



N° 2934

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2026.

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, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT,

*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**,*

PAR MME AYDA HADIZADEH

Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **1831, 2191** et T.A. **194**

2^e lecture : **2853**

Sénat : **214, 638, 639** et T.A. **123** (2025-2026)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS ENCORE EN DISCUSSION.....	11
<i>Article 2 bis : Date d'entrée en vigueur du dispositif</i>	<i>11</i>
COMPTE RENDU DES DÉBATS	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Améliorer nos dispositifs de protection de l'enfance en danger et garantir aux mineurs concernés que leurs droits seront respectés constitue un vaste sujet que la présente proposition de loi n'a pas vocation à aborder dans son ensemble. Néanmoins, le texte, présenté à nouveau en deuxième lecture devant notre commission, vise 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, sur le fondement de l'article 375 du code civil, en généralisant la présence d'un avocat auprès du mineur.

Après avoir été adoptée en première lecture en séance publique à l'Assemblée nationale le 11 décembre 2025, la proposition de loi a été adoptée le 28 mai 2026, par le Sénat, qui a finalement conservé le dispositif proposé par l'Assemblée tout en reportant sa date d'entrée en vigueur.

Nous rappellerons que 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.

Or, encore dans la grande majorité des cas, les mineurs concernés ne sont pas assistés d'un avocat, à l'inverse de ce qui se déroule en matière pénale. La présente proposition de loi vise à permettre à chaque enfant concerné par une procédure d'assistance éducative d'être assisté par un avocat choisi par lui ou désigné par le bâtonnier. Si le mineur ne dispose pas déjà d'un conseil, le texte se propose de modifier l'article 375-1 du code civil afin d'introduire l'obligation pour le juge de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour le mineur.

L'article 375-1 du code civil détermine plusieurs principes régissant l'office du juge des enfants en matière d'assistance éducative et 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. 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 pour seule considération que ce qui est souhaitable pour l'enfant.

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 justifié 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 au Parlement de la proposition de loi relative à la protection des enfants ci-dessus mentionnée. 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. De même, pour les enfants non capables de discernement, le juge lorsqu'il l'estime nécessaire, procède à la désignation d'un administrateur *ad hoc* ⁽²⁾.

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.

Il est en outre loisible au juge des enfants de demander la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour l'enfant incapable de discernement lorsque son intérêt l'exige. Cet administrateur doit être, en vertu de l'article 388-2 du code civil, « *indépendant de la personne morale ou physique à laquelle le mineur est confié* ».

Comme l'a indiqué la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse au sénateur M. Dany Wattebled, rapporteur de la proposition de loi pour le Sénat, un avocat a été désigné à ce titre pour 38 310 dossiers en 2025, ce qui représente près de 20 % des affaires d'assistance éducative dans lesquelles un avocat peut être désigné en l'état du droit. Les pratiques sont variables d'un tribunal judiciaire à l'autre.

Selon les données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé, au 31 décembre 2024, 224 684 mineurs et jeunes majeurs étaient placés à l'aide sociale à l'enfance ou étaient placés directement par un juge, tandis que 180 844 mineurs bénéficiaient d'une action éducative ⁽³⁾. La décision de placement à l'ASE était pour 77 % des mineurs le résultat d'une décision judiciaire, et le prononcé de mesures éducatives était le fait

(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.

(3) Dress, site internet : « Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance ».

d'une décision judiciaire dans 70 % des cas. Ainsi, les mesures tant de suivi éducatif que de placement des mineurs hors de leur famille relèvent encore en majorité d'une décision judiciaire et non d'une décision administrative des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance. Les conseils et le soutien pouvant être apportés par un avocat au mineur concerné par la procédure devant le juge des enfants apparaissent alors comme une garantie pour ce mineur de voir ses droits mieux défendus et son information renforcée.

Depuis quelques années, plusieurs ressorts de tribunaux judiciaires ont expérimenté la systématisation de la désignation d'un avocat par le bâtonnier pour défendre les intérêts du mineur devant le juge des enfants statuant sur le fondement de l'article 375-1 du code civil. Les conditions posées n'ont pas été exactement identiques d'un tribunal à l'autre.

Ainsi, au tribunal judiciaire de Bourges où l'expérimentation dure depuis 2023, la désignation d'un avocat est systématique pour tous les mineurs d'au moins sept ans qui font l'objet d'une mesure de placement en lieu neutre. Au tribunal judiciaire de Caen, l'expérimentation mise en place en 2024 concernait les mineurs capables de discernement de plus de dix ans pour toutes les mesures d'assistance éducative. Au tribunal judiciaire d'Avignon, un avocat est désigné auprès de tout mineur d'au moins 13 ans qui fait l'objet de toute mesure de placement. L'expérimentation a commencé au second semestre de l'année 2025 au moyen d'une convention entre le tribunal et une association d'avocats spécialisés dans la protection des mineurs. Au tribunal de Nanterre qui est le plus ancien à avoir expérimenté l'obligation, la désignation concernait tous les mineurs quelle que soit la mesure envisagée par le juge des enfants (l'expérimentation ayant pris fin à la fin de l'année 2021).

Malgré ces différences entre les tribunaux, tant les avocats que les magistrats auditionnés à l'occasion de la première lecture avaient exprimé leur satisfaction quant à l'effet de cette mesure. Il a été notamment constaté que l'avocat pouvait préparer le mineur à l'audience en lui expliquant le déroulé de celle-ci et le rôle de chacun, qu'il pouvait se faire la voix des souhaits et doléances du mineur si celui-ci avait des difficultés à parler à l'audience, et qu'il pouvait rester un interlocuteur de l'enfant lors des révisions des mesures prises par le juge des enfants, notamment si le mineur était placé.

Le texte de la proposition de loi présentée initialement a subi plusieurs modifications. **L'article 1^{er}** qui modifiait le code de procédure civile a été supprimé à l'Assemblée nationale en raison de sa nature réglementaire. Le Sénat a confirmé cette suppression.

Les modifications proposées initialement à l'article 375 1 du code civil par **l'article 2** avaient pour conséquence de rendre obligatoire, à la demande du juge des enfants, la désignation par le bâtonnier d'un avocat pour assister tout mineur dans les procédures d'assistance éducative.

Les modifications portaient également en conséquence sur les conditions de prise en charge financière de l'avocat ainsi désigné pour le mineur. L'article 2 introduisait donc le principe d'une prise en charge 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. La proposition repose dans l'ensemble sur la volonté de faire désigner des avocats spécialistes des droits des enfants.

À l'Assemblée nationale en première lecture, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements qui sont venus préciser et améliorer la rédaction de la version initiale du présent article.

Une série de trois amendements identiques a rétabli le deuxième alinéa de l'article 375-1 et a ajouté deux alinéas à la suite de celui-ci.

Le premier alinéa 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. Le juge ne pourra plus en conséquence désigner un administrateur *ad hoc* que « *lorsque les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux* » et non plus comme aujourd'hui « *lorsque l'intérêt de l'enfant [incapable de discernement] l'exige* ».

Les amendements identiques ont donc modifié 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*.

Une deuxième série d'amendements identiques est ensuite venue modifier la rédaction des alinéas 4 et 5 de l'article 1^{er}.

L'adoption de ces amendements a eu 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.

Au Sénat, en première lecture, lors des discussions en commission portant sur l'article 2, plusieurs réserves ont été émises sur le dispositif proposé par l'Assemblée nationale en première lecture.

Deux réserves principales ont été émises. La première concernait l'hétérogénéité de la formation des avocats selon les barreaux. Si les avocats sont soumis à une obligation de formation continue et s'il existe une spécialisation permettant aux avocats de disposer d'un certificat de spécialisation en « droit des enfants », les sénateurs ont relevé que dans certains barreaux les avocats n'étaient pas formés aux spécificités des procédures et des mesures de l'assistance éducative.

