laurette Le Discot, conseillère enfance famille
 - M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement
- **Table ronde de syndicats des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**
 - SNPES PJJ FSU**
 - Mme Marielle Hauchecorne, co-secrétaire nationale
 - M. Mathieu Moreau, élu national
 - FO Justice PJJ**
 - Mme Soraya Mehdaoui, membre du bureau national en charge des directeurs de service

- **Table ronde de syndicats de l'action sociale**
Fédération nationale de l'action sociale (FNAS) FO
 - M. Pascal Corbex, secrétaire général
Union fédérale de l'action sociale (UFAS) CGT
 - Mme Esther Tonna, secrétaire générale
 - M. David Retureau, membre de la commission exécutive fédérale
Fédération SUD Collectivités territoriales
 - M. Olivier Treneul, porte-parole, département du Nord
 - Mme Juliette Bonnierre, psychologue
- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Lucia Argibay, secrétaire nationale
 - Mme Sérgolène Marquet, secrétaire permanente
- **Union syndicale des magistrats (USM)**
 - Mme Alexandre Vaillant, secrétaire générale
 - Mme Natacha Aubeneau, trésorière nationale
- **Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)**
 - M. Laurent Gebler, président de la chambre des mineurs de la cour d'appel de Paris
- **Unité Magistrats SNM-FO**
 - Mme Valérie Dervieux, déléguée générale
 - Mme Delphine Blot, déléguée générale adjointe