

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	3
LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTROLE DE L’AFFECTATION DES PRESTATIONS AVANT LA LOI DE 1966 .....	5
PLAN .....	7
I- ORGANISATION ET DEROULEMENT DE LA MESURE DE TUTELLE AUX PRESTATIONS SOCIALES.....	9
A- La procédure de mise sous tutelle aux prestations sociales.....	9
1) Les modalités d’ouverture de la mesure.....	9
a. Le signalement.....	9
b. Les prestations visées.....	10
2) La décision de mise sous tutelle : le rôle du magistrat .....	11
a. La tutelle aux prestations sociales enfants : le rôle du juge des enfants .....	12
b. La tutelle aux prestations sociales adulte : le rôle du juge des tutelles.....	14
B. Les acteurs de la mesure .....	15
1) Le tuteur : l’association tutélaire.....	16
a. La procédure d’agrément de l’association.....	16
b. Le rôle de l’association .....	17
c. Le contrôle des activités de l’association .....	17
d. Le financement des activités de l’association .....	18
2) Le délégué à la tutelle.....	19
a. Statut .....	21
b. Responsabilité.....	22
3) La commission départementale de la tutelle aux prestations sociales .....	22
a. Composition .....	22
b. Mission .....	23
C. Les populations concernées par la mesure de tutelle aux prestations sociales ...	24
1) Le profil des bénéficiaires de la tutelle aux prestations sociales enfants.....	25
2) Le profil des bénéficiaires de la tutelle aux prestations sociales adulte .....	26
II- ANALYSE ET AVENIR DE LA TUTELLE AUX PRESTATIONS SOCIALES .....	28
A. Nature et objet du dispositif.....	28
1) Finalités du dispositif.....	28
a. Une dimension budgétaire et financière.....	28
b. Une dimension éducative .....	30
c. Une dimension conciliatrice .....	32

2) Efficacité du dispositif.....	34
a. La tutelle aux prestations sociales enfants .....	34
b. La tutelle aux prestations sociales adulte.....	36
<b>B- Problématiques immédiates et perspectives .....</b>	<b>37</b>
1) La tutelle aux prestations sociales destinée aux enfants.....	37
a. Une image défavorable à son développement.....	37
b. Un détournement de l'institution.....	40
c. L'opportunité d'une déjudiciarisation de la mesure.....	42
2) La tutelle aux prestations sociales destinée aux adultes .....	44
a. Une augmentation importante du nombre des bénéficiaires.....	44
b. Un palliatif à l'encadrement de certaines populations .....	45
c. Un moyen de financement des mesures de protection prévues par le code civil : le	
problème du « doublon de pur financement » .....	46
d. Une réforme engagée, mais tardant à aboutir.....	49
<b>LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES.....</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>54</b>

## AVANT-PROPOS

La synthèse réalisée pour la Caisse Nationale des Allocations Familiales par Sandrine Vaysse, doctorante en droit privé à la faculté de droit d'Orléans, s'inscrit dans l'actualité à bien des égards. A la suite de plusieurs rapports rendus publics depuis 1998, des projets de réforme portant notamment sur les tutelles aux adultes sont à l'étude tant au ministère de l'emploi et de la solidarité qu'au ministère de la justice. Les associations tutélaires et de handicapés se sont également saisies du dossier. Il apparaît ainsi que ces mesures font à la fois l'objet d'une instrumentalisation qui peut les détourner de leur objectif initial, et qu'elles peinent par ailleurs à s'inscrire dans l'évolution du dispositif de prise en charge judiciaire et social.

En ce qui concerne les mesures de tutelle aux prestations sociales pour enfants (TPSE) le constat est partagé : la mesure sert de plus en plus en souvent, non seulement à réaffecter l'utilisation des prestations familiales aux besoins des enfants, dans un objectif social d'éducation budgétaire, mais aussi et peut-être plus encore, à pallier les problèmes de surendettement des familles. De ce point de vue, la tutelle aux prestations sociales pour enfants est impuissante à résoudre une question qui relève plus d'une politique d'encadrement du crédit à la consommation, et d'accès aux équipements, que d'une gestion tutélaire proprement dite.

Dans un contexte où, selon l'Observatoire de l'endettement des ménages, plus d'un ménage sur deux est endetté, où depuis 1989, 32 % d'entre eux ont recours aux crédits de trésorerie, ou 24 % d'entre eux ont eu recours au découvert bancaire en novembre 1999, la prévention et la solution des difficultés budgétaires des ménages économiquement fragiles ne sauraient être le fait des seuls délégués à la tutelle. Depuis l'adoption de la loi Neiertz en 1989, le nombre de dossiers déposés devant une commission départementale de surendettement n'a cessé de croître, pour atteindre un maximum l'année de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi relative à la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998. Les effets d'une telle impuissance se traduisent dans la baisse régulière du nombre de mesures adoptées depuis 1990.

Les bénéficiaires des mesures de tutelle aux prestations sociales pour adultes augmentent au contraire, en raison de l'apparition, depuis la création de la mesure en 1966, de prestations sociales spécifiquement tournées vers les populations précaires, et des problèmes de financement des mesures de protection civile des majeurs (tutelle civile et curatelle), que la mise en place d'une tutelle sociale, par le même juge des tutelles, permet de résoudre.

Plus largement, ces dispositifs s'insèrent difficilement dans les évolutions des politiques publiques visant les populations concernées. Parmi les multiples intervenants sociaux auprès des familles, que les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents et les schémas départementaux de protection de l'enfance cherchent à fédérer, les délégués à la tutelle aux prestations sociales enfants cherchent leur place et s'interrogent sur leur légitimité et leur rôle propre.

Quant aux mesures de tutelles sociales pour les adultes, la réforme de leur organisation et de leur financement est clairement liée à celle, très attendue, du dispositif civil de protection des majeurs.

Ce rapport constitue à cet égard un point documenté sur une question dont les termes restent à l'heure actuelle en discussion.

Nadia KESTEMAN  
Bureau de la Recherche  
Caisse Nationale des Allocations Familiales

## **LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTROLE DE L'AFFECTATION DES PRESTATIONS AVANT LA LOI DE 1966**

La question de la bonne utilisation des sommes attribuées à une famille pour l'entretien et l'éducation de leur(s) enfant(s) est apparue pendant la première guerre mondiale. En effet, durant le conflit, deux types d'allocations peuvent être versées aux familles :

- l'allocation aux familles nombreuses et indigentes issue de la loi du 14 juillet 1913 ;
- l'allocation aux familles des mobilisés issue de la loi du 5 août 1914.

La prolongation du conflit, l'absence de nombreux chefs de famille présents dans les armées, le travail des femmes dans l'industrie amènent un certain relâchement dans la prise en charge des enfants, principalement pour ce qui concerne les adolescents. Les autorités s'émeuvent de cette situation, surtout après le retentissement des exactions d'une bande à Troyes (Aube). A la demande des commissions d'attribution, les juges de paix peuvent prononcer la suspension voire la suppression des diverses allocations d'assistance lorsque la famille est jugée coupable de négligence.

Des mesures similaires sont prises dans le cadre des majorations d'allocations pour enfants servies au titre des secours départementaux de chômage, durant l'entre-deux guerres. Cette fois-ci, le fait générateur de la suspension ou de la suppression est l'alcoolisme du père. De même, les caisses de compensation pour allocations familiales subordonnent le paiement des allocations au-delà de 13 ans à la présentation d'un certificat de scolarité. Elles s'assurent également de l'état de santé de l'enfant .

L'apparition des associations de sauvegarde de l'enfance va faire évoluer la pratique et permettre l'élaboration d'une législation. En effet, jusqu'en 1942, il est impossible de faire verser les sommes suspendues à une tierce personne chargée d'assurer un rôle éducatif. Les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent, au titre de leur action sociale, subventionner les associations mais ne peuvent leur verser directement des prestations légales.

La loi du 18 novembre 1942 concerne les allocations familiales ainsi que les allocations militaires. Elle prévoit le signalement au préfet des enfants donnant droit à l'attribution d'allocations qui sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses et ceux dont le montant des allocations n'est pas employé par les chefs de famille à l'amélioration des conditions de vie au foyer, d'entretien et d'éducation des enfants. Ces dispositions sont confirmées par l'article 18 du décret du 10 décembre 1946 portant règlement d'administration publique de la loi du 22 août 1946.

Par contre, se pose alors la question de l'identification précise des prestations qui peuvent être versées, en tout ou partie, aux services des tutelles. Les allocations familiales, l'allocation de mère au foyer et l'allocation de salaire unique sont touchées par ces mesures. Les allocations de maternité, les primes d'allaitement ainsi que toutes les prestations à caractère médico-sanitaire sont exclues.

Le nombre de prestations familiales augmentant régulièrement, le texte devient obsolète. La loi du 18 octobre 1966 permet la mise à plat de l'ensemble des prestations versées aux familles. Elle détermine celles qui peuvent faire l'objet d'une tutelle aux prestations sociales.

Jean-François MONTES  
Bureau de la Recherche  
Caisse Nationale des Allocations Familiales

## PLAN

Le dispositif (adulte et enfant) mis en œuvre par la loi de 1966 s'avère à la fois inventif et pertinent (I). Toutefois, depuis l'adoption de ce texte, la crise économique, le chômage, la précarisation salariale, la généralisation de la société de consommation favorisant l'endettement, voire le surendettement, ont profondément changé le profil des familles et des adultes touchés par ces mesures.

La précarité, l'exclusion et le vieillissement de la population sont autant d'obstacles mis en travers de l'effectivité des mesures de tutelle aux prestations sociales.

En effet, force est de constater, que trente ans après sa création, la tutelle aux prestations sociales adulte souffre du peu de place et d'identité que lui laisse d'une part, le puissant dispositif de protection des majeurs organisé par la loi du 3/01/1968 et d'autre part, la tutelle aux prestations sociales enfants qui commence, malgré tout, à trouver sa place dans le champ de la protection de l'enfance.

Il s'agit pourtant d'une mesure essentielle, indispensable au dispositif de protection gradué qu'est le dispositif de protection des majeurs.

La pratique a donc du s'adapter à ces évolutions, puisque le cadre de la loi est resté, quant à lui, inchangé. Toutefois, cette adaptation de l'intervention s'avère aujourd'hui insuffisante. Il manque une ligne directrice permettant de pallier aux lacunes de la mesure.

Des réformes ont été mises en chantier, réformes visant, entre autres, à intégrer définitivement cette mesure au dispositif global de protection des majeurs, mais pour l'instant aucune d'entre elles n'est arrivée jusqu'au Parlement, malgré l'action des associations et fédérations, qui souhaitent voir la tutelle aux prestations sociales adulte évoluer.

En ce qui concerne la tutelle aux prestations sociales enfants, la situation n'est guère meilleure.

En effet, depuis l'adoption de la loi de 1966, les acteurs de la mesure ont certes travaillé, à travers la gestion des services de tutelle, à l'objectif essentiel de rendre plus éducative la mesure. Grâce aux différents travaux produits (et cités dans la bibliographie), la tutelle aux prestations sociales enfants est aujourd'hui un dispositif repéré dans l'action sociale, mais elle reste largement perfectible. Une réflexion doit donc et est déjà engagée sur le devenir de la mesure, tant il est vrai que le contexte socio-économique a considérablement évolué depuis la naissance du dispositif (II).

### Pour aller plus loin :

- BAUER Michel, **La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative et budgétaire**, Paris, ESF éditeur, 1988

- BOUCON Hélène, **L'évolution de la TPS des mineurs depuis 1966**, Association d'étude et de recherches, 1982

- DUBREUIL Alain, **Les fonctions de juge des enfants. Tome II : La tutelle aux prestations sociales**, Paris, Association d'étude et de recherches, 1981
- DUPEYROUX Jean-Jacques, **Droit de la sécurité sociale**, Paris, Précis Dalloz, coll. Droit privé, 1998, 13ème édition
- FOSSIER Thierry et BAUER Michel, « *L'utilisation des prestations sociales : contrôle ou assistance ?* », **Revue de droit sanitaire et sociale**, n°4 oct./déc. 1994, p. 657 à 673
- JAULT-PENINON Monique, **La tutelle aux prestations familiales**, études UNCAF, 1962.
- PICQUENARD, « *La tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1966, p. 318
- PORTE Louis, « *De la tutelle aux allocations familiales à la tutelle aux prestations sociales* », **Droit Social**, n°9 et 10, sept.-oct. 1967, p.517.
- PREVAULT Jacques, « *La loi du 18/10/1966 relative à la tutelle aux prestations sociales* », **JCP G**, 1967, I, 2074, p. 19
- ROBERT Philippe, « *La TPS en droit des mineurs après la loi n° 66-774 du 18/10/1966* », chronique, **D.** 1967, p. 39
- ROSSI Henri, « *Vers une plénitude de compétence des lois françaises relatives à la protection de l'enfance* », **JCP G**, 1967, I, 2051.
- SIBILEAU Jacques, « *La tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1967, p. 1
- SIBILEAU Jacques, « *La tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1970, p. 20-23
- TARABEUX F., « *La tutelle aux prestations sociales* », **JCP G**, 1969, I, 2273, p. 52
- « *La TPS destinée aux mineurs* », **RTDSS**, 1969, p. 237
- « *La tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1971, p. 123

## I- Organisation et déroulement de la mesure de tutelle aux prestations sociales

Une précision fondamentale doit être apportée à ce stade quant à la nature de la mesure : la tutelle aux prestations sociales qu'elle soit destinée aux mineurs ou aux adultes reste sans effet sur la capacité juridique des intéressés et le terme tutelle ne doit pas, sur ce point, introduire de confusion.

L'organisation du dispositif est fixée par le décret du 25 avril 1969, qui prévoit, non seulement les modalités de mise en œuvre de la mesure **(A)**, mais en désigne également les acteurs principaux, en fixant leurs tâches respectives **(B)**. Un élément, naturellement non visé par le décret, pourtant essentiel à la compréhension du déroulement de la mesure, mérite également de retenir notre attention : le profil des bénéficiaires de la tutelle **(C)**.

### ***A- La procédure de mise sous tutelle aux prestations sociales***

Il appartient au juge **(1)**, des enfants (tutelle aux prestations sociales enfants) ou des tutelles (tutelle aux prestations sociales adulte), de décider de l'ouverture de la mesure de tutelle aux prestations sociales et d'en fixer les modalités **(2)**.

**Bibliographie** : - BAUER Michel et FOSSIER Thierry, **Les tutelles : protection juridique et sociale des enfants et des adultes**, Paris, ESF éditeur, 1999, 3ème édition. - THEVENET Amédée, **L'aide sociale aujourd'hui, après la décentralisation**, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Référence, 1999, 13<sup>ème</sup> édition. - UNAF, **Voyage au long de la tutelle**, Paris, UNAF et CIFOT, 1996. - POILROUX Richard, **Guide des tutelles et de la protection de la personne**, Paris, Dunod, 1999, p. 243 et suivantes. - CALLOCH Pierre, **Tutelles et curatelles. Régime juridique de la protection des majeurs**, Paris, TSA éditions, Dominantes, 1998.

#### 1) Les modalités d'ouverture de la mesure

L'ouverture de la mesure débute par le signalement, (a) au juge, d'une situation de danger mettant en cause une famille ou un majeur. Il appartient ensuite au magistrat, de déterminer les prestations qui seront mises sous tutelle (b).

##### *a. Le signalement*

→ La tutelle aux prestations sociales enfants :

L'article R. 167-2 du code de la sécurité sociale énumère les personnes habilitées à effectuer le signalement auprès du juge des enfants, il peut s'agir des :

- pères et mères ou des personnes investies du droit de garde sur le mineur au profit duquel est versée la prestation. Cette catégorie de personnes apparaît en tête de liste, car c'est un moyen de s'assurer l'adhésion de la famille à la mesure et de favoriser l'obtention de résultats tant en matière financière, qu'éducative.

- La personne qui a la charge effective et permanente du mineur. C'est l'hypothèse dans laquelle le mineur est élevé par des personnes autres que ses parents, ces

derniers étant, soit absents, soit disparus. Cette ouverture rejoint les mêmes objectifs que la précédente, à savoir, la possibilité pour ceux qui élèvent l'enfant de demander une aide lorsque la situation est grave.

- Le préfet.
- Les organismes ou services débiteurs des prestations sociales.
- Le directeur régional des affaires sanitaires et sociales.
- Le chef de service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole.
- Le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.
- Le Procureur de la République.
- Le juge des enfants, qui peut se saisir d'office dès lors qu'il est informé d'une situation de danger.

Les possibilités de signalement sont donc très larges, dans la mesure où, par le biais de la saisine d'office, les services sociaux, voire même tout intéressé quel qu'il soit, disposant d'informations sur un cas de danger, peut prévenir le magistrat.

→ La tutelle aux prestations sociales adulte :

Pour la tutelle aux prestations sociales adulte, ce sont les articles R. 167-2, L. 167-1 et R. 167-1 du code de la sécurité sociale qui règlent la question. Cette possibilité de signaler est ouverte au bénéficiaire des prestations, à son conjoint, et aux mêmes personnes physiques et morales que ci-dessus. Le juge des tutelles, comme le juge des enfants pour la tutelle aux prestations sociales enfants, peut se saisir d'office.

#### *b. Les prestations visées*

→ La tutelle aux prestations sociales enfants :

Les prestations sociales pouvant être mises sous tutelle par le juge des enfants sont, en vertu de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, les suivantes :

- l'allocation jeune enfant
- les allocations familiales
- le complément familial
- l'allocation de logement familial
- l'allocation d'éducation spéciale

- l'allocation de soutien familial
- l'allocation de rentrée scolaire
- l'allocation de parent isolé
- l'allocation parentale d'éducation
- l'allocation d'adoption
- la rente d'orphelin par accident du travail<sup>1</sup>.

En revanche, le revenu minimum d'insertion ne peut être, sauf exception, placé sous tutelle par décision du juge des enfants.

→ La tutelle aux prestations sociales adulte :

Les prestations pouvant faire l'objet d'une mise sous tutelle aux prestations sociales adulte sont visées aux articles L. 167-1, R. 167-1, L. 821-5 alinéa 4 du CSS et article 32 de la loi du 1/12/1988, il s'agit de :

- l'allocation aux adultes handicapés
- l'allocation logement à caractère social
- le fonds national de solidarité
- le revenu minimum d'insertion. Toutefois, le prononcé d'une tutelle aux prestations sociales adulte pour RMI doit rester subsidiaire à une autre forme d'assistance plus contractuelle.
- certains avantages vieillesse
- l'allocation d'aide sociale

Les signalements d'une situation de danger sont reçus par le juge, lequel juge fixe également les prestations qui vont être mises sous tutelle. Il décide seul de l'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales à l'encontre de l'adulte ou de la famille.

Le juge (des enfants ou des tutelles) peut décider de mettre toutes les prestations ou seulement certaines d'entre elles sous tutelle. Il dispose sur ce point d'une marge de manœuvre appréciable et rare en la matière, mais qui reste peu utilisée dans la pratique, les magistrats décidant, le plus souvent, de mettre sous tutelle l'intégralité des prestations reçues par l'attributaire.

2) La décision de mise sous tutelle : le rôle du magistrat

---

<sup>1</sup> Article L. 434-12 du code de la sécurité sociale

Cette fonction est attribuée au juge des enfants lorsqu'il s'agit d'une mesure destinée aux mineurs **(a)** et au juge des tutelles si la mesure s'adresse aux majeurs **(b)**.

*a. La tutelle aux prestations sociales enfants : le rôle du juge des enfants*

Le magistrat compétent pour connaître d'une mise sous tutelle aux prestations sociales enfants est le juge des enfants du lieu du domicile ou de la résidence de la personne visée par la mesure. Il s'agit d'un magistrat du tribunal de grande instance ayant reçu une formation spécifique<sup>2</sup>.

Toutefois depuis la création du juge aux affaires familiales, une question de compétence se pose : s'agissant d'une mesure familiale, ne devrait-elle pas être confiée au juge aux affaires familiales ?

- Le juge des enfants, afin de bien évaluer les difficultés que connaissent les familles, doit regrouper un certain nombre d'informations. Il ne se contente pas d'évaluer la gestion des prestations sociales par la famille, « il est totalement immergé dans l'évaluation sociale »<sup>3</sup>. Il est ainsi amené à utiliser :

→ Les informations communiquées par la famille mise sous tutelle. En effet, cette dernière, en dépit de l'ouverture d'une mesure à son encontre, doit être regardée et considérée comme un partenaire essentiel à sa réussite. Les informations données directement par les bénéficiaires sont primordiales en ce qu'elles les associent pleinement à la prise de décision. Cette méthode consensuelle favorise grandement la réussite de la mesure.