La deuxième réserve concernait la pertinence d'une assistance par un avocat des enfants considérés comme non capables de discernement. Certains des sénateurs estimaient nécessaire de conserver cette distinction pour ne pas qu'un avocat défende un client qui ne serait pas en état de s'exprimer et de comprendre les procédures, en étant par ailleurs dans l'impossibilité d'exercer à la place du mineur des droits dont celui-ci serait dépourvu.

À l'issue de ces discussions, la commission des lois a adopté, contre l'avis du rapporteur M. Dany Wattebled, un amendement des sénatrices Mmes Olivia Richard et Dominique Vérien (Union centriste) qui propose une expérimentation de l'obligation de l'assistance du mineur par un avocat.

L'expérimentation était proposée pour une durée de 18 mois dans au moins cinq tribunaux judiciaires. L'assistance d'un avocat était prévue pour tout enfant d'au moins sept ans présumé capable de discernement, dès lors qu'il serait concerné par une mesure de placement ou par le renouvellement d'une telle mesure. L'avocat devait être le même jusqu'à la fin de la mesure de placement et devait en outre justifier d'une formation d'au moins vingt heures aux droits de l'enfant et suivre au moins cinq heures de formation en la matière chaque année.

En séance publique, l'adoption des amendements identiques, n° 1 rectifié, présenté par le rapporteur M. Dany Wattebled et plusieurs de ses collègues, n° 2 rectifié présenté par Mme Marie Do Aeschlimann (Les Républicains), n° 3 présenté par Mme Olivia Richard (Union centriste), n° 4 présenté par M. Xavier Iacovelli (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants), n° 6 rectifié présenté par Mme Sophie Briante Guillemont (Rassemblement Démocratique et Social Européen), n° 7 rectifié présenté par M. Christophe Chaillou (Socialiste, Écologiste et Républicain) et n° 8 présenté par Mme Mélanie Vogel (Écologiste - Solidarité et Territoires), est venue à nouveau modifier le dispositif pour le rendre identique à celui adopté à l'Assemblée nationale, rendant l'article 2 conforme.

L'article 2 bis introduit en séance publique au Sénat reporte l'entrée en vigueur de l'article 2 au 6 janvier 2027 afin que tribunaux et barreaux puissent se préparer à cette nouvelle obligation et que les dispositifs de formation des avocats en droits des enfants puissent être renforcés. Il s'agit de la seule disposition encore en navette.

La commission ayant adopté cet article sans modification, cela ouvre la voie à une adoption conforme de la proposition de loi après son examen en séance publique.

COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS ENCORE EN DISCUSSION

Article 2 bis

Date d'entrée en vigueur du dispositif

Adopté par la Commission sans modification
--

Cet article a été introduit en séance publique au Sénat par l'adoption de l'amendement n° 9 déposé par le Gouvernement, sous amendé par le sous-amendement n° 10 de M. Christophe Chaillou (Socialiste, Écologiste et Républicain).

Le présent article a pour effet de prévoir une entrée en vigueur différée de l'obligation d'assistance des mineurs par un avocat, introduite à l'article 2, au 6 janvier 2027. L'amendement du Gouvernement soumis au vote des sénateurs prévoyait une entrée en vigueur au 2 mai 2027. Ce délai a été réduit par le sous amendement n° 10.

Les sénateurs ont estimé qu'un temps minimal d'adaptation des barreaux et des juridictions était nécessaire afin que la désignation des avocats pour assister les mineurs devant le juge des enfants puisse être anticipée. Ils ont notamment mis en avant les disparités existantes entre des grands barreaux et des petits barreaux dans lesquels les avocats ne sont pas nécessairement spécialisés.

En deuxième lecture à l'Assemblée nationale, la commission a adopté cet article sans modification.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 17 juin 2026, la Commission examine, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, 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 (n° 2853) (Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/BMibcp>

Mme Marie-France Lorho, présidente. Déposée par Mme Ayda Hadizadeh le 16 septembre 2025, cette proposition de loi a été adoptée par notre assemblée le 11 décembre dernier, puis par le Sénat, dans une version très proche, le 29 mai. Il nous revient d'examiner le texte en deuxième lecture.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Nous avons travaillé avec les sénateurs, notamment Xavier Iacovelli dont je salue l'engagement, pour faire adopter cette proposition de loi au Sénat, lors d'une semaine transpartisane. Tous les groupes politiques ont soutenu cette démarche, à commencer par le groupe Socialiste, écologiste et républicain du Sénat, car ils ont compris l'urgence de faire exister ce droit nouveau en France pour les enfants placés et concernés par les mesures d'assistance éducative.

Au Sénat, le gouvernement a souhaité que le dispositif du texte soit tout d'abord déployé sous la forme d'une expérimentation : devant notre ferme refus, le ministre de la Justice a proposé un compromis prenant en compte l'incapacité de désigner un avocat pour chaque enfant soumis à une mesure d'assistance éducative. La présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat nous a donné l'exemple du barreau d'Auxerre, où trente-quatre avocats sont inscrits dont douze suivent les dossiers des mineurs. Si une audience devait se tenir demain, le bâtonnier ne serait peut-être pas en mesure de désigner l'un de ses confrères pour représenter un enfant. Il a besoin d'un peu de temps pour signer une convention avec le barreau de Sens, afin de pouvoir désigner des avocats de cette ville à Auxerre. Le ministre de la Justice a ainsi déposé un amendement visant à faire entrer la loi en vigueur en 2027.

L'autre raison expliquant cette volonté de reporter l'application de la loi est évidemment budgétaire : les avocats seront payés par des crédits de l'enveloppe de l'aide juridictionnelle (AJ), qu'il faudra abonder de 300 millions d'euros au maximum.

Nous avons accepté la requête du gouvernement. Initialement, l'entrée en vigueur était fixée au 2 mai 2027, mais l'adoption d'un amendement du groupe Socialiste, écologiste et républicain l'a avancée au 6 janvier. En échange du report,

le gouvernement s'est engagé à trouver une place dans l'agenda parlementaire, dans le quota qui lui est dévolu, afin que nous puissions examiner ce texte en deuxième lecture et – je l'espère – parvenir à un vote conforme le 30 juin.

Rien d'autre n'a changé : le Sénat n'a pas modifié le texte que nous avons adopté en première lecture, il a seulement inséré un nouvel article prévoyant de différer l'entrée en vigueur de la loi.

Je suis très satisfaite de l'accord trouvé. Si le Sénat, soucieux de l'applicabilité du texte, en avait voté une autre version, il n'y aurait pas eu de vote conforme et j'aurais dû batailler pour inscrire le texte à l'ordre du jour de l'Assemblée avant qu'il ne reparte au Sénat pour une deuxième lecture. Il ne serait pas entré en vigueur avant juillet 2027, soit après l'élection présidentielle, une éventuelle dissolution de l'Assemblée, voire la survenue d'une pandémie ou d'une autre avanie. J'ai grand espoir que, grâce à vous et à l'engagement de tous les groupes, ce grand texte pour les enfants placés entre en application le 6 janvier prochain.

