

**LES ADMINISTRATEURS
AD HOC,**

**CRÉER LES CONDITIONS
D'UN VÉRITABLE STATUT**

NOTE ISSUE DU GROUPE DE TRAVAIL AAH

CNAPE
LA PROTECTION DE L'ENFANT



Le groupe de travail sur les administrateurs *ad hoc* s'est réuni de mars à mai 2024. Il a réuni des professionnels engagés au sein de la Fédération nationale des administrateurs *ad hoc* (FENAAH) et de la CNAPE, dont la FENAAH est mouvement adhérent.

Nous adressons un remerciement particulier à Elisa Boscournut pour sa contribution précieuse à l'élaboration du présent document.

SOMMAIRE

Une fonction ancienne aux prérogatives élargies	4
L'état du droit	5
L'articulation complexe avec les autres acteurs de la protection de l'enfance	6
Les spécificités liées aux mineurs non accompagnés	7
Des disparités territoriales flagrantes	8
Le refus catégorique d'une bénévolisation	11
Les recommandations	12

« Selon moi, l'administrateur *ad hoc* exerce une fonction pluridisciplinaire, sociale et juridique. Cette fonction nécessite de l'écoute, du temps et de l'adaptabilité, tout en y apposant des limites. Les mineurs bénéficiaires sont fragilisés, avec une perception négative de l'adulte. C'est pour cette raison que la mission peut être délicate à mener. Les déplacements sont nombreux. Le travail en équipe et le lien de confiance avec les jeunes y sont primordiaux dans certaines situations. Le maintien de l'information au Tribunal sur les différentes étapes du mandat confié est tout aussi important. Toutefois, le constat reste le manque de connaissance et de reconnaissance des fonctions d'administrateur *ad hoc*, outre le manque de moyens considérable. Ces manques conduisent à la réduction du nombre de professionnels, et corrélativement portent atteinte à la qualité de ces suivis. »

Administratrice *ad hoc* au sein d'une association

Le Plan 2023-2027 de lutte contre les violences faites aux enfants, lancé par la Première ministre Elisabeth Borne et publié le 20 novembre 2023, a annoncé, en s'appuyant sur la recommandation 35 du Plan rouge vif, la revalorisation du statut et des modalités d'exercice de l'administrateur *ad hoc* (AAH). Cette déclaration s'inscrit dans la continuité du discours du Garde des sceaux du 5 janvier 2023 présentant le plan d'action issu des États généraux de la Justice, qui évoquait simplement l'intervention d'un AAH « dans tous les dossiers qui le nécessitent ». Ce discours, ces plans successifs ainsi que les 5 questions écrites comme orales posées au ministère de la Justice en 2023 par des parlementaires de plusieurs couleurs politiques illustrent un intérêt accru pour la fonction d'AAH. Cette question n'est pourtant pas nouvelle, et si une volonté de meilleure représentation des mineurs a semblé davantage marquée, le soufflet est rapidement retombé.

En droit, le principe est celui de la représentation du mineur par ses administrateurs légaux – en règle générale, ses parents. En effet, l'enfant mineur n'étant pas considéré comme capable juridiquement, il ne peut exercer lui-même certains de ses droits, et doit donc être représenté pour agir en justice. Cette représentation incombe alors aux titulaires de l'exercice de l'autorité parentale. Cependant, par exception, la loi peut prévoir la désignation d'un AAH, et ce dans de nombreux domaines (civil, pénal, administratif).

Aujourd'hui, l'administrateur *ad hoc* exerce dans deux configurations différentes. Il agit soit en tant que salarié ou bénévole d'une personne morale, souvent une association, soit comme personne physique exerçant à titre individuel. Dans l'une comme dans l'autre situation, il intervient dès lors qu'il a été désigné par le magistrat compétent à partir de la liste de la Cour d'appel territorialement compétente.

Selon la Fédération Nationale des AAH (FENAAH), l'administrateur *ad hoc* est « une personne physique ou morale désignée par un magistrat, qui se substitue aux parents pour exercer les droits de leur enfant mineur, en son nom et dans son intérêt.

Le cadre juridique de l'administrateur *ad hoc* est celui de la protection des intérêts du mineur non émancipé, qu'ils soient patrimoniaux ou extrapatrimoniaux.

Il a donc vocation à intervenir dans les procédures civiles, pénales et administratives. »

L'administrateur *ad hoc* est avant tout le représentant des intérêts de l'enfant. Sa désignation est nécessaire dans de nombreuses procédures civiles telles que l'établissement de la filiation ou en matière de succession, lorsque les intérêts de l'enfant sont en contradiction avec ceux de ses administrateurs légaux (article 383 du code civil). Elle l'est également dans des procédures pénales, par exemple pour des cas d'infractions sexuelles et de violences intrafamiliales subies par l'enfant (art. 706-50 du code de procédure pénale), mais aussi en matière administrative pour les mineurs étrangers non accompagnés demandeurs d'asile (art. L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

La plus grande préoccupation sociétale apportée aux droits des enfants, et à leur protection face aux situations dont ils sont les victimes, a considérablement renforcé le champ des missions et l'étendue des besoins en administrateurs *ad hoc*, sur l'ensemble du territoire. C'est, par exemple, le cas pour la désignation d'AAH par les magistrats en matière de demande d'asile pour les mineurs non accompagnés (MNA), par définition sans soutien familial. Pour assumer ces besoins en hausse, ces missions supplémentaires, qu'il conviendra de caractériser par la suite, il devient essentiel de définir une ambition pour la fonction d'administrateur *ad hoc*.