Une telle association permet, en outre, d'abaisser la barrière institutionnelle séparant la famille du juge, en permettant au magistrat de mieux connaître les individus et de mieux connaître leur situation par le biais d'éléments venant directement d'eux.

→ Les informations nécessaires au juge des enfants proviennent le plus souvent des services sociaux, soucieux de protéger l'intérêt des enfants et de leur famille, et plus précisément des assistants de service social, des éducateurs spécialisés, des conseils en économie sociale et familiale, des aides familiales et ménagères.

Il ne s'agit pas d'une dénonciation, il ne faut pas s'y tromper, car de là dépend la réussite d'une mesure qui jouit déjà manifestement d'une image néfaste à son développement et qui est généralement mal connue ou même méconnue des principaux fournisseurs d'informations.

→ Certains créanciers ont un intérêt particulier à faire connaître la situation de certaines familles au juge des enfants. C'est notamment le cas des bailleurs sociaux.

En effet, les offices HLM font parfois de l'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales enfants la condition du maintien de la famille dans son logement. Pourtant, l'objet de la

---

<sup>2</sup> Article R. 167. 3 à R. 167. 6.

<sup>3</sup> BAUER Michel et FOSSIER THIERRY, **Les tutelles : protection juridique et sociale des enfants et des adultes**, Paris, ESF éditeur, 1999, 3ème édition.

mesure n'est pas de résorber les dettes familiales<sup>4</sup>, mais bel et bien de protéger les enfants.

Néanmoins, il est vrai qu'une situation d'endettement des parents présente un danger réel pour leur progéniture ; cet état de fait peut donc expliquer le détournement opéré par les bailleurs sociaux et cautionnés par le juge<sup>5</sup>, mais ne peut en aucun cas le justifier.

La provenance de ces informations doit donc être critiquée, car elles émanent de toute évidence d'une source « intéressée », ne faisant pas primer l'intérêt des parents et des enfants, mais son intérêt propre.

Le juge doit rester vigilant et doit vérifier que l'information qu'il reçoit est fiable, de qualité, afin que ses décisions soient prises dans un but unique, la satisfaction du bien de l'enfant.

- Le juge va ensuite convoquer la famille, conformément aux articles R. 167-3 et R. 167-4 du code de la sécurité sociale. Toutefois, cette rencontre, si elle est prévue par les textes, n'est pas pour autant imposée par ceux-ci. Ainsi, en pratique, le juge des enfants rencontre rarement l'allocataire, souvent faute de temps (cet état de fait varie en fonction des magistrats et des départements).

N'est-ce pas là, une atteinte au principe du contradictoire qui veut que chaque fois qu'un droit est restreint, il y a légitimité à bien être écouté et à bénéficier d'une complète explication sur les motifs ? Comment la famille peut-elle adhérer et participer à une mesure qui lui a été imposée sans lui être expliquée ?

En outre, l'absence des parents à la convocation ou le défaut pur et simple de convocation n'empêche en rien la prise de décision.

- Dans un souci de discrétion, les audiences au cours desquelles sont décidées les mises sous tutelle aux prestations sociales ne sont pas publiques. La consultation des dossiers par des tiers ne sera d'ailleurs possible qu'après autorisation du président du tribunal de grande instance.

- Les textes prévoient que le juge est tenu de statuer dans le mois qui suit le dépôt de la requête. Le jugement rendu, bien que provisoire, va néanmoins porter atteinte aux droits de la famille de façon exécutoire.

La décision rendue doit être motivée, il est ainsi indispensable de pouvoir y retrouver les motifs ayant conduit à prendre une telle mesure, afin que la famille puisse, si elle le souhaite, contester ces motifs. Pour autant, les juges préfèrent parfois employer des formules vagues plutôt que d'être trop précis, afin d'éviter qu'une erreur commise un jour par la famille, ne la poursuive pendant des années. C'est ce que l'on appelle le droit à l'oubli.

---

<sup>4</sup> Même si elle est utilisée fréquemment à cette fin en pratique.

<sup>5</sup> Par le biais de la saisine d'office.

- Désignation d'un tuteur aux prestations sociales : le juge choisira, pour assumer le rôle de tuteur, soit une personne physique, soit un organisme tel qu'une UDAF, une association de sauvegarde de l'enfance, une CAF ou une autre association agréée.

- Le magistrat fixe la durée de la mesure lorsqu'il rend sa décision de mise sous tutelle. Cette durée est fonction des difficultés rencontrées par la famille et de l'estimation faite par le juge quant aux probabilités de retour à l'autonomie. C'est également le juge des enfants qui va, au terme de la mesure, apprécier l'opportunité d'une éventuelle reconduction ou va décider d'y mettre un terme.

- Les articles R. 167-6 et R. 167-1 du code de la sécurité sociale prévoient d'une part que la décision est notifiée sous huitaine par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. D'autre part, ces dispositions prévoient un droit d'appel ouvert au destinataire de la mesure, qui doit être exercé, devant la cour d'appel, dans les quinze jours à compter de la date de la notification. Cet appel peut également être interjeté par le directeur des affaires sanitaires et sociales, l'organisme débiteur des prestations, mais également le tuteur aux prestations qui peut contester la décision rendue par le juge des enfants.

Cette extension du droit d'appel nous vient directement de la loi de 1966, mais cette ouverture n'est pas utilisée fréquemment en pratique.

C'est la chambre spéciale des mineurs qui examine le recours, la procédure reste cependant la procédure ordinaire de la cour d'appel.

« Les décisions prises en matière de tutelle aux prestations sociales sont toujours provisoires » comme le précise l'article R. 167-8 du code de la sécurité sociale.

- La fin de la mesure est entourée du même formalisme que celui mis en place pour son ouverture. Elle intervient, sauf décision de reconduction, au terme de la durée fixée par le juge lors de l'ouverture de la tutelle. Le magistrat va devoir, à nouveau, étudier la situation et entendre les personnes concernées avant de statuer.

#### *b. La tutelle aux prestations sociales adulte : le rôle du juge des tutelles*

C'est le juge des tutelles qui est chargé de connaître de la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte. Sera compétent territorialement, le juge des tutelles du tribunal d'instance du domicile ou de la résidence de l'allocataire.

La procédure reste identique à celle que nous venons d'étudier pour la tutelle aux prestations sociales enfants. Ainsi, à la différence de l'appel interjeté en matière de tutelle aux majeurs protégés, qui est porté devant le tribunal de grande instance, celui interjeté contre une décision d'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales adulte est porté devant la cour d'appel comme pour la tutelle aux prestations sociales enfants. Toutefois, le rapport Favard<sup>6</sup> propose une uniformisation sur ce point précis.

---

<sup>6</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Ministère de la Justice, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, **Groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs** (dit rapport Favard), avril 2000.

En ce qui concerne la durée de la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte, les règles sont les mêmes que pour la tutelle aux prestations sociales enfants. Toutefois, un prolongement de cette mesure, qui est en moyenne déjà plus longue, peut signifier que le handicap est très lourd et relève de la loi du 3/01/1968.

La décision doit être rendue à bref délai, dans le mois de la requête. L'absence de motifs entraîne la nullité de la décision. Le juge fixe la durée de la mesure et désigne le tuteur.

Les décisions prises en matière de tutelle aux prestations sociales adulte sont toujours provisoires, elles peuvent donc être à tout moment, modifiées ou rapportées soit d'office par le juge, soit à la demande du tuteur ou de l'une des personnes, autorités ou organismes qui peuvent réclamer l'ouverture de la tutelle.

Statistiquement, le principal motif de fin de mesure est la dégradation qui conduit à la transformation de la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte en une mesure, soit de tutelle, soit de curatelle. Le second motif de fin de mesure est le décès du bénéficiaire, ce qui est pour le moins inquiétant, si l'on considère que la population touchée par la tutelle aux prestations sociales adulte est de plus en plus jeune.

Le juge (des enfants ou des tutelles) maîtrise la procédure de mise sous tutelle aux prestations sociales, mais le déroulement de la mesure est marqué, quant à lui, par l'apparition d'autres acteurs, tout aussi important pour le dispositif que l'est le magistrat.

## **B. Les acteurs de la mesure**

**Bibliographie :** *Ouvrages* : BAUER Michel et FOSSIER THIERRY, **Les tutelles : protection juridique et sociale des enfants et des adultes**, Paris, ESF éditeur, 1999, 3<sup>ème</sup> édition (très complet sur la question, certainement le plus complet). – MASSIP Jacques et AYNES Laurent, **Droit civil. Tome II : Les personnes, les incapacités**, Paris, éditions Cujas, 1994, 3<sup>ème</sup> édition. - BAUER Michel, **La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative et budgétaire**, Paris, ESF éditeur, 1988 (question détaillée dans ces ouvrages, mais les données sont anciennes et l'ouvrage reste très superficiel sur cette partie). - BAUER Michel et SCHERER-DARSCH Chantal, **De l'enfance à la majorité. Droits de l'enfant, de la famille, de ses éducateurs**, Paris, ESF éditeur, 1990 (résumé sur la tutelle est certes rapide mais très clair, il reprend les éléments essentiels du mécanisme TPSE). - DUBREUIL Alain, **Les fonctions de juge des enfants. Tome II : La tutelle aux prestations sociales**, Paris, Association d'étude et de recherches, 1981 (les points essentiels relatifs à l'ouverture et au déroulement de la mesure y sont évoqués). - POILROUX Richard, **Guide des tutelles et de la protection de la personne**, Paris, Dunod, 1999, p. 243 et suivantes (très bref). - THEVENET Amédée, **L'aide sociale aujourd'hui, après la décentralisation**, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Référence, 1999, 13<sup>ème</sup> édition ( une vue d'ensemble du déroulement de la mesure). – VERHEYDE Thierry, **Le financement des mesures de tutelle**, Bordeaux, ENM, 1995 (L'étude la plus complète, à l'heure actuelle sur le financement de la TPS).

*Doctrine* : DESMOTTES Georges, « La TPS destinée à des mineurs », **RTDSS**, juill./ sept. 1969, p. 237. – « Tutelle aux prestations sociales », **RTDSS** 1970, p. 28 (une analyse de la circulaire du 16/07/1969, R.T.O., 69-36). - TARABEAUX F., « La tutelle aux prestations sociales », **JCP G**, 1969, I, 2273, p. 52.

Trois acteurs principaux, essentiels au déroulement de la mesure, méritent que leur soit accordée une attention particulière : le tuteur **(1)**, qui agit le plus souvent auprès des bénéficiaires de la mesure par l'intermédiaire d'un délégué à la tutelle **(2)**, tout en restant

soumis au contrôle de la commission départementale de la tutelle aux prestations sociales **(3)**.

#### 1) Le tuteur : l'association tutélaire

L'article 11 du décret du 25/04/1969 précise que « peuvent être agréées, en qualité de tuteurs aux prestations sociales, les personnes morales à but non lucratif (union départementale des associations familiales, association de sauvegarde de l'enfance, caisse d'allocations familiales, ...) qui, en vertu de leur statut, ont vocation à l'exercice de cette tutelle, à condition, lorsque cette vocation n'est pas exclusive, qu'elle dispose d'un service spécialisé et qu'elles tiennent une comptabilité distincte pour les tutelles ; les personnes physiques âgées de 25 ans au moins, de nationalité française, jouissant de leurs droits civils et politiques, présentant toute garantie de moralité et justifiant de la compétence nécessaire en raison, soit de leur formation sociale, soit de leur connaissance des problèmes familiaux ».

Le juge n'a, en pratique, que rarement recours à des personnes physiques. Il fait appel principalement à des personnes morales qui exercent leur mission par l'intermédiaire d'un personnel salarié spécialisé : les délégués à la tutelle<sup>7</sup>.

Les associations tutélares agréées se trouvent donc investies d'un quasi-monopole d'exercice.

La procédure d'agrément du tuteur est exigeante, du fait de l'existence de ce quasi-monopole, mais aussi parce que la tutelle aux prestations sociales constitue une intrusion dans la vie de l'allocataire et permet un contrôle moral et social des individus et des familles touchées par la mesure **(a)**. Pour ces mêmes raisons, le rôle de l'association est clairement défini **(b)**, ainsi que les contrôles qui pèsent sur elle et ses modes de financement **(c)**.

##### *a. La procédure d'agrément de l'association*

En vertu des articles R. 167-12 et R. 167-3 du code de la sécurité sociale, la demande d'agrément doit être adressée au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, lequel directeur va effectuer toutes les enquêtes qu'il juge utile, puis transmet la demande à la commission départementale de la tutelle aux prestations sociales. L'agrément est prononcé par le préfet ou le président du conseil général, après avis de la commission. Dans les huit jours qui suivent, le directeur des affaires sanitaires et sociales notifie cet agrément au tuteur.

Le dossier d'agrément doit comprendre au minimum : les statuts de l'association candidate, un budget prévisionnel, les attentes qualitatives et quantitatives des magistrats du département.

L'activité de l'association ne peut normalement débiter qu'à l'occasion d'un nouvel exercice budgétaire. L'article R. 167-13 du code de la sécurité sociale précise, en outre, que le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales tient à jour une liste des tuteurs agréés.

---

<sup>7</sup> Circulaire n°117 du 16/07/1969.

L'agrément n'a pas à être renouvelé chaque année ou même périodiquement.

Les formes du retrait de l'agrément sont identiques à celles suivies pour son attribution<sup>8</sup>. Le juge procède alors immédiatement au remplacement du tuteur.

Si l'association tutélaire souhaite cesser ses fonctions, elle doit respecter un préavis de trois mois et informer le préfet de sa décision ainsi que la juridiction compétente.

#### *b. Le rôle de l'association*

Dès qu'une tutelle est ouverte par le juge et une fois l'association désignée, celle-ci constitue, sans délai, un dossier, et « nomme » un délégué qui va prendre contact avec l'adulte ou la famille placée sous tutelle.

L'organisme débiteur des prestations est en principe averti par le juge lui-même, comme le précise l'article R. 167-6 du code de la sécurité sociale et doit donc verser d'emblée les prestations sociales sur le compte du tuteur. Il peut toutefois arriver que des prestations soient dues par des organismes découverts tardivement : le tuteur leur laissera lui-même copie de la décision judiciaire ou bien demandera au juge de notifier régulièrement cette dernière, de façon à permettre l'exercice de l'appel par cet organisme.

Le tuteur dispose d'un pouvoir considérable sur le déroulement de la mesure, puisqu'il peut, à tout moment, demander au juge, que les décisions prises en la matière, soient modifiées ou rapportées, ce qui lui permet de faire évoluer ou disparaître la tutelle. Sa liberté d'action n'est toutefois pas absolue, dans la mesure où pèse sur lui un contrôle strictement organisé.

#### *c. Le contrôle des activités de l'association*

Un contrôle global, organisé par l'article R. 167- 31 du code de la sécurité sociale, pèse sur le tuteur. Ce contrôle se compose d'un contrôle judiciaire et d'un contrôle administratif :

→ contrôle administratif : le tuteur est placé sous le contrôle de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, laquelle administration peut se faire présenter à tout moment la comptabilité et les pièces justificatives de dépenses.

Ce contrôle porte notamment sur l'autonomie financière des services de tutelle et le respect de l'affectation des personnels administratifs, soit à plein temps, soit à temps partiel.

En vertu de l'article R. 167-28 du code de la sécurité sociale, le tuteur tient une comptabilité de l'emploi des fonds. Le contrôle « mesure par mesure » repose justement sur la tenue des comptes.

Le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales contrôle la gestion des tuteurs aux prestations sociales, au moyen d'inspections sur place ainsi que grâce aux

---

<sup>8</sup> Article R. 167-13 alinéa 3 du code de la sécurité sociale.

comptes de gestion par tutelle qui lui sont adressés chaque trimestre. Il dispose, en outre, de la possibilité de demander des explications complémentaires sur l'utilisation des prestations.

Si une gestion défectueuse est constatée, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales introduit auprès de la juridiction compétente (juge des enfants ou des tutelles) une demande de changement de tuteur<sup>9</sup>.

→ contrôle judiciaire : le juge est en mesure de demander à tout moment, soit d'office, soit à la demande de tout intéressé, que les comptes de la tutelle lui soient produits.

Par application de l'article R. 167-3 du code de la sécurité sociale, le tuteur adresse, chaque semestre, au juge qui a ordonné la tutelle et au directeur des affaires sanitaires et sociales, un rapport sur les résultats de son action faisant état, en particulier, des améliorations constatées et des possibilités de rééducation individuelles et familiales.

Le juge et le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales peuvent, à tout moment, s'informer sur la situation de l'individu ou de la famille ou demander au tuteur des indications sur les effets de la mesure.

La responsabilité civile et pénale des délégués protège également la famille et l'individu. L'article R. 167-16 du code de la sécurité sociale prévoit l'obligation pour l'association de contracter une assurance contre les vols, abus de confiance, escroqueries, détournements et pertes de fonds, couvrant au minimum le montant des fonds qui peuvent lui être confiés pendant trois mois, afin que le comportement répréhensible d'un délégué n'ait aucune incidence dommageable sur des familles ou individus déjà en grande difficulté.

Le coût de l'assurance est supporté dans le prix de la mesure, défini et arrêté par la commission départementale des tutelles aux prestations sociales.

Les actions relatives au fait de tutelle aux prestations sociales se prescrivent dans le délai de cinq ans à compter du versement des prestations sociales soumises à la tutelle.

#### *d. Le financement des activités de l'association*

La tutelle aux prestations sociales (enfants et adulte) présente, en la matière, une particularité significative qui la distingue de la tutelle aux majeurs protégés : elle est gratuite pour l'intéressé. En effet, alors que les mesures du code civil reposent soit sur le bénévolat (lorsque le tuteur est un membre de la famille), soit sur un prélèvement sur les revenus annuels du protégé (tuteur privé), la tutelle aux prestations sociales reste, quant à elle, totalement gratuite pour son bénéficiaire.

Pour autant, les choses n'ont pas toujours été ainsi. Il s'agit là de l'une des innovations les plus intéressantes du texte de 1966, innovation qui consiste à faire reposer la charge des frais de tutelle sur l'organisme débiteur (Caisse Nationale des Allocations Familiales ; mutuelle sociale agricole et autres organismes débiteurs de prestations) des prestations et en cas de pluralité de prestations, sur l'organisme débiteur de la prestation

---

<sup>9</sup> Sans préjudice, le cas échéant, du retrait d'agrément prévu à l'article R. 167-13 et de la mise en jeu de la responsabilité du tuteur ou du délégué à la tutelle.

la plus importante. Lorsque l'institution à qui incombe la charge des frais de la tutelle aux prestations sociales n'est pas précisée par une autre disposition législative, cette charge incombe à l'Etat<sup>10</sup>.

« La loi permet ainsi un financement régulier des tutelles et remédie, par-là même, à une insuffisance du système (il était en effet difficile de trouver un nombre suffisant de tuteurs bénévoles compétents et disponibles) antérieur qui s'en remettait trop facilement à des tuteurs bénévoles et parfois officieux »<sup>11</sup>.

Le mode d'établissement du coût de la mesure de tutelle aux prestations sociales est déterminé par les articles R. 167-24 à 26 du code de la sécurité sociale :

« Les tuteurs sont autorisés à faire figurer dans leurs dépenses de fonctionnement :

- 1) Les frais se rapportant directement et exclusivement à l'exercice de la tutelle, notamment les frais de déplacement, d'assurance et de secrétariat.
- 2) La rémunération du personnel appointé du service ainsi que les charges fiscales et sociales correspondantes.
- 3) Les frais afférents aux locaux et au matériel indispensable au service des tutelles. Les tuteurs personnes physiques ne peuvent faire figurer dans leurs dépenses que les frais indiqués au 1) ».

La Commission départementale de la tutelle aux prestations sociales établit, avant le 15 novembre de chaque année, un budget prévisionnel des dépenses pour l'ensemble des tutelles du département pour l'année suivante. Elle évalue le prix de revient moyen des tutelles selon leur objet, examine les comptes de frais de tutelle présentés par chaque tuteur et soumet au préfet les redressements nécessaires. Elle propose enfin au préfet, pour chaque tuteur, le montant définitif de la contribution par personne que doivent verser les organismes ou services débiteurs de prestations sociales.