Je terminerai en évoquant une photo que m'a envoyée hier un avocat : deux enfants se trouvent derrière une porte à peine entrouverte et attendent. La photo est accompagnée d'un message : « Voilà pourquoi cette loi va enfin changer les choses et faire que des enfants, en assistance éducative, ne soient pas derrière la porte, pour qu'on décide de leur sort sans qu'ils aient voix au chapitre. Pendant que leurs parents se déchirent avec leurs avocats respectifs et les services, un frère et une sœur attendent dehors et tentent de savoir ce qui se passe à l'intérieur de la salle d'audience du palais de justice. Ils n'ont pas d'avocat, ils ne savent pas ce qui se passe ni ce qui se dit, ni comment leur parole pèsera sur leur destin. Ça me révolte, mais bientôt cela va changer. »

Cependant, nous savons tous qu'une loi ne change pas la culture d'une société. Certes, grâce à ce texte, on accordera de l'importance à la parole de l'enfant, y compris à son expression non verbale – certains enfants et adultes disent beaucoup par leurs gestes, notamment. Mais, je le dis quelques semaines après le décès tragique de Lyhanna, nous avons un énorme problème en France : nous ne prenons pas au sérieux la parole des enfants et, plus largement, celle des plus vulnérables, notamment les femmes. Ces personnes s'expriment, nous les entendons vaguement, mais nous ne leur prêtons pas assez d'attention. Une loi ne suffira pas à y remédier ; c'est toute la culture de la société qu'il faut changer. Les lois sont utiles, mais les mentalités doivent profondément évoluer. J'espère que cette loi y contribuera, car personne n'est plus vulnérable qu'un enfant placé à l'aide sociale à l'enfance (ASE) parce que ses parents ont été jugés défaillants, violents et incapables de s'en occuper.

Mme Marie-France Lorho, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Sylvie Josserand (RN). La proposition de loi examinée ce matin prévoit qu'un mineur concerné par une procédure d'assistance éducative sera

systématiquement assisté d'un avocat. Rappelons que ladite procédure, diligentée par le juge des enfants sur le fondement d'une information préoccupante ou d'un signalement, vise à protéger un mineur exposé à un danger ou dont l'éducation est gravement compromise. C'est pourquoi l'assistance du mineur par un avocat est une mesure défendue de longue date par le Rassemblement national.

L'article 2 *bis*, issu de l'amendement déposé par le gouvernement au Sénat, vise à différer l'entrée en vigueur de la proposition de loi pour « permettre aux juridictions et [aux] barreaux de s'organiser. » Le 11 décembre 2025, la ministre de la Santé a déclaré dans l'hémicycle que le gouvernement soutiendrait « une expérimentation limitée à un nombre restreint de tribunaux volontaires, pendant deux ans ». Celle-ci « permettrait de chiffrer précisément l'impact réel de cette systématisation et de mesurer les besoins d'organisation ». Elle précisait que le gouvernement était « favorable à l'idée mais prudent quant à sa généralisation, pour ne pas déstabiliser les juridictions ». Ainsi, malgré la situation de danger ou d'éducation gravement compromise à laquelle est exposé le mineur, il serait urgent d'attendre pour des motifs d'organisation.

« Permettre aux juridictions et [aux] barreaux de s'organiser » : qu'en termes élégants ces choses-là sont dites ! Énonçons-le clairement : la loi n'a pas les moyens de ses ambitions. La dette abyssale de notre pays et les arbitrages erratiques effectués depuis trente ans conduisent le gouvernement, tout à sa politique désastreuse et élimée du « en même temps », à gagner du temps. Dès lors que la véritable raison d'être de l'amendement du gouvernement tient à l'absence de moyens, comment le report d'aujourd'hui pourrait-il être suivi d'une application satisfaisante demain ?

Les situations de danger auxquelles sont exposés les mineurs s'opposent à ce délai. Au 31 décembre 2023, les services de l'ASE recensaient 393 400 procédures en cours, dont 56 % consistaient en des placements et 44 % en des mesures d'assistance éducative. À la même date, 466 000 personnes bénéficiaient de l'aide médicale de l'État (AME). C'est pourquoi le groupe Rassemblement national, qui entend donner la préférence à ces enfants vulnérables, votera en faveur de la suppression de l'article 2 *bis* visant à déroger au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle dès le lendemain de sa publication.

M. Jean Terlier (EPR). La rapporteure l'a dit, il est impératif d'adapter notre droit pour mieux protéger les plus vulnérables, en corrigeant des lacunes trop longtemps ignorées. La proposition de loi répond clairement à 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, est 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 pleinement les droits de l'enfant dans les procédures d'assistance éducative et donne corps à l'exigence énoncée par 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. Or, pour que cet intérêt supérieur soit réellement protégé, il faut que la parole de l'enfant soit recueillie, comprise et restituée, que l'exercice de ses droits soit effectif et que son accompagnement par un professionnel du droit formé soit garanti 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 expose 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, s'assure qu'il n'y ait pas d'atteinte à ses droits fondamentaux et veille au respect du contradictoire. Après la décision, il en clarifie la portée, suit son application et exerce, le cas échéant, le recours nécessaire. Parce qu'il suit l'enfant dans la durée, un lien de confiance se construit progressivement entre eux. Les auditions l'ont souligné, grâce à lui, l'enfant peut exprimer des inquiétudes ou des besoins qu'il n'ose pas toujours confier aux éducateurs, à sa famille ou aux juges. 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 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, améliorer la compréhension des situations et soutenir l'action des magistrats, des éducateurs, des travailleurs sociaux et des services départementaux.

Les avocats peuvent remplir cette mission. Dans presque tous les barreaux, des antennes spécialisées existent désormais. Depuis 2021, une mention de spécialisation en droit des enfants atteste une expertise reconnue.

La désignation systématique d'un avocat constitue un investissement social majeur, mais aussi une source d'économies pour l'État : cela limitera les coûts liés aux ruptures de parcours des jeunes passés par l'ASE. Nous savons que ces jeunes rencontrent davantage de difficultés scolaires, sociales et d'accès 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 véritable avancée.

Nous nous félicitons d'avoir pu ajuster, d'un commun accord, le texte en commission des lois. L'article 1^{er} a été supprimé du fait de la nature exclusivement réglementaire du code de procédure civile. L'article 2 a, quant à lui, été retravaillé afin d'intégrer des modifications nécessaires, identifiées au fil des auditions.

Chers collègues, il est temps que les enfants concernés par une mesure éducative deviennent pleinement des sujets de droit, et que leurs intérêts soient défendus de manière indépendante, constante et professionnelle. C'est tout le sens de cette proposition, que le groupe Ensemble pour la République soutient résolument.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Nous sommes plusieurs à l’avoir dit, les enfants parlent, depuis longtemps, mais ils ne sont pas entendus, ni écoutés, ni protégés. Alors que nous sommes tous abasourdis et choqués par la mort de Lyhanna, drame qui a mis au jour le fonctionnement ordinaire du ministère de la justice ainsi que de la gendarmerie et de la police nationales, je me satisfais d’examiner un texte de protection de l’enfance qui ne soit pas fondé sur la répression pénale. En juillet, nous discuterons un projet de loi relatif à la protection des enfants, mais celui-ci s’inscrit dans la surenchère pénale promue par le gouvernement : les fausses solutions qu’il contient, comme la perpétuité réelle, n’empêchent pas les enfants d’être agressés, frappés ou violés.

En revanche, cette proposition de loi va dans le bon sens. Le groupe La France insoumise votera en faveur de cette version conforme pour que la loi soit rapidement promulguée, mais je m’étonne du report de l’entrée en vigueur, avalisé par le Sénat. Lorsqu’il s’agissait de la réforme portant l’âge légal de départ à la retraite à 64 ans, il ne s’est écoulé que quatre mois entre l’adoption définitive du texte de loi et son entrée en vigueur. Je ne vois pas pourquoi il faudrait attendre presque un an pour que les enfants bénéficient de la mesure de protection contenue dans la proposition de loi, alors que cette politique devrait être notre priorité.

En outre, c’est bien gentil d’adopter ce type de texte, mais il va falloir dégager des moyens pour son application. Le budget de l’AJ est insuffisant. Il y a encore deux semaines, un décret a coupé 414 millions d’euros dans les crédits du ministère de la Justice. Nous en avons beaucoup parlé cette année, car M. Darmanin est très affaibli, mais un décret avait déjà supprimé plus de 200 millions l’année dernière. En 2024, lorsque M. Le Maire était ministre de l’Économie et des finances, les crédits de la justice avaient été amputés de 330 millions. On nous parle du budget record du ministère de la Justice, mais il s’agit d’un budget carcéral, constamment amputé après son adoption, elle-même le plus souvent imposée par le recours à l’article 49.3 de la Constitution.

