Proposition de loi (n° 1831) 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

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

Mercredi 3 décembre 2025

INTRODUCTION 2

I. UN DROIT SPÉCIFIQUE POUR LES MINEURS DANS LES PROCÉDURES D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE 2

A. UNE PART TOUJOURS IMPORTANTE DE MESURES JUDICIAIRES DANS L'ENSEMBLE DES MESURES DE PROTECTION DE L'ENFANCE 2

B. LES DISPOSITIONS DU DROIT INTERNATIONAL 4

C. UN CADRE PROCÉDURAL DANS LEQUEL LES AVOCATS INTERVIENNENT RAREMENT 7

D. DES EXPÉRIMENTATIONS MENÉES DANS CERTAINS BARREAUX POUR SYSTÉMATISER L'ASSISTANCE D'UN AVOCAT 8

II. LE DROIT À UN AVOCAT POUR LES MINEURS EN MATIÈRE PÉNALE 9

COMMENTAIRE DES ARTICLES 11

Article 1er : Modalités de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative 11

Article 2 : Systématisation de l'assistance du mineur par un avocat dans les procédures d'assistance éducative 13

Article 3 : Compensation des charges pour l'État 19

INTRODUCTION

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'autres 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 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

---

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

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, auprès 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.

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.

---

(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

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 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*

(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.

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* ».

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 (2). 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.

---

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

(2) 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.

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 [(1)]. 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).

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

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

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.

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

---

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

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 1er 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).

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.* »

---

(1) Arrêté du 1er 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, 1er avril 2025.

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 XXIème 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

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

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

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

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, 1ère 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 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 (2).

---

(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.

(2) 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 ».

Ainsi, en application de la règlementation 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 [(1)]. 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.

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.

---

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

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.

*

* *

Article 2

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

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, 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 [2].

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* [3].

---

(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.

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

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

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 :

– 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

---

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

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 1er 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 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 1er 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.

*

* *

Article 3

Compensation des charges pour l'État

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.