

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

**DIRECTION  
DE  
L'ÉDUCATION SURVEILLÉE**



**LA TUTELLE  
AUX  
ALLOCATIONS FAMILIALES**

---

---

*Session des Juges des Enfants de 1956*

---

---

19277 - 2  
1855



## AVANT-PROPOS

*La 9<sup>e</sup> session d'études des Juges des Enfants, qui s'est tenue au Centre de formation et d'études de l'Education Surveillée à Vaucresson, du 11 au 16 juin 1956, avait pour thème la Tutelle aux Allocations Familiales, institution relativement récente, mais appelée à prendre un certain essor à en juger par les statistiques des années 1948 et suivantes.*

*La session groupait 25 magistrats, soit le quart environ des Juges des Enfants de la métropole. Elle avait été précédée par l'envoi à tous les Tribunaux pour Enfants d'un questionnaire d'ensemble sur l'application locale de la Tutelle aux Allocations Familiales (1)*

*Eclairés dès les premiers jours sur les résultats de cette enquête, les magistrats ont été informés aussi des problèmes administratifs et techniques de la Tutelle par les représentants de divers services ou organismes compétents en la matière. Ce furent successivement M. D. CECCALDI, Administrateur Civil au Ministère de la Santé Publique et de la Population, M. RIO, Sous Directeur de l'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales, M. ARFEU, Directeur du Secrétariat Général de l'Union Nationale des Associations Familiales, enfin, M. JOURDAIN, Directeur de l'Union des Caisses Centrales de la Mutualité agricole, chargé de l'Action sanitaire et sociale.*

*Les réponses au questionnaire et les résultats des travaux de la session, fruit de discussions serrées, sont résumés dans les pages qui suivent. Celles-ci reflètent en toute objectivité le sentiment de la quasi-unanimité des magistrats sessionnaires.*

*En prêtant son concours à la préparation et à une diffusion, qu'elle aurait voulu plus large encore, de la présente publication, la Direction de l'Education Surveillée n'a fait que répondre au vœu des Juges des Enfants, soucieux de mettre au plus tôt à la place qu'elle mérite, dans la hiérarchie des mesures éducatives, l'institution de la Tutelle aux allocations Familiales et, à cette fin, de commencer par la faire mieux connaître.*

*Un Comité de rédaction a été constitué. Il était ainsi composé : MM. DELACROIX, magistrat à la Direction de l'Education Surveillée, Président ; ALBERNHE, substitut du Procureur de la République à Toulouse ; BURGUES, FICATIER et GIRAULT, respectivement Juges des Enfants à Paris, à Auxerre et à La Roche sur-Yon ; LEVADE, magistrat à la Direction de l'Education Surveillée.*

(1) Le questionnaire est publié en annexe.

*Le plan suivi s'inspire du souci de faciliter la lecture de ce document, et éventuellement la recherche, à tous ceux qui ont à utiliser l'institution nouvelle de la Tutelle aux Allocations Familiales.*

*La première partie, de beaucoup la plus importante, traite l'ensemble du sujet ; elle s'adresse aux personnes et autorités intéressées directement ou indirectement par tout ce qui touche, de près ou de loin, à l'enfance et aux questions d'ordre social ;*

*La seconde partie est plus spécialement réservée au monde des juristes : magistrats, professeurs de droit, avocats, etc.. car elle a pour objet la pure procédure, où elle se cantonne d'ailleurs, et propose des solutions inspirées des principes généraux du droit, et de l'esprit sinon de la lettre des textes, aux problèmes nombreux que ne manque pas de poser, au Palais, l'application des textes de base, clairs sans contredit, mais quelque peu laconiques sur certains points, vierges encore ou peu s'en faut de toute interprétation jurisprudentielle.*

Le Directeur de l'Education Surveillée,  
PIERRE CECCALDI

## Plan de l'Ouvrage

### INTRODUCTION ET CONSIDERATIONS GENERALES

La Tutelle aux Allocations Familiales .....	5
Statistiques .....	13

### PREMIERE PARTIE

I. La détection des familles susceptibles de faire l'objet d'une Tutelle aux Allocations Familiales .....	37
II. Les Comités de Tutelle .....	47
III. La création et l'évolution des Services de Tutelle .....	55
IV. Le fonctionnement des Services de Tutelle .....	69
V. La Tutelle dite officielle .....	81
VI. La fin de la Tutelle .....	93

### DEUXIEME PARTIE

I. La saisine du Juge des Enfants .....	107
II. L'instruction de la demande de Tutelle .....	109
III. La décision du Juge .....	113
IV. Les voies de recours .....	121
V. La procédure devant la Cour d'Appel .....	127
VI. Les frais de procédure .....	131

### ANNEXES

Textes et Circulaires .....	137
-----------------------------	-----

## **INTRODUCTION**

### **ET CONSIDERATIONS GENERALES**

La Tutelle aux Allocations Familiales apparaît, dans notre législation, comme une institution originale, de création récente, aux contours mal définis.

Le nom, à lui seul, prête d'ailleurs à confusion, tout au moins pour les personnes qui ne sont pas familiarisées avec les conditions d'application et le fonctionnement pratique de la Tutelle aux Allocations Familiales, c'est-à-dire, disons-le, pour une immense majorité.

On sait, en effet, que la Tutelle aux Allocations Familiales n'a rien de commun avec la Tutelle du Droit civil. On sait aussi qu'elle consiste, sous la garantie du Juge, à enlever à l'allocataire incapable ou déficient la gestion, soit en totalité, soit en partie, non seulement des allocations familiales auxquelles les enfants dont il a la charge ouvrent droit, mais en outre la gestion de certaines autres catégories d'allocations.