Si nous votons la proposition de loi mais que les moyens restent identiques, à savoir 522 juges des enfants pour suivre plus de 250 000 enfants en danger, la moitié de ces magistrats étant chargés d’au moins 425 dossiers représentant plus de 800 enfants, rien ne changera. J’invite donc mes collègues à faire preuve de cohérence et à adopter ce texte dans sa version conforme puis à soutenir tous les amendements visant à permettre à la nouvelle loi de s’appliquer. L’année dernière, nous avons déposé plusieurs amendements au projet de loi de finances pour rendre possible la présence d’un avocat auprès de l’enfant dès le dépôt de plainte en matière pénale et civile pour l’assistance éducative, mais ils ont tous été rejetés. Certains seraient bien hypocrites de se racheter une conscience en soutenant ce texte, qui n’entrera en vigueur qu’après l’élection présidentielle de 2027, sans rien faire pour qu’il puisse s’appliquer correctement.

Mme Marie-José Allemand (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés réaffirme son plein soutien à la proposition de loi défendue par Ayda Hadizadeh,

dont je salue l'engagement et la ténacité sur le sujet. Nous nous réjouissons de concrétiser cette avancée importante, qui renforcera les droits des mineurs dans la procédure judiciaire.

Chaque année, entre 110 000 et 130 000 mineurs sont concernés par une procédure d'assistance éducative, qui aboutira à des décisions cruciales pour leur parcours de vie. L'assistance d'un avocat était jusqu'à maintenant réservée aux mineurs capables de discernement et n'était jamais systématique : elle n'était fournie qu'à la demande du mineur ou après une décision du bâtonnier saisi par le juge des enfants.

Avec la généralisation de l'accompagnement des mineurs par un avocat dans les procédures d'assistance éducative, quels que soient l'âge et l'état de discernement de l'enfant, les avocats pourront porter la parole des mineurs, les aider à s'exprimer ou rapporter leurs propos, préparer les audiences et expliquer les décisions des juges des enfants. Les jeunes bénéficieront plus facilement des droits qui leur sont reconnus. Aucune mesure éducative, aucun placement, aucune décision structurante pour leur avenir ne se fera sans un avocat. Il s'agit d'une avancée importante.

Après quelques tergiversations, le Sénat a adopté la proposition de loi dans une rédaction conforme à celle de l'Assemblée nationale, à l'exception de la date d'entrée en vigueur, décalée au 6 janvier 2027 afin de laisser le temps aux barreaux de préparer le déploiement de la mesure. Notre groupe soutiendra l'adoption de la version votée au Sénat, afin de garantir la promulgation rapide de la loi et de permettre à l'ensemble des acteurs de se préparer à son entrée en vigueur.

M. Philippe Gosselin (DR). L'examen de cette proposition de loi intervient alors que l'actualité est particulièrement chargée. Nous avons tous à l'esprit la mort de la petite Lyhanna, qui a produit un effet de sidération, de choc dans notre pays : chacun d'entre nous a pu s'identifier à cette famille en pensant par exemple à son propre enfant. J'appelle donc à la dignité sur un tel sujet.

Actuellement, l'accès des mineurs à un avocat est partiel : pour les moins de 13 ans, seul un administrateur *ad hoc* peut être sollicité et, pour les plus de 13 ans, la désignation d'un avocat est possible mais pas automatique. La représentation de l'enfant dépend du jugement du magistrat, ce qui conduit à des situations pour le moins hétérogènes.

Les chiffres dont nous disposons en matière de protection de l'enfance font frémir et inquiètent. Ils témoignent d'une grande fragilisation de notre société et d'une mise en danger des enfants : en 2024, 400 000 mineurs bénéficiaient d'au moins une mesure de l'ASE ; 180 000 faisaient l'objet d'une mesure éducative, dont 126 000 d'une AEMO (assistance éducative en milieu ouvert).

En matière d'accès à un avocat, il me semble donc important d'accélérer le mouvement, non pas pour faire joli ou parce que le sujet est d'actualité mais parce que les enfants doivent devenir de vrais sujets de droit. Certains critiquent une telle

mesure, estimant que les avocats ne sont pas formés comme le sont les éducateurs et n'ont pas l'habitude d'écouter les mineurs. C'est en effet un enjeu dont nous devons discuter.

L'avocat devra être le garant de l'intérêt de l'enfant, distinct de ceux des parents, et contribuer à assurer l'effectivité des droits. Pour en avoir discuté avec plusieurs avocats, je pense sincèrement que des liens de confiance se tisseront peu à peu – pas du jour au lendemain bien sûr, il faudra que les professionnels s'investissent.

Il sera bien sûr nécessaire de disposer de moyens suffisants. On compte en effet un peu plus de 500 juges des enfants, un chiffre qui reste relativement modeste. J'ajoute qu'une telle mesure entraînera pour eux une charge de travail supplémentaire puisque les avocats seront de nouveaux intervenants qu'il faudra intégrer au processus. Parmi ces derniers, ceux qui accepteront d'effectuer cette nouvelle mission devront sans doute suivre une formation spécifique car on ne s'adresse pas aux enfants comme aux adultes – une spécialisation est en cours ; il faut en tout cas être conscient que ce nouveau droit pour les mineurs crée de nouvelles obligations pour les avocats.

La généralisation « à l'aveugle » – j'emploie tous les guillemets qui s'imposent – du dispositif n'est plus à l'ordre du jour. Les expérimentations en cours localement nous permettront d'en avoir une vision d'ensemble et d'en évaluer le coût – on parle d'un budget de 230 millions, ce qui n'est pas rien pour l'AJ.

Le groupe Droite républicaine votera pour ce texte et remercie la rapporteure pour son engagement.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Depuis plusieurs semaines, les questions liées à l'enfance et à la justice sont au cœur de l'actualité, malheureusement pour le pire. La mort de Lyhanna, dans les circonstances que l'on connaît, a bouleversé le pays. Elle nous a rappelé brutalement que la véritable responsabilité se trouvait dans le fait d'accorder, ou non, des moyens suffisants à la justice – comme l'a d'ailleurs parfaitement résumé l'un des avocats de la famille. Tel est bien le cœur du problème, n'en déplaise au gouvernement et même au président de la République. Je précise que je ne parle pas uniquement du budget, un point certes important, mais aussi des leviers juridiques dont nous disposons – c'est d'ailleurs l'objet du texte dont nous discutons.

D'autres révélations ont récemment provoqué l'émoi, comme les multiples affaires d'agressions sexuelles dans le périscolaire, qui inquiètent nombre de familles. Derrière la diversité des enquêtes en cours, un même constat s'impose : la parole des enfants, comme d'ailleurs les alertes des parents, n'a pas été suffisamment prise au sérieux. Aujourd'hui, en France, les enfants ne sont toujours pas bien protégés. On peut observer une certaine forme de lassitude : chaque fois qu'un drame surgit, l'émotion est immense mais, très vite, l'attention se déplace vers un autre objet, une autre urgence, jusqu'au drame suivant.

Cette proposition de loi ouvre un nouveau droit : celui, pour chaque enfant, de disposer d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection. Pendant longtemps, nous avons parlé à la place des enfants. Ceux qui éprouvent le plus de difficultés à comprendre une procédure et à exprimer leurs attentes sont souvent ceux qui ont le plus besoin d'être accompagnés. Autrement dit, les enfants les plus vulnérables sont aussi ceux que l'on expose le plus en les laissant seuls. Désormais, le défi est non seulement d'accompagner la libération de la parole des enfants mais aussi et surtout d'entendre cette parole, de la comprendre, de ne plus la mettre en doute – or, le droit actuel ne le permet pas.