Deux horizons s'offrent aujourd'hui : celui, actuel et insatisfaisant, consistant à espérer que le cumul des bonnes volontés – des professionnels et bénévoles exerçant la fonction, des rares départements acceptant de co-financer les services, par exemple – permettra à lui seul d'absorber les besoins et de défendre efficacement et sereinement les intérêts des enfants.

Le présent document a pour objet d'ouvrir un deuxième horizon, consistant à définir légalement, structurer opérationnellement, valoriser financièrement, en bref de créer un véritable statut de l'administrateur *ad hoc*.

L'ADMINISTRATEUR AD HOC AUJOURD'HUI

UNE FONCTION ANCIENNE AUX PRÉROGATIVES ÉLARGIES

L'augmentation progressive des domaines d'intervention

Dès 1910, le législateur a décelé le besoin d'introduire une figure de représentation du mineur pour tempérer la toute-puissance paternelle sur les biens propres de l'enfant. L'intervention de l'AAH a pris, par la suite, avec la loi relative à la prévention de maltraitance envers les enfants, une coloration pénale. En 1993, c'est ensuite dans les procédures civiles extra-patrimoniales que l'AAH faisait son apparition.

Avec le décret n° 99-771 du 7 septembre 1999 en application de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, les modalités de désignation de l'AAH ont été consacrées en droit, au sein du code de procédure pénale.

Comme pour d'autres fonctions amenées à participer à une procédure judiciaire (experts, mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM), conciliateurs de justice) les AAH sont désignés par le magistrat compétent à partir d'une liste. Celle-ci est rattachée à la Cour d'appel et recense tous les professionnels du ressort qui remplissent les conditions d'inscription précitées. Elle est visée par les textes du code civil et du Code de procédure pénale et

a été instituée par le décret du 16 septembre 1999 précité.

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a, quant à elle, étendu le champ d'intervention de l'AAH en lui permettant de représenter les intérêts du mineur étranger arrivant seul sur le territoire français (art. L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA).

Dans la même logique d'extension, le décret n°2021-1516 du 23 novembre 2021 tendant à renforcer l'effectivité des droits des personnes victimes d'infractions commises au sein du couple, a inséré un article D. 1-11-1 dans le code de procédure pénale, prévoyant la qualité de co-victime de l'enfant témoin des violences conjugales de ses parents.

Enfin, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite loi « Taquet », a permis à l'AAH d'intervenir pour représenter un enfant qui n'est pas doué de discernement dans la procédure d'assistance éducative.

Les textes législatifs et réglementaires n'ont donc fait qu'accroître le champ d'intervention des AAH au fil des années. Ils sont désormais désignés pour représenter des mineurs dans de nombreuses situations : mineur étranger demandeur d'asile, enfant témoin de violences conjugales, enfant non doté de discernement pendant la procédure d'assistance éducative, en matière successorale et d'établissement de la filiation...

Au-delà de cet élargissement théorique du champ d'intervention des AAH, on note une hausse des besoins sur le terrain, surtout dans deux domaines. D'abord en matière de MNA demandeurs d'asile, qui sont de plus en plus nombreux depuis la fin des restrictions liées au Covid¹. En matière de violences intrafamiliales (VIF), la reconnaissance du statut de co-victime aux enfants témoins de violences conjugales (décret de 2021 précité) a entraîné une hausse significative des interventions. Enfin, certains territoires connaissent également une hausse des demandes de représentation des mineurs auteurs d'infractions depuis l'adoption du code de la justice pénale des mineurs (CJPM).

Cette évolution s'explique d'une part par l'adoption de nombreux textes mais également par le souci des

¹Selon le rapport de la Mission nationale mineurs non accompagnés (MMNA) pour l'année 2022, le nombre de MNA pris en charge par l'ASE a connu une augmentation significative, augmentant de près de 31% par rapport à 2021. En effet, en 2022, un total de 14 782 MNA ont été signalés à la cellule MNA, contre 11 315 en 2021. Cette tendance à la hausse s'est poursuivie en 2023, avec un chiffre atteignant 19 370 MNA.

juges, mieux formés, de s'assurer que l'intégrité de la parole de l'enfant est respectée.

Toutefois, cette augmentation des missions ne s'est pas traduite par une augmentation des ressources à la disposition des AAH, ni par une politique objective de recrutement et de formation de nouveaux professionnels.

L'allongement de la durée d'intervention

À l'élargissement du champ d'intervention de l'AAH s'ajoute l'allongement de la durée de ses missions.

