



*La Défenseure des enfants
Vice-présidente du collège chargé
de la défense et de la promotion des droits de l'enfant*

Assemblée Générale de la Fédération Nationale des Administrateurs Ad Hoc – FENAAH
vendredi 5 octobre 2012

Je vous remercie de m'accueillir à l'assemblée générale de votre Fédération, ce qui me permet de vous dire toute l'importance que le défenseur des droits et moi-même attachons à votre fonction, qui s'inscrit pleinement dans la défense du droit de l'enfant à une assistance efficace et du droit à réparation.

Cette rencontre me donne aussi l'occasion d'échanger avec vous sur :

- les difficultés que vous rencontrez
- sur le caractère instable de la législation qui régit la fonction d'AAH,
- sur le rôle qu'entend jouer notre institution pour sécuriser le statut des professionnels que vous êtes, quand bien même certains d'entre vous sont bénévoles.

➤ L'importance de la représentation des mineurs est reconnue au niveau international dans **le cadre des lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels** (Résolution 2005/20 du Conseil économique et social des Nations unies du 22 juillet 2005) dont le Comité des Nations unies pour les droits de l'enfant rappelle, dans ses observations faites à la France en juin 2009, l'importance.

Ce texte affirme notamment le droit des enfants à **une assistance efficace par des professionnels spécialement formés**, ainsi que le droit à réparation pour lequel « *des procédures devraient être instituées pour permettre l'exécution des ordonnances de réparation et le paiement des réparations, sous peine d'amende* ».

La dimension internationale est au cœur de l'institution du défenseur des droits, en particulier du côté de la défense des enfants : la DDE est étroitement liée à la CIDE

1. Permettez-moi de vous présenter cette jeune institution (on ne peut tout de même plus dire nouvelle)

Cette institution a vu le jour en 2008 avec la réforme constitutionnelle et a pris forme dans la loi organique du 29 mars 2011.

Elle place la défense et la promotion des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international ratifié ou approuvé par la France, au cœur de ses préoccupations.

M. Dominique baudis a été nommé pour 6 ans Défenseur des droits, par le PDR et confirmé par les 2/3 des assemblées.

Le défenseur des droits est entouré de trois adjointes, dont moi-même, la défenseure des enfants, titre que le législateur a expressément consacré, la force d'une institution résidant aussi dans ses symboles.

Une adjointe chargée des discriminations

Une adjointe chargée de la déontologie des forces de sécurité

Un délégué à la médiation avec les SP

Vous avez ici les 4 missions confiées au défenseur des droits.

➤ L'activité du défenseur des droits s'organise autour de 3 grands modes d'intervention :

○ Les réclamations :

▪ 90 000 en 2011 concernant 4000 enfants

▪ Concernant les enfants saisis par quiconque y compris les associations

○ La promotion des droits et de l'égalité

○ Les études et les réformes

➤ Nous partageons, vous et moi la même conviction forte que l'intérêt supérieur de l'enfant est **une exigence à faire vivre et doit être une considération primordiale : nous avons individuellement et collectivement le devoir de défendre les enfants**, afin de mettre effectivement en œuvre l'ambition de la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'Organisation des Nations Unies et ratifiée par la France en 1990. Je le rappelais précédemment.

➤ La notion d'intérêt supérieur de l'enfant y est consacrée et doit s'appliquer à tous les domaines de la vie de l'enfant :

○ droit à la vie,

○ à l'identité,

○ à l'éducation,

○ à la santé,

○ droit de ne pas être séparé de ses parents,

○ de ne pas être exploité,

○ d'exprimer son opinion,

○ d'être protégé contre les violences....

➤ **En 2000**, afin de veiller au respect et à la mise en œuvre de ce texte, **la France s'était dotée d'une autorité administrative indépendante, le Défenseur des enfants**, chargé par la loi de défendre et de promouvoir ces droits. Cette institution ne disposait cependant que d'une panoplie juridique limitée et n'avait que la possibilité de proposer « **toutes mesures de nature à remédier à cette situation** ».

En 2011, la défense des enfants en rejoignant l'institution du Défenseur des droits a accompli un progrès considérable : **les droits de l'enfant sont à hauteur des droits de l'homme, tout en préservant leur spécificité.**

Aux pouvoirs de médiation antérieurement dévolus au Défenseur des enfants, le législateur a ajouté **l'ensemble des prérogatives attribuées au Défenseur des droits.**

➤ Dans le cadre de la nouvelle organisation, ce dernier traite l'ensemble des questions relatives aux enfants, sans qu'il y ait lieu de rechercher si une instruction, pour aboutir, requiert le concours d'une autre autorité. Il peut désormais mettre en œuvre de véritables **pouvoirs d'investigation** :

- le cas échéant par la voie de la **mise en demeure**

- il a la possibilité de **convoquer des personnes mises en cause pour les entendre**,
- de se **déplacer dans un lieu, public ou privé, afin de réaliser des vérifications sur place** : c'est ce que nous avons fait concernant la présence d'enfants dans les centres de rétention administrative.