Ce texte vise à y remédier en donnant à l'enfant un point d'appui au cours de la procédure de protection. L'objectif de la mesure proposée est qu'aucun des enfants concernés ne se retrouve seul face à une décision susceptible de bouleverser sa trajectoire de vie – ses liens familiaux, son hébergement, toute son existence.

Avec ce texte, nous reconnaissons aux enfants leur capacité à demander une assistance – s'ils sont discernants –, et nous leur offrons un point d'appui stable alors que leur parcours est souvent marqué par des ruptures, des changements de placement, de référent, voire de magistrat.

Concrètement, cette mesure permet à l'enfant de ne plus être simplement l'objet d'une décision mais de devenir pleinement un sujet de droit. Elle reconnaît que l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui consacre son intérêt supérieur, ne doit pas demeurer une formule abstraite mais qu'il doit être appliqué sans réserve. Elle est fidèle à l'esprit de l'ordonnance de 1945 qui avait consacré la spécificité de la justice des mineurs et donc la nécessité de prévoir un droit adapté.

Cette avancée ne suffira pas à résoudre tous les problèmes : elle ne cachera pas les failles de la pédopsychiatrie, les défaillances de l'ASE, la surcharge des juridictions ni l'épuisement des magistrats. L'accompagnement des avocats ne compensera pas le manque d'éducateurs ni de moyens nécessaires. Mais ce texte pose une banderille essentielle avant, je l'espère, de mener une réflexion collective d'ampleur et de déployer des moyens significatifs en conséquence.

Nous aurions souhaité que ce droit soit effectif au plus tôt. Dès lors, je regrette, comme d'autres, le conservatisme du Sénat qui retarde l'entrée en vigueur d'une loi dont chacun reconnaît pourtant le caractère urgent. Il faudra mettre à profit ce délai pour organiser, former, anticiper et donner aux juridictions et aux barreaux les moyens de rendre ce droit effectif.

Vous l'aurez compris, le groupe Écologiste et social soutient l'adoption conforme du texte et remercie Mme la rapporteure d'avoir mené ce combat.

Mme Perrine Goulet (Dem). Nous devons prévoir la présence d'un avocat durant une procédure d'assistance éducative : il y va de l'égalité d'accès à la justice – ni plus ni moins. Nos enfants sont des justiciables à part entière. Dès lors, il faut

qu'ils puissent être représentés et voir leurs droits défendus, comme cela aurait toujours dû être le cas.

Nous défendons depuis des années cette mesure, fruit d'un long travail d'élaboration mené par de nombreuses instances : elle faisait l'objet de la proposition n° 6 de mon rapport d'information sur l'aide sociale à l'enfance, publié en 2019, et nous l'avions soutenue dans le cadre d'un cycle d'auditions, consacré à la protection de l'enfance, organisé par la délégation aux droits des enfants en 2025. Preuve que notre point de vue est largement partagé, d'autres institutions l'ont défendue : la Défenseure des droits, les états généraux de la justice, ou encore la Ciivise, la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants.

En 2024, les juges des enfants ont été saisis des dossiers de 123 320 mineurs en danger, soit une hausse de plus de 20 % en quatre ans. Plus de 400 000 mineurs font l'objet d'une mesure de protection, ce qui révèle l'ampleur de toutes les violences subies par les enfants. Pourtant, dans le cadre de cette procédure, la présence d'un avocat aux côtés de l'enfant n'est pas garantie mais reste soumise à une condition : la capacité de discernement, un critère flou et subjectif, si bien que la décision discrétionnaire du juge continue de primer.

Comment accepter que le justiciable le plus vulnérable soit aussi le moins protégé ? Nous ne saurions revenir sur le droit à un avocat pour un justiciable adulte, au pénal comme au civil. Par conséquent, ne laissons pas prospérer cette inégalité qui frappe nos enfants.

Sachez qu'une mission flash sur le discernement – un critère qui soulève des interrogations –, lancée par la délégation aux droits des enfants, rendra bientôt ses conclusions. Je salue au passage ses rapporteuses, Sylvie Bonnet et Ayda Hadizadeh, rapporteure de la présente proposition de loi, qui rendent compte de la profondeur des travaux de ladite mission.

La mesure proposée est simple : permettre à tout mineur concerné par une mesure de protection judiciaire d'être assisté d'un avocat, sans condition de discernement. Il était urgent de prévoir cette avancée qui vient combler une lacune de la loi de 2022. Rien ne justifie que les droits procéduraux d'un enfant non discernant soient mis à mal.

Le groupe Les Démocrates tient à saluer le travail transparent et approfondi qu'a mené par la rapporteure. Riche de nombreuses auditions, il illustre parfaitement l'exigence de responsabilité que nous devons à nos enfants. Nous remercions aussi le garde des sceaux Gérald Darmanin qui, alors que les gouvernements antérieurs avaient refusé cette mesure, a compris sa nécessité. Grâce à l'engagement de nos collègues sénateurs, elle a de solides chances d'entrer en application. Je m'en réjouis car elle constitue un signal important : elle rappelle que, lorsqu'il est question de la protection des enfants, nous pouvons travailler tous ensemble.

Par ailleurs, un texte que nous votons doit être applicable. Or les barreaux de dimension modeste, par exemple dans ma circonscription, ont besoin de temps pour s'organiser.

Vous connaissez mon engagement sur ces questions. Comme je l'ai dit il y a cinq ans, alors que je défendais un amendement visant à instaurer cette mesure dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la protection des enfants, 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, un fil rouge, une mémoire, une boussole absolument essentielle et surtout un interlocuteur, en dehors de ses parents et de ceux qui l'accompagnent chaque jour. Avec cette mesure, on redonne aussi à l'enfant sa place dans une audience qui le concerne : il ne sera plus seul, coincé entre des adultes qui parlent de lui, mais souvent sans lui.

Après des années d'attente, nous sommes en mesure de satisfaire une revendication majeure : que, dès le 6 janvier 2027, tous les enfants en procédure d'assistance éducative bénéficient de la présence d'un avocat.

Vous l'aurez compris, le groupe Les Démocrates votera en faveur de ce texte. Son ambition s'inscrit dans la continuité de notre engagement en faveur d'un meilleur accès de nos enfants à la justice. Si nous voulons mieux protéger les enfants, il faut construire une société plus juste. Nous devons y parvenir.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). La protection de l'enfance n'est pas une politique publique comme les autres. C'est l'une des plus belles et des plus exigeantes missions que la nation ait confiée à l'État. L'actualité dramatique nous montre à quel point nous devons encore, collectivement, progresser. C'est dans ce domaine si singulier que la République s'incarne quotidiennement, sous les traits des agents de l'aide sociale à l'enfance, des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, des travailleurs sociaux et des familles d'accueil. Ce sont eux qui tendent la main à des enfants que la vie a blessés trop tôt et qui leur permettent de se relever.

Dans le domaine judiciaire, c'est au juge des enfants que revient cette mission de protection de l'enfance. Or les conditions dans lesquelles il l'exerce ne sont plus acceptables. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2024, une enquête remise au garde des sceaux révélait que la moitié des juges des enfants suivait 450 situations ou plus, soit au moins 800 enfants, alors que le plafond théorique est fixé à 325. On apprenait dans cette même étude que 34 % d'entre eux ne parvenaient pas à respecter leur obligation légale de procéder à un entretien individuel avec l'enfant et qu'à l'échelle nationale, plus de 3 000 placements n'étaient pas exécutés, conduisant à des situations de maltraitance très grave et à ce que certains enfants se retrouvent hébergés dans des hôtels, ce que la loi interdit pourtant expressément.