De façon désormais usuelle, dès qu'un signalement est adressé au parquet, celui-ci désigne un AAH pour représenter le mineur en danger. Alors qu'auparavant, cette désignation n'avait lieu en général qu'au stade de l'audience en chambre correctionnelle, l'AAH est désormais présent dès la première audition – par exemple au sein d'une unité d'accueil pédiatrique des enfants en danger (UAPED) ou en garde à vue pour les mineurs auteurs. Il intervient donc désormais pendant la période d'investigation.

Cet étirement de la mission de l'AAH ne s'accompagne cependant d'aucune gratification supplémentaire, ni d'un meilleur financement du service qui l'emploie, le cas échéant.

L'augmentation du champ et de la durée des missions de l'AAH se couple avec un accroissement de sa responsabilité individuelle. Il peut être mis en cause pénalement, par exemple en cas de détournement de fonds, mais aussi civilement, en cas d'erreurs dans les placements financiers ou de recouvrement forcés de dommages intérêts. C'est d'ailleurs pour prévenir ces risques qu'il leur est recommandé de souscrire à des contrats d'assurance spécialisés comme évoqué dans la Charte des associations exerçant des missions d'administrateurs *ad hoc* du Réseau Inavem.

En 2021, l'association Thémis évaluait le temps passé sur les dossiers en distinguant :

- ▶ **La matière civile, et notamment les affaires de contestation de paternité qui nécessitent en moyenne une dizaine d'actes (entretiens physiques et téléphoniques) auxquels les AAH consacrent 4 à 6 heures mais aussi des temps purement administratifs d'ouverture de dossier, de rédaction de comptes-rendus et de courriers, de lecture de pièces et de rapports de fin de mission évalués entre 3 et 5 heures supplémentaires. Les dossiers de gestion financière demandent quant à eux plus de temps lié à la durée de la mission tout comme les dossiers de succession qui en plus de l'analyse**

technique du dossier (de 2 à 3 heures) demandent de nombreux échanges avec les partenaires (magistrats, notaires, experts comptables...) et du temps de déplacement non négligeable.

- ▶ **La matière pénale, et notamment les faits de violences volontaires commis dans un contexte intrafamilial, qui demandent en moyenne 22 actes par dossier et une dizaine d'heures en dehors du temps purement administratif et du temps d'audience. À cela s'ajoutent les 3 à 5 heures de travail administratif ainsi que le temps de l'audience correctionnelle qui peut varier d'une situation à l'autre. En matière criminelle, le nombre d'actes se situe en moyenne autour de 50 pour une trentaine d'heures (hors procès devant la cour d'assises).**

On le voit, les AAH sont aussi amenés à assurer des missions au-delà de ce que prévoient les textes : faire des déplacements pour accompagner les mineurs à des rendez-vous, notamment à l'OFPRA pour les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, ou chez des professionnels de santé, par exemple, pour obtenir un certificat de non excision.

L'ÉTAT DU DROIT

L'administrateur *ad hoc* n'est pas qu'un juriste : le champ et la durée de ses missions comprennent des temps non prévus par les textes, mais néanmoins indispensables à la réalisation correcte de leur mission. Les administrateurs *ad hoc* cumulent un ensemble de missions juridiques, plurielles, avec une mission d'accompagnement d'ordre éducatif, tout aussi nécessaire.

Le cadre procédural

Pour être inscrit sur la liste des AAH, l'article R53-1 du code de procédure pénale exige actuellement de la personne physique qu'elle réunisse 5 conditions :

- ▶ Avoir entre 30 et 70 ans ;
- ▶ S'être signalée depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence ;
- ▶ Avoir sa résidence dans le ressort de la cour d'appel ou des cours d'appel limitrophes ;
- ▶ Ne pas avoir été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale ou à sanction disciplinaire ou administrative pour agissements contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ;
- ▶ Ne pas avoir été frappée de faillite personnelle ou d'une autre sanction en application du titre VI de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Dans les articles 1210-1 et suivants, le code de procédure civile fixe le cadre procédural de l'intervention d'un AAH explicité ci-dessous.

En particulier, le code de procédure civile évoque la rémunération de fin de mission fixée par arrêté et la date à laquelle le mandat de l'AAH se termine. Cette dernière s'arrête « à la date que le juge des enfants détermine et, au plus tard, à la date à laquelle la décision sur le fond prévue à l'article 1185 devient définitive » ou à la date de la décision de mise en place d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), d'un placement ou de mesures intermédiaires telles que prévues par les articles 375-2 et 375-4 du code civil.

En matière pénale

Les infractions pénales commises sur un mineur le sont, parfois, par un membre de sa famille ou une personne ayant une autorité de droit ou de fait sur lui. Il se peut, en outre, que l'enfant ait été pris en charge par l'autorité publique en raison de défaillances parentales. Dans ces cas, la représentation par les parents est inadaptée et l'AAH se substitue à eux pour accomplir une mission de représentation ponctuelle.

