

Proposition de loi (n° 2583), 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

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Ayda Hadizadeh, rapporteure

Mercredi 17 juin 2026

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

(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.

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 ⁽¹⁾. 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 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

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

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.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2 bis

Date d'entrée en vigueur du dispositif

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.