Derrière ces chiffres, il y a des enfants, qui ne peuvent plus compter que sur l'État. Or celui-ci leur fait défaut. C'est précisément ce à quoi répond la présente proposition de loi. En introduisant un principe d'assistance systématique du mineur par un avocat, sans considération de sa capacité de discernement, en permettant au

juge de désigner un administrateur *ad hoc* lorsqu'il l'estime nécessaire et en prévoyant une prise en charge intégrale de cette assistance, le texte garantit une meilleure représentation des intérêts des enfants placés sous protection judiciaire.

Le groupe Horizons & indépendants soutient pleinement ces dispositions et tient à remercier Mme la rapporteure Hadizadeh de sa détermination à voir ce texte dont elle est l'auteure adopté avant la fin de la session parlementaire. Car derrière chaque dossier qui s'accumule sur le bureau d'un juge des enfants débordé, il y a un enfant qui attend ; car la protection de l'enfance est une mission sur laquelle la République ne peut se permettre de faillir, notre groupe votera évidemment, et avec une grande conviction, en faveur de cette proposition de loi.

Néanmoins, nous regrettons que certaines questions soient laissées en suspens, par exemple l'articulation des rôles de l'avocat et de l'administrateur *ad hoc* – au cas où le juge aurait décidé d'en désigner un : qui trancherait en cas de désaccord entre eux sur la solution à prendre dans l'intérêt de l'enfant ? À qui reviendrait la décision de faire appel ? Ces questions ne sont pas secondaires ; des réponses apportées dépendra l'effectivité même du dispositif.

Par ailleurs, nous souhaitons que cette mesure entre en vigueur le plus tôt possible : ne pourrions-nous pas profiter de l'examen du projet de loi relatif à la protection des enfants, prévu prochainement, pour l'introduire par voie d'amendement ?

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je veux saluer à mon tour le travail et la pugnacité de Mme la rapporteure. Je pense également à toutes celles et à tous ceux qui l'ont accompagnée tout au long de ce parcours, notamment les collectifs d'anciens enfants placés qui se battent depuis des années pour que des députés s'emparent de cette question. Je suis heureuse de constater qu'après plusieurs années de débats au sein de l'Assemblée, les arguments qu'on nous opposait n'ont plus cours – par exemple que la place particulière qu'occupe le juge des enfants dans le dispositif rend inutile la désignation d'un avocat –, et qu'il y a des victoires qu'on finit par obtenir.

Les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance se retrouvent au cœur de procédures qui déterminent leur avenir. Leur parcours est jalonné de décisions administratives et judiciaires qui ont des conséquences importantes. Or, dans bien des cas, on les laisse se défendre seuls. Dans un contexte marqué par des dysfonctionnements persistants de l'ASE, il est essentiel de garantir à chaque enfant l'assistance d'un avocat afin de respecter ses droits et de porter sa parole.

L'assistance d'un avocat pour un enfant mis en cause devant la justice pénale est obligatoire – et c'est heureux. En revanche, un enfant victime, un enfant en danger que l'on retire à sa famille pour le protéger, ne dispose pas systématiquement de ce droit. Comment un enfant de 8 ans, parfois traumatisé, souvent terrorisé, pourrait-il

lui-même réclamer un avocat dont il ignore jusqu'à l'existence ? On demande à un enfant de faire preuve de la même exigence qu'un adulte. Il fallait remédier à cette faille.

La proposition de loi que nous examinons vise à mettre fin à cette anomalie. Elle pose un principe simple, clair : chaque enfant en assistance éducative, sans condition d'âge ni de discernement, a droit à un avocat qui vérifie, questionne et alerte, qui rend audible ce qui, sans lui, pourrait rester étouffé.

Le texte a été adopté à l'unanimité par notre assemblée mais aussi – au prix d'une modification – par le Sénat. Tous les acteurs le réclament, en particulier le Conseil national des barreaux, qui nous répète que les barreaux sont prêts et les avocats formés, et de la Défenseure des droits.

Le Sénat avait tenté de réduire ce droit à une simple expérimentation dans quelques tribunaux. Nous ne devons pas rouvrir cette brèche. Notre groupe votera pour ce texte dont il souhaite une adoption conforme pour que ce droit s'applique enfin, partout.

Cependant – et vous en conviendrez –, nous ne devons pas nous mentir : un avocat est une sentinelle, pas une digue. Le système dans lequel nous plaçons ces enfants n'est plus à bout de souffle mais au fond du gouffre. L'État est devenu le premier parent défaillant de France : un enfant hospitalisé en psychiatrie sur deux a un lien avec l'ASE ; 77 % des juges des enfants ont déjà renoncé à protéger un enfant faute de place disponible pour l'accueillir ; pour s'occuper dignement de ces enfants, 30 000 professionnels supplémentaires seraient nécessaires.

Votre proposition de loi permet de reconnaître l'enfant comme sujet de droit. Cependant, il faut aussi s'interroger sur la famille, plus précisément sur notre conception du parent. Doit-il exercer un pouvoir de domination sur l'enfant ? La place du père en particulier doit être réexaminée, car c'est notre société patriarcale, faut-il le rappeler, qui continue de promouvoir un tel modèle. Il faut sortir de ce schéma, même si l'affaire Lyhanna montre que d'autres questions se posent s'agissant de la parole des enfants de façon plus générale. En tout état de cause, nous devons, enfin, écouter et accompagner les enfants placés.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Tout d'abord, comme l'a dit Mme Faucillon, ce texte représente un combat de longue haleine. Il n'aurait pas abouti sans la mobilisation, de longue date, des anciens enfants placés, qui ont joué un rôle moteur. C'est grâce à eux que le système bouge et que nous créons un nouveau droit. À présent que je défends cette proposition de loi, je me fais l'avocate, non pas des avocats d'enfants, mais bien des anciens enfants placés qui réclament ce droit pour ceux qui leur ont succédé.

Par ailleurs, je veux préciser qu'il ne s'agit en aucun cas d'une expérimentation. Certains sénateurs tenaient simplement à s'assurer de l'applicabilité de la mesure. Je veux défendre ici la Chambre haute : je n'ai eu affaire

qu'à des sénateurs soucieux de la protection de l'enfance. Ils n'ont fait preuve d'aucun conservatisme, y compris s'agissant de la question du discernement, qui a longtemps constitué un obstacle à la création de ce droit. Cet argument a totalement disparu des débats au Sénat, et presque complètement à l'Assemblée. Lorsque s'est posée la question de savoir s'il était pertinent de prévoir la présence d'un avocat pour représenter les intérêts d'un enfant de moins de 7 ans, nous avons très vite expliqué que cet argument ne tenait pas et tout le monde était d'accord.

Nous avons justement discuté de ce point dans le cadre de la mission flash dont je suis corapporteuse avec ma collègue Sylvie Bonnet – je vous invite d'ailleurs à prendre part à nos travaux. Il apparaît qu'au civil, la notion de discernement est une aberration car aucune limite d'âge n'est prévue par la loi – la possibilité de désigner un avocat pour les enfants à partir de 13 ans, évoquée par M. Gosselin, vaut uniquement pour le pénal. Les juges apprécient donc le discernement sur la base d'un dossier, sans avoir vu l'enfant, et c'est en fonction de ce critère que celui-ci a ou non le droit d'être entendu. Or être entendu n'est pas un droit mais un besoin inaliénable pour tout être humain, dans toute société, sans considération du discernement – un critère qui, en revanche, permet d'accéder à des droits procéduraux, comme faire appel ou consulter son dossier.

Je tiens à rendre hommage à M. Dany Wattebled, sénateur du Nord, rapporteur du texte ; il a fait preuve d'un engagement sans faille, s'est rangé d'emblée du côté des enfants placés et a tenu pour bon pour s'assurer que la mesure deviendrait effective le plus tôt possible.

