

Droits des mineurs

## Administrateurs « ad hoc » : les oubliés de la protection de l'enfance

A la croisée du judiciaire et de la protection de l'enfance, les administrateurs *ad hoc* se substituent aux parents pour protéger les intérêts des mineurs, en cas de maltraitance et d'inceste notamment. Toutefois, en l'absence d'un statut juridique clair, leur fonction – représenter et accompagner l'enfant durant la procédure judiciaire – peine à s'imposer.

« **S**i nous n'existions pas, dans certains cas, l'enfant victime ne serait pas représenté juridiquement », explique Laure Nastorg, administratrice *ad hoc* indépendante auprès de la cour d'appel de Versailles et membre du conseil d'administration de la Fédération nationale des administrateurs *ad hoc* (Fenaah) (1). Bien qu'il soit largement méconnu, l'administrateur *ad hoc* joue, en effet, un rôle fondamental. Désigné par un magistrat, il exerce les droits d'un enfant mineur et protège ses intérêts lors de toute procédure judiciaire le concernant, dans le cas où ses parents (ou ses représentants légaux) sont incapables de jouer leur rôle ou sont en conflit d'intérêts avec lui – quand ils sont les auteurs des faits, par exemple. Un champ d'intervention qui s'est élargi aux mineurs isolés dans le cadre de la demande d'asile (voir encadré, page 25). A la différence du tuteur qui se substitue à l'enfant pour tous les actes de la vie civile, l'administrateur *ad hoc* ne remplace les parents que dans la limite de sa mission. D'où la locution latine « *ad hoc* », qui signifie « pour cela » ou « en remplacement de ».

Non seulement cet intervenant représente l'enfant car il prend les décisions en son nom, mais il l'assiste aussi dans toutes les démarches relatives à la procédure. Il intervient le plus souvent dans le cadre de mandats pénaux – notamment lorsqu'un enfant est victime de maltraitance physique ou sexuelle. C'est d'ailleurs là que son rôle se déploie véritablement, la représentation juridique se double alors d'un accompagnement tout au long de son parcours judiciaire (voir encadré, page 26). Dans une moindre mesure, il exerce également des mandats civils : conflit de filiation (contestation de paternité par exemple), changement de régime matrimonial des parents, gestion de succession... « La responsabilité peut être importante – il est parfois question de milliers d'euros – mais il s'agit surtout d'un travail de dossier pour lequel nous sommes moins en contact avec l'enfant », explique Laure Nastorg.

### LE « FIL ROUGE »

« Aucune situation ne ressemble à une autre. Notre mission est, à chaque fois, une aventure avec beaucoup d'imprévus », observe Sylvie Taillé, ancienne

éducatrice spécialisée, responsable de l'administration *ad hoc* au sein du service d'intervention spécialisée en assistance éducative (SISAE) de l'association Jeunesse culture loisirs technique, dans l'Oise. L'intervention de l'administrateur, qui peut être désigné à tout moment de la procédure, peut durer de quelques semaines à plusieurs années.

Face au monde judiciaire et alors que le contexte familial est souvent dramatique, l'administrateur *ad hoc* fait figure de repère pour l'enfant, qui se trouve souvent en conflit de loyauté avec ses parents : « Nous sommes le fil rouge face à l'éclatement de la famille ; par notre présence physique, nous assurons non seulement une continuité auprès de l'enfant, ce qui constitue un élément extrêmement sécurisant, mais nous sommes également là pour l'aider à décoder les différentes étapes judiciaires, pour donner du sens à ce qu'il vit », explique Sylvie Taillé. « Lorsque je rencontre l'enfant, j'échange avec lui sur son quotidien, sa famille, ses activités scolaires et extrascolaires, mais je lui parle aussi de la procédure pénale, tout en adaptant mon discours à son âge et à son niveau de compréhension », complète Victoria Tonev-Stratula, administratrice *ad hoc* au sein de l'association AVEMA (Aide aux victimes et médiation dans l'Ain). Mon rôle informatif et pédagogique est donc très important. Avec le temps, d'ailleurs, un lien privilégié se construit entre nous. Notre mission est loin d'être uniquement administrative. »