Le préfet, qui préside la commission départementale des tutelles, fixe avant le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année, par arrêté, les plafonds dans les limites desquels seront remboursés les frais exposés par les tuteurs au cours de l'année suivante. Il fixe, par arrêté, pour chacun des tuteurs et dans la limite de ces plafonds, le montant définitif de la contribution par personne à la charge des organismes ou services débiteurs.<sup>12</sup>

Le tuteur est, dans la majorité des cas, une personne morale. Pour agir auprès des familles et des majeurs, il va donc employer des personnes physiques, dénommées : délégués à la tutelle.

## 2) Le délégué à la tutelle

---

<sup>10</sup> Article L. 167-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>11</sup> ALFANDARI Elie, **Action et aides sociales**, Paris, Précis Dalloz, 1989, 4<sup>ème</sup> édition.

<sup>12</sup> VERHEYDE Thierry, **Le financement des mesures de tutelle**, Bordeaux, ENM, 1995.

Dans le langage courant, une confusion s'opère entre les termes de tuteur et de délégué. Le délégué est la personne physique qui intervient directement auprès de la famille ou du majeur, en revanche le tuteur est la personne, le plus souvent morale, qui reçoit la mesure et désigne le délégué.

Avant l'entrée en vigueur de la loi de 1966, aucun critère de compétence n'était fixé par les textes, ce qui avait pour conséquence de rendre la situation des délégués fort inconfortable vis-à-vis des travailleurs sociaux avec lesquels ils étaient en contact. Avec la loi de 1966, apparaissent des exigences précises quant à la formation, au statut **(a)** des délégués et aux responsabilités **(b)** encourues par ces professionnels de la tutelle aux prestations sociales.

### *a. Statut*

Selon l'article 19 du décret du 25/04/1969<sup>13</sup>, « les personnes morales qui ont été nommées en qualité de tuteur aux prestations sociales agissent auprès des personnes ou des familles par l'intermédiaire de délégués à la tutelle placés sous leur contrôle et leur responsabilité ».

Par application de l'article R. 167-19 du code de la sécurité sociale, « peuvent être habilitées à exercer les fonctions de délégué, les personnes physiques âgées de 25 ans au moins, présentant toute garantie de moralité et remplissant les conditions de compétence fixées par arrêté conjoint du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et du Ministre chargé du budget. L'habilitation est donnée par le commissaire de la république (préfet). Elle est retirée après que l'intéressé ait été appelé à présenter ses observations ».

Le tuteur, dès qu'il est saisi d'une mesure, fait connaître, au juge, le délégué auquel il entend confier la tutelle d'un individu ou d'une famille.

La compétence aux fonctions de délégué à la tutelle aux prestations sociales est reconnue par un certificat national de compétence délivré conjointement par le Garde des Sceaux et par le Ministre de la Santé<sup>14</sup>.

Peuvent être titulaires de ce certificat national de compétence (CNC) : les titulaires du diplôme d'Etat d'assistant de service social ; d'éducateur spécialisé ; de conseiller en économie familiale et sociale ; du brevet de technicien supérieur de conseillère ménagère.

Ces professionnels doivent justifier de trois années d'exercice dans la profession correspondant aux diplômes d'Etat ou brevet de technicien précités et doivent avoir effectué un stage d'adaptation dans un établissement de formation agréé.

Peuvent également obtenir le CNC, les titulaires du certificat de travailleuse familiale âgés d'au moins 30 ans, justifiant de cinq années d'exercice de leur profession et ayant effectué un stage de promotion professionnelle.

La fonction de délégué à la tutelle a aujourd'hui acquis le statut de profession à part entière. Des connaissances juridiques, des qualités de gestionnaire sont indispensables à ces travailleurs sociaux chargés de soutenir les familles ou les individus. Une formation spécifique leur est donnée, mais elle reste pour beaucoup encore insuffisante ou méconnue. Elle consiste en un cursus de 150 heures<sup>15</sup>, très critiqué en raison de sa faible durée.

L'enseignement initial reçu par les délégués, ainsi d'ailleurs que leur formation continue, incombe à l'association qui va également veiller à la bonne exécution des stages d'adaptation exigés par la procédure du certificat national de compétence.

---

<sup>13</sup> Article R. 167-18 du code de la sécurité sociale.

<sup>14</sup> Arrêté du 15/04/1985, JO du 1<sup>er</sup> juin 1985, modifiant l'arrêté de 1976.

<sup>15</sup> Arrêté du 16/06/1977, JO du 23/07/1977.

La rémunération et le statut de la profession sont fixés par conventions collectives. Il en existe deux :

- celle du 15/03/1966, applicable aux établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées.

- celle du 8/02/1957, applicable aux organismes de sécurité sociale et étendue le 16/11/1971 aux associations à vocation familiale.

Il peut être mis fin à tout moment aux fonctions de délégué à la tutelle à l'égard de cet individu ou de cette famille, par décision du juge, le délégué ayant été appelé à présenter ses observations » (article R. 167-20 du code de la sécurité sociale). Sa responsabilité peut être mise en cause, à cette occasion.

### *b. Responsabilité*

Il n'existe pas de régime de responsabilité propre à la profession de délégué à la tutelle aux prestations sociales. La loi et la jurisprudence vont donc prendre en compte la corporation d'appartenance (assistant social, éducateur spécialisé ou encore conseiller en économie familiale), bien plus que le métier effectivement exercé.

La responsabilité civile du délégué à la tutelle aux prestations sociales est naturellement assumée, par application du droit commun de la responsabilité (article 1384, alinéa 5 du code civil, régissant la responsabilité du commettant du fait d'un préposé), par l'association tutrice (article R. 167-18 du code de la sécurité sociale). La solution est différente en matière de tutelle civile.

En revanche, en vertu du principe de personnalité des peines, propre au droit pénal, le délégué devra assumer sa responsabilité en la matière, comme tout autre citoyen, l'association ne faisant pas, cette fois-ci, écran entre le droit et le professionnel.

Toutefois, les conséquences civiles des fautes pénales commises par le délégué sont assumées, quant à elles, par l'association, en application du droit commun.

Le respect du secret professionnel par le délégué répond à des règles spécifiques (article 226-13 et 14 du code pénal), règles qui vont varier, une fois n'est pas coutume, en fonction de la corporation d'appartenance du professionnel, ainsi, par exemple, un assistant social sera soumis à une obligation plus lourde qu'un éducateur spécialisé.

### 3) La commission départementale de la tutelle aux prestations sociales

La commission départementale de la tutelle aux prestations sociales détient un rôle important dans le fonctionnement de la mesure **(b)**, ce qui explique qu'elle soit composée des acteurs essentiels du dispositif **(a)**.

#### *a. Composition*

La commission départementale des tutelles aux prestations sociales est composée :

→ du préfet qui préside l'institution ou de son représentant.

→ D'un magistrat : soit un juge des enfants, soit un juge des tutelles, désigné par le vice-président de la cour d'appel et qui assure la fonction de vice-président. Ce mode de représentation est souvent critiqué, d'une part en raison des absences répétées des magistrats et d'autre part en raison de la nécessité d'une représentation simultanée et non successive des deux fonctions.

→ Le directeur régional des affaires sanitaires et sociales ou son représentant. Le secrétariat de la commission est assuré par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

→ Le chef de service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole ou son représentant.

→ le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales.

→ le trésorier payeur général ou son représentant.

→ l'inspecteur d'académie ou son représentant.

→ deux représentants des régimes débiteurs des prestations sociales, désignés par le préfet, sur proposition conjointe du directeur régional des affaires sanitaires et sociales et du chef de service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole.

→ deux personnes désignées par le préfet en raison de leur compétence en matière de politique familiale et de protection des personnes âgées.

### *b. Mission*

Elle exerce deux types de fonctions : une fonction économique et une « fonction de contrôle qualitatif ».

- la fonction économique de la commission départementale de la tutelle aux prestations sociales:

→ elle élabore le budget prévisionnel, avant le 15 novembre de chaque année.

→ elle fixe le prix du mois tutelle<sup>16</sup>. C'est au préfet qu'il revient, sur proposition de la commission et par arrêté de fixer le coût mensuel, avant le 1<sup>er</sup> décembre de l'année, ainsi que le prix plafond du coût de la mesure.

Le préfet fixe également le montant des avances trimestrielles que les services doivent verser à la trésorerie des services. Il dispose, en outre, de la faculté de réviser les prévisions de dépenses non justifiées.

→ à l'expiration de chaque exercice financier, la commission, sur le rapport de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, procède à l'examen des frais

---

<sup>16</sup> Moyens qui seront alloués à chacun des services pour remplir la mission fixée par la collectivité publique au travers de la loi.

de tutelle présentés par chaque tuteur. Elle propose au préfet de refuser la prise en considération de toute dépense qui n'entrerait pas dans le cadre de celles prévues à l'article 27 du décret du 25/04/1969, ou qui lui paraîtrait excessive ou non justifiée.

- elle peut émettre des propositions :

Ce rôle mal connu et rarement assuré, paraît pour le moins intéressant, dans la mesure où il permet une action rapide. La commission départementale de la tutelle aux prestations sociales peut, en effet, proposer aux tuteurs toutes mesures susceptibles d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des tutelles dans le département. Ces propositions peuvent par exemple consister en la recherche de moyens à mettre en œuvre pour la détection des familles ou personnes pour lesquelles un tuteur devrait être institué, avant que les déficiences n'atteignent un degré de gravité tel, que le redressement de la situation et l'effort éducatif nécessaires s'avèreraient difficiles, voir impossibles.

***C. Les populations concernées par la mesure de tutelle aux prestations sociales***

**Bibliographie** : BAUER Michel, **La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative et budgétaire**, Paris, ESF éditeur, 1988. - BAUER Michel et FOSSIER Thierry, **Les tutelles : protection juridique et sociale des enfants et des adultes**, Paris, ESF éditeur, 1999, 3ème édition. - BOUCON Hélène, **L'évolution de la TPS des mineurs depuis 1966**, Association d'étude et de recherches, 1982 (étude très détaillée de la population concernée par la TPSE, mais datant de 1982 : les chiffres sont dépassés et les critères retenus plus réellement d'actualité. - DAMERON Gilles, BAUER Michel, GUERY Hervé, **Les tutelles dans l'action sociale: théories et pratiques des UDAF**, CERPS / UNAF, 1992.

Il est essentiel de cerner le profil des personnes concernées par la mesure, afin de mieux comprendre l'évolution et les difficultés actuelles de la tutelle, qu'elle concerne les mineurs (1), ou les majeurs (2).

## 1) Le profil des bénéficiaires de la tutelle aux prestations sociales enfants

A l'origine de la mesure, c'est à dire, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1966, les familles ne présentaient pas d'endettement particulier, mais se signalaient par des difficultés dans l'entretien de la maison (désordre, oisiveté). Le nombre d'enfants était plus important qu'actuellement, la problématique était différente. Dans les familles suivies, il y avait peu de femmes seules avec enfants ; le taux de chômage était moins important qu'aujourd'hui.

Dés 1960, les familles s'endettent, mais cet endettement concerne principalement les biens de première nécessité, il s'agit de dettes chez des commerçants de proximité : épicier, boulanger.

Dans les années 1970 à 1975, la politique de relogement des plus défavorisés mise en œuvre par le gouvernement offre, certes de meilleures conditions de logement, mais favorise également l'apparition des premiers cas d'endettement liés au non-paiement du loyer.

Avec la société de consommation, l'endettement des familles provient désormais des achats de biens d'équipements ménager, et du phénomène d'accession à la propriété.

Majoritairement, les familles mises sous tutelle aujourd'hui, sont des familles endettées, voir même surendettées, cet endettement pouvant avoir des causes multiples :

- l'incapacité à gérer son budget
- la multiplication de découverts et de crédits

Dans ces cas de figure, les prestations sociales servent inévitablement au remboursement des créanciers et non à assurer les besoins essentiels des enfants. La mesure de tutelle aux prestations sociales est donc justifiée puisque les enfants sont alors placés dans une situation de danger.<sup>17</sup>

Aujourd'hui, plus de 27 000 mesures de tutelle aux prestations sociales enfants sont suivies chaque année en France. Elles touchent une population relativement jeune, des familles nombreuses, c'est à dire dépassant les statistiques nationales.

Le niveau de formation des parents est très faible, ce qui a pour effet d'accroître considérablement les difficultés à trouver un emploi<sup>18</sup>.

Si la plupart des familles sont locataires du logement qu'elles habitent, le ¼ d'entre elles se trouve néanmoins en accession à la propriété difficile et ont souvent été obligées d'ouvrir un dossier de surendettement.

La moitié des familles concernées n'ont plus aucun lien avec le travail : pas d'emploi, pas de salaire, parfois même plus d'ASSEDIC. Leurs ressources sont alors essentiellement constituées des prestations sociales et de diverses aides exceptionnelles, telle que l'aide à l'énergie. 50% des familles concernées par la mesure

---

<sup>17</sup> Opinion toutefois discutable comme nous le verrons dans la deuxième partie du rapport.

<sup>18</sup> 82% des femmes n'ont pas un niveau supérieur au BEP et 58% des hommes n'ont aucune qualification.

n'ont plus aucun repère professionnel, plus de modèle d'éducation des enfants, lesquels enfants vont, à leur tour, rompre avec les institutions scolaires.

Les familles concernées par la mesure sont le plus souvent des familles confrontées à des difficultés momentanées ou durables : un quart d'entre elles est constitué par un foyer monoparental. Près d'un 1/3 connaît un climat familial perturbé par la violence, les problèmes de santé, l'alcoolisme, la dépression, les problèmes de nutrition et d'hygiène, les séparations, le divorce, les couples en crise. Autant de facteurs déstabilisant l'équilibre économique et familial des personnes mises sous tutelle. On observe souvent une compensation des manques et des difficultés par une consommation excessive, déraisonnable, compte-tenu de leurs revenus.

La tutelle aux prestations sociales enfants, au même titre que celle destinée aux adultes, permet de soulager la famille d'une de ses difficultés, qui va être prise en charge temporairement par un intermédiaire.

## 2) Le profil des bénéficiaires de la tutelle aux prestations sociales adulte

La mesure est plus longue en moyenne qu'une mesure de tutelle aux prestations sociales enfants. Ce phénomène s'explique par le fait que la population concernée souffre le plus souvent de lourds handicaps nécessitant une prise en charge plus importante.

Les bénéficiaires sont jeunes, en moyenne âgés de 44 ans (24% ont moins de 30 ans). Il s'agit, le plus souvent, de personnes isolées, souffrant de solitude.

Comme pour la tutelle aux prestations sociales enfants, la formation est quasi inexistante, 74% des personnes concernées n'ont reçu aucune formation et seulement 3% ont obtenu le baccalauréat.

La majorité est locataire et éprouve de grandes difficultés à accéder au logement.

Les ressources sont faibles et constituées en grande partie d'aides sociales, principalement de l'allocation aux adultes handicapés.

L'action des délégués est donc extrêmement délicate, puisqu'ils doivent avant tout répondre aux dépenses de première nécessité mais avec un budget qui demeure très insuffisant. Toutefois, contrairement à la tutelle aux prestations sociales enfants, les impayés sont très rares.

La mesure de tutelle aux prestations sociales adulte présente un grand intérêt du fait de son caractère éducatif. Cette mesure est souvent utilisée lorsque les problèmes sociaux sont lourds et que la mesure de tutelle aux majeurs protégés ne permet pas ce suivi. Toutefois, le versant éducatif de la tutelle aux prestations sociales adulte pose problème, dans la mesure où il semble réservé aux adultes jeunes pour lesquels toutes les capacités d'évolution ne sont pas complètement altérées.

La tutelle aux prestations sociales, qu'elle soit destinée aux adultes ou aux enfants, est une mesure qui dispose d'un potentiel considérable, mais qui, hélas, pâtit de

l'ancienneté des textes qui la régissent. De nombreux dysfonctionnements ont ainsi pu être mis en évidence ces dernières années.

## II- Analyse et avenir de la tutelle aux prestations sociales

Il est indispensable d'étudier la nature et l'objet du dispositif **(A)** avant de pouvoir envisager les problèmes qui entravent actuellement son fonctionnement et d'évoquer d'éventuels remèdes **(B)**.

### A. Nature et objet du dispositif

Les finalités de la tutelle aux prestations sociales ont été bouleversées par l'évolution du profil des bénéficiaires **(1)**, à tel point qu'il convient aujourd'hui de se demander si la mesure est encore à même de remplir les fonctions que lui impose l'évolution de notre société **(2)**.

#### 1) Finalités du dispositif

**Bibliographie : Ouvrages :** BAUER Michel et FOSSIER Thierry, **Les tutelles : protection juridique et sociale des enfants et des adultes**, Paris, ESF éditeur, 1999, 3<sup>ème</sup> édition. - BAUER Michel, **La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative et budgétaire**, Paris, ESF éditeur, 1988. - DAMERON Gilles, BAUER Michel, GUERY Hervé, **Les tutelles dans l'action sociale : théories et pratiques des UDAF**, CERPS / UNAF, 1992. - DUBREUIL Alain, **Les fonctions de juge des enfants. Tome II : La tutelle aux prestations sociales**, Paris, Association d'étude et de recherches, 1981. - THEVENET Amédée, **L'aide sociale aujourd'hui, après la décentralisation**, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Référence, 1999, 13<sup>ème</sup> édition.

**Doctrine :** FORS, « Les délégués à la tutelle », **Recherche Sociale**, n°143, juillet septembre 1997. - Œuvre collective, « UDAF et tutelles : aujourd'hui... et demain? », **Réalités Familiales**, n°25, déc. 1992.

**Colloques :** UNAF, « Comité de pilotage tutelle aux prestations sociales enfants », 2000 / 2001.

Les délégués à la tutelle se situent aux confins du droit et de l'action sociale. La tutelle aux prestations sociales vise à l'intégration sociale, individuelle et collective des personnes et des familles. C'est une action pluridisciplinaire qui est exercée par des professionnels afin d'éviter tout risque grave pour l'enfant ou le majeur. L'action du délégué s'oriente de plus en plus vers une fonction d'assistant, « assistant économique des familles en difficulté » **(a)**, « assistant social » **(b)**, médiateur auprès de la famille ou du majeur **(c)**.

#### a. Une dimension budgétaire et financière

Le tuteur exerce le rôle d'un comptable auprès de la famille ou du majeur. Il tient un compte des fonds gérés (journal de caisse, journal de compte courant postal mentionnant toutes les entrées et sorties de fonds, et un compte individuel soit de la famille, soit de l'individu). Il produit un relevé mensuel de la gestion pour chaque famille ou personne aidée. Il doit également connaître les dettes et ressources pour assainir progressivement les situations financières.

→ La tutelle aux prestations sociales adulte :

Le dispositif entraîne un suivi global, une gestion des prestations, passant par leur perception, l'élaboration d'un budget, l'affectation aux besoins de la personne. Le délégué, dans cette optique, va procéder à des versements d'argent entre les mains du bénéficiaire, au paiement des factures, des dépenses, au suivi des comptes, au paiement des excédents.

→ La tutelle aux prestations sociales enfants :

En ce qui concerne cette mesure, la fonction budgétaire du délégué est une fonction, importante et délicate à la fois, car le professionnel ne doit pas se contenter de s'occuper des dettes. Il doit avant tout assurer la subsistance des enfants, leur éducation dans des conditions d'hygiène, d'alimentation convenable et « calmer » les créanciers souvent nombreux.

Le délégué établit un budget familial comprenant les prestations sociales mises sous tutelle mais également les salaires et indemnités de chômage bien qu'il n'ait aucun pouvoir de contrôle sur ces sommes.

Plusieurs méthodes peuvent être adoptées par le délégué dans l'établissement de ce budget, mais elles poursuivent toutes le même objectif : réapprendre ou apprendre aux parents à établir et gérer leur budget :

- remises échelonnées des fonds
- règlements des factures les plus importantes
- ouvertures de crédits
- bons d'achats (disparus ou en voie de disparition)

L'éventail des possibilités va varier en fonction des familles rencontrées. Le délégué ne pourra pas accorder la même liberté à une famille qui a demandé la mesure et à une famille où domine l'incurie et le rejet en bloc de l'action du professionnel.

Quelle que soit la méthode qu'il décidera d'adopter, le délégué ne doit jamais oublier d'une part, de respecter la dignité des familles et d'autre part, que le but de la mesure est d'amener la famille à recouvrer son autonomie.