Les moyens juridiques à la disposition du Défenseur des droits sont donc plus étendus.

- De même peut-il exercer un véritable **droit de suite** en prononçant **une mesure d'injonction** à l'égard de la personne mise en cause, afin que celle-ci **prenne, dans un délai déterminé, les mesures qu'il aura jugé nécessaire.**
- Il pourra même **saisir l'autorité disciplinaire** pour lui demander d'engager des poursuites contre un agent fautif.
- *Mieux encore, il pourra désormais assister les enfants victimes d'atteinte à leur droits, ou leur représentant, dans la constitution de leur dossier et les aider à identifier les procédures adaptées à leur cas, y compris lorsque celles-ci incluent une dimension internationale.* Très concrètement, dans des situations critiques, le Défenseur des droits pourra présenter **des observations, écrites ou orales, devant un juge civil, administratif ou pénal, soit de sa propre initiative, soit à la demande des parties ou même à l'invitation de la juridiction.**
- *Cependant, la vocation d'une institution comme la nôtre est, avant tout, de réparer et d'humaniser les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics et privés. C'est ce qui nous conduit chaque fois que c'est possible de recourir à la médiation plutôt qu'à la sanction. Nous préférons une culture de la responsabilité assumée et de la réparation de l'erreur à une démarche basée sur les notions de faute et de punition. La médiation, dès lors qu'elle est réussie, a en plus le mérite de permettre un règlement très rapide.*

L'intervention du Défenseur des droits sont donc de trois ordres :

- le **traitement des situations individuelles**
- **la promotion des droits et des libertés** : JADE, rapport annuel, colloques et séminaires
- la formulation de **propositions de réforme**, dans les domaines relevant de sa compétence : pour être porteuse de réformes l'institution doit être en relation avec les acteurs des sujets qui la concerne. En ce qui nous concerne il s'agit des organismes, institutions, associations du secteur de l'enfance : connaître leur position sur les différents sujets qui les préoccupent au regard de l'application de ces droits, faire le point sur les développements liés à la mise en œuvre des lois existantes, présenter l'action de l'institution et la rendre visible, faire évoluer les pratiques des acteurs...

Quelque soit les domaines et els modalités d'intervention cette connexion est indispensable, c'est pourquoi un comité d'entente, comprenant les principales associations du secteur sera mis en place dans les prochaines semaines. Il sera centré sur la protection de l'enfance compte tenu des enjeux en la matière lié aux effets de la Loi du 5 mars 2007 : le pilotage de la protection de l'enfance n'est plus orienté nationalement.

- L'institution DDD compte 250 agents
- **450 Délégués territoriaux bénévoles** intervenant dans 650 points d'accueil dans l'ensemble du territoire.

Ces délégués ont pour mission d'être à l'écoute pour recevoir et étudier, gratuitement et en toute confidentialité, les demandes du public concernant notamment **la défense des droits des enfants**¹ ;

Par ailleurs, pour rendre effectif les prescriptions de l'article 42 de la Convention internationale des droits de l'enfant stipulant que : « les États doivent faire connaître le texte de cette Convention aussi bien aux adultes qu'aux enfants », a été mis en place, en 2007 et repris par le défenseur des droits, le dispositif « Jeunes Ambassadeurs des droits auprès des enfants » (**JADE**)

- Ces jeunes, en service civique, vont à la rencontre des enfants et des mineurs de moins de 18 ans tout au long de l'année scolaire. Ils se rendent dans les établissements scolaires volontaires (6^{ème} et 5^{ème}) mais aussi dans des centres de loisirs, des structures spécialisées (foyers, instituts, centres éducatifs fermés...) ou encore des services de pédopsychiatrie.

Il n'y a eu aucune réclamation individuelle formulée auprès du DDD/DDE en 2011 ni depuis le début de l'année 2012 relative à la désignation ou à la gestion d'un administrateur ad hoc.

A l'occasion d'une recommandation à un Président de Conseil général, le Défenseur des droits a constaté l'intervention d'un administrateur ad hoc, dont la mission et le sens de l'intervention au titre de l'assistance éducative étaient imprécis et surajoutaient à la complexité des différentes interventions.

Il rappelait que l'administrateur ad hoc est un « outil de procédure » qui peut être nommé par un magistrat pour assurer l'enfant dans une procédure judiciaire, dès lors que ses intérêts sont en contradiction avec ceux des titulaires de l'autorité parentale.

Dans le cas particulier, l'enfant étant lui-même partie à la procédure d'assistance éducative le Défenseur des droits s'interrogeait sur la pertinence de l'intervention de l'administrateur ad hoc.