Lorsque les parents ne sont pas mis en cause dans le cadre de la procédure pénale, l'administrateur peut prendre le temps de leur présenter son rôle, en les rassurant sur le fait que sa mission est circonscrite à la procédure, qu'elle n'affecte pas leur autorité parentale pour les autres

**« Aucune situation ne ressemble à une autre. Notre mission est, à chaque fois, une aventure avec beaucoup d'imprévus »**



**« Il existe bien un diplôme d'Etat de médiateur familial, pourquoi ne pas imaginer la même chose pour les administrateurs ad hoc ? »**

questions de la vie quotidienne (école, santé...). « Je les incite à considérer qu'il est dans l'intérêt de leur enfant de le tenir informé de tout ce qui concerne la procédure: ses délais, l'incarcération éventuelle de l'auteur, les peines encourues, des éléments qui ont vocation à le rassurer et à le rendre acteur », relate Victoria Tonev-Stratula.

Autant dire que l'administrateur ad hoc doit mobiliser des compétences variées, tant sur le plan juridique que psychologique, éducatif ou bancaire (pour la gestion des dommages et intérêts, lorsqu'il y en a). « Nous devons être disponibles dans l'empathie et la compréhension pour que l'enfant n'ait plus l'impression d'être seul », explique Sylvie Taillé. « L'administrateur ad hoc est un mouton à cinq pattes », résume Sabrina Bellucci, directrice de l'Inavem (Fédération nationale d'aide aux victimes et de médiation), qui regroupe, tout comme la Fenaah, une cinquantaine d'entre eux (2).

**UN STATUT JURIDIQUE FLOU**

Malgré les aptitudes requises, aucun statut juridique n'encadre clairement la fonction. Pour être administrateur ad hoc, la réglementation précise seulement qu'il faut être choisi parmi une liste de personnes physiques et morales dressée tous les quatre ans dans le ressort de chaque cour d'appel (3). Non seulement ce relevé n'existe pas toujours, mais pour y figurer les pré-requis sont extrêmement limités et vagues: une personne physique doit notamment être âgée de 30 à 70 ans et « s'être signalée depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence » (4). Si la plupart des administrateurs ad hoc sont juristes ou travailleurs sociaux de formation, certains continuent à n'avoir aucune qualification particulière et se forment sur le terrain.

Cette imprécision juridique autorise une grande hétérogénéité des cadres

d'exercice. A côté de bénévoles engagés à titre personnel en parallèle de leur activité professionnelle ou de retraités, on trouve des travailleurs indépendants – qui œuvrent souvent, par ailleurs, comme auxiliaires de justice sous différentes casquettes (assesseurs, tuteurs...). Les deux tiers d'entre eux sont toutefois des salariés, encadrant eux-mêmes parfois des bénévoles, en exercice dans le champ de l'aide aux victimes ou de la protection de l'enfance, au sein d'une association ou d'un conseil général (5). Dans ce dernier cas, ils ont l'avantage de pouvoir s'appuyer sur un collectif de travail. « Nous avons affaire à des situations extrêmement lourdes – les trois quarts de nos mandats sont pénaux et, parmi ces derniers, les trois quart sont des affaires d'inceste –, aussi est-il très difficile d'y faire face seul sans se mettre soi-même en danger », explique Isabelle Al-Kadiry, l'unique salariée de Chrysallis (une des rares associations dédiées à l'administration ad hoc) qui coordonne une demi-dizaine de bénévoles. Fonctionner en équipe est très important. Cela nous permet de croiser sans cesse nos regards, notamment lors de la supervision juridique mensuelle ». De son côté, Madeleine Laibe, administratrice ad hoc au conseil général du Territoire de Belfort, pointe « l'avantage de pouvoir travailler en collaboration intelligente avec les collègues qui interviennent dans le champ de l'enfance et de la famille, ce qui favorise une

analyse globale de la situation de l'enfant ». Autres facilités que ne connaissent ni les bénévoles isolés, ni les travailleurs indépendants, le bénéfice d'une assurance responsabilité civile professionnelle (6), la possibilité d'utiliser des locaux pour recevoir les enfants et de suivre des formations.