En principe, le temps consacré à la gestion budgétaire et financière est relativement réduit et focalisé sur des points précis pour les tutelles aux prestations sociales enfants et tutelles aux prestations sociales adulte pures, c'est à dire sans double mesure.

Le contrôle exercé sur l'argent est considéré par l'ensemble des délégués comme une spécificité de leur fonction, liée à leur mandat.

L'argent est un levier puissant de l'action des délégués, il donne un pouvoir important pour la mise en mouvement des choses et l'organisation de la vie des personnes : « par

exemple, une assistante sociale ne peut pas faire grand chose pour réhabiliter le logement d'une personne qui est alcoolique, les délégués peuvent couper l'argent »<sup>19</sup>.

L'argent est donc situé au centre du travail de ce professionnel, mais son action reste avant tout une intervention éducative centrée sur un apprentissage de la gestion du budget familial par les parents sous tutelle ou l'adulte sous tutelle.

Avant tout, le délégué va chercher à remédier à un ou plusieurs dysfonctionnements familiaux (aussi bien pour une tutelle aux prestations sociales adulte qu'une tutelle aux prestations sociales enfants). La gestion des prestations est reléguée au second plan, les objectifs prioritaires sont des objectifs sociaux, tournant le plus souvent autour de la « réinsertion » de l'individu. La gestion des biens et la relation avec les personnes sous tutelle sont intimement liées.

Les objectifs d'accompagnement de la personne et/ou des familles tendent à devenir prédominant par rapport aux objectifs de gestion de leurs prestations sociales.

### *b. Une dimension éducative*

Le décret de 1969 relatif à la tutelle aux prestations sociales indique que « le tuteur est habilité à exercer une action éducative en vue de la réadaptation des intéressés à une existence normale »<sup>20</sup> et pour la mesure destinée aux enfants, d' « exercer une action éducative auprès des parents ».

Le volet éducatif reste donc la caractéristique essentielle du dispositif, celle qui permet de distinguer complètement cette mesure sociale des mesures civiles. Pourtant, aucune disposition légale sur la tutelle ne vient définir l'action éducative.

Les textes, aujourd'hui un peu dépassés face au surcroît de difficultés à prendre en charge, ont prévu des critères devenus flous avec le temps, laissant, par-là même les acteurs faire de la mesure éducative ce que bon leur semble.

Des lignes directrices se sont cependant dessinées, au fil des années.

#### → La tutelle aux prestations sociales adulte :

De l'avis général, la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte présente un grand intérêt du fait de son caractère éducatif. L'accompagnement des personnes, les apprentissages proposés permettent d'accroître leur autonomie en évitant une trop grande assistance. Elle est d'ailleurs souvent utilisée lorsque la mesure de tutelle aux majeurs protégés ne permet pas un tel suivi. Toutefois, elle sera plus efficace si elle s'adresse à des personnes jeunes capables d'effectuer un retour à l'autonomie.

La prise en charge est globale, elle ne se limite pas à la gestion des prestations sociales mises sous tutelle, l'action du délégué dépasse cette simple fonction budgétaire. Certes, les premières interventions portent sur les besoins fondamentaux de la personne : le

---

<sup>19</sup> Paroles de délégué in, « *Les délégués à la tutelle* », *Recherche Sociale*, n° 143, juillet / septembre 1997.

<sup>20</sup> Article R. 167-28 du code de la sécurité sociale.

logement, l'alimentation, l'hygiène et la santé, mais plus généralement, le délégué cherchera à obtenir une amélioration globale des conditions de vie du bénéficiaire tout en respectant au maximum, ses choix (contrairement à la tutelle aux majeurs protégés), même si cela s'avère parfois difficile en raison de l'inadéquation qui existe entre les choix de la personne et les exigences d'une vie sociale acceptable.

Ainsi, une action éducative sera engagée et chaque fois que cela s'avèrera possible la personne sera associée à la construction d'un projet personnel de vie restructurant, passant par la création d'un partenariat au travers d'un accompagnement social personnel et adapté.

L'insertion professionnelle est difficilement réalisable tant il est vrai que ces personnes sont dans une situation critique. La véritable mission du délégué consistera à trouver une place dans la société à des majeurs marginalisés, à favoriser leur réinsertion sociale.

Le délégué organise la vie quotidienne du bénéficiaire de la mesure, autant que possible, en collaboration avec ce dernier. Cette intervention, cette organisation, consiste, par exemple, à trouver, équiper ou conserver le logement, ou encore à coordonner diverses interventions facilitant le maintien à domicile et le suivi spécialisé des personnes. Afin de parvenir à ses fins, le délégué prend contact avec des intervenants et associations divers pour le ménage, le lavage du linge, le portage de repas. Il peut, également, contacter des intervenants médicaux, sociaux, des aides ménagères, des auxiliaires de vie, travailleuses familiales, assistantes sociales, services de soins à domicile, infirmiers, psychiatres, médecins, afin d'éviter le placement de la personne qui entraînerait inévitablement une perte définitive d'autonomie.

La mesure a également pour objectif d'apprendre ou réapprendre au majeur les divers aspects de la gestion de la vie domestique et vise, autant que possible, à aider le bénéficiaire de la mesure, à reprendre confiance en lui et à retrouver le sens des responsabilités.

Le dispositif permet, en outre, d'aider la personne à mener à bien ses projets d'insertion ou autres projets de vie globaux, notamment après une sortie de cure ou d'hôpital psychiatrique. Il peut également s'agir de projets d'insertion sociale, ou encore de formations facilitant le retour à l'emploi.

L'action éducative, exercée par le délégué, n'est pas seulement budgétaire, en font partie intégrante, les problèmes psychologiques, affectifs, médicaux, professionnels, et de loisirs.

#### → La tutelle aux prestations sociales enfants :

Nous retrouvons ici, le même schéma que pour la tutelle aux prestations sociales adulte, c'est à dire, la prise en compte des besoins courants et demandes d'argent des familles. L'accord des parents pourra être sollicité avant une prise de décision afin de les faire participer pleinement au fonctionnement de la mesure qui pèse sur eux.

Dans la mesure où le dispositif ne s'adresse plus à un majeur mais à une famille, le délégué va également s'intéresser à l'éducation et la scolarité des enfants.

Cette fonction passe par la prise de contact avec des intervenants sociaux, intervenants médicaux ou médico-sociaux et notamment, pour la tutelle aux prestations sociales enfants, d'éventuels rencontres avec des éducateurs de l'assistance éducative en milieu ouvert, assistants sociaux, aides familiales.

L'action éducative du délégué, même si elle est centrée principalement sur les enfants, s'exerce auprès des parents. Elle se compose d'un accompagnement matériel et d'un accompagnement moral de la famille :

- L'accompagnement matériel consiste en une aide apportée à la famille pour améliorer son habitat, rechercher un logement mieux adapté ou aider au maintien de la famille dans son lieu d'habitation. Il peut s'agir également d'une aide à l'accomplissement de formalités administratives, l'acquisition de mobilier, d'appareils ménagers ou encore de literie, mais également une aide apportée au père pour rechercher un emploi ou à la mère pour apprendre comment tenir correctement son logement.

- L'accompagnement moral vise, quant à lui, à permettre à la famille, aux parents notamment, d'apprendre le maniement de l'argent, les aider à reprendre confiance en eux, essayer d'apprendre à la famille à tenir les engagements pris en particulier en matière financière ; mettre en place avant la fin de la mesure un essai de gestion libre pour vérifier les acquis.

Educative au sens étymologique du terme : « conduite en dehors », la tutelle aux prestations sociales enfants s'efforce de faire sortir la famille d'une impasse. Le délégué apporte les moyens, les conseils, les méthodes et il va s'attacher à bâtir un projet qui amènera la famille à se les approprier pour finir par agir seule.

La mesure de tutelle aux prestations sociales pourrait être uniquement une mesure administrative et/ou gestionnaire. Ce qui la rend éducative c'est le travail d'accompagnement de la cellule familiale (droits, besoins des enfants, budget, utilisation des recours) qui oblige les personnes, à travers la gestion des prestations familiales, à mieux maîtriser leur vie.

### *c. Une dimension conciliatrice*

Un troisième type de fonction, à côté des fonctions éducatives et budgétaires peut être décelé, il s'agit d'une fonction de médiation.

→ Une fonction spécifique de médiation des relations extra familiales : lorsqu'il est nommé, le délégué devient l'interlocuteur de l'environnement familial (ou du majeur) lorsque la famille ou l'adulte ont perdu toute crédibilité. Il permet de retisser des liens avec l'extérieur. La médiation à l'égard des tiers permet un retour progressif à l'autonomie.

- Médiation à l'égard des créanciers que sont banquiers, les commerçants, les propriétaires bailleurs, pour obtenir des rééchelonnements compatibles avec le budget de la famille ou de l'individu.

- Médiation au regard du droit passant par une prise de contact avec les huissiers de justice, le tribunal des saisies, les commissions de recours et éventuellement la commission de surendettement.
- Médiation à l'égard des institutionnels : O.P.A.C., offices H.L.M., C.A.F., M.S.A.

Le travail de médiation ou de reprise du dialogue avec les tiers est facilité par le statut même du délégué. Il bénéficie, en effet, d'une certaine légitimité de proposition que lui confère l'intervention du juge.

Toutefois, ce travail de médiation ne pourra fonctionner que si la famille ou l'individu s'entend avec le délégué car, si ils rejettent en bloc son intervention, tous les efforts fournis par le professionnel risquent d'être voués à l'échec.

→ Une fonction de médiation des liens intra-familiaux : bons observateurs du fonctionnement de la famille et de la situation du majeur, les délégués prennent en compte sa problématique globale, là où d'autres sont dans des perceptions parcellaires, leur mandat portant sur tel ou tel membre de la famille, sur telle ou telle difficulté de l'individu.

A partir de la gestion des prestations, ce professionnel entre au cœur même de la cellule familiale ou du foyer de la personne, ce qui va lui permettre, par exemple, au travers de la manière dont la famille gère la circulation de l'argent, de cerner, en partie, les relations affectives entre ses membres.

L'intervention au domicile est un élément fort des pratiques professionnelles. Elle permet d'appréhender le mode de vie, le cadre de vie, l'entourage des familles ou du majeur et favorise, par-là même, le travail de médiation du délégué, lequel va pouvoir travailler avec le couple en direction de la famille et de ses enfants ou avec l'individu en direction des tiers. Elle favorise ainsi, par exemple, la reprise de la communication, de l'écoute entre les différents membres de la famille et améliore la qualité du lien parents / enfants.

Les compétences requises pour exercer ces diverses activités sont très larges: des compétences techniques en matière d'économie sociale et familiale, de pédagogie. Egalement, des compétences transversales au niveau des capacités d'organisation et de gestion du temps et du quotidien. Des connaissances en matière de traitement des problèmes psychologiques et pathologiques, une capacité d'écoute, une capacité à gérer les situations de conflit et de violence. Peuvent également être requises, cela semble même indispensable, des connaissances juridiques.

Au vu de ces finalités, il paraît urgent de revoir la formation des délégués en y intégrant ces nouvelles priorités, tant il semble évident que l'enseignement de cent cinquante heures actuellement dispensé est désormais largement insuffisant.

Une intervention approfondie n'est pas réalisée dans tous les cas, la fréquence des visites n'est pas la même partout et le travail éducatif et relationnel s'en trouve limité. Par exemple, dans un service spécialisé tutelle aux prestations sociales adulte et double mesure<sup>21</sup>, un délégué ne voit les personnes qu'une fois tous les trois mois en moyenne.

---

<sup>21</sup> Double mesure : ouverture successive d'une mesure civile de protection (tutelle ou curatelle) et d'une TPSA ; il y a dès lors coexistence des deux mesures.

La norme minimale, généralement admise mais non pratiquée partout, est d'une visite par mois, ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité du dispositif.

## 2) Efficacité du dispositif

**Bibliographie :** *Doctrine, enquêtes et rapports* : Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations, **La Tutelle aux prestations sociales : rapport d'un groupe d'étude, présidé par M. GASTON Fedou**, Paris, CTNERHI, 1980. - Dossier collectif, « *Tutelle des majeurs, l'urgence du changement* », **Le journal de l'action sociale**, n° 29, septembre 1998. - Ministère de la Justice, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, **Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs**, juillet 1998. - LARMIGNAT Valérie, « *Tutelle aux prestations sociales enfants : La méconnue de la protection de l'enfance* », **Actualités sociales hebdomadaires**, 16/04/1999, n° 2115, p. 17, 18. - PLANTET Joël, « *Les "majeurs protégés" sont-ils bien... protégés ?* », **Lien social**, n° 515, 20/01/2000. - Œuvre collective, « *UDAF et tutelles : aujourd'hui... et demain ?* », **Réalités Familiales**, n° 25, déc. 1992. - UNAF, Comité de pilotage TPSE, 2000 / 2001. - UNAF, **Mutations sociales et actions tutélaires, aujourd'hui... et demain ? Actes du colloque organisé par l'UNAF**, Paris, 23-24/10/92, UNAF, mars-93.

Alors qu'il aurait dû exploser, le nombre des tutelles stagne. Cette mesure n'est-elle pas la première victime de ses ambiguïtés et ne nécessite-t-elle pas une re légitimation par la loi qui clarifierait ses objectifs ?

La tutelle aux prestations sociales est une bonne mesure, elle offre un intérêt éducatif certain car il s'agit d'une prise en charge globale et d'une action partenariale basée sur les capacités présentes et à venir de l'individu.

Pourtant, elle ne semble pas prendre sa place, comme il le faudrait, dans le champ actuel de l'intervention sociale.

Cette constatation est valable, tant pour la tutelle aux prestations sociales enfants **(a)**, que pour la tutelle aux prestations sociales adulte **(b)**.

### *a. La tutelle aux prestations sociales enfants*

Le nombre de mesures de tutelle civile et de curatelle augmente considérablement depuis quelques années. En revanche, le nombre de tutelle aux prestations sociales enfants se stabilise ou régresse (toutefois, la situation varie selon les régions concernées), car leur efficacité et leur utilité sont souvent remises en cause par certains auteurs et travailleurs sociaux. Pourtant, la mesure tient une place essentielle dans la protection de l'enfance, elle permet, en effet, de prévenir certains cas de maltraitance. Néanmoins, il ne peut être nié, qu'elle connaît depuis plusieurs années déjà, de graves dysfonctionnements entravant considérablement ses chances de réussite.

→ Une mesure de prévention et de signalement des mauvais traitements :

La tutelle aux prestations sociales enfants est lié aux conditions de vie des enfants, elle permet donc des visites à domicile pour évaluer ces conditions. Tous les travailleurs sociaux ne disposent pas de cette possibilité, parfois seulement par manque de temps.

Ces visites permettent au délégué de vérifier si chaque enfant a bien une place pour manger, pour dormir. Il arrive que le professionnel découvre, à cette occasion, que des mineurs sont, en réalité, rejetés ou maltraités par leur famille. Ont ainsi pu être signalés par le délégué, au juge des enfants, des comportements violents, d'un des parents à l'égard des enfants, des cas d'abus sexuels d'un père sur l'une de ses filles, des cas d'absentéismes scolaires répétés, ...

Cette insertion permet également au professionnel de la tutelle aux prestations sociales enfants de prévenir des situations à risque, en consolidant les familles, en les aidant à retrouver une sécurité économique, éducative et affective.

→ Une mesure mise en œuvre tardivement :

L'efficacité de la mesure est difficilement mesurable du fait de l'existence d'une extrême diversité de services faisant apparaître des différences importantes de structures, de normes de fonctionnement et de personnel.

Le recours à la tutelle aux prestations sociales est le plus souvent un recours tardif, empêchant, dans la plupart des cas, d'engager une réelle action avant que la situation ne se soit gravement dégradée. Il arrive ainsi, au délégué, désigné tardivement, après que toutes les possibilités d'aides du conseil général aient été épuisées, de se trouver impuissant, démuni, face à des familles vivant dans une grande précarité. Dans de tels cas de figure, l'action du délégué risque de se perdre dans l'urgence et, de ce fait, de ne pas atteindre son but initial : la protection des enfants.

En outre, après que la mainlevée de la mesure ait été décidée, la famille risque de sombrer à nouveau dans les difficultés. L'organisation, la mise en place de relais paraissent essentielles lors de cette mainlevée. Il est nécessaire de prévoir l'après tutelle afin de pérenniser les résultats obtenus durant le déroulement de la mesure.

→ Des critères de mise en œuvre devenus flous :

La tutelle aux prestations sociales enfants, en dépit de ses nombreuses potentialités, souffre d'une perte de vitesse depuis le début des années 1990, le nombre de mesures ayant tendance à décroître chaque année (de 1% sur l'ensemble du territoire).

Les textes sont anciens, l'aspect éducatif de la mesure ne bénéficie pas d'une définition claire et précise, les solutions vont donc être différentes d'un délégué à un autre, selon les unions départementales des associations familiales. Un comportement uniforme s'impose.

Faute de règles précises adaptées aux besoins nouveaux, la tutelle aux prestations sociales enfants souffre d'un détournement de son objectif initial, elle est désormais instrumentalisée pour le traitement de certains surendettements graves, voire pour permettre l'entrée d'un travailleur social au domicile de justiciables réticents à toute intervention, sans autre projet stratégique.

→ Aucun contrôle concret sur l'action éducative :

Pèsent sur la tutelle aux prestations sociales enfants une multitude de contrôles formels, contrôles administratifs et judiciaires, contrôles portant tous sur l'organisation de la mesure. En revanche, aucun contrôle sur les pratiques externes n'existe, notamment sur les prestations éducatives qui relèvent soit d'un contrôle interne aux services, soit d'une auto évaluation.

Il serait donc souhaitable d'associer magistrats et direction départementale des affaires sanitaires et sociales dans le cadre d'une vérification de l'exécution socio-éducative de la mesure et de son exécution administrative et financière.

Une révision du rôle de la commission départementale de la tutelle aux prestations sociales paraît également s'imposer. Ses missions pourraient désormais inclure un contrôle qualitatif des projets éducatifs des services de tutelle, au lieu de se limiter à un contrôle financier de conformité.

#### *b. La tutelle aux prestations sociales adulte*

→ L'explosion des besoins fragilise le dispositif :

Le cadre des lois de 1966 et 1968 était précisément déterminé, elles concernaient chacune un public particulier. Alors que la première s'adressait à des personnes défavorisées, la seconde concernait, quant à elle, les personnes présentes dans les hôpitaux psychiatriques, les handicapés mentaux et les personnes âgées.

L'efficacité de la tutelle aux prestations sociales adulte est difficilement mesurable, mais certains indicateurs permettent, néanmoins, d'apporter quelques éléments de réponse : par exemple, les motifs de fin de mesure. Comme nous le savons déjà, l'une des particularités de la tutelle aux prestations sociales est d'être limitée dans le temps. Le plus souvent, la mesure destinée aux adultes s'achève soit par la transformation de la mesure en tutelle aux majeurs protégés, transformation justifiée par une aggravation de l'état de la personne, soit, dans 25% des cas, par le décès de l'adulte, décès lié davantage à l'état de santé qu'à l'âge.

Pour ces raisons, les chances de réussite d'une mesure de tutelle aux prestations sociales adulte sont nettement moins importantes que les chances de réussite d'une mesure de tutelle aux prestations sociales enfants.

Le rapport des trois inspections de 1998<sup>22</sup> a parfaitement mis en lumière les dysfonctionnements du dispositif de protection des majeurs :

- dérive par rapport à son cadre juridique initial pour cause de mauvaise coordination des intervenants, de cadre institutionnel « complexe et peu cohérent ».
- érosion des principes fondateurs, inégalités et incohérences.
- Dysfonctionnements tout au long de la mise en œuvre de la mesure : signalements mal filtrés, décisions prononcées à l'issue

---

<sup>22</sup> Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Ministère de la Justice, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs », juillet 1998, (<http://www.justice.gouv.fr>)

d'une instruction sommaire, défaut de contrôle généralisé, pratiques répréhensibles, absence générale d'évaluation.

Ce même rapport a relevé l'absence de mécanismes régulateurs qui ne permet pas de maîtriser les flux d'entrée. Les procédures sont en majorité ouvertes d'office par le juge, sous la pression de signalements multiples et mal filtrées par le parquet .