J'en viens à la question du report. Je ne veux pas signer une loi d'appel – comme on dit souvent ici –, c'est-à-dire créer un droit qui ne sera pas applicable. Car nous savons tous que de nombreux droits, introduits par des lois que nous avons votées, ne sont pas effectifs. Je citerai un seul exemple : le droit pour les enfants placés de ne pas être séparés de leur fratrie. Ce droit n'étant pas respecté, la loi que nous avons votée et qui l'instaurait est violée. La raison est simple : les départements ne créent pas assez de places parce qu'ils manquent de moyens – on en revient à toujours à cette même question. La politique de protection de l'enfance – qu'il s'agisse ou non d'enfants placés – est une politique de pénurie.

Je vous rejoins, chère collègue Cathala : il faudra faire preuve de cohérence. Si nous avons créé un droit en acceptant que l'entrée en vigueur de la mesure soit différée – de six mois seulement ; il sera effectif le 6 janvier prochain –, c'est bien parce que nous comptons sur des moyens supplémentaires pour en financer l'application. Il faudra abonder le budget de l'aide juridictionnelle d'au moins 300 millions. Si le texte était entré en vigueur en 2026, le financement aurait dû être obtenu à budget constant, ce qui signifie qu'il aurait fallu puiser dans des ressources destinées à d'autres missions de la justice, alors même que celle-ci est déjà confrontée à un manque de moyens – ce n'est pas à la commission des lois que je vais l'apprendre.

Par ailleurs, si le droit était devenu effectif dès cette année, il aurait été impossible de disposer d'avocats sur l'ensemble du territoire – j'ai expliqué tout à l'heure que le barreau d'Auxerre comptait seulement douze avocats pour mineurs. Dès lors, des juges auraient pu considérer qu'en l'absence d'avocat pour représenter l'enfant, l'audience ne pouvait pas se tenir. On aurait donc fait courir un risque aux enfants placés. Nous devons être responsables de nos actes car nous, législateur, avons entre nos mains des vies humaines. Nous devons donc créer un droit pleinement effectif et prévoir les moyens nécessaires pour son entrée en vigueur.

D'autre part, je veux répondre à M. Gosselin, qui évoquait les conséquences pratiques d'une telle mesure, que le délai que nous avons accepté dans le cadre d'un accord avec le ministre de la justice permettra aux barreaux de se mettre en ordre de marche et de proposer une formation spécifique aux avocats qui représenteront des mineurs. En effet, comme nous l'ont dit les avocats belges, il s'agira pour eux d'un nouveau métier – passionnant et qui suppose un engagement. On ne recueille pas n'importe comment la parole d'un enfant violenté par ses parents puis, hélas, dans les lieux de placement – car nos travaux ont révélé que les violences y étaient systémiques. Comme l'a dit M. Gosselin, les avocats chargés de cette mission s'investissent avec détermination et conviction et créent avec les enfants placés ce lien de confiance qui manque tant à ces derniers.

Les avocats belges nous ont expliqué que, dans leur pays, où ce droit existe depuis 1994, le ministre de la Justice avait dû, au départ, réquisitionner des élèves avocats stagiaires. Cet exemple montre qu'une telle mesure ne peut pas être appliquée du jour au lendemain. Il faut bien se rendre compte que le texte que nous allons voter n'est pas une réformette : il va créer un grand droit. L'objectif est que ces enfants ne se retrouvent plus seuls dans le bureau du juge, dans les couloirs des tribunaux.

Madame Josserand, je veux enfin que vous sachiez que si jamais vous trouviez une majorité pour adopter votre amendement, le texte ne serait plus conforme : l'entrée en vigueur de ce droit essentiel serait différée. Or toutes les conditions sont réunies pour qu'il devienne effectif le 6 janvier prochain. D'ici là, nous travaillerons avec les avocats, le garde des sceaux, les anciens enfants placés ainsi que toutes les personnes qui souhaitent que la parole de l'enfant soit écoutée dans notre société, pour que cette loi confère non un droit de papier mais un droit effectif. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

Article 2 bis : Date d'entrée en vigueur du dispositif

Amendement CL1 de Mme Sylvie Josserand

M. Jonathan Gery (RN). Cet amendement vise à supprimer le report de l'entrée en vigueur introduit en première lecture au Sénat : aucune difficulté matérielle ne justifie ce délai.

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Il faut trouver 187 millions d'euros dans le budget de la justice pour finir l'année ; dites-moi où vous les prenez, monsieur le député. Dans quelle ligne budgétaire trouvez-vous ces 187 millions d'euros nécessaires pour que l'aide juridictionnelle soit abondée et que les enfants puissent bénéficier d'un avocat ?

Nous avons accepté ce report à condition que le gouvernement inscrive cette proposition de loi en séance le 30 juin prochain, lors d'une semaine dont il fixe l'ordre du jour. Ce compromis n'est pas seulement raisonnable, il est de bon sens – une expression que vous aimez beaucoup à l'extrême droite – parce qu'il permet aux députés de voter de manière responsable un abondement du budget de l'aide juridictionnelle lors du prochain débat budgétaire.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Madame la rapporteure, toutes nos félicitations pour votre détermination à défendre cette cause. D'autres s'y sont attelés, vous vous êtes engagée et nous sommes à quelques jours de voter définitivement cette réforme sur la protection des enfants en matière d'assistance éducative.

Quand leur sort est en jeu devant le juge, la voix des enfants doit être écoutée, entendue et respectée, qu'ils soient français ou étrangers, et même venus par le regroupement familial – je le dis en référence au débat précédent. Il s'agit de protéger tous les enfants, quelle que soit la situation administrative de leurs parents, car les décisions des juges des enfants sont déterminantes pour leur avenir. Vous le savez mieux que nous, madame la rapporteure, puisque vous avez auditionné les associations d'enfants placés.

Il est proposé de reporter l'application de cette mesure de six mois, avant l'élection présidentielle, car les cabinets des juges des enfants sont ensevelis sous les dossiers et souffrent du manque de personnel, notamment de greffiers. Par ailleurs, si beaucoup d'avocats sont déjà formés et font un excellent travail depuis des années dans ce domaine, il faudra des professionnels opérationnels dans tous les barreaux, car assister un mineur est un métier à part entière.

L'aide juridictionnelle est importante car l'avocat des enfants ne peut jamais être celui du père, de la mère, ni même des deux. Il doit assister et représenter l'enfant de manière totalement autonome et indépendante, pour porter sa voix.

Nous allons accomplir un vrai progrès social grâce à vous, madame la rapporteure, car nous n'aurions jamais abouti sans votre détermination. Il faut que l'exécutif, avec lequel nous continuons à dialoguer, comprenne qu'une question de moyens se pose. Quoi qu'en dise le président de la République, il faut des moyens pour protéger nos enfants.

Mme Perrine Goulet (Dem). Si nos collègues du Rassemblement national souhaitent l'application immédiate de ce texte, ils doivent retirer cet amendement. S'il était adopté, le texte ne serait pas conforme avec celui voté par le Sénat, ce qui

relancerait la navette ; il faudrait trouver un créneau pour un nouvel examen, et nous ne sommes pas sûrs que le processus aboutirait avant le 6 janvier 2027.

Nous avons une date et un engagement ; adopter cet amendement repousserait l'application du texte après la date du 6 janvier prévue dans le texte.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Nous sommes nombreux à souhaiter avancer le plus rapidement possible pour la protection des enfants, en particulier pour l'octroi de ce droit nouveau. Nous espérons qu'il va révolutionner le droit français et améliorer la considération portée aux mineurs – nous savons combien cette question est fondamentale, notamment pour la justice.

Mais cet amendement est une manœuvre dilatoire de l'extrême droite, qui sait parfaitement qu'en amendant le texte pour que la loi soit adoptée immédiatement, c'est exactement l'inverse qui va se passer. C'est malin, mais ce n'est pas au niveau attendu du législateur, qui a le devoir de protéger.