**PROFESSIONNALISER OU PAS ?**

Un consensus existe d'ailleurs sur la nécessité d'une formation obligatoire. Car, si quelques associations proposent des sessions de quelques jours (Inavem, Chrysallis), celles-ci restent facultatives et ne débouchent sur aucune certification. En revanche, la question de la professionnalisation n'est pas tranchée: alors que certains, comme l'Inavem, voient d'un mauvais œil la disparition du bénévolat, d'autres, au regard des responsabilités, des compétences et de la disponibilité exigées, souhaiteraient aller vers un triptyque formation-diplôme-salaire. « Il existe bien un diplôme d'Etat de médiateur familial, pourquoi ne pas imaginer la même chose pour les administrateurs ad hoc ? », se demande Laure Nastorg, elle-même titulaire d'un DEA de droit et d'un diplôme universitaire de victimologie.

Une formation reconnue officiellement aurait l'avantage de rendre incontournable l'énoncé détaillé des missions – ce qu'aucun texte officiel ne fait pour le moment. L'Inavem s'est, certes, dotée

**De l'enfant maltraité au mineur isolé étranger**

Depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, l'administrateur ad hoc peut également être désigné pour représenter un mineur étranger isolé dans le cadre de la procédure administrative et juridique relative à sa demande d'asile. Ce mandat très particulier requiert des compétences pointues en matière de droit des étrangers et de géopolitique. Cet élargissement s'inscrit dans une ouverture continue de la fonction. Créée en 1910, celle-ci est sortie de l'ombre avec la loi du 10 juillet 1989

relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des enfants, qui a chargé l'administrateur ad hoc de la représentation des mineurs victimes de tels actes de la part de titulaires de l'autorité parentale. Jusque-là centrée sur les questions patrimoniales, avec des personnes ayant surtout une formation notariale, la fonction s'est largement professionnalisée en attirant des profils nouveaux: travailleurs sociaux, juristes spécialisés en droit pénal, psychologues...

Ce mouvement s'est poursuivi avec la loi du 8 janvier 1993 qui a rendu possible le recours à l'administrateur ad hoc dans toutes les procédures concernant les mineurs, même si l'auteur de maltraitance n'est pas un parent. Il s'est encore renforcé avec la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles, qui a notamment permis la désignation de l'administrateur à tout moment de la procédure, y compris lors de l'enquête préliminaire. •



d'une charte qui défend la double fonction procédurale et d'accompagnement de l'administrateur *ad hoc*, mais, sur le terrain, les pratiques demeurent très diverses. Certains administrateurs se contentent ainsi de choisir un avocat et escamotent le volet « accompagnement ».

En outre, la formation permettrait de poser un cadre déontologique, qui prendrait en compte la question sensible du secret professionnel. Si l'enfant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative ou d'un placement, les administrateurs interviennent en effet en relation étroite avec les travailleurs sociaux. Or ils ne sont pas, à la différence de ces derniers, assujettis au secret professionnel. Dans le cas d'une procédure pénale, ils peuvent, en revanche, être soumis au secret de l'instruction en tant que partie civile au procès. « *Cela pose question : qu'est-ce que le travailleur social a besoin de savoir ? Qu'a-t-on le droit de lui dire, sachant qu'il intervient sur les liens parents/enfant alors que nous avons affaire, dans la plupart des cas, à des situations de violence ou d'inceste au sein même de la famille ?* », s'interroge Isabelle Al-Kadiry.