2- Représentation de l'enfant par un administrateur ad hoc

Pour que l'enfant puisse exercer ses droits **dans les procédures familiales** qui l'intéressent, il doit pouvoir avoir directement accès à la justice, ou il appartient à l'Etat d'instituer un mécanisme de substitution. **C'est ainsi que le législateur a prévu le recours à un administrateur ad hoc :**

- **lorsque les intérêts du mineur sont en opposition avec ceux de ses représentants légaux ou**
- **lorsqu'il est victime de maltraitance physique et/ou sexuelle.**

Apparu dans le Code civil en 1910, le terme « administrateur ad hoc » a été repris par le Code de procédure pénale en 1989. Avec l'uniformisation sémantique opérée par le

¹ Ainsi que celles relatives à la déontologie de la sécurité ; la lutte contre les discriminations ; la médiation avec les services publics.

législateur en 1993, l'administrateur ad hoc est devenu ce seul représentant exceptionnel pour défendre les intérêts du mineur :

- qu'ils soient patrimoniaux ou
- extrapatrimoniaux

et exercer ses droits.

Dès lors, on aurait pu s'attendre à ce que chacune de ses interventions soit régie par des règles identiques. Or, il n'en est rien.

La réflexion au sujet du statut des AAH n'est du reste pas totalement nouvelle, puisqu'en octobre 2006, le secrétaire général du ministère de la Justice, à la demande du cabinet du Garde des Sceaux, avait mis en place un groupe de travail² chargé d'étudier la revalorisation de la mission des administrateurs ad hoc (AAH)³.

Elle était organisée autour de 5 thèmes :

- 1^{er} thème : Les textes relatifs aux AAH ;
- 2^{ème} thème : Le recrutement, la compétence et la désignation des AAH ;
- 3^{ème} thème : Les missions et la formation des AAH (j'étais à l'Ecole de la PJJ à l'époque et c'était le département auquel j'appartenais qui participais à ces travaux)
- 4^{ème} thème : Le contrôle et le suivi des missions ;
- 5^{ème} thème : La rémunération (nature et modalités de paiement) des AAH.

Un rapport était établi en 2007, *qui n'a pas eu de suite*, sans doute du fait du changement de gouvernement.

Chaque thème d'analyse avait fait l'objet d'une présentation générale, permettant d'engager une discussion et d'envisager des propositions : de modifications de textes ; de préparation d'un guide méthodologique destiné à l'ensemble des AAH sur le modèle de celui de la DACG pour les mineurs victimes ; de mise en place d'actions de formation ; d'amélioration du contrôle des missions ; de revalorisation de la rémunération des AAH.

Il ressortait notamment de ce rapport :

- un manque de clarté du cadre juridique en matière civile et pénale ;
- un manque de clarté du cadre juridique en matière de mineurs isolés étrangers,
- une absence de précisions concernant le non cumul des fonctions,
- une insuffisance de contrôle et de suivi de la mission.

Dans ce même esprit et après une présentation de votre Président devant le collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, le 16 février 2012, il a été décidé de travailler à des recommandations que le Défenseur des droits (DDD) pourrait formuler afin de sécuriser le statut de ces défenseurs des intérêts de l'enfant.

Une réunion le 22 mars 2012⁴ a permis d'identifier les sujets qui pourraient faire l'objet de recommandations. Parallèlement, la Fédération nationale lançait une enquête par questionnaire auprès de ses adhérents pour recenser les pratiques, à laquelle pour la plupart vous avez participé

³ dont l'animation avait été confiée à monsieur Yvon Tallec, substitut général à la Cour d'Appel de Paris, Chef de la Section des mineurs et de la Famille et le secrétariat à Madame Jacqueline Farge, chargée de mission au secrétariat général.

⁴ participants : M. Alain Grevot, Mme Laure Astorg, AAH dans les Yvelines, M. Eric Legros, membre du collège du Défenseur des droits, Mme Marie Derain, Défenseure des enfants, M. Richard Senghor, Secrétaire Général du DDD, Mme Carol Bizouarn, chef du pôle Défense des enfants, Mme Valérie Fontaine, Responsable du secrétariat permanent des collègues

Ont ainsi été évoquées comme susceptibles de faire l'objet de réformes juridiques les points suivants :

- la modification du décret 2011-1634 du 25/11/11 afin de dispenser les mineurs victimes de payer les **droits de plaidoirie** (13 euros) ;
- la possibilité pour les AAH de **prêter serment**, afin de leur faciliter l'accès aux dossiers d'instruction et de contribuer à une plus grande reconnaissance de la fonction ;
- la Clarification de la fin de mission des AAH et des modalités de **gestion des dommages intérêts** attribués aux mineurs, dans l'attente de leur majorité : ce sujet très circonscrit pourrait faire l'objet d'une demande d'étude à la Cour des comptes.