Le coût global et le coût moyen des tutelles aux prestations sociales progressent fortement, et ce, pour deux raisons :

- la progression du nombre d'allocataires, du fait de la pression des doublons avec des mesures de protection du code civil.
- La revalorisation continue du prix plafond des tutelles aux prestations sociales adulte aux fins de couvertures des charges croissantes des associations.

En décembre 1999, lors des Assises de la tutelle, E. Guigou, alors Garde des Sceaux, annonce la mise en œuvre prochaine d'une réforme.

En avril 2000, le rapport commandé par le gouvernement à M.M. Favard et Cecchi-Tenerini propose un certain nombre de mesures pour adapter et améliorer la protection juridique des majeurs.

Le vieillissement, la précarité et l'exclusion pèsent de plus en plus sur le dispositif de protection des majeurs, les chiffres sont éloquentes.

Le nombre de tutelles aux prestations sociales adulte n'a cessé de croître depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 octobre 1966. Les prévisions de l'Institut National d'Etude Démographique estiment que cette progression va s'intensifier dans les années à venir (étude portant sur l'ensemble des personnes placées sous protection juridique c'est à dire sous tutelle aux prestations sociales adulte et tutelle aux majeurs protégés confondues).

Pour autant, en dépit de ces difficultés, la tutelle aux prestations sociales, qu'elle s'adresse aux enfants ou aux adultes, semble être une mesure utile, elle offre un intérêt éducatif certain. Une réforme du dispositif semble cependant indispensable.

### ***B- Problématiques immédiates et perspectives***

Les dysfonctionnements touchent, également, la tutelle aux prestations sociales enfants **(1)** et la tutelle aux prestations sociales adulte **(2)**, il en est de même pour les propositions de réforme.

#### 1) La tutelle aux prestations sociales destinée aux enfants

Les difficultés touchant la tutelle aux prestations sociales enfants sont de plusieurs ordres, elles atteignent tout d'abord son image, décidément défavorable à son développement **(a)**, mais également ses finalités **(b)** et enfin sa nature juridique **(c)**.

##### *a. Une image défavorable à son développement*

La tutelle aux prestations sociales souffre de son image, elle est parfois méconnue des travailleurs sociaux, parfois mal aimée par les acteurs principaux de la mesure et pâtit parfois de la fonction de sanction que certains élus voudraient lui voir remplir.

→ « La méconnue de la protection de l'enfance »<sup>23</sup> :

**Bibliographie** : BAUER Michel et SCHERER-DARSCH Chantal, **De l'enfance à la majorité. Droits de l'enfant, de la famille, de ses éducateurs**, Paris, ESF éditeur.

Comme nous l'avons vu plus haut, depuis plusieurs années, le nombre de mesures tutelle aux prestations sociales enfants se stabilise ou régresse. Les différents rapports et colloques relatifs aux tutelles ne font que peu de cas de cette mesure. Elle est également tenue à l'écart quasi systématiquement des discussions relatives à la protection de l'enfance, alors qu'elle en fait partie intégrante. Les unions départementales des associations familiales sont trop souvent exclues de tout travail concernant le soutien de la famille. Elles ne sont pas identifiées sur ce terrain y compris par leurs partenaires quotidiens que sont les juges des enfants ou les services départementaux d'aide sociale à l'enfance.

Ce phénomène d'exclusion, de mise à l'écart de la mesure de tutelle aux prestations sociales enfants s'explique par le fait qu'elle reste méconnue non seulement du grand public, mais également des travailleurs sociaux eux-mêmes, pourtant « signaleurs » potentiels.

Des difficultés à identifier la mesure ont également pu être constatées, tantôt parce qu'elle est noyée parmi les mesures de protection de l'enfance, tantôt parce qu'elle est cachée par l'ombre grandissante de la tutelle aux prestations sociales adulte.

Pourtant, la place de la tutelle aux prestations sociales enfants dans la protection de l'enfance est évidente et reconnue par la majorité des auteurs.

→ La mal aimée de la protection de l'enfance :

**Bibliographie** : BAUER Michel, « *La tutelle, la curatelle, la tutelle aux prestations sociales : conseil, assistance, représentation, et contrôle ?* », **Informations Sociales**, n° 64, juillet 1997. - FOSSIER Thierry et BAUER Michel, « *L'utilisation des prestations sociales : contrôle ou assistance ?* », **Revue de droit sanitaire et social**, n° 4 oct./déc. 1994, p. 657-673. - LARMIGNAT Valérie, « *Tutelle aux prestations sociales enfant : La méconnue de la protection de l'enfance* », **Actualités sociales hebdomadaires**, 16/04/1999, n° 2115, p. 17,18. - Œuvre collective, « *UDAF et tutelles : aujourd'hui... et demain ?* », **Réalités Familiales**, n° 25, déc. 1992. - UNAF, **Comité de pilotage tutelle aux prestations sociales enfants**, 2000-2001.

<sup>23</sup> **A.S.H.**, n° 2115, 16/04/1999, p. 17. Le dispositif destiné aux mineurs est mal connu du grand public et des travailleurs sociaux, il est systématiquement tenu à l'écart des débats et groupes de réflexion organisés sur la protection de l'enfance. C'est cependant son aspect éducatif qui est mis en avant par les professionnels qui l'exercent, « c'est un outil très pragmatique, très concret qui facilite l'approche de la famille », « une action efficace et utile », car les délégués gèrent des mesures aux objectifs éducatifs bien définis, bien arrêtés dans le temps avec en outre de réelles perspectives de retour à l'autonomie de la famille.

L'image de la mesure n'est pas toujours favorable à son développement, principalement parmi les travailleurs sociaux. Ils lui reprochent essentiellement son caractère coercitif, quoique aujourd'hui cette critique puisse être discutée, tant il est vrai que la fonction éducative a pris le pas sur la fonction de contrôle dans l'action des délégués. Ils estiment également que le déroulement de la mesure, une mesure décidée par un juge et visant à contrôler le budget familial présente un risque de stigmatisation des familles.

Cette image défavorable qu'ont les travailleurs sociaux, signaleurs potentiels de la mesure les conduit à n'y avoir recours qu'en dernière extrémité lorsque la situation s'est tellement dégradée qu'il n'y a plus guère d'autre solution, or, cette rétention de l'information, ce désengagement des travailleurs sociaux contribue à entraver le bon déroulement de la mesure.

En outre, l'utilisation du terme « tutelle » ne facilite pas les relations, ni avec la famille, ni avec les partenaires et tous les interlocuteurs des bénéficiaires de la mesure qui confondent la tutelle aux prestations sociales enfants avec un mandat civil de protection, mandat assorti d'un certain nombre d'incapacités de la personne ; or, les parents ne sont pas incapables au sens juridique du terme.

Le vocable utilisé traduit, en effet, bien mal la mission de réadaptation exercée par les délégués. Il évoque davantage des missions de contrôle, d'incapacité et de représentation que des missions d'accompagnement et d'éducation.

Pour la plupart des professionnels de la mesure, ce terme tutelle, représente donc un grand inconvénient. Pourtant, pour d'autres, il constitue une chance car il oblige à définir, d'entrée de jeu, et clairement, les droits des uns et des autres, l'objectif de la mesure, les outils qui seront utilisés.

Nous nous rallions, pour notre part, au premier courant et considérons qu'il conviendrait de trouver un autre vocable afin de désigner les situations visées par la tutelle aux prestations sociales enfants. Le terme tutelle contribue, en effet, à brouiller l'image des interventions socio-éducatives qui s'exercent derrière ce vocable, il renforce les amalgames.

D'autres dénominations ont été proposées lors des réunions du comité de pilotage tutelle aux prestations sociales enfants organisées par l'union nationale des associations familiales : mesures éducative et budgétaire ; mesure d'assistance éducative sociale et familiale, mesure d'action économique et sociale ; mesure d'accompagnement familial et social.

→ Une mesure de sanction ou de protection de l'enfant et de sa famille ? :

**Bibliographie** : CHEVENEMENT J-P, « Lettre au Premier ministre », *Le Monde*, 29/05/1998. - JEROME Béatrice, « Le désarroi des maires de France face au casse-tête de l'insécurité », *Le Monde*, 20/11/1998, p. 12. - LARMIGNAT Valérie, « La TPSE : la méconnue de la protection de l'enfance », *A.S.H.*, n°2115, 16/04/1999, p. 17. – LAROCHE Françoise, « L'impunité des jeunes délinquants, idée reçue et fausse », *Le Monde*, 31/01/1998, p. 15. - LAZERGUES Christine et BALDUYCK J-P, **Réponses à la délinquance des mineurs. Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs**, Paris, la Documentation française,

collection des rapports officiels, 1998, p. 25-34. – PRIEUR Cécile, « *Le gouvernement s'interroge sur les moyens de traiter la délinquance des mineurs* », **Le Monde**, 20/01/1998, p. 10. – « *Responsabilités des familles* », **Informations Sociales**, n° 73/74, 1999. – « *Strasbourg propose des mesures contre les violences urbaines* », **Le Monde**, 9/01/1998, p. 31. - SUBTIL Marie-Pierre, « *Des élus de gauche comme de droite demandent désormais des sanctions financières contre les familles* », **Le Monde**, 15/01/1998, p. 10. - SUBTIL Marie-Pierre, « *Les responsables de mise sous tutelle des familles vantent leur action sociale* », **Le Monde**, 17/03/1998, p. 16. - UNAF, **Comité de pilotage tutelle aux prestations sociales enfants**, 2000 / 2001.

La volonté de certains élus de faire de la mesure de tutelle aux prestations sociales enfants, une mesure de sanction des parents de mineurs délinquants a connu un succès médiatique considérable en 1998.

La hausse de la délinquance des mineurs et le regain de violences scolaires en 2000 ont fait resurgir ces vieux discours sur la suppression ou la mise sous tutelle des allocations familiales, sanction censée replacer les parents face à leurs responsabilités.

Pourtant, depuis la première intervention sur ce sujet, praticiens et associations s'élèvent contre et expliquent que le versement des prestations sociales ne peut être conditionné par de tels critères. Cette mesure, tout au contraire, vise à faciliter l'approche de la famille et permet à cette dernière de reprendre contact avec le monde extérieur, tout en protégeant l'enfant d'une gestion problématique du budget familial. La tutelle aux prestations sociales enfants n'est pas une mesure de sanction mais un outil de soutien, une mesure de protection de l'enfance à part entière<sup>24</sup>.

#### *b. Un détournement de l'institution*

→ Un palliatif aux problèmes de surendettement :

**Bibliographie** : BOUCON Hélène, **L'évolution de la TPS des mineurs depuis 1966**, Association d'étude et de recherches, 1982. - BAUER Michel, « *La tutelle, la curatelle, la tutelle aux prestations sociales : conseil, assistance, représentation, et contrôle ?* », **Informations Sociales**, n°64, juillet 1997.

Deux critères sont prévus par l'article 2 de la loi du 18/10/1966 pour que soit mise en œuvre la tutelle aux prestations sociales enfants :

- d'une part, le détournement des prestations familiales par les parents à d'autres fins que les besoins de l'enfant.
- d'autre part, de mauvaises conditions d'existence.

Le signalement, permettant l'ouverture de la mesure, est univoque et secret. Le plus souvent, le véritable intéressé est un créancier (par exemple un office HLM), mais n'apparaît pas à la procédure. Lorsqu'une famille est ainsi signalée par un tiers parce qu'elle est endettée, le juge se saisit d'office et procède à une utilisation détournée de la

---

<sup>24</sup> Opinion émise par l'union nationale des associations familiales lors des réunions du comité de pilotage tutelle aux prestations sociales enfants organisées en 2000/2001 en vue de la préparation des journées de septembre 2001. Cet avis sur la question transmis à la Ministre déléguée aux affaires familiales est apparemment partagé par cette dernière.

tutelle aux prestations sociales enfants. La mesure va alors servir à résoudre des difficultés qu'elle n'a pas à résoudre en vertu des textes. En effet, en s'enfonçant de la sorte dans le règlement des dettes, cause pour laquelle a été constaté un accroissement du nombre des mesures, la tutelle fait l'envers de ce qui lui est prescrit, elle détourne les prestations de leur objet.

La tutelle aux prestations sociales enfants semble désormais être instrumentalisée pour le traitement de certains surendettements graves. Elle est rarement, en réalité, justifiée par les conditions de vie défectueuses des enfants. Il s'agit le plus souvent de « tutelle de garantie » visant à assurer le paiement des créanciers.

Certes, la situation financière compromise des parents présente des risques certains pour les conditions d'existence des enfants, en revanche, « il n'est pas du tout certain que ces situations relèvent de détournements des prestations sociales par les parents<sup>25</sup>, mais bien plus souvent d'un désir d'offrir à leur famille de biens meilleures conditions de vie que ne leur permettent leurs moyens financiers »<sup>26</sup>.

Ce détournement de la tutelle aux prestations sociales enfants, évoqué par le comité de pilotage mis en place par l'union nationale des associations familiales comme étant un problème à résoudre, avait déjà été mis en évidence par le rapport du centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations présidé par M. Gaston Fedou<sup>27</sup> en ces termes : « en premier lieu, le groupe entend ne pas entériner les détournements de textes utilisés abusivement pour régler des problèmes d'endettement (...). Le groupe demande qu'il soit mis un terme à l'utilisation de la tutelle aux prestations sociales enfant comme système de recouvrement des dettes, comme moyen de garantir le bon usage des aides publiques ».

Cette instrumentalisation s'explique par l'ancienneté des textes, des textes quelque peu dépassés face au surcroît des difficultés à prendre en charge. Une réforme de la loi de 1966, réclamée par les professionnels de la mesure pourrait enrayer ce détournement en apportant quelques précisions sur les missions et sur le signalement, ainsi qu'en redéfinissant des critères devenus flous avec le temps.

→ Une apparente adhésion des familles ou une véritable absence de choix des familles?

**Bibliographie :** BOUCON Hélène, **L'évolution de la TPS des mineurs depuis 1966**, Association d'étude et de recherches, 1982. - FOSSIER Thierry et BAUER Michel, « *L'utilisation des prestations sociales : contrôle ou assistance ?* », **Revue de droit sanitaire et sociale**, n° 4 oct./déc. 1994, prestations familiales et contrôle social, p. 657 à 673. - ROSENCZVEIG Jean-Pierre, **Le dispositif français de protection de l'enfance**, Paris, Editions Jeunesse et droit, 1999. - UNAF, **Comité de pilotage tutelle aux prestations sociales enfants**, 2000-2001.

---

<sup>25</sup> Condition exigée par la loi pour l'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales enfants.

<sup>26</sup> BAUER Michel, **La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative et budgétaire**, Paris, ESF éditeur, 1988.

<sup>27</sup> Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations, **La Tutelle aux prestations sociales : rapport d'un groupe d'étude, présidé par M. GASTON Fedou**, Paris, CTNERHI, 1980.

En dépit de son cadre judiciaire, la tutelle aux prestations sociales enfants est de plus en plus souvent sollicitée par la famille elle-même. Cette initiative doit beaucoup au travail des assistantes sociales qui vont amener tout doucement les parents à cette démarche.

Grâce à cette dynamique créée par l'adhésion de la famille, le délégué va pouvoir, par la médiation, consolider la fonction parentale et aider la famille à retisser des liens avec l'extérieur.

Toutefois, est-il juste de parler de médiation lorsque les parties se voient imposer une négociation, sans pouvoir réellement donner leur avis ? Les familles ont-elles la faculté de refuser une mesure qui leur permettrait de voir se relâcher la pression quotidienne qui s'exerce sur eux ? Peuvent-elles refuser une mesure qui leur est présentée comme la seule garantie d'obtenir un logement social ou de le conserver ?

Assurément non, la famille n'a pas le choix, la mesure est imposée par le juge et il règne un absence quasi-totale de contradictoire. Certes, une fois la tutelle aux prestations sociales enfants ouverte, le délégué va pleinement associer les parents à la prise de décision et une part importante de son travail est constituée d'activités de médiation intra et extra familiales, mais là encore, cette participation de la famille s'avère limitée, dans la mesure où, même si le travail sur la gestion des prestations familiales se fait avec les parents, des priorités sont définies par la loi. Les délégués peuvent, si l'intérêt des enfants est en cause, imposer des choix aux père et mère.

En dépit des dysfonctionnements constatés dans sa mise en œuvre, la tutelle aux prestations sociales enfants reste un dispositif complétant l'arsenal mis à la disposition des travailleurs sociaux. En tant que telle, elle doit donc bénéficier d'une attention toute particulière et être réformée sans perdre de vue sa fonction principale: la fonction éducative.

### *c. L'opportunité d'une déjudiciarisation de la mesure*

**Bibliographie** : BOUCON Hélène, **L'évolution de la TPS des mineurs depuis 1966**, Association d'étude et de recherches, 1982. - FOSSIER Thierry et BAUER Michel, « *L'utilisation des prestations sociales : contrôle ou assistance ?* », **Revue de droit sanitaire et social**, n° 4 oct./déc. 1994, p. 657 à 673.

Avant l'entrée en vigueur de la loi de 1966, se posait le problème dit des tutelles officieuses aux prestations sociales. Cette pratique administrative s'était développée afin de pallier aux lenteurs de la justice et était tolérée par le ministère.

Les auteurs s'interrogent à nouveau aujourd'hui sur la nécessité de déjudiciariser la mesure. En effet, la TPSE reste, en partie, une mesure de contrôle social, privant une personne de la libre gestion des prestations qu'elle reçoit. De ce point de vue, la mesure porte atteinte, partiellement, aux libertés et c'est pour cette raison qu'il appartient au juge de décider de son ouverture.

L'intervention de l'autorité judiciaire présente en fait l'avantage de protéger les familles contre leur propre faiblesse, et permet au service de fonder son action sur une assise solide, en raison de la garantie donnée par le mandat judiciaire, et par la durée fixée par ordonnance.

Toutefois, l'intervention du juge des enfants continue, quoiqu'on en dise, à être perçue comme dévalorisante, voire infamante et menaçante. La nature juridique de la TPSE est de plus en plus vécue comme une atteinte aux libertés individuelles et des voix s'élèvent, une à une, afin de réclamer sa déjudiciarisation, en raison des dysfonctionnements constatés lors du déroulement de la procédure de mise sous tutelle :

- manque d'information du magistrat sur la situation socio-économique de la famille à l'égard de laquelle il va décider de l'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales enfants.
- Les parties ne sont presque jamais entendues, la défense n'est guère assurée et la situation rarement expliquée aux familles.
- Manque de précision des motivations justifié par le fait que les demandeurs à la mesure sont souvent des créanciers.
- La notification des décisions et de leur renouvellement est difficilement compréhensible par les familles mises sous tutelle.
- Peu de vigilance des magistrats envers les saisines abusives, saisines concernant les demandes non justifiées par les critères prévus par la loi de 1966 (saisine pour surendettement).
- Les procédures de recours sont peu utilisées. Il conviendrait d'informer les familles de leur existence, faciliter leur accès à l'appel et prévoir la défense des droits de la famille par des avocats. ( Rapport Fedou).

La mise en place de mesures de tutelles administratives en complément des mesures judiciaires ou à leur place permettrait au dispositif d'acquérir une plus grande rapidité, une plus grande souplesse et favoriserait une stigmatisation moindre des familles sous tutelle. Elle serait surtout moins infamante et menaçante et ferait disparaître la peur latente de retrait de l'enfant liée à l'intervention du juge.

Pour autant, faut-il faire de la tutelle aux prestations sociales enfants une mesure administrative sortant du champ judiciaire? Les avis sont partagés, la plupart des personnes interrogées ont répondu positivement à cette proposition, même à l'intérieur des UDAF.

Guy Raymond<sup>28</sup> se rallie à cette majorité et préconise l'intervention de l'administration au lieu de celle du juge, estimant de faible importance les libertés individuelles en jeu, à la différence du CERPS qui propose, quant à lui, une mesure à double détente : purement financière et contractuelle en principe, judiciaire et éducative au besoin.

Mais en choisissant une déjudiciarisation de la tutelle aux prestations sociales enfants ne risque-t-on pas de revenir à une situation antérieure que la doctrine condamnait, où la tutelle cachait des tissus honteux ?<sup>29</sup>

La mission interministérielle a, pour sa part, écarté l'idée d'une éventuelle déjudiciarisation de la mesure, avec transfert du pouvoir de décision à une commission administrative (tempérée par l'existence d'une voie de recours suspensive auprès du juge des tutelles).