Selon l'article 706-50 du code de procédure pénale, cette désignation est décidée par le procureur de la République ou le juge d'instruction « lorsque la protection des intérêts de celui-ci n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux ». L'AAH aura alors pour mission d'assurer la protection des intérêts du mineur et d'exercer, s'il y a lieu, les droits reconnus à la partie civile.

De plus, selon un arrêt du 11 octobre 2022 de la chambre criminelle de la Cour de cassation², le critère de l'insuffisance de protection par les parents de l'enfant victime d'une infraction pénale est sujet à interprétation et peut être contesté par le ou les représentants légaux de l'enfant.

En matière civile

La nomination d'un AAH au civil peut être rendue nécessaire par une divergence d'intérêts des parents et de l'enfant, par exemple en matière successorale, ce qui justifie donc l'intervention d'un tiers neutre.

L'article 383 du Code civil parle d'opposition des intérêts du ou des administrateurs légaux avec ceux du mineur et prévoit une nomination par le juge des tutelles. L'article 388-2 du même code prévoit également ce mécanisme par renvoi.

Selon une doctrine et une jurisprudence stables, l'opposition d'intérêts suppose, entre le représentant légal – tuteur ou administrateur légal – et le mineur, des intérêts sinon contradictoires du moins divergents. Des intérêts simplement distincts ne suffiraient pas à justifier la nomination d'un administrateur *ad hoc*.

En matière administrative

L'enfant étranger demandeur d'asile a également besoin d'être représenté, en matière administrative, pour accomplir des démarches complexes et l'AAH est souvent le seul à même de l'accompagner.

En vertu de l'article L. 343-2 du CESEDA, le procureur de la République doit désigner un AAH pour assister le mineur non accompagné « durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien. Il assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée en France ».

L'ARTICULATION COMPLEXE AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

« L'accompagnement *ad hoc* est précieux pour les mineurs, nous servons d'interlocuteur entre le mineur et les professionnels/partenaires. Nous expliquons les mécanismes des différentes procédures aux enfants, et nous travaillons régulièrement en collaboration avec les familles, ce qui permet aux mineurs de maîtriser leur histoire et de participer à leur construction. Une relation de confiance se crée avec le mineur, nous sommes à l'écoute des enfants, leur parole est prise en compte et l'administrateur *ad hoc* prend toujours les décisions en ayant en tête la défense des intérêts du mineur. Il apparaît donc indispensable de mettre rapidement en place un statut pour l'administrateur *ad hoc* afin de renforcer la protection des droits des enfants »

Margaux Baziet, AAH AOGPE

Cependant, cette mission de représentation des intérêts de l'enfant n'implique pas qu'un accompagnement juridique. C'est un appui personnel, psychologique, éducatif qui implique la création d'une relation entre l'AAH et l'enfant accompagné. Il y a une

² Cass. Crim.11 oct. 2022, n°22-81.126

véritable dimension psychologique et sociale qui doit davantage être pris en compte par les magistrats. L'AAH devient l'interlocuteur privilégié de l'enfant mais aussi de son éducateur spécialisé et de tous les acteurs qui gravitent autour de lui (avocat, médecin, notaire, juge) lors de la procédure concernée.

L'AAH prend un ensemble de décisions pour le mineur et notamment celle de désignation d'un avocat, acteur qui interviendra plus tard à l'audience comme porte-parole. Cette mission de porte-voix est bien à distinguer de celle de défense des intérêts de l'enfant : elle peut nécessiter de prendre des décisions contraires à sa volonté et pas seulement de faire entendre sa voix ou de faire respecter ses droits.

Un des pouvoirs très importants de l'AAH est celui de gestion des comptes du mineur jusqu'à sa majorité. Il peut, entre autres, avoir comme mission de vendre des biens, créer une SCI, percevoir ou placer des plafonds appartenant ou revenant au mineur, gérer les relations avec les établissements bancaires, dans des configurations juridiques particulièrement techniques (comptes bloqués, par exemple).

LES SPÉCIFICITÉS LIÉES AUX MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

« La présence de l'administrateur m'a aidé un peu, j'avais un peu la confiance et le courage de parler, j'étais moins stressé que d'habitude. Aussi elle a toujours été là pour me soutenir, m'encourager me mettre en confiance et me motiver »

Kader

L'accompagnement des MNA pose des défis supplémentaires aux AAH en raison des particularités propres aux mineurs étrangers ainsi que de la procédure d'asile, qui est notoirement longue et juridiquement complexe.

D'un point de vue humain, l'accompagnement des MNA pendant leur demande d'asile requiert une écoute attentive et la transcription de récits de vie souvent marqués par des parcours migratoires physiquement et psychologiquement traumatisants. Leur exil³, leur déracinement et leur méconnaissance de la procédure administrative française les placent dans une situation de vulnérabilité particulière, parfois nécessitant un suivi psychologique. Ainsi, offrir aux MNA un accompagnement de qualité dans

leurs démarches, qu'il s'agisse de droit commun ou d'asile, nécessite la mise en place de formations complémentaires à destination des AAH. Pour répondre à ce besoin, l'association Thémis, adhérente à la CNAPE, a été chargée par le ministère de l'Intérieur de mettre en œuvre un programme de formation. Si cette initiative a été saluée, elle peut paraître insuffisante au regard de l'étendue du territoire français et des besoins actuels.