La situation est particulièrement complexe pour les services d'administration *ad hoc* gérés par les départements. Dans les cas où la désignation concerne un

### « Si l'enfant est victime de faits graves, il est parfois victime de la justice, de ses lourdeurs, de ses incohérences... »

enfant également suivi par le conseil général dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, ce dernier se trouve en situation de conflit d'intérêts. Or, si la plupart des départements ont fait des efforts pour dissocier clairement l'administration *ad hoc* de l'aide sociale à l'enfance, chacun continue à fixer ses propres règles. Dans le Territoire de Belfort par exemple, la décision a été prise de conserver le dossier d'administration *ad hoc* lorsque l'enfant est victime mais de demander un dessaisissement lorsque l'auteur présumé des faits est un mineur confié à l'aide sociale à l'enfance.

#### « CHAUFFEUR DE TAXI » ?

Reste qu'un statut juridique plus précis de l'administrateur *ad hoc*, s'il permettrait d'harmoniser les pratiques et d'éviter les dérapages, aurait un impact limité sans une circulaire à destination des magistrats pour rappeler son rôle et ses missions. De fait, alors que certains juges ont pris la mesure de sa fonction, d'autres persistent à le considérer comme un simple « chauffeur de taxi », uniquement chargé d'assurer

la présence de l'enfant à l'audience – quand ils ne refusent pas d'y recourir. D'un magistrat à l'autre, le même type d'affaire peut donc faire ou non l'objet d'une désignation. Les habitudes divergent également pour l'audition de l'enfant et la confrontation avec le coupable présumé, pourtant deux moments forts de l'instruction où le mineur est particulièrement vulnérable : les uns acceptent la présence de l'administrateur, d'autres la refusent. Malgré des avancées ici et là, l'administrateur est encore trop souvent désigné « *uniquement pour que la procédure soit "dans les clous"* », mais sans le souci de savoir si la mission est possible – en « oubliant » de nous donner l'adresse du mineur par exemple : comment le rencontrer dans ces conditions ? Ou bien l'administrateur est désigné la veille de l'audience, ce qui n'est matériellement pas possible et nous oblige à demander son report... », déplore Alain Grevot, président de la Fenaah.

La mauvaise santé de l'institution judiciaire ne fait rien pour arranger les choses. « *Le délai pour que l'avocat se fasse communiquer les pièces du dossier est parfois interminable, si bien que nous pouvons à peine en avoir connaissance avant le premier rendez-vous à son cabinet ou avant l'audience correctionnelle* », déplore Sylvie Taillé. Elle évoque d'autres situations intenable : « *Convoqués à 13 heures, il arrive que nous attendions plusieurs heures avant qu'on nous informe, en fin d'après-midi, que l'audience sera finalement reportée. Comment l'expliquer à la victime en souffrance qu'on a, par ailleurs, dû convaincre de venir et qui, pendant plusieurs heures, a dû croiser son agresseur dans la salle des pas perdus ? Si l'enfant est victime de faits graves, il est parfois victime de la justice, de ses lourdeurs, de ses incohérences... »*

L'affaire « d'Outreau », qui s'est conclue en juillet 2004 par l'acquittement de sept personnes mises en accusation pour viols sur mineurs, avait pourtant enclenché une prise de conscience. Alors que le conseil général du Pas-de-Calais, désigné comme administrateur

## Au pénal, une pièce en six actes

L'intervention de l'administrateur *ad hoc* au pénal peut être déclinée en six étapes ou six « actes »

**Acte 1 :** Appropriation du dossier. La désignation effectuée par le magistrat ne contient que les informations essentielles : nom, date de naissance et adresse de l'enfant, qualification des faits et auteur présumé de l'infraction. A charge pour l'administrateur *ad hoc* de se renseigner pour mieux connaître la situation. Si la désignation vient du parquet, il peut accéder directement au dossier. En revanche, si elle vient du juge d'instruction, il peut consulter une copie chez l'avocat qu'il a choisi (1).