---

<sup>28</sup> *JDJ*, n° d'avril 1995.

<sup>29</sup> Œuvre collective, « *UDAF et tutelles : aujourd'hui... et demain ?* », *Réalités Familiales*, n°25, déc. 1992

En tous les cas, si l'aspect judiciaire de la mesure est conservé, il mériterait tout de même d'être revu : signalement, enquête, audition des familles, explicitation de la mesure.

Des dysfonctionnement tout aussi sérieux ont pu être constatés dans le déroulement de la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte.

## 2) La tutelle aux prestations sociales destinée aux adultes

**Bibliographie** : BAUER Michel, « *Le financement de la curatelle lorsqu'elle est déferée à l'Etat* », *Revue de droit sanitaire et social*, n°25, 1/03/1989, p. 110-116. -

BAUER M., VERDIER P., **Comment assurer la protection d'un majeur : guide pratique à l'usage des tuteurs familiaux et professionnels**, Paris, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Référence, 1999 (traite du doublon, certes succinctement, mais clairement). – COURAULT Sophie, « *Pour une protection du majeur plus soucieuse de ses libertés* », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2168, 26/05/2000. - FOSSIER Thierry et BAUER Michel, « *L'utilisation des prestations sociales : contrôle ou assistance ?* », *Revue de droit sanitaire et sociale*, n° 4 oct./déc. 1994, p. 657 à 673.- FOSSIER Thierry, « *Le rapport du groupe Jean Favard sur le dispositif de protection des majeurs* », *JCP G*, n° 23, 7/06/2000, p. 1055 (un rapide aperçu). - GARGOLY Céline, « *Tutelles aux majeurs : l'urgence d'une rénovation* », *ASH*, n° 2150, 21/01/2000. - PLANTET Joël, « *Les majeurs protégés sont-ils bien protégés ?* », *Lien Social*, n° 515, 20/01/2000, dossiers. – « *Assises nationales de la tutelle : renforcer l'accompagnement des personnes* », *Le journal de l'action sociale*, janvier 2000, p. 28-29. – « *Le rôle de l'UNAF aux Assises nationales de la tutelle* », *Droit et Patrimoine*, n° 80, mars 2000, p. 61. – « *Tutelles : le rapport Favard* », *TSA hebdo.* , 26/05/2000, n°786.

### a. Une augmentation importante du nombre des bénéficiaires

La tutelle aux prestations sociales adulte, considérée au départ comme marginale, a pris une ampleur considérable, le nombre de mesures prononcées ayant rejoint celui des tutelles aux prestations sociales enfants.

Cette forte progression, certes tardive, correspond à la période de crise et de marginalisation croissante d'une partie de la population, ainsi qu'à la mise en place d'aides tendant à corriger les effets sociaux de la précarité (création du RMI en 1989).

Ce phénomène s'explique également par la multiplication des doubles mesures. En effet, le rapport des trois inspections<sup>30</sup> a mis en évidence « une montée en puissance des tutelles et curatelles d'Etat et l'émergence d'une logique financière, mise en lumière par la très forte progression des doublons »

Il note également que le coût moyen et le coût total des tutelles aux prestations sociales progressent fortement. Cette augmentation est alimentée par deux canaux :

---

<sup>30</sup> Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs », Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Ministère de la Justice, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, juillet 1998, (<http://www.justice.gouv.fr>), le rapport est disponible sur ce site dans son intégralité. Pour un aperçu rapide de ce document voir également : *JCP G*, n° 49, 2/12/1998, p. 2093 ; voir également : *TSA hebdo*, 27/11/1998, n°715, p. 15, questions d'actualité.

- la progression du nombre d'allocataires, sous la pression des doublons avec des mesures de protection du code civil.
- la revalorisation continue du prix plafond des tutelles aux prestations sociales adulte aux fins de couverture des charges croissantes des associations.

*b. Un palliatif à l'encadrement de certaines populations*

**Bibliographie :** BOBROFF JACOTTE et LUCCIONI Micheline, « La TPS », *Esprit*, avril-mai 1972, pp. 172-194.

La mesure de tutelle aux prestations sociales est régie par un texte qui a aujourd'hui plus de trente ans. Les populations « ayant besoin » selon les critères définis par la loi et les bénéficiaires de la mesure ne se recouvrent plus parfaitement.

Le dispositif de protection des majeurs dérive par rapport à son cadre juridique initial : la tutelle aux prestations sociales était conçue comme une mesure éducative, destinée à empêcher certains majeurs de dilapider les prestations sociales dont ils bénéficient. L'intérêt éducatif et social était et doit toujours être le fondement de cette mesure temporaire dont l'objectif est l'amélioration, via un accompagnement social approprié, des conditions de vie du majeur.

Pourtant, l'enquête des trois inspections a permis de révéler que les assistantes sociales, les CAF, les bailleurs sociaux signalent également<sup>31</sup> pour des motifs divers et parfois même étrangers au texte régissant la tutelle aux prestations sociales adultes, puisqu'il s'agit le plus souvent de cas de surendettement, menace d'expulsion ou de signalements provenant de société gérant des habitations à loyers modérés qui veulent être sûres que le loyer sera payé.

Il s'agit ici d'un détournement manifeste de la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte, détournement que le juge ne parvient pas à maîtriser du fait de l'absence quasi totale de politique homogène de régulation des signalements.

En effet, les informations sont, pour la plupart, adressées au juge des tutelles sans passer par le parquet, il n'existe donc aucune possibilité de filtrage. Ce sont les juges qui se chargent de cette sélection, laissant, par-là même, se multiplier les politiques de signalement. C'est ainsi ouvrir la porte à toutes les interventions quelle que soit leur source.

En outre, les décisions, rarement réexaminées, sont prononcées à l'issue d'une instruction sommaire, par un juge isolé, surchargé, prenant, en conséquence, sa décision sous l'influence des avis médicaux et des associations tutélares.

→ Par ailleurs, le dispositif est trop souvent utilisé comme instrument de gestion et d'accompagnement des exclus du social. L'explosion du nombre de mesures de protection prononcées et le profil des bénéficiaires semblent, en effet, établir que les juges ont tendance à utiliser, indifféremment, les deux types de mesures (tutelle aux

---

<sup>31</sup> possible en raison de l'existence de la saisine d'office du juge.

prestations sociales adulte ou tutelle aux majeurs protégés) lorsqu'ils sont saisis de demandes générées par l'extension des situations de précarité.

Chaque fois qu'une tutelle aux prestations sociales adulte est suffisante, il convient de la mettre en œuvre et ce n'est que si la situation de la personne s'aggrave qu'il conviendra d'avoir recours à un régime plus restrictif de ses libertés. Il paraît, en effet, indispensable d'éviter que des personnes, parce qu'elles sont isolées, qu'elles vivent de revenus sociaux, rencontrent des problèmes sérieux d'accès au logement et souffrent de pathologies diverses, soient mises sous un régime de protection des majeurs, comme c'est actuellement le cas alors qu'elles relèvent, en toute logique, d'une mesure de tutelle aux prestations sociales. Ce principe qui devrait être appliqué et qui a été réaffirmé par le conseil de l'Europe<sup>32</sup>, n'est autre que le principe de subsidiarité.

*c. Un moyen de financement des mesures de protection prévues par le code civil : le problème du « doublon de pur financement »*

**Bibliographie :** *JCP G*, 1986, II, 20562, Claire GEFROY.

En toute logique, l'ouverture d'une tutelle de droit civil, devrait entraîner la disparition de la tutelle aux prestations sociales, de même que réciproquement, l'institution d'une tutelle aux prestations sociales semble superflue lorsqu'il existe une tutelle civile, le tuteur ayant vocation à gérer tous les biens de l'incapable, y compris, donc, les prestations sociales.

Pourtant, l'article L. 167-2 du code de la sécurité sociale a prévu que lorsqu'une tutelle aux prestations sociales a été ouverte et qu'il apparaît ensuite nécessaire d'ouvrir une tutelle de droit civil, le juge des tutelles doit réexaminer la situation de l'incapable afin de décider s'il y a lieu de supprimer la tutelle aux prestations sociales ou s'il convient de la maintenir.

En outre, la cour de cassation, dans deux arrêts de 1989<sup>33</sup>, a décidé que le cumul des deux régimes de protection était aussi envisageable lorsque la tutelle civile avait été ouverte d'abord, car il serait difficilement compréhensible que la solution soit différente selon l'ordre dans lequel ont été prises les mesures de protection<sup>34</sup>.

Les rémunérations sont faibles ou plafonnées en cas de tutelle en gérance ou tutelle d'Etat, alors que la tutelle aux prestations sociales adulte, quant à elle, est entièrement

---

<sup>32</sup> Comité des Ministres du conseil de l'Europe, **Principes concernant la protection des majeurs incapables, Recommandation n° R (99)4 et exposé des motifs**, éditions du Conseil de l'Europe, 23/02/1999.

<sup>33</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 18 avril 1989, Bull. civ. , I, n° 156, p. 109 ; *Répertoire Defrénois*, 1989, art. 34574, n° 90 ; D. 89, 493, note Massip ; voir également 4 arrêts presque identiques rendus par la 1<sup>ère</sup> chambre civile, le 27/01/1993 qui reproduisent les solutions retenues par les deux arrêts de 1989, *Répertoire Defrénois*, 1993, art. 35611, n° 91 ; voir enfin Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 238/04/1995, n° 17, p. 653-656, note Thierry Fossier ; Cass. Civ. , 1<sup>ère</sup>, 3/06/0998, *Droit de la Famille*, n° 177, déc. 1998, p. 27 (la cour de cassation réitère avec cet arrêt une solution bien établie (1989 et 1993)). Cumul possible d'une curatelle avec une TPS ; Cass. Civ. , 1<sup>ère</sup>, 3/06/1998, 3 espèces : *Rép. Def.* , n°5, 15/03/1999, art. 36947, p. 296-316 ; *Droit de la Famille*, n° 177, note Thierry Fossier. Ces décisions se contentent de réaffirmer la jurisprudence constamment suivie par la cour de cassation depuis 1989.

<sup>34</sup> C'est souvent la même personne qui exerce la tutelle civile et la tutelle aux prestations sociales.

financée par les organismes sociaux sur le fondement du tarif arrêté par la commission départementale des TPS. Il n'est requis aucune participation du majeur.

L'obtention d'un doublon entraîne la disparition de tout prélèvement sur les revenus du majeur, ce qui conduit naturellement à favoriser les demandes de doubles mesures auprès des juges des tutelles. De plus, l'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales en complément d'une mesure de TMP aboutit à un transfert de charges, de l'Etat vers les organismes débiteurs des prestations, ce qui explique que ces organismes combattent les doublons alors que les associations tutélaires, quant à elles, y sont très favorables.

Toutefois, la solution risque de varier d'un tribunal à un autre, certains magistrats refusant systématiquement le doublement des mesures d'Etat par une mesure de tutelle aux prestations sociales adulte. Ils estiment, en effet, que la mesure d'Etat atteint amplement le but poursuivi. D'autres juges, en revanche, ordonnent quasi systématiquement la double mesure car pour eux, elle est mieux adaptée à l'incapable. La majorité des magistrats se rallie à ce courant et accepte le doublon afin de financer à un taux plus élevé la mesure.

Du côté des auteurs, les avis sont également partagés. Michel BAUER estime, pour sa part, que « la double mesure se justifie parfaitement pour permettre un accompagnement social lorsqu'il est nécessaire ». Il pense « qu'il faut éviter les abus qui consisteraient à bénéficier du financement tutelle aux prestations sociales adulte pour des mesures ne justifiant pas de l'accompagnement social. Cette dérive serait préjudiciable au bon exercice de la mesure »<sup>35</sup>.

M. Malaurie, quant à lui, est contre cette pratique puisqu'il estime que le doublon a pour conséquence de détourner l'institution de ses fins en en faisant un moyen de rémunérer les associations tutélaires et les gérants de tutelle.

Quelle que soit l'opinion des juges et des auteurs sur son opportunité, le doublon est bel et bien une réalité et concerne, selon une étude menée par l'union nationale des associations familiales en 1996, 20 % des tutelles aux prestations sociales.

Cette pratique des doubles mesures ne saurait, néanmoins, entraîner un cumul des financements publics ou parapublics, seule la rémunération au titre de la tutelle aux prestations sociales est due<sup>36</sup>. En revanche, la double mesure permet au tuteur de cumuler la rémunération due au titre de la tutelle aux prestations sociales et les prélèvements sur les revenus du majeur protégé opéré au titre de la tutelle d'Etat ou de la tutelle en gérance.

La frontière entre les mesures civiles et sociales n'est donc plus aussi nette qu'elle l'était lors de l'adoption des lois de 1966 et 1968, une logique financière a peu à peu émergé et il n'est pas rare, à l'heure actuelle, que les tutelles aux prestations sociales soient

---

<sup>35</sup> BAUER Michel, « Le financement de la curatelle lorsqu'elle est déferée à l'Etat », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 25, 1/03/1989, p. 110-116.

<sup>36</sup> Circ. Min. aff. Soc. , n° 19 du 12/06/1984 ; contra, Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 5 mars 1991 : *D.* 1991, Jurispr. , p. 393, note Massip ; *JCP N*, 1991, II, p. 221, note Guihal et Fossier.

prononcées en complément de mesures civiles pour une simple question de rémunération des associations tutélares.

Il conviendrait, selon le rapport des trois inspections, d'aligner le financement de la tutelle aux prestations sociales adulte sur celui des mesures de protection insérées dans le code civil. Il serait donc nécessaire de demander une contribution identique au majeur protégé, quelle que soit la nature de la mesure dont il bénéficierait, mais une participation serait également demandée, d'une part à la caisse nationale d'allocations familiales et d'autre part aux caisses d'allocations familiales et collectivités locales.

Cependant, la contribution des majeurs soumis à une mesure de gestion sociale semble pour le moins paradoxale, dans la mesure où les personnes concernées vivent, pour la plupart, uniquement des minimas sociaux. Leur demander une participation risque donc, si infime soit cette participation, d'aggraver leur situation. Toutefois, selon le rapport, il serait concevable que « dans le cadre de sa politique d'action sociale, la caisse nationale d'allocations familiales prenne en charge une partie de ce prélèvement pour les revenus les plus bas ». Toujours selon le rapport, la refonte des mécanismes de financement permettrait d'espérer que l'attribution des mesures ne soit plus déterminée par une logique purement financière comme c'est actuellement le cas ».

Le rapport propose de remplacer l'actuelle tutelle aux prestations sociales adulte par une mesure de gestion sociale. Cette mesure concernerait des majeurs dont les facultés sont faiblement altérées, des personnes ayant besoin d'un accompagnement social. La capacité juridique des intéressés ne serait pas atteinte, mais la gestion du délégué serait étendue à toutes les prestations sociales. La mesure, puisque portant atteinte aux libertés, intégrerait le code civil. L'appel des décisions de placement sous une mesure de gestion sociale serait, en conséquence, porté devant le Tribunal de grande instance comme pour la tutelle civile et la curatelle.

Les auteurs du rapport Favard<sup>37</sup> ont également constaté une forte progression des doublons et proposent une mesure de gestion budgétaire et sociale pour remplacer la tutelle aux prestations sociales adulte, s'insérant dans le dispositif civil de protection des majeurs. Il s'agirait d'une gestion limitée aux prestations sociales, sans aucune incapacité attachée à la tutelle ou à la curatelle.

Cette modification du nom de la mesure permettrait de mettre fin à une tutelle qui n'en est pas une.

Le rapport Favard, de même qu'il écarte le terme litigieux, écarte également, pour cette mesure, la référence aux facultés mentales, référence qui renverrait inévitablement au domaine de la tutelle du code civil.

Deux conditions cumulatives permettraient désormais aux juges de prononcer une mesure de gestion budgétaire et sociale :

- lorsque la santé et la sécurité de la personne sont gravement compromises du fait de son incapacité à assurer seule la gestion de ses ressources sociales

---

<sup>37</sup> Le groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Ministère de la Justice, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, avril 2000.

- lorsqu'elle refuse un accompagnement social et personnalisé<sup>38</sup>.

Cette position n'a rien d'étonnante, dans la mesure où M. Favard s'était déjà prononcé sur le doublon en déclarant qu'il s'agissait « d'une monstruosité juridique, mais que le financement est d'une telle complexité qu'une réponse d'astuce s'est construite ». Il semble donc logique que les propositions aujourd'hui émises par l'auteur dans son rapport rendu public en avril 2000 tendent à corriger cette dérive.

L'objectif de ce nouveau dispositif est donc clairement de mettre fin à la progression des doublons mais également de limiter les recours abusifs à des mesures restrictives de droits prononcées à l'encontre des individus ou des familles en très grande difficulté sociale.

Compte tenu de l'inflation des doubles mesures, même si la réforme n'intervient pas dans l'immédiat, les juges des tutelles, ne pourront vraisemblablement pas accepter longtemps de procéder à ce « transfert de charges ».

Outre ce que nous venons de voir, le rapport Favard propose également une modernisation de la procédure : audition obligatoire de l'intéressé par le juge des tutelles<sup>39</sup>, puisque à l'heure actuelle elle relève de l'appréciation discrétionnaire du magistrat. Cette audition permettrait une adhésion plus fréquente du majeur à la mesure. Le parquet se verrait, quant à lui, confier la mission de filtrer les signalements.

Il propose ensuite une réforme de la formation des délégués à la tutelle passant par une réunion des deux types de formation (tutelle aux majeurs protégés / tutelle aux prestations sociales adulte) en une formation unique, obligatoire.

#### *d. Une réforme engagée, mais tardant à aboutir*

Les pouvoirs publics, alertés depuis longtemps, n'ignorent pas l'ensemble des problèmes relatifs au dispositif de protection des majeurs. Diverses études ordonnées par leur soin ont été menées, du rapport Zand-Pinay en 1986 au rapport Favard en avril 2000, pas moins de 5 rapports fondamentaux ont été rendus sur le sujet.

En 1999, les unions et fédérations ont organisé les Assises nationales de la tutelle. A cette occasion, Mme E. Guigou, alors Garde des Sceaux, a affirmé son intérêt et celui du gouvernement sur ce sujet. Mme Dominique Gillot, Secrétaire d'Etat à la santé et aux personnes handicapées, prévoyait, quant à elle, l'adoption d'une réforme d'ampleur, or, depuis décembre 1999, aucune disposition n'a été prise afin de mettre en place une politique cohérente.

---

<sup>38</sup> Le contrat d'accompagnement social et personnalisé est proposé par la mission d'évaluation médico-sociale. L'accord de l'intéressé est nécessaire et le contrôle est exercé par le préfet ou le président du conseil général. Ce contrat aurait pour objet de définir les modalités de l'accompagnement et les engagements de l'intéressé. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un refus d'adhésion à cette prise en charge individualisée qu'il serait fait appel à l'autorité judiciaire pour la mise en œuvre éventuelle d'une mesure civile de gestion budgétaire et sociale.

<sup>39</sup> Principe essentiel figurant également dans la recommandation du conseil de l'Europe du 23/02/1999.

Une rubrique « actualité », disponible sur le site Internet de l'union nationale des associations familiales résume une conférence de presse du 7/12/2000<sup>40</sup>, au cours de laquelle sont intervenues six associations et fédérations : ANGT, FNAT, fédération Croix-Marine, union nationale des associations familiales, UNAPEI-UNASEA, afin de manifester leur mécontentement face au retard pris par le gouvernement pour faire aboutir cette réforme voulue par tous les acteurs et annoncée par les pouvoirs publics. Ce document traduit l'impatience de ces entités face à l'immobilisme dont fait preuve le gouvernement depuis la parution du rapport Favard.

L'UNAF a également manifesté son mécontentement, le 1<sup>er</sup> février 2001<sup>41</sup>, en raison de la « non avancée de la réforme attendue de la protection des majeurs et a rappelé, les graves conséquences qui ne manqueraient pas de survenir si rien ne se passe alors que le système actuel est de moins en moins adapté ».

Madame Lebranchu, Garde des Sceaux, s'est engagée, à l'occasion de cette entrevue, à produire une note d'orientation sur la réforme à conduire, afin que les travaux s'engagent courant mars 2001, or, à ce jour, aucun projet de réforme n'est intervenu.

Le gouvernement est-il décidé à mettre en chantier une réforme urgente et indispensable au dispositif de protection des majeurs ? Il semblerait qu'il ne faille rien espérer de concret avant l'échéance des présidentielles en 2002.