À cela s'ajoute un enjeu majeur de traduction puisque l'écrasante majorité de ces mineurs ne peut ni s'exprimer en français ni le comprendre, ce qui engendre des frais d'interprétariat conséquents.

D'un point de vue technique, les désignations en matière d'asile des MNA nécessitent d'établir de nouveaux partenariats notamment avec les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) ainsi qu'avec les services de la protection de l'enfance. Comme évoqué précédemment, l'AAH peut également être amené à du transport du mineur jusqu'à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides pour l'accompagner physiquement lors des entretiens d'asile, qui ne peuvent se dérouler qu'à Paris. Il en est de même en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en cas de refus de la demande d'asile par l'Ofpra. Ces différents déplacements sont des coûts considérables pour les services d'AAH et ne sont pas toujours remboursés par le ministère de la Justice (Chorus). Par ailleurs, le droit d'asile évolue constamment au gré de la jurisprudence abondante en la matière. Ainsi, un accompagnement adapté exige une veille juridique permanente, alors même que cela ne constitue pas initialement le cœur de métier des AAH. Ces complexités additionnelles qu'implique la représentation des MNA amènent certains parquets à distinguer, au sein de la liste des AAH, une liste principale classique et une liste spécifique « mineurs demandeurs d'asile ». La seconde est sur certains territoires délaissée par des AAH qui ne souhaitent pas être nommés en raison de la technicité de la matière. Pourtant, ce choix ne devrait pas être possible au regard de la mission sans distinction dévolue à l'AAH, du moins pour les personnes morales.

Un dernier mais non moins important souci réside dans le non-respect du principe de présomption de minorité posé par la jurisprudence constante du Conseil d'État et celle du Conseil constitutionnel. La présomption de minorité s'attache à la personne se déclarant mineure et isolée et devrait persister jusqu'à

³ Voir le rapport de la CNAPE, « Les enfants de l'exil » : <https://www.cnape.fr/mna-50-recommandations-pour-un-accueil-et-un-accompagnement-a-la-hauteur-de-nos-obligations/>

ce qu'une décision définitive sur sa minorité soit rendue par le juge des enfants. Cette présomption de principe devrait normalement permettre aux MNA de bénéficier de la désignation d'un AAH dans le cadre de leur procédure de demande d'asile. Cependant, elle est en pratique régulièrement bafouée notamment en raison de la longueur de la procédure d'évaluation de leur âge et des soupçons émis par les autorités. Ces dernières peuvent ordonner la vérification de l'authenticité des actes d'état civil ainsi que des examens de tests osseux, de manière de plus en plus systématique. Les jeunes se déclarant mineurs et qui n'ont pas encore été évalués sur leur âge, se trouvent ainsi dans une situation délicate, étant ni considérés mineurs ni majeurs. En conséquence, ils sont dans l'impossibilité d'agir devant les autorités administratives ou judiciaires pour demander un titre de séjour.

Dans d'autres cas, c'est la durée de désignation de plusieurs mois causée par les difficultés matérielles des juridictions qui met les MNA en difficulté. Elle leur empêche alors de respecter les délais impartis pour effectuer la demande d'asile qui doit être déposée dans les 90 jours suivant son entrée sur le territoire français. Même si une procédure accélérée peut être enclenchée à l'expiration de ce délai, les demandes effectuées dans ce cadre se confrontent à un taux de refus très élevé d'environ 95% selon le rapport « Les enfants de l'exil » réalisé par la CNAPE en juin 2020, précité.

DES DISPARITÉS TERRITORIALES FLAGRANTES

En matière d'organisation

Pour rappel, les administrateurs ad hoc peuvent être agréés comme personnes physiques, ou bien employés par une structure ou un service, souvent associatif et parfois départemental.

Au regard de ces différentes possibilités d'exercer, il est possible de dresser un parallèle avec les MJPM. La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a défini trois catégories d'exercice à cette activité : les établissements et services sociaux et médico-sociaux, les mandataires exerçant à titre individuel et les mandataires exerçant leur activité en qualité de préposé d'établissement.

Toutefois, dans la pratique, les AAH personnes physiques sont plutôt rares en raison de la difficulté de la mission qui leur incombe et de la faible rémunération qu'elle représente.

La plupart des AAH sont donc en réalité des personnes morales et plus précisément des services organisés dédiés à cette fin, ou hybrides. Cette préférence s'explique également par la continuité de service que permet d'assurer la désignation d'une personne morale contrairement à celle d'une personne physique. Ces services se trouvent habituellement dans des UDAF, des associations de protection de l'enfance ou des collectivités. Cette dernière possibilité est toutefois rare.