Il peut également prendre contact avec les différents partenaires concernés (services de la protection de l'enfance, police et gendarmerie, unité médico-judiciaire...).

**Acte 2 :** Constitution comme partie civile.

**Acte 3 :** Rencontre avec l'enfant qui permet à l'administrateur d'expliquer son rôle et les étapes de la procédure.

**Acte 4 :** Accompagnement de l'enfant lors de son audition, lors de la confrontation avec le coupable présumé, éventuellement lors de l'expertise psychiatrique...

**Acte 5 :** Préparation du procès et procès. L'administrateur présente les différents acteurs et le déroulé du procès. Il peut également organiser une visite du tribunal ou de la cour d'assises pour repérer les lieux. Il est présent lors du procès aux côtés de l'enfant.

**Acte 6 :** Le cas échéant, récupération, placement et gestion des dommages et intérêts jusqu'à la majorité de l'enfant (2). •

(1) Lequel travaille sur la base de l'aide juridictionnelle.

(2) La gestion des dommages et intérêts ne fait pas strictement partie du mandat de l'administrateur *ad hoc*. Certains acceptent toutefois cette mission, qui doit avoir l'accord du juge des tutelles des mineurs.



*ad hoc*, s'était contenté d'assumer son rôle a minima en nommant un avocat, le rapport Viout, qui tirait dès 2005 les enseignements de cette erreur judiciaire, préconisait d'« intensifier le recours à l'administrateur ad hoc » et d'apporter des « améliorations sans délai pour lui donner véritablement [sa] place ».

Or, malgré les espoirs d'aboutir à un meilleur encadrement de la fonction, le groupe de travail organisé en 2006 et 2007, sous l'égide de la chancellerie avec la Fenaah et l'Inavem n'a accouché que d'une réforme du montant de l'indemnité sur frais de justice (voir ci-contre)!

En janvier 2011, les promesses du ministère de la Justice d'une reprise des travaux sur le statut des administrateurs *ad hoc* sont restées lettre morte. Entre temps, la loi du 8 février 2010 avait systématisé leur désignation dans les procédures concernant l'inceste et avait fait naître des espérances sur la consolidation de leur statut. Las, elle a finalement été retoquée en septembre 2011 par le Conseil constitutionnel (7), entraînant un flou juridique qui brouille un peu plus l'application des textes.

Echaudée, la Fenaah a donc décidé de saisir, fin 2011, le défenseur des droits. Dans ce cadre, elle a constitué une liste des chantiers à mener, parmi lesquels la définition précise des missions de l'administrateur *ad hoc*, l'élaboration de règles déontologiques (avec prestation de serment et création d'une carte professionnelle, comme c'est le cas pour les assesseurs) ainsi que la mise en place d'exigences minimales en matière de formation initiale et continue. Mais, le courrier envoyé mi-septembre par la fédération à la garde des Sceaux pour faire valoir ces revendications est resté sans réponse. ■ Caroline Sédrati-Dinet

(1) Créée en 2005, la Fenaah est membre de la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE).

(2) Il n'existe pas de chiffre officiel concernant le nombre d'administrateurs *ad hoc*, mais on estime leur nombre entre 100 et 150.

(3) L'administrateur *ad hoc* peut également être un proche de l'enfant. Cela reste toutefois extrêmement rare au pénal et peu fréquent au civil.

(4) Décret du 16 septembre 1999.

(5) Dans le cas d'une association ou d'un conseil général, l'administrateur *ad hoc* est alors une personne morale qui doit, à l'instar des personnes physiques, être agréée par la cour d'appel.

(6) Ceux qui le souhaitent peuvent toutefois en bénéficier à travers la Fenaah.

(7) Pour un motif qui n'a rien à voir - Voir ASH n° 2748 du 24-02-12, p. 14.

## Une fonction financièrement fragile

Pour sortir de la précarité où ils se trouvent, les administrateurs *ad hoc* se tournent de plus en plus vers les conseils généraux.