---

<sup>40</sup> « *La protection juridique des majeurs : pour quand la réforme annoncée ?* », <http://www.unaf.fr> (rubrique actualité) : document intéressant pour son résumé des différents rapports, ainsi que pour les propositions qu'il émet (reprend en grande partie les propositions du rapport Favard et va même plus loin sur certains points).

<sup>41</sup> « *Rencontre entre Madame le garde des Sceaux, ministre de la justice et l'UNAF* », 1/02/2001 (<http://www.unaf.fr> ; rubrique actualités).

## Liste des abréviations utilisées

- A.S.H. : Actualités Sociales Hebdomadaires
- C.S.S. : Code de la Sécurité Sociale
- Cass. Civ. 1ère : première chambre civile de la cour de cassation
- Cass. Soc. : chambre sociale de la cour de cassation
- Circ. : Circulaire
- Coll. : collection
- D. : Dalloz
- D.F. : Droit de la Famille
- D.S. : revue de droit social
- J.C.P. G. : Jurisclasseur Périodique édition générale
- J.C.P. N. : Jurisclasseur Périodique édition notariale
- J.C.P. : Jurisclasseur Périodique
- J.D.J. : Journal du Droit des Jeunes
- J.O. : Journal Officiel
- Jurispr. : Jurisprudence
- Min. aff. Soc. : Ministère des Affaires Sociales
- R.D.S.S. : Revue de Droit Sanitaire et Social
- R.T.D.C. : Revue Trimestrielle de Droit Civil
- T.S.A. : Travail Social Actualités

## Liste des sigles utilisés

- A.N.G.T. : Association Nationale des Gérants de Tutelle
- A.S.S.E.D.I.C. : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
- C.A.F. : Caisse d'Allocations Familiales
- C.E.R.P.S. : Centre d'Evaluation et de Recherches en Politiques Sociales
- C.E.T.T. : Carrefour d'Etude Technique de la TPSE
- C.I.F.O.T. : Institut pour le Conseil, l'Information, la Formation des Organismes de Tutelle et de leurs personnels
- C.N.A.F. : Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- C.N.C. : Certificat National de Compétence à la fonction de délégué à la tutelle
- C.T.N.E.R.H.I. : Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations
- E.N.G. : Ecole Nationale des Greffes
- E.N.M. : Ecole Nationale de la Magistrature
- F.N.A.T. : Fédération Nationale des Associations Tutélaires
- H.L.M. : Habitations à Loyers Modérés
- M.S.A. : Mutualité Sociale Agricole
- O.P.A.C. : Offices Publics d'Aménagement et de Construction
- R.M.I. : Revenu Minimum d'Insertion
- TMP : Tutelle aux Majeurs Protégés
- T.P.S. : Tutelle aux Prestations Sociales
- T.P.S.A. : Tutelle aux Prestations Sociales Adulte
- T.P.S.E. : Tutelle aux Prestations Sociales enfants
- U.D.A.F. : Union Départementale des Associations Familiales

U.N.A.F. : Union Nationale des Associations Familiales

U.N.A.P.E.I. : Union Nationale des Associations de Parents et Amis de Personnes Handicapés Mentales

U.N.A.S.E.A. : Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes

U.N.C.A.F. : Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Ouvrages

#### 1-1. Ouvrages généraux

- ALFANDARI Elie, **Action et aides sociales**, Paris, Précis Dalloz, 1989, 4<sup>ème</sup> édition

Très rapide sur le dispositif en lui-même, mais une appréciation critique instructive.

- BORGETTO Michel et LAFORE Robert, **Droit de l'aide et de l'action sociales**, Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 3ème édition, 2000

- CARBONNIER Jean, **Droit civil : tome 1, les personnes**, Paris, PUF, coll. Thémis, droit privé, 2000, 21ème édition

La pensée naturellement théorique du principal auteur de la loi de 1968, qui se contente d'évoquer, à titre de comparaison la TPS.

- CONTE Philippe et PETIT Bruno, **Les incapacités**, PUG, 1995

Un point de vue théorique rapide pour les étudiants.

- DUPEYROUX Jean-Jacques, **Droit de la sécurité sociale**, Paris, Précis Dalloz, coll. Droit privé, 1998, 13ème édition

Les points essentiels du fonctionnement de la TPS y sont exposés, mais très rapidement ; également un aperçu de l'histoire des Allocations familiales.

- GOUBEAUX Gilles, **Droit civil, les personnes**, Paris, LGDJ, 1989

Un manuel de droit civil remarquablement précis, mais très rapide sur la tutelle aux prestations sociales.

- LISCIA Claude, **Le travail social, le logement, l'argent, Les temps modernes**, 1976, p. 1092

- MASSIP Jacques et AYNES Laurent, **Droit civil. Tome II : Les personnes, les incapacités**, Paris, éditions Cujas, 1994, 3<sup>ème</sup> édition

Une évocation très succincte de la mesure de TPS. Un document intéressant essentiellement pour les éléments bibliographiques donnés sur le sujet.

- MASSIP Jacques, **Administration légale et tutelle des mineurs. Tome I : Régime juridique**, Paris, Répertoire du Notariat Defrénois, 1995

L'ouvrage juridique de référence par l'un des auteurs de la loi.

- ROBERT Philippe, **Traité de droit des mineurs**, Paris, Editions Cujas, 1969

- THEVENET Amédée, **L'aide sociale aujourd'hui, après la décentralisation**, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Référence, 1999, 13<sup>ème</sup> édition

Un ouvrage traitant de l'ouverture et du déroulement de la tutelle aux prestations sociales, mais sans évoquer l'actualité de la mesure.

- TEYSSIE Bernard, **Droit civil : les personnes**, Paris, Litec, 1998

Un manuel de droit civil synthétique, relativement récent, mais qui comme tous les ouvrages généraux en la matière, n'accorde que peu de place à la tutelle aux prestations sociales.

### 1-2. Ouvrages spécialisés

- BAUER M., FOSSIER T., VERHEYDE T. et coll., **La nouvelle protection des majeurs**, Bordeaux, Ecole Nationale de la Magistrature, 1999

Une réflexion collective de juges, de tuteurs sur le contenu des missions et sur leur rémunération.

- BAUER Michel et FOSSIER THIERRY, **Les tutelles : protection juridique et sociale des enfants et des adultes**, Paris, ESF éditeur, 1999, 3<sup>ème</sup> édition.

Clair, complet et relativement récent : le seul ouvrage à la fois théorique et pratique traitant de la TPSA et de la TPSE

- BAUER Michel, **La tutelle aux prestations sociales. Une action éducative et budgétaire**, Paris, ESF éditeur, 1988

Reste un ouvrage de référence sur la TPSE mais les exemples et les références sont anciens. Contient néanmoins, des commentaires pratiques et critiques qui intéressants.

- BAUER Michel et SCHERER-DARSCH Chantal, **De l'enfance à la majorité. Droits de l'enfant, de la famille, de ses éducateurs**, Paris, ESF éditeur, 1990

- BAUER Michel et DELOGE Jean-Paul, **Qualité : Réussir la certification des services de tutelle**, Paris, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Références, 1999

Un ouvrage utile, essentiellement aux professionnels de la mesure.

- BAUER M., VERDIER P., **Comment assurer la protection d'un majeur : guide pratique à l'usage des tuteurs familiaux et professionnels**, Paris, ESF éditeur, coll. Actions Sociales / Référence, 1999

Une référence pratique pour les associations.

- BAUDOIN Jean-Marie, **Le juge des enfants : punir ou protéger ?**, Paris, ESF éditeur, 1990

- BENJAMIN Isabelle, **Fonction tutélaire : évolution des pratiques et transformation de la professionnalité des délégués**, Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (FORS), 1997

Une étude sur la profession de délégué.

- BONVOISIN G. et MAIGNAN G., **Allocations familiales et Caisses de compensation**, Paris, 1930

L'intérêt de cet ouvrage est exclusivement historique.

- BOUCON Hélène, **L'évolution de la TPS des mineurs depuis 1966**, Association d'étude et de recherches, 1982

Un travail manquant souvent d'objectivité et de mesure.

- BOVAL Bruno, CHAMPENOIS-MARMIER Marie-Pierre, SANSOT Jean et LORVELLEC Louis, **Majeurs protégés**, édition Jurisclasseur, fascicules d'encyclopédie constamment remis à jour

Un ouvrage de théorie juridique, contenant quelques éléments sur la tutelle aux prestations sociales.

- BROVELLI et NOGUES, **La tutelle au majeur protégé**, Paris, L'HARMATTAN, 1994

Une étude de la réalité de la tutelle dans trois départements voici quelques années

- CALLOCH Pierre, **Tutelles et curatelles. Régime juridique de la protection des majeurs**, Paris, TSA éditions, Dominantes, 1998

Le moyen le plus rapide d'accéder à une vue d'ensemble sur l'aspect juridique de la protection des majeurs, cet ouvrage contient, en outre, des réflexions intéressantes sur les dysfonctionnements du dispositif de protection des majeurs.

- CALLU E., CAUQUIL G., LAHALLE A., **La tutelle aux prestations sociales familiales**, Paris, CIRESE, 1991

Une étude de la réalité de la TPS dans quelques départements voici une dizaine d'années

- CECCALDI D., **Histoire des prestations familiales**, U.N.C.A.F., 1957

Une approche historique des prestations familiales.

- Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, **Principes concernant la protection juridique des majeurs incapables**, Recommandation n°R (99) 4 et exposé des motifs, 23/02/1999

Concerne principalement, comme son intitulé l'indique, les majeurs incapables. Toutefois, les critères retenus par le comité pour définir l'incapacité ne sont pas sans rappeler ceux retenus par les magistrats français lorsqu'il décide de l'ouverture d'une TPSA.

- DAMERON Gilles, BAUER Michel, GUERY Hervé, **Les tutelles dans l'action sociale : théories et pratiques des UDAF**, CERPS / UNAF, 1992

L'étude la plus récente, quoique datant déjà de plusieurs années, de la réalité de la tutelle sur le terrain.

- DELCAMBRE (Melle), **La tutelle aux allocations familiales dans la batellerie**, Mémoire, 1959

- DELECOURT Nicolas, **Tutelle, curatelle, conseil de famille : le droit des mineurs et des majeurs protégés**, Héricy, édition du Puits fleuri, 1999

- DODEMAN Jeanne, **Droit pratique des personnes protégées : mineurs, majeurs protégés et handicapés**, Paris, Conseil Supérieur du Notariat, 1993, 2ème édition

Un ouvrage laissant peu de place à la tutelle aux prestations sociales.

- DUBOIS J., PAILLET E., **Les incapables majeurs**, édition Dalloz Répertoire, fascicule constamment tenu à jour

Une étude juridique assez complète

- DUBREUIL Alain, **Les fonctions de juge des enfants. Tome II : La tutelle aux prestations sociales**, Paris, Association d'étude et de recherches, 1981

Une description, complète mais surtout très théorique, du fonctionnement de la tutelle aux prestations sociales enfants. Des annexes fournies et intéressantes.

- ENG, **Le juge des tutelles et la minorité**, Dijon, ENG, 1995

La tutelle aux prestations sociales n'est pas la mesure centrale de cette étude, son approche reste secondaire et rapide.

- Fédération nationale des associations tutélaires, **Les majeurs protégés : analyse sociologique**, Boulogne, FNAT, 1995

- Fédération nationale des associations tutélaires, **Clefs pour le financement des tutelles. Réflexions et propositions sur le financement des mesures de protection des majeurs**, Boulogne, FNAT, 1992

- FOSSIER Thierry, **Administration légale et tutelle des mineurs et majeurs protégés : formulaire expliqué**, Jurisclasseurs fascicules constamment tenus à jour

Une série complète de formules de requête ou de décisions, avec les explications correspondantes.

- HAUSER Jean, FOSSIER Thierry, BAUER Michel et autres, **Les mesures de protection des majeurs**, Bordeaux, édition Ecole Nationale de la Magistrature, 1994

Un bilan, essentiellement juridique de 25 ans de tutelle des majeurs, laissant peu de place à la tutelle aux prestations sociales.

-HOCHARD, CLIQUET et GOMEZ, **Prestations familiales. Etudes et perspectives**, U.N.C.A.F., Paris, 1957

Une étude ancienne portant sur les prestations familiales.

- HUYETTE Michel, **Guide de la protection judiciaire de l'enfant**, Paris, Dunod, 1999

Des développements rapides sur la tutelle aux prestations sociales enfants pour un ouvrage s'attachant davantage au déroulement de la mesure qu'à ses problématiques actuelles.

- Institut pour le conseil, l'information, la formation des organismes gestionnaires de la tutelle, de leurs administrateurs et de leurs personnels, **Les tutelles : s'inscrire dans l'avenir**, Paris, CIFOT, 1997

Des développements instructifs sur les problématiques actuelles de la mesure.

- JAULT-PENINON Monique, **La tutelle aux prestations familiales**, études UNCAF, 1962

Pour une vue d'ensemble de la mesure de tutelle aux allocations familiales avant l'adoption de la loi de 1966.

- LAFONT Hubert et MEYER Philippe, **Justice en miettes**, Paris, PUF, 1979

Un ouvrage dont l'intérêt est principalement historique.

- LAHALLE A., **Les TPSF dans le dispositif de protection judiciaire des mineurs**, CRIV / Conseil de la recherche du Ministère de la Justice, février 1991

- LAZERGUES Christine et BALDUYCK J-P, **Réponses à la délinquance des mineurs**, Mission Interministérielle sur la Prévention et le Traitement de la délinquance des mineurs, Paris, la Documentation Française, collection des rapports officiels, 1998, p. 25-34

Les propositions formulées par la mission interministérielle afin de prévenir et traiter la délinquance des mineurs. Intéressant pour son refus d'étendre la tutelle aux prestations sociales enfants aux parents de mineurs délinquants.

- MEYER Philippe, **L'enfant et la raison d'Etat**, Le Seuil, 1977

- Ministère de la Justice, Direction de l'éducation surveillée, **La tutelle aux allocations familiales. Session des Juges des enfants de 1956**, Paris, Ministère de la Justice, 1957

- NEIRINCK C., **La protection de l'enfant contre ses parents**, Thèse Montpellier, L.G.D.J., 1984, n°212

Une étude très riche, qui voit dans la tutelle aux prestations sociales enfants, davantage un dispositif permettant de protéger le mineur contre ses parents, qu'une mesure visant à la protection de la famille dans sa globalité.

- Ouvrage collectif, **La nouvelle protection des majeurs : les missions**, UDAF du Finistère, 1998

Quelques rares réflexions sur la tutelle aux prestations sociales adulte. Surtout utile pour effectuer une comparaison entre les mesures civiles et la mesure sociale de protection.

- Ouvrage collectif, **La nouvelle protection des majeurs : les coûts**, UDAF du Finistère, 1997

- PANDELE Gilbert, **La protection des jeunes par le Juge des enfants**, Paris, ESF, 1981, 2<sup>ème</sup> édition

Une vue d'ensemble du dispositif de protection des mineurs orchestrée par le juge des enfants, avec quelques références sur la TPSE.

- POILROUX Richard, **Guide des tutelles et de la protection de la personne**, Paris, Dunod, 1999, p. 243 et suivantes

Traite principalement, mais assez largement de la TPSA, en insistant sur les points qui font l'actualité de la mesure.

- PORTE Louis, **La tutelle aux prestations familiales**, Thèse de droit, Lyon, 1953

- PORTE Louis, **Le guide du tuteur aux prestations familiales**, brochure éditée par l'UNAF, Paris, 1958

- PORTE Louis, **Les instructions aux tutrices déléguées**, diffusé par l'Union des Caisses Agricoles de la Haute- Vienne, 1956

- RAISON André, **Le statut des mineurs et des majeurs protégés**, Paris, Librairie du journal des notaires et des avocats, 1982

La TPSE y est à peine évoquée.

- RAISON André, **Le statut des mineurs et des majeurs protégés**, JNA, 1989

Ouvrage ancien mais fourni de références très éloquents.

- ROSENCZVEIG Jean-Pierre, **Le dispositif français de protection de l'enfance**, Paris, Editions Jeunesse et droit, 1999

Un ouvrage fort intéressant, traitant de la tutelle aux prestations sociales enfants en y intégrant les questions délicates qui font l'actualité de la mesure. L'un des rares ouvrages à être aussi complet sur cette question.

- RUELLAN François, **Le statut des majeurs protégés et des mineurs**, Association d'études et de recherches de l'ENM, 1997

- SASSIER Monique, FOSSIER Thierry, NOGUES Henri, BROVELLI Gérard (sous la direction de), **L'avenir des tutelles. Analyses, fondement et prospectives**, Dunod, coll. Action sociale, 2000

Principalement centré sur les dysfonctionnements du dispositif de protection des majeurs. Une partie instructive sur le droit communautaire. La tutelle aux prestations sociales est présente, mais la place qui lui est laissée est, une fois de plus, réduite.

- SOMMABERE J., **De la tutelle aux prestations sociales**, Centre de formation d'éducateurs spécialisés, 1973

Une étude ancienne, mais qui présente l'intérêt de se consacrer exclusivement à la mesure sociale.

- UNAF, **Voyage au long de la tutelle**, Paris, UNAF et CIFOT, 1996

Guide succinct mais efficace, car contenant les principaux rouages des mesures de tutelle.

- UNAF, **Guide de la tutelle**, 1969

- UNAF, **La TPS et la protection de certains majeurs**, Paris, UNAF, 1981

Une étude centrée sur la mesure destinée aux adultes.

- UNAF, **La TPS : études et recherches économiques et industrielles**, CNAF, 1978, Rapport d'enquête

- UNAF, **Le guide du tuteur aux PF**, 1958

L'intérêt de cet ouvrage, compte tenu de son année de parution, est essentiellement historique.

- VAN DER VORST Pierre, **La tutelle aux prestations familiales ou autres allocations sociales**, Institut de sociologie de Bruxelles, 1969

L'état du droit de la tutelle aux prestations sociales après l'adoption de la loi de 1966.

- VERHEYDE Thierry, **Le financement des mesures de tutelle**, Bordeaux, ENM, 1995

L'ouvrage le plus clair, voir même, l'unique ouvrage traitant de cette question compliquée et évolutive.

- ZANDA J.-L., **La gestion de la fonction tutélaire dans la TPS et la tutelle d'état aux majeurs protégés**, Ministère des affaires sociales et de l'emploi, dir. De l'action Sociale, 1986

Une étude parallèle des fonctions tutélaires dans la TPS et la tutelle d'état aux majeurs protégés.

## 2. Articles de doctrine, rapports et colloques :

- ABEL Brigitte, « *Les allocations dilapidées* », **Cahiers de l'Enfance**, 1955, n°15, p. 46

- AFSEA, TPS, « *épanouissement de l'enfant, promotion de la famille. Compte-rendu des journées d'études de l'AFSEA Laon 5 et 6/05/73* », **Sauvegarde de l'enfance**, sept.-oct. 1973, n°718

Une étude ancienne évoquant la philosophie de la tutelle aux prestations sociales.

- ALFANDARI Elie, « *Aide et action sociales* », **RTDSS** 1974, p. 722

- ASSOCIATION FRANCAISE DE PSYCHIATRIE, « La protection des majeurs. Actes du colloque de Lille, mars 1998 », Paris, AFDP, 1998

Rencontre entre les principaux acteurs de la protection des majeurs.

- ARFAEUX M., « *La tutelle aux prestations sociales* », **Vie Sociale**, février 1967

Article consacré aux problèmes concrets qui se posaient, à l'époque, aux délégués à la tutelle.

- BAUER Michel, « *Le financement de la curatelle lorsqu'elle est déferée à l'Etat* », **Revue de droit sanitaire et social**, n°25, 1/03/1989, p. 110-116

Un article consacré au financement de la mesure de curatelle. Un parallèle intéressant avec le mode de financement de la tutelle aux prestations sociales.

- BAUER Michel, « *La tutelle, la curatelle, la tutelle aux prestations sociales : conseil, assistance, représentation, et contrôle ?* », **Informations Sociales**, n°64, juillet 1997

Un état des lieux très complet des problématiques actuelles de ces trois mesures.

- BAUER Michel, « *Les mesures de protection : l'évolution des prises en charge* », Intervention de l'auteur à l'Ecole Nationale de la Magistrature, disponible sur le **site de l'UDAF du Finistère**

Un passage bref, mais intéressant sur les doubles mesures.