Par exemple, à Nantes, l'association habilitée Linkia a un service composé de bénévoles retraités (une greffière, un directeur d'école, une directrice qualité) et de professionnels. Par exception, dans le ressort de la Cour d'appel de Versailles, ne sont désignables que des personnes physiques. La FENAAH compte quant à elle 50% d'adhérents personnes physiques et 50% de personnes morales. La plupart des AAH personnes physiques sont des enquêteurs sociaux, mandataires judiciaires à la protection des majeurs et retraités et seuls 3 sont des hommes. Cependant, aucune enquête statistique n'a été publiée à ce jour pour renseigner plus précisément les profils et parcours des AAH à l'échelle nationale.

En matière de financement

Les services AAH peuvent bénéficier de 3 sources de financement distinctes.

Ils bénéficient d'abord du remboursement des frais de justice engagés au long de la procédure, et notamment les frais de déplacement via Chorus (cf. tableaux 1 et 2).

Ensuite, ils peuvent être financés par les collectivités territoriales, par le biais de subventions qui varient dans le temps et dans leur périmètre.

Enfin, certains services sont soutenus par des fonds étatiques, comme le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

Nature de la mission		Montant du tarif	
Désignation par le juge des tutelles (ou à défaut par le juge saisi de l'instance) lorsque, dans une procédure, les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux	articles 388-2 et 383 C.CIV	200 €	article A.43-10 du CPP
Assistance du mineur durant son maintien en zone d'attente et sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien ainsi que celles afférentes à son entrée sur le territoire national...	article R. 343-8 CESEDA	150 €	article A.43-11 du CPP
Assistance du mineur et sa représentation dans la procédure relative à l'examen de sa demande d'asile par l'OFPPRA	article R. 521-20 1° CESEDA	150 €	article A.43-11 du CPP
Assistance du mineur et sa représentation dans les procédures relatives à l'examen de sa demande d'asile devant la CNDA et devant le Conseil d'Etat	article R. 521-20 2° CESEDA	150 €	article A.43-11 du CPP
Indemnité de carence lorsque l'AAH n'a pu réaliser sa mission pour une cause qui lui est étrangère - rapport indiquant les diligences accomplies (cf. article R. 53-8 du CPP)	article 1210-3 du CPC articles R. 521-20 et R 343-8 du CESEDA	50 €	articles A. 43-10 et A 43-11 du CPP

Nature de la mission	Indice	Tarif
1° Désignation par le procureur de la République au cours d'une enquête qui n'a pas été suivie d'une instruction	laah1	175 €
2° Désignation pour une instruction correctionnelle lorsque les faits ont donné lieu à l'ouverture d'une information devant le juge d'instruction	laah2	250 €
3° Désignation pour une instruction criminelle lorsque les faits ont donné lieu à l'ouverture d'une information devant le juge d'instruction	laah3	450 €
4° Désignation pour une fonction d'accompagnement du mineur à une audience du tribunal correctionnel	laah4	100 €
5° Désignation pour une fonction d'accompagnement du mineur à une audience de la cour d'assises des mineurs	laah5	300 €
6° Désignation pour une fonction d'accompagnement du mineur à une audience du tribunal pour enfants statuant en matière correctionnelle	laah6	75 €
7° Désignation pour une fonction d'accompagnement du mineur à une audience du tribunal pour enfants statuant en matière criminelle	laah7	100 €
8° Désignation pour la représentation du mineur lorsque l'administrateur <i>ad hoc</i> interjette appel devant la chambre des appels correctionnels ou la chambre spéciale des mineurs	laah8	100 €
9° Désignation pour la représentation du mineur lorsque l'administrateur <i>ad hoc</i> interjette appel devant la cour d'assises des mineurs statuant en appel	laah9	300 €
10° Indemnité de carence en cas de difficulté dans le déroulement de la mission sur la base d'un rapport indiquant les diligences accomplies (cf. article R. 53-8 du CPP)	laah10	50 €
En cas d'ouverture d'une information judiciaire , une provision peut être accordée par le juge d'instruction à l'AAH, sur sa demande, si ce dernier remet en cours de mission et au moins six mois après sa désignation un rapport récapitulatif des démarches effectuées et des formalités accomplies	laah1	250 € maximum

Force est de constater que le principe d'un co-financement subventionnel par les collectivités territoriales n'est pas acquis. Les subventions varient considérablement en fonction des territoires et parfois même des périodes, ce qui place les services dans une situation très insécurisante vis-à-vis de leurs

financeurs. Par exemple, en Gironde, 4 associations qui représentent environ 1000 mineurs ont dû refuser de prendre en charge de nouvelles désignations, du fait d'une baisse conséquente par le département pour le financement de leur service.