Puisque nous avons, à notre regret, un délai supplémentaire de six mois devant nous, nous devons nous attacher à l'enjeu, directement corrélé, des moyens nécessaires pour appliquer cette loi. Si elle est adoptée en termes conformes, comme je le souhaite, nous devons consacrer notre énergie et notre intelligence à déterminer les moyens budgétaires nécessaires à une politique de protection de l'enfance radicalement différente. Ce n'est pas vrai uniquement de cette mesure, qui est précieuse, mais de tous les dispositifs afférents à une vraie politique de protection de l'enfance, dont une partie sera discutée dans le cadre de l'examen de la proposition de loi intégrale. On peut ne pas être d'accord avec tous les aspects de ce dernier texte ; il n'en demeure pas moins que la protection des enfants et des femmes est très souvent confrontée aux mêmes ressorts de domination et de maltraitance. Il est urgent que notre République agisse à leur encontre, en légiférant et en y consacrant des moyens significatifs.

Mme Sylvie Josserand (RN). Nous prêter des manœuvres dilatoires, c'est vraiment de la petite politique de bas étage. S'il y a une urgence, c'est urgent et il n'y a pas à attendre ! Appliquons le principe selon lequel la loi s'applique dès sa promulgation, il n'est pas utile de retarder son entrée en vigueur. Il faut être logique : urgence signifie urgence. Si vous reportez l'entrée en vigueur d'une loi qui s'impose et que vous appelez de vos vœux depuis des années, c'est qu'elle n'est pas si urgente.

Par ailleurs, s'agissant du budget, lorsque le Conseil constitutionnel a élargi l'aide juridictionnelle aux étrangers sans-papiers, la question ne s'est pas posée. Pourquoi faudrait-il attendre d'avoir les moyens dans notre cas précis ? On ne peut pas dire que les enfants devraient attendre parce qu'il n'y a pas de budget. Si l'on veut vraiment trouver, on trouve.

Quant au Sénat, sauf erreur de ma part, il va examiner le texte modifié par l'Assemblée nationale et il sera libre de l'adopter ou de le rejeter. Je ne vois pas où est le problème. On nous oppose le calendrier, mais le Sénat fera comme bon lui

semble. Nous considérons qu'il y a urgence, donc nous voterons notre amendement parce qu'il faut que cette loi s'applique immédiatement.

Mme Danièle Obono (LFI-NFP). Nous sommes favorables à ce texte : nous déposons des amendements en ce sens depuis plusieurs années et pensons qu'il aurait fallu mettre en œuvre cette politique depuis longtemps. Nous avons demandé par la voix du président de la commission des finances qu'un projet de loi de finances rectificative soit débattu pour répondre à l'état déplorable de la justice, qui a enfin été porté à l'attention du public, et des conséquences induites pour l'ouverture des procédures de protection et de réparation pour les victimes de violences, notamment les enfants. Nous devons continuer à interpeller le gouvernement pour qu'il dépose ce projet de loi de finance rectificatif, mais nous ne sommes pas encore aux responsabilités – nous espérons l'être bientôt.

Nous considérons que cet amendement vise à faire dérailler le processus législatif et à gêner l'adoption de cette proposition de loi que le RN, en vérité, ne soutient pas. Il faut repousser cet amendement dont le vote rendrait le texte non conforme avec la version adoptée par le Sénat et empêcherait sa mise en œuvre.

Nous tenons aussi à rappeler à toutes celles et tous ceux qui disent soutenir ce texte qu'ils doivent s'engager lors du débat budgétaire. Il est d'ores et déjà question de recourir à l'article 49.3, ce qui empêcherait une véritable discussion, y compris sur les questions de justice à propos desquelles il y aurait beaucoup à dire. Défendre le recours au 49.3, c'est empêcher que les parlementaires se saisissent du débat budgétaire sur la justice, et c'est contradictoire avec la volonté que ce texte entre en vigueur en janvier prochain.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Ce texte nous engage toutes et tous à poursuivre le combat mené depuis des années. Pour qu'il se concrétise, il faudra prévoir les moyens en conséquence. La société nous accompagnera, car une prise de conscience du manque de moyens de la justice a eu lieu. On nous annonce l'ajout d'un article au texte que nous examinerons mi-juillet afin de traiter plus rapidement les 70 000 plaintes en cours. Je vois mal comment une telle ambition serait réaliste au vu de la sous-dotation actuelle de la justice. Les exigences sont nombreuses, et l'urgence est grande.

Or si l'on considère qu'il y a urgence, il ne faut pas voter l'amendement de Mme Josserand. En réalité, à mimer l'urgence et la volonté d'une application immédiate, il repousserait l'adoption du texte après la date d'entrée en vigueur prévue à l'article 2 *bis*. Il ne faut donc surtout pas l'adopter. Nous constatons la volonté des membres du groupe Rassemblement national d'empêcher le texte d'aboutir – je sais que nous aurons également du mal à les retrouver dans le combat pour donner à la justice les moyens nécessaires.

Ne votons pas cet amendement ; adoptons le texte conforme à la version du Sénat et engageons-nous à lui donner les moyens de se concrétiser pleinement.

M. Jean Terlier (EPR). Nous voterons évidemment contre cet amendement. Je ne fais pas de procès d'intention à notre collègue du Rassemblement national mais je pense que l'on peut entendre l'explication donnée par la rapporteure : si cet amendement était adopté, il aurait un effet contraire aux intentions de ses auteurs. Dès lors, j'invite à retirer cet amendement pour que le texte soit adopté conforme et entre en vigueur le plus tôt possible.

Par ailleurs, il est savoureux d'entendre la gauche dire qu'elle sera très attentive à la hausse du budget de la justice. Je suis député depuis neuf ans et nous l'avons augmenté de plus de 50 % au cours de cette période. Pourtant, jamais La France insoumise n'a voté ces crédits. J'apprécie d'entendre mes collègues tenir ces propos, mais attention : ils sont filmés, enregistrés et retranscrits. Nous serons très attentifs à leurs votes lors du prochain budget.

M. Philippe Gosselin (DR). Le mieux est parfois l'ennemi du bien : voulons-nous d'une loi applicable à une date certaine, ou préférons-nous jouer la montre ? En votant cet amendement, nous jouerions la montre : l'encombrement législatif est tel que la deuxième lecture serait incertaine, de sorte que le texte pourrait finalement entrer en vigueur à une date encore ultérieure à janvier 2027.

Il faut aussi laisser le temps aux avocats ; certains sont en cours de formation. Croire que nous pourrions sortir tout le monde d'affaires d'un coup de baguette magique immédiatement après la promulgation de la loi serait une illusion. Ce ne serait pas une bonne administration de la justice ; surtout, ce serait contraire à l'intérêt supérieur des enfants, que nous essayons de mettre en avant. Je ne veux pas faire de procès d'intention, le mieux serait de retirer cet amendement pour que nous puissions voter le texte conforme et ainsi avoir une bonne nouvelle aujourd'hui.

Mme Sylvie Josserand (RN). Si le Sénat a conscience de l'urgence, ce qui ne peut être mis en doute, il s'arrangera pour examiner le texte rapidement, tout simplement !

Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure. Tous ceux qui lèveront la main pour voter votre amendement le feront pour empêcher un vote conforme et donc pour retarder l'entrée en vigueur de cette loi. Que cela soit bien clair pour tout le monde, et pour les électeurs. Nous sommes dans le cas précis où un tiens vaut mieux que deux tu l'auras.

Je vous appelle de nouveau à la responsabilité : montrez que vous avez compris l'urgence dans notre pays ! La protection de l'enfance n'est pas un sujet de gauche ni de droite, c'est un sujet national et nous devons tous être mobilisés, comme nous devrons l'être lors du prochain budget pour abonder l'aide juridictionnelle de 300 millions d'euros. Je vous invite une fois encore à retirer votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

*Elle adopte l'article 2 bis **non modifié**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

*

* *

*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, modifiée par le Sénat, 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 (n° 2853) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*