Présentée comme une revalorisation, la réforme des indemnités sur frais de justice, décidée en 2008 (1), ne satisfait guère les intéressés : l'indemnisation forfaitaire (381,12 € au maximum, incluant les frais de déplacement) a été remplacée par un système de financement par séquences (de 50 € à 450 €, et la possibilité d'être remboursé en sus des frais de déplacement). Or si cette réforme améliore le financement des missions pour les affaires criminelles graves, elle réduit globalement celui des affaires les plus courantes.

### « EN DEÇÀ DU JUSTE PRIX »

« Vu le volume de travail que requiert ce type de mission, on est de toute façon bien en deçà du juste prix », se désole Sabrina Bellucci, directrice de l'Inavem (Fédération nationale d'aide aux victimes et de médiation). « Il est impossible de salarier quelqu'un uniquement avec les indemnités sur frais de justice », estime Alain Grevot, président de la Fenaah (Fédération nationale des administrateurs *ad hoc*). Plus grave, les indemnités sont parfois réglées avec un retard de plusieurs mois, voire de plusieurs années. A Paris, certains administrateurs ont dû aller jusqu'à la Cour de cassation pour les récupérer ! Cerise sur le gâteau, depuis novembre 2011, un décret impose le versement de droits de plaidoirie de 13 € par dossier pour les administrateurs *ad hoc* alors même que les mineurs-auteurs en sont exemptés ! « Sans doute une négligence de la part de la chancellerie, mais la pilule passe mal ! », commente Alain Grevot.

La plupart des associations équilibrent donc leurs comptes en effectuant d'autres missions juridiques ou éducatives. C'est le cas du service d'intervention spécialisée en assistance éducative (SISAE) de l'association Jeunesse culture loisirs et technique (JCLT) dans l'Oise, qui intervient aussi dans le cadre de mesures d'investigation et d'orientation éducative ou d'action éducative en milieu ouvert. Ou de l'association AVEMA (Aide aux victimes

et médiation dans l'Ain) qui propose différents dispositifs d'aide aux victimes et d'alternative aux poursuites. A l'ASEAJ (Association de sauvegarde de l'enfant à l'adulte du Jura), l'administratrice réalise aussi des enquêtes sociales pour le juge des affaires familiales. Ce qui n'empêche pas son service d'être dans une situation critique : « Jusqu'ici, nous avons décidé de le maintenir contre vents et marées, mais il a dépassé 100 000 € de déficits cumulés, ce qui n'est plus acceptable », explique Alain Wolfhügel, son directeur. L'association a fini par obtenir, début décembre, un financement du conseil général. « Si nous étions contraint de cesser notre activité, c'est vers lui, en tant que chef de file de la protection de l'enfance, que se tourneraient les magistrats », justifie Alain Wolfhügel.

**« Il est impossible de salarier quelqu'un uniquement avec les indemnités »**

### FOCUS SUR LES DÉPARTEMENTS

D'autres associations perçoivent déjà des subventions départementales. C'est le cas de JCLT, qui reçoit 75 000 € du conseil général, ou de Chrysalis, qui, même avec cette aide, ne subsiste qu'en équilibre (très) précaire. A contrario, les conseils généraux qui se sont dotés de leurs propres services garantissent une stabilité : « Grâce aux moyens mis à notre disposition, nous jouissons d'un confort de travail qui nous permet de consacrer le temps qu'il faut aux enfants », reconnaît Madeleine Laibe, administratrice *ad hoc* au conseil général du Territoire de Belfort. Afin de faire le point sur les positions disparates des départements concernant l'administration *ad hoc*, la Fenaah mène une étude avec l'Andass (Association nationale des directeurs départementaux d'action sociale). Premiers résultats attendus début 2013. ■ C. S.-D.

(1) Arrêté du 2 septembre 2008 - Voir ASH n° 2573 du 19-09-08, p. 15.