Ad'hoc associatif franc-comtois en 2023

	Etp Ad'hoc	Statut cadre salariés	Nombre de mandats	Civil ou pénal	Financement Département	Facturations Justice	Rédaction de rapports de fin de mission	Résultat
ASEAJ	0,8 (+0,25 d'assistante non pris en charge par le service)	non	300 (dont 105 nouveaux mandats en 2023)	Pénal, un peu de MNA (6/8 par an)	Jura : 43 000 €	6 à 8 000 €	Oui (attestations de fin de mission)	Déficit depuis l'attributin du SEGUR (-7000 €)
ADDSEA	1,7 (1,5 déduction fait de l'exercice d'un mandat CSE)	oui 1/2	environ 600 en file active (dont 190 nouvelles désignations en 2023)	Pénal, civil et admin.	Belfort : 41 000 € Doubs : 59 930 €	Belfort : 17 000 € Doubs : 20 000 €	oui	excédent à hauteur de 6453 € en 2022
UDAF70	Temps partiel	non	100	Les deux	Haute-Saône : pas de financement, un poste est financé en interne	8 500 €	non	Déficit (-9000 €)

Droit comparé :

En Angleterre, le *guardian ad litem*, prévu par la loi sur la procédure civile, est une personne nommée par un tribunal pour représenter les intérêts d'un enfant ou d'une personne incapable de se représenter elle-même dans une procédure judiciaire. Il s'agit généralement d'un avocat ou d'un professionnel du travail social mais ce peut aussi être un volontaire spécialement formé. A l'inverse de la France, ils bénéficient d'un réel statut de professionnel et d'un salaire.

En Allemagne le *vormund* ou tuteur, mentionné dans le code civil allemand, est une personne nommée par le tribunal pour représenter les intérêts d'un mineur dans différentes situations légales, comme les procédures judiciaires. Sa mission est plus large que celle du *guardian ad litem* car il est responsable de la protection générale et du bien-être de l'enfant, y compris des décisions quotidiennes et financières se rapprochant ainsi de l'AAH.

Ces 2 figures très proches de celle de notre AAH sont quasiment des auxiliaires de justice puisque ce sont des agents des tribunaux financés par les collectivités territoriales. La question de la transposition de ce système est donc à étudier.

En matière de désignation

Si la représentation des mineurs par AAH semble être récurrente et précoce dans la procédure, cette tendance dépend toutefois des acteurs présents sur le territoire.

En effet, l'interprétation des textes par les magistrats joue un rôle prépondérant dans leur désignation. Par exemple, certains parquets, comme celui de Toulouse, considèrent que « l'adulte approprié » mentionné aux articles L311-1 et suivant du CJPM leur permet de désigner un AAH pour accompagner le mineur pendant toutes les phases de la procédure, alors que d'autres pourraient privilégier un éducateur ou un autre adulte proche de l'enfant.

En raison de l'absence de statut juridique des AAH et de réelle structuration en service, les solutions sont souvent artisanales. Par exemple, pour pouvoir assurer la représentation de tous les mineurs sur le ressort d'un tribunal, des partages d'affaires ont cours entre AAH, afin de se prémunir contre le risque de ne pouvoir assurer la représentation de certains enfants.

LE REFUS CATÉGORIQUE D'UNE BÉNÉVOLISATION

Entretenir, voire développer de nouvelles inégalités entre les territoires et entre enfants est un risque de grande ampleur si la situation actuelle, qui encourage le développement de bénévoles isolés exerçant la mission d'administrateurs ad hoc, se poursuit. En particulier, la FENAAH comme la CNAPE s'opposent à l'idée de la mise en œuvre d'un « parrainage juridique », qui consacrerait la bénévolisation de la fonction d'AAH. Il serait, en guise de comparaison, tout à fait inenvisageable qu'un parrain ou une marraine, issu d'une association agréée de parrainage, se substitue à l'intervention des professionnels formés auprès des enfants protégés.

Des disparités évidentes naissent déjà de la division du système de représentation entre AAH personnes physiques et AAH personnes morales dont l'activité est plus encadrée et sécurisée financièrement, techniquement (formations de la FENAAH) et psychologiquement. Un système reposant

entièrement sur des magistrats et avocats honoraires n'est pas souhaitable tant pour les professionnels déjà submergés par leurs fonctions principales que pour les mineurs qui bénéficieraient d'un accompagnement moins approfondi, voire discontinu.

Si des bénévoles contribuent au fonctionnement de certains services, cette pratique connaît des limites, car ils doivent être accompagnés dans les situations complexes. Un des risques du bénévolat est de tomber dans l'écueil de « la bonne action », sans suivi, sans analyse face à des situations parfois dramatiques, avec le risque d'un arrêt soudain de l'accompagnement.

Enfin, l'encadrement de bénévoles est, par définition, une gageure. Il y a un risque évident et avéré de *burn-out* lié à la surcharge de travail des AAH qui contraint même certaines associations à mettre en place des quotas de mesures à ne pas dépasser, pour être certaines d'être en capacité de les exercer correctement.

LES RECOMMANDATIONS

Le groupe de travail flash CNAPE-FENAAH propose de répondre aux défis présentés par une série de mesures pragmatiques et atteignables à courte échéance, pour autant qu'une volonté politique s'en saisisse.