Le DDD/DDE entend formuler **une proposition de réforme** sur ce dernier sujet : elle concernera **l'étendue de la mission et le contenu de la mission de protection des fonds alloués.**

Il ressort en effet de l'ensemble de ces éléments que **la mission de l'administrateur ad hoc postérieure à la réception des fonds alloués au mineur victime à titre de dommages et intérêts n'est ni définie ni encadrée.** Un texte de loi, complété par décret, encadrerait utilement la mission des administrateurs ad hoc sur ce point.

Des changements de pratiques ont également été envisagés :

- prendre appui sur le **guide** méthodologique **réalisé par le ministère de la justice en 2003** afin de valoriser la mission des AAH, insuffisamment connue et valorisée ;
- reprendre les recommandations toujours d'actualité du **rapport de 2007 ci-dessus évoqué** :
 - *organiser la **Formation initiale et continue**, en lien avec l'ENPJJ, l'ENM le réseau des écoles du service public et éventuellement avec le soutien du Défenseur des droits (qui pourrait fournir des intervenants) ;*
 - ***améliorer le fonctionnement du service public de la justice** par l'envoi systématique à l'AAH de l'arrêt de la Cour d'appel fixant la liste des AAH qui ont reçu un agrément ;*
 - *désignation de l'AAH **le plus tôt possible dans la procédure pénale** ; permettre à l'AAH **d'être présent à toutes les audiences** concernant l'enfant pour lequel il intervient (ex : pendant les audiences de confrontation) ;*

- accélérer les versements des indemnités sur fonds de justice⁵ ;
- raccourcir les audiences en correctionnel pour les mineurs ;
- préciser les **missions des AAH**, limitées parfois à la désignation d'un avocat ;
- possibilité de proposer à certains **délégués** du DDD d'exercer des missions d'AAH, en lien avec la Direction du réseau territorial pour répondre aux besoins des Cours d'Appel et s'il n'y a pas d'incompatibilité déontologique...

Ces recommandations sont à élaborer en concertation avec les acteurs concernés : services du DDD, ministère de la Justice, Association des Départements de France, quelques Conseils généraux impliqués, la FENAAH.

Conclusion

J'aimerais relever l'ampleur de la tâche de la Fédération et le travail obstiné de son Président (comme il le dit lui-même) ainsi que saluer l'engagement de chacun au service de la défense des enfants depuis que le législateur, en 1989 a fait sortir de l'ombre les administrateurs ad hoc.

Beaucoup reste cependant encore à faire, compte tenu de

- l'application inégale de la législation en vigueur ;
- de la grande hétérogénéité dans l'exercice des mandats judiciaires ;
- de l'inégalité de moyens pour exercer les mandats judiciaires,
- de l'absence de véritable statut d'administrateur ad hoc...

La plus-value apportée par l'accompagnement des enfants par un administrateur ad hoc n'est pourtant plus à démontrer, de même qu'il y a lieu de souligner l'apport de la F.E.N.A.A.H à l'accompagnement de la réforme de la protection de l'enfance, notamment du fait de sa participation dans les groupes de travail mis en place par Ministère de la Famille et dans le groupe d'appui de la CNAPE et aux travaux du groupe sur l'intérêt supérieur de l'enfant que je pilote et bientôt au comité d'entente enfance.

⁵ S'agissant de la rémunération Jusqu'en 2008, cette indemnisation était forfaitaire, exclusive de toute autre indemnité. L'indemnité maximale était de 381,12€ pour une procédure pénale (instruction et procès par exemple) pouvant s'étendre par exemple sur trois années. En 2008, à la suite des travaux du secrétariat général de la Chancellerie une refonte du système d'indemnisation a restructuré le système en instaurant un financement par séquence et a ouvert le droit à un remboursement des frais de déplacement⁵ autrefois inclus dans l'indemnité forfaitaire. Aujourd'hui le nouveau système d'indemnisation couvre un peu mieux les situations les plus lourdes (relevant de Cours d'Assises par exemple) et moins bien les situations les plus courantes (relevant des tribunaux correctionnels).

:Il semble cependant que le règlement des indemnités intervient avec un retard de plusieurs mois voire années, ce qui conduirait de nombreux administrateurs ad hoc (personnes physiques travaillant en « indépendant » ou associations) à se désengager en raison de risques financiers disproportionnés et que, sans l'implication, directe ou par le biais association locale, de très nombreux conseils généraux, cette mission ne pourrait plus être conduite dans un nombre non négligeable de départements. L'implication des Conseils généraux peut toutefois s'avérer problématique, le Conseil général pouvant alors se trouver dans la double situation de représentant légal et de gardien de l'enfant. Certains Conseils généraux ont d'ailleurs réglé ce xxx en instaurant un service ad hoc « dédié »