- BEAU C., « *La tutelle aux prestations sociales : une action éducative communautaire, l'exemple de Strasbourg* », **Droit de l'Enfance et de la Famille**, n°25, 1986, 1585/2

Un exemple concret et localisé de fonctionnement de la mesure de tutelle aux prestations sociales.

- BOUILLET Patrick, « *Historique de la tutelle aux prestations sociales. Sa place dans l'ensemble des mesures de tutelle et de protection de l'enfant* », **Sauvegarde de l'enfance**, n°7-8, sept. 1973, pp. 409-417

Une étude historique de la mesure, intéressante principalement pour son analyse de la place de la mesure dans le dispositif de protection de l'enfance.

- BRUANT M., « *La TPS, une création permanente de l'action familiale* », **Bulletin de liaison UNAF**, fév. 1972, n°223, p. 81-84

- Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations, « *La Tutelle aux prestations sociales : rapport d'un groupe d'étude, présidé par M. GASTON Fedou* », Paris, **CTNERHI**, 1980

Un rapport portant sur les dysfonctionnements touchant la tutelle aux prestations sociales. Intéressant également pour les propositions qu'il émet.

- CECCALDI R., « *La tutelle aux allocations familiales* », **Informations Sociales**, 1948

L'état du droit en la matière en pleine construction du dispositif destiné aux mineurs.

- Centre national d'étude et de formation de la protection judiciaire de la jeunesse, « *Répression douce ou amère ? La tutelle aux prestations sociale* », **Marginalités**, n°3, Avril- juin 1976

- CHEVENEMENT J-P, « *La lettre au Premier ministre* », **Le Monde**, Paris, 29/05/1998

Des propositions visant à contenir la délinquance des mineurs : notamment la mise sous tutelle des prestations versées aux parents de mineurs délinquants.

- CIRESE et CETT, « *Quel devenir pour les tutelles aux prestations sociales familiales* », **CIRESE**, 1990/1991

Synthèse de la réflexion stratégique conduite en 1990 et 1991 avec le concours de trente directeurs et chefs de services TPSF.

- CNAF, « *La TPS destinée aux enfants* », 1979, n°4/5, p. 24-32

- COLLOMP J.-P., « *Essai de profil des familles sous TPS* », **Rééducation**, 1972, n° 242-243, p. 1-32

Un article intéressant portant sur le profil des populations bénéficiaires d'une tutelle aux prestations sociales enfants.

- COULOMBEL, « *La tutelle aux allocations familiales* », **Droit Social**, 1951, p. 45-61 et 121-128

L'état du droit entre la loi de 1946 et celle de 1966.

- COUBLET Jacques, « *Le contrôle de l'emploi des prestations familiales* », **Population**, 1947, p. 56

- COURAULT Sophie, « *Pour une protection du majeur plus soucieuse de ses libertés : le rapport Favard sur les tutelles* », **ASH**, n°2168, 26/05/2000

Un article résumant et expliquant les constats et propositions avancées par le rapport Favard.

- DESMOTTES Georges, « *Tutelle aux prestations destinée à des mineurs* », **RTDSS**, janvier- mars 1970

- DESMOTTES Georges, « *La TPS destinée à des mineurs* », **RTDSS**, juill./ sept. 1969, p. 237

Deux articles, du même auteur portant sur le décret de 1969.

- DOGUET M.-L., « *Les prestations sociales en France* », **Revue Française des Affaires Sociales**, 1978

Un aperçu de l'état du droit des prestations sociales en France à la fin des années 1970.

- DOCHARD Jacques, « *Le droit personnel des enfants aux prestations familiales* », **Droit Social**, 1961, p. 51-57 et 113-122

Un article consacré à l'affectation des prestations familiales.

- Dossier collectif, « *Tutelle des majeurs, l'urgence du changement* », **Le journal de l'action sociale**, n°29, septembre 1998

Mise en lumière des problématiques actuelles de la tutelle aux prestations sociales adulte.

- DUMAS Bernard et LEFEBVRE Françoise, « *L'action sociale des CAF : la TPS* », **Les dossiers de la lettre CAF**, avril 1995, n°3

- FORS, « *Les délégués à la tutelle* », **Recherche Sociale**, n° 143, juillet septembre 1997

L'étude la plus complète, publiée à l'heure actuelle, sur les fonctions exercées par les délégués à la tutelle. Comprend de nombreux tableaux, très précis, récapitulant les moyens mis à la disposition des professionnels pour chacune de leur action.

- FOSSIER Thierry, « *La tutelle aux prestations sociales* », **Droit de l'enfance et de la famille**, 1998, p. 144

Comparaison de la tutelle aux prestations sociales avec la tutelle aux majeurs protégés et l'assistance éducative.

- FOSSIER Thierry et BAUER Michel, « *L'utilisation des prestations sociales : contrôle ou assistance ?* », **Revue de droit sanitaire et sociale**, n°4 oct./déc. 1994, p. 657 à 673

Un résumé extrêmement précis de l'histoire de la TPS et un point de vue critique sur le dispositif.

- FOSSIER Thierry, « *Le rapport de groupe Jean Favard sur le dispositif de protection des majeurs* », **JCP**, 7/06/2000, p. 1055

Présentation du dernier rapport paru sur le dispositif de protection des majeurs.

- FOSSIER Thierry, « *Le rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs* », **JCP G**, n°49, 2/12/1998, p. 2093

Présentation rapide du rapport des trois inspections qui a précédé le rapport Favard.

- FOURDRIGNIER Marc, « *Tutelle et revenu minimum d'insertion : au-delà de la contradiction de deux logiques* », **Revue française des affaires sociales**, 1989-4, p. 115-127

La place particulière du revenu minimum d'insertion dans la mesure de tutelle aux prestations sociales adulte.

- FRENE (Formation Recherche Etudes Négociées), « *La protection des majeurs dans le département de la Somme : de la décision judiciaire à l'exercice de la mesure* », 1987

Une étude ancienne portant sur un département particulier.

- GARGOLY Céline, « *Tutelles aux majeurs : l'urgence du changement* », **Actualités sociales hebdomadaires**, n°2150, 21/01/2000, p. 29-30

Article exposant les dysfonctionnements du dispositif de protection des majeurs.

- JARRE Stéphane, « *Vers une réforme concertée* », **Espace social européen**, 21/01/2000, p. 21

- JEROME Béatrice, « *Le désarroi des maires de France face au casse-tête de l'insécurité* », **Le Monde**, 20/11/1998, p. 12

Un article portant sur la volonté de plusieurs députés maires, de gauche et de droite, de voir mises sous tutelles (ou même supprimées) les prestations versées aux parents de mineurs délinquants.

- LARMIGNAT Valérie, « *Tutelle aux prestations sociales enfants : La méconnue de la protection de l'enfance* », **Actualités sociales hebdomadaires**, 16/04/1999, n° 2115, p. 17,18

Le point de vue des acteurs de la tutelle aux prestations sociales enfants (les délégués) sur la mesure qu'ils exercent.

- LAROCHE Françoise, *L'impunité des jeunes délinquants, idée reçue et fausse*, **Le Monde**, 31/01/1998, p. 15

Un article de plus, traitant d'une possible mise sous tutelle des prestations versées aux parents de mineurs délinquants.

- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Ministère de la Justice, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs* », juillet 1998, (<http://www.justice.gouv.fr>)

Le rapport des trois inspections reproduit dans son intégralité. Une étude complète constatant les dysfonctionnements entravant le dispositif de protection des majeurs et émettant des propositions concrètes de réforme.

- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Ministère de la Justice, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, « *Groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs* », avril 2000

Le rapport le plus récent rédigé sur la question.

- Œuvre collective, « *UDAF et tutelles : aujourd'hui... et demain ?* », **Réalités Familiales**, n°25, déc. 1992

Etude complète des tutelles civiles, TPSE et TPSA, mettant en avant les difficultés rencontrées, dans la mise en œuvre de ces mesures, par les tuteurs.

- PALASSET Christiane, « *Le rôle éducatif de la tutelle aux allocations familiales* », **Pour la vie : revue d'études familiales**, 1970

Une mise en relief de l'aspect éducatif de la mesure, à une époque où l'éducatif commence à prendre une place prépondérante dans le dispositif.

- PEIGNE J.-P., « *La tutelle aux prestations sociales* », **Liaisons A.N.E.J.I.**, n° 71, janvier 1970

- PICQUENARD S., « *Tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1966, p. 318

Une étude portant sur la loi de 1966.

- PLANTET Joël, « *Les majeurs protégés sont-ils bien... protégés ?* », **Lien social**, n° 515, 20/01/2000 (<http://www.lien-social.com>)

Un article dressant un rapide état des lieux des débats existant sur le fonctionnement du système de protection des majeurs. L'auteur évoque, en outre, les différentes étapes de ce débat et, rapidement, dresse l'inventaire de ce qui ressort des différents rapports et enquêtes. Ce document est intéressant également pour les définitions claires qu'il donne des différentes mesures de protection des majeurs.

- PORTE Louis, « *De la tutelle aux allocations familiales à la TPS* », **Droit Social**, 1967, p. 517

Un document portant sur la loi de 1966. Son intérêt est principalement historique.

- POSTIC J., « *TPS et AEMO : la double mesure, Handicaps et inadaptations* », **les cahiers du CTNERHI**, n°7, juill./sept. 1979, pp. 7-18

Le doublon, mais concernant cette fois-ci deux mesures destinées aux mineurs. Un point de droit rarement envisagé par les auteurs.

- PREVAULT Jacques, « *La loi du 18/10/1966 relative à la TPS* », **La semaine juridique** (SJ), 1967, éd. G, I, 2.074

Un article consacré à la loi de 1966, ses apports à la mesure, ses lacunes.

- PRIEUR Cécile, « *Le gouvernement s'interroge sur les moyens de traiter la délinquance des mineurs* », **Le Monde**, 20/01/1998, p. 10

Un article portant sur les intentions du gouvernement quant à une possible mise sous tutelle des prestations versées aux parents de mineurs délinquants.

- RAYMOND, **Journal du droit des jeunes**, avr-95

L'auteur dresse un portrait critique de la mesure destinée aux mineurs.

- RIO R., « *Les CAF et les TPF* », **Bull. CAF**, n°4, avril 1974

- ROBERT Philippe, « *La TPS en droit des mineurs après la loi n°66-774 du 18/10/66* », **Recueil Dalloz**, 1967, n°40, p. 245-250

- ROBERT Philippe, « *La tutelle aux prestations sociales en droit des mineurs après la loi n°66-774 du 18/10/1966* », **D.** 1967, Chronique, p. 39

Deux articles relatifs à la loi de 1966, sa préparation et son contenu.

- ROBROFF Jacotte LUCCIONI Micheline, « *La TPS* », **Esprit**, 1972, n°4/5, pp. 172-195

Une appréciation très intéressante de la mesure, intégrée dans une revue à dominante philosophique.

- RODIERE, « *Pour quelles personnes les allocations familiales sont-elles dues* », **D.** 1939, Chron. 25

- RODIERE, « *Les fondements et les sources des allocations familiales* », **D.** 1946, Chron. 74

Deux études anciennes rédigées par le même auteur : un intérêt principalement historique.

- ROSSI Henri, « *Vers une plénitude de compétence des lois françaises relatives à la protection de l'enfance*, **SJ**, 1967, éd. G, I, 2.051

Un texte portant essentiellement sur l'assistance éducative et la TPF. Son intérêt est surtout historique.

- ROUAST A., « *Les droits discrétionnaires et les droits contrôlés* », **RTDC**, 1944, p. 6

Un article portant sur la justification d'une mise sous tutelle des allocations familiales.

- SAVATIER René, « *L'affectation des allocations familiales* », **JCP**, 1941, 1227

Le droit des prestations familiales pendant la deuxième guerre mondiale.

- SIBILEAU Jacques, « *La TPS. Analyse de la loi n°66-774 du 18/10/1966* », **Revue trimestrielle de Droit Sanitaire et Social**, 1967, pp. 14-19

Un article consacré à une analyse extrêmement détaillée de la loi de 1966.

- SIBILEAU Jacques, « *La tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1970, p. 20-23

Une brève étude du décret de 1969.

- Société A.C.T. Boulogne, « *La tutelle aux prestations sociales* », **Etudes et Recherches économiques et industrielles, Rapport d'enquête UNAF, CNAF**, 1978

- SUBTIL Marie-Pierre, « *Des élus de gauche comme de droite demandent désormais des sanctions financières contre les familles* », **Le Monde**, 15/01/1998, p. 10

Une nouvelle manifestation des élus réclamant une mise sous tutelle des prestations versées aux parents de mineurs délinquants. Un article reprenant clairement les différents arguments pour et contre un tel détournement.

- SUBTIL Marie-Pierre, « *Les responsables de mise sous tutelle des familles vantent leur action sociale* », **Le Monde**, 17/03/1998, p. 16

Les résultats de la mesure de tutelle aux prestations sociales enfants vu par les responsables de sa mise en œuvre.

- SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, « *Dossier logement, consommation, Tutelles* », **Justices**, 1976, n°46

- TARABEAUX F., « *La tutelle aux prestations sociales* », **SJ** 1969, éd. G, I, 2273, p. 52

Une analyse très détaillée du décret de 1969.

- TORTUAUX C., « *La tutelle aux prestations sociales* », **Bull. CAF**, 1980, n°9-10, p. 19

- UDAF de l'Allier, « *Les tutelles. Des moyens pour l'action sociale* ». Colloque Départemental, St Pourcain sur Sioule. 15/06/1993. **UDAF de l'Allier**

Une étude, sur le département, des mesures de tutelle.

- UNAF, « *Comité de pilotage TPSE* », 2000 / 2001

L'UNAF réfléchit sur l'exercice de la mesure de TPSE et envisage son évolution dans le cadre des réalités familiales d'aujourd'hui et de demain. Deux séquences distinctes et

complémentaires : - Lyon, les 20 et 21/09/2001, journées d'études réservées au personnel des UDAF ayant en charge la gestion des services de tutelle aux prestations sociales, aux délégués exerçant cette mission au quotidien, ainsi qu'aux présidents d'UDAF. Ces journées auront pour objectif d'élaborer les positions et propositions des UDAF avant d'en faire état et de les défendre lors de la deuxième séquence.

- La 2<sup>nd</sup>e séquence se déroulera à Paris dans le dernier trimestre 2002. Il s'agira d'un colloque organisé en partenariat sur le thème « Enfances et Familles » et conçu pour être ouvert le plus largement possible à tous les acteurs, prescripteurs et chercheurs intéressés par ce thème.

- UNAF, « *Mutations sociales et actions tutélares, aujourd'hui... et demain ? Actes du colloque organisé par l'UNAF* », Paris, 23-24/10/92, **UNAF**, mars-93

Un bilan de l'action tutélaire et la recherche de solutions nouvelles visant à pallier aux dysfonctionnements constatés.

- VALORY Stéphane, « *Le rôle de l'UNAF aux Assises nationales de la tutelle* », **Droit et Patrimoine**, n°80, mars 2000, p. 61

Un entretien avec Monique Sassier, propos recueillis par Stéphane Valory : l'opinion de l'UNAF exposée par son directeur général adjoint. Les idées développées rejoignent finalement les propositions avancées par le rapport Favard.

- VITU, « *La tutelle aux prestations familiales dans le département de l'Ouest* », **Informations Sociales**, 15 novembre 1951

Une étude localisée antérieure à l'élaboration de la loi de 1966.

- VITU, « *Durée de la tutelle : la prolongation dans le temps d'une tutelle prescrite* », **GETAF**, 1<sup>er</sup> trimestre 1959, I, 2

- VITU, « *Enquête sur la tutelle aux prestations familiales* », **CAF**, février 1956

- « *Assises nationales de la tutelle : renforcer l'accompagnement des personnes* », **Le journal de l'action sociale**, janv-00, p. 28

Fait état des dysfonctionnements du dispositif de protection des majeurs.

- « *Assises nationales de la tutelle* », **TSA Hebdo**, 25/02/2000, n°773, p. 11

Article intéressant pour son exposé sur le profil des bénéficiaires.

- « *La TPS* », **Informations Sociales**, n°1/2, 1978, pp. 71-91

- « *Tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS** 1971, p. 123

Un rapide état des lieux dressé sur le fonctionnement de la mesure.

- « *Familles en tutelle aux prestations sociales* », **Bulletin CAF**, 1979, n°4/5, pp. 24-32

- « *Tutelles : le rapport Favard* », **TSA hebdo**, n°786, 26/05/2000, p. 11

Un rapide aperçu du rapport Favard, résumant les constats et les propositions ressortant de cette enquête.

- « *Protection des majeurs incapables* », **TSA Hebdo**, Question d'actualité, 27/11/1998, n°715, p. 15-16

Un résumé du rapport d'enquête des trois inspections sur le dispositif de protection des majeurs (1998). Il donne un rapide aperçu des dysfonctionnements constatés et des propositions émises par le rapport.

- « *Strasbourg propose des mesures contre les violences urbaines* », **Le Monde**, 9/01/1998, p. 31

Exposé des propositions avancées par le maire de Strasbourg afin de faire face aux violences urbaines. S'inscrit dans le courant dominant le début de l'année 1998 : une utilisation de la TPSE comme sanction des parents de mineurs délinquants.

- « *Responsabilités des familles* », **Informations Sociales**, n°73/74, 1999

Principalement pour son étude très complète des propositions émises par certains élus et visant à mettre sous tutelle les prestations versées aux parents de mineurs délinquants. Une étude des fondements et des inconvénients de ces thèses.

- « *Tutelle aux prestations sociales* », **RTDSS**, 1970, p. 28

Une analyse sommaire du décret de 1969.

### 3. Rapports de stage

- CHIAPPINI Emmanuelle, « *Le statut du jeune majeur protégé* », Rapport de stage DESS droit de l'action sociale, 1998/1999, Stage effectué au sein de l'UDAF du Finistère, Faculté de droit, d'Economie et de Gestion d'Orléans

- LOUBEYRE Claude, « *La tutelle aux prestations sociales enfants à l'UDAF du Loiret* », Rapport de stage DESS droit de l'action sociale, 1998/1999, Rapport de stage, Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion

Deux études intéressantes car menées par des étudiantes étrangères à la mesure de tutelle aux prestations sociales.

#### 4. Document vidéo :

- LEVASSEUR Marc, « *1960-1990 De la tutelle aux actions tutélaires* », **Production prospective image, URAF Centre distribution**, 1992. Document vidéo de 46 minutes

Un document intéressant pour sa mise en relief des populations touchées par une mesure de tutelle aux prestations sociales.

#### 5. Sites Internet

##### 5-1. Moteurs de recherche et annuaires juridiques :

- Adminet : Annuaire des sites français et internationaux  
<http://www.argia.fr/adminet/min/jus>

- Hieros Gamos : annuaire international de sites juridiques et gouvernementaux  
<http://www.hg.org/hg-french.html>

- Indexeur juridique de Sarrebruck : annuaire spécialisé dans le droit  
<http://www.jura.uni-sb.de:83>

##### 5-2. Sites juridiques généraux :

- Sites d'universités, d'instituts et de bibliothèque

- Jurispole de Lorraine  
<http://www.juripole.u-nancy.fr>

- Sciences politiques de Bordeaux  
<http://www.iep.u-Bordeaux.fr>

- Sciences politiques de Paris : Bibliographies d'actualité thématique  
<http://www.sciences-po>

#### - Bibliothèques étrangères

- Cornelluniversity : faculté de droit britannique  
<http://www.lawschool.cornell.edu/>

- Jurisprudence britannique :  
<http://www.smithbernal.com/casebase-frame.htm>

- Full text law journals : recueil de textes juridiques  
<http://www.findlaw.com/03journals/fulltext.html>

#### 5-3. Sites (juridiques) spécialisés

- Tutelle infos  
[www.udaf-finidère-asso.fr/tutelnet](http://www.udaf-finidère-asso.fr/tutelnet)

- Site droit social  
<http://www.droitsocial.com>

- Rapport intermédiaire des inspections générales  
<http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapmaj.htm>

- Ministère de la santé, de l'emploi et de la solidarité  
<http://www.emploi-solidarité.gouv.fr/>

- Ministère de la Justice  
<http://www.justice.gouv.fr/>

- Union Nationale des Associations Familiales  
<http://www.unaf.fr/>

- Lien social  
<http://www.lien-social.com/>

- UNAPEI  
<http://www.unapei.org/>

- Le Monde  
<http://www.lemonde.fr/>