Sur la nécessité d'une reconnaissance législative de l'AAH

Aucune définition de l'AAH n'est donnée dans les textes, qui sont pour la plupart réglementaires et non législatifs, et donc sujets à des changements plus fréquents. Il est donc primordial de commencer par définir cette fonction en l'inscrivant dans la loi, ce qui représente aussi une reconnaissance symbolique. L'institutionnalisation du statut d'AAH doit par ailleurs passer par son admission comme acteur à part entière dans le parcours de protection de l'enfance.

Sur les conditions d'accès à la fonction

Les conditions d'inscription sur la liste de désignation, dressée par la Cour d'appel, prévues à l'article R53-1 du code de procédure pénale, sont inadaptées aux besoins et à la pratique des AAH, c'est pourquoi la CNAPE et la FENAAH demandent :

- ▶ Un abaissement de l'âge de 30 ans à 23 ans afin d'harmoniser les conditions d'accès avec la réforme du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) de 2021 ;
- ▶ La mise en place d'une formation juridique minimale à l'échelle nationale ou régionale, potentiellement portée par la FENAAH ou les associations gestionnaires, et financée par le ministère, de 72h minimum incluant les principales matières abordées par les AAH dans le cadre de leur fonction (civil, pénal, MNA) et des principes de déontologie ;
- ▶ La mise en place d'une formation complémentaire sur le volet « accompagnement » d'un ou deux jours.

Sur un nécessaire co-financement départemental et national

La CNAPE et la FENAAH estiment indispensable de prévoir dans chaque

département un service AAH, que celui-ci soit directement géré par le département ou délégué au secteur associatif.

Ce service doit être doublement financé pour assurer son fonctionnement et la représentation la plus complète possible des mineurs.

- ▶ D'abord par les départements au titre de leur mission de protection de l'enfance, via des subventions pérennes et à la hauteur des frais engagés par le service ;
- ▶ Mais également par l'Etat au titre de sa fonction régaliennne de justice, via la prise en charge de frais de justice, accordés via Chorus, qui doivent être revalorisés et reposer sur une grille pour une indemnisation à l'acte et non à la mesure.

Sur le besoin d'une structuration nationale et/ou d'une labellisation

Dans un souci de meilleur accompagnement des mineurs et d'encadrement des professionnels, deux améliorations possibles ont été identifiées.

Il serait d'abord souhaitable d'imaginer la mise en place d'un système similaire à celui des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM). Celui-ci repose, depuis la loi du 5 mars 2007, sur une habilitation préfectorale différenciée pour les services, les mandataires individuels et les préposés d'établissement mais aussi sur un certificat national de compétences (bientôt une licence professionnelle).

Un mécanisme de labellisation ou de certification pourrait également être mis en place à l'échelle nationale pour encadrer l'activité des AAH (garantie qu'ils ont effectué la formation initiale, signature d'une charte déontologique, etc.), qu'ils soient personnes physiques ou personnes morales. Cela permettrait également d'établir une liste exhaustive et nationale de toutes les personnes certifiées « AAH ». Enfin, cela permettrait d'introduire une dimension de contrôle, des missions, qui pourrait être réalisé par la Cour d'appel. Cette mission pourrait s'étendre à la certification des placements financiers réalisés par l'AAH, par l'autorité judiciaire, pour protéger l'administrateur.

Sur la suppression progressive du bénévolat

Nous proposons que les personnes physiques ne puissent plus, pour l'avenir uniquement, être habilitées à exercer la fonction d'AAH en l'absence d'affiliation à un service ou à une association, afin de permettre une professionnalisation de la fonction et ainsi d'assurer une protection supplémentaire aux AAH et aux mineurs. Cela suppose de mettre fin au bénévolat ou, plus précisément, de le limiter au sein des associations garantissant un minimum d'encadrement et de continuité du service.

Avec cette proposition, la CNAPE et la FENAAH souhaitent écarter toute poursuite de l'idée de remplacer les missions de l'AAH par un « parrainage judiciaire ».

Sur l'accompagnement obligatoire de tous les mineurs y compris les MNA

La mission d'accompagnement et de représentation confiée à l'AAH ne devrait pas permettre aux professionnels de choisir le type de contentieux qu'ils souhaitent traiter, notamment (mais pas seulement) si cela conduit à laisser les MNA demandeurs d'asile sans représentation. La FENAAH et la CNAPE ont conscience des difficultés que cela peut induire mais s'opposent à l'établissement d'une double liste de désignation distinguant les mesures civiles et pénales des mesures administratives de demandes d'asile des MNA.

Sur le besoin de transparence et d'accessibilité des données à l'échelle nationale

La FENAAH et la CNAPE s'allient pour demander des données chiffrées nationales publiques concernant la désignation des AAH par les magistrats, les types de mission auxquelles ils sont affectés, leur durée et leur rémunération pour obtenir des statistiques sur tout le territoire afin de cerner plus précisément les besoins et les dysfonctionnements des professionnels.