Partant, l'appellation de « Tutelle aux Prestations Familiales », que des textes utilisent, paraît préférable à certains auteurs. Mais le terme n'est pas non plus parfait, car l'autorité judiciaire n'a pas vocation actuellement pour décider à l'égard de toutes les prestations familiales mal employées ou qui risquent d'être mal employées.

Quoiqu'il en soit, l'homme le moins averti se rend parfaitement compte de deux choses :

D'abord de l'importance vitale des allocations familiales dans le budget de la plupart des familles nombreuses ; il n'est pas rare, en effet, que le montant des allocations dépasse sensiblement le salaire du chef de famille ;

Ensuite de l'opportunité, voire de la nécessité, d'en contrôler l'emploi pour parer à un détournement possible, conscient ou plus souvent inconscient.

Déjà, au temps qui n'est pas si lointain où le versement d'allocations aux salariés chargés de famille demeurait facultatif pour les patrons, le contrôle avait paru inéluctable. Il allait de soi et il semble bien qu'il n'ait soulevé à l'époque aucune récrimination des bénéficiaires ni, plus généralement, du monde ouvrier.

Que dire aujourd'hui où le nombre et le montant des allocations se sont considérablement accrus, où l'enfant en est reconnu le véritable bénéficiaire.

re (1), où le caractère de compensation des charges familiales des allocations l'emporte sur l'aspect de « sursalaire » qui leur avait été primitivement reconnu ? La jurisprudence et le législateur lui-même n'ont pas manqué du reste de tirer les conséquences logiques du détachement des allocations vis-à-vis du salaire du chef de famille, dont elles ne sauraient plus être considérées comme un élément (2).

Aucune discussion sérieuse, par conséquent, quant au principe du contrôle (3) de l'emploi des allocations, qui se justifie pleinement parce qu'elles constituent dans leur ensemble une lourde charge pour la collectivité, et aussi parce que leur détournement, s'il était trop flagrant, risquerait de les déconsidérer en donnant des armes à leurs détracteurs.

Si l'on revient aux contours mal définis de la Tutelle aux Allocations Familiales, si l'on s'interroge à ce sujet, on s'aperçoit que l'explication tient à une triple raison :

— Les textes institutionnels, à savoir l'article 9, § 3, de la loi du 22 août 1946 fixant le régime des prestations familiales (*Code de la Sécurité Sociale, art. 526*) et l'article 18 du règlement d'Administration publique du 10 décembre 1946, sont singulièrement laconiques. Ils se bornent à jeter les bases de la Tutelle... Cette constatation est déconcertante à la fois pour le juriste et pour le praticien. Ce ne sont certes point les quelques circulaires intervenues au cours des dernières années qui peuvent lever l'hypothèque qui pèse encore, après dix ans, sur une institution originale à plus d'un titre.

— On aurait pu présumer, dans ces conditions, un rôle relativement considérable, dévolu de façon toute naturelle à la jurisprudence, cette source contemporaine d'un véritable Droit coutumier. Il n'en est rien malheureusement...

— La doctrine elle-même, si l'on excepte quelques rares études fort intéressantes (4), ne s'est pas penchée sur le problème, qu'elle ignore ou dont elle ne perçoit pas l'intérêt.

A la vérité l'institution se cherche encore, la période de décantation n'est pas terminée. Mais la matière est apparue vivante et, semble-t-il, riche d'avenir. On en veut pour preuve :

L'augmentation chaque année, depuis 1948, du nombre des Tutelles prononcées (5) ;

(1) Cass., Ch. Réunies, 11 février 1948 (D. 1948.225).

(2) Loi du 22 août 1946 fixant le régime des prestations familiales, art. 9, § 2 (*Code de la Sécurité Sociale, art. 525*) ; R-A-P. du 10 décembre 1946, art. 17 ; Ordonnance du 2 février 1946 relative à l'enfance délinquante, art. 40 ; Cass. Ch. Réunies, 11 fév. 1948 op. cit. pour le calcul du salaire de base dans la matière des accidents du travail ; Cass. 14 janv. 1946 (J. C. P. 1946.2. n° 2953) pour la non-imputation de la pension due par le père divorcé sur le montant des alloc. fam.

(3) SAVATIER : *Le Contrôle de la Puissance Paternelle* (D. 1947. chron. 21)

(4) SAVATIER, *Le détournement des allocations familiales et ses remèdes*, *L'Action Sociale*, fév. 1942, p. 45.

COULOMBEL, *La Tutelle aux Allocations Familiales*, *Droit Social*, 1951, n° 1 et 2  
PORTE, *La Tutelle aux Prestations Familiales*, *Informations Sociales*, 1955, p. 723.  
STROH, *La Tutelle aux Allocations Familiales dans la région de Strasbourg dans Sauvegarde de l'enfance*, 1951, p. 326.

(5) Voir tableau statistique, page 13.

L'intérêt grandissant porté à l'institution nouvelle tant par les magistrats de l'enfance que par de nombreux services ou organismes publics, semi-publics et privés, telle l'Union Nationale des Associations Familiales ;

Les récents apports législatifs qui ouvrent à la Tutelle aux Allocations Familiales un champ d'application plus vaste (Loi du 15 avril 1954 sur le traitement des alcooliques dangereux pour autrui, art. 10 ; Décret n° 55-1429 du 2 novembre 1955 et loi n° 56-1252 du 11 décembre 1956 relatifs à l'allocation dite de la mère au foyer).

\*  
\*\*

On voudrait ici, dans le dessein de faciliter la lecture des pages qui vont suivre, empreintes par la force des choses d'une certaine technicité, surtout dans le domaine de la procédure, tenter de rassembler les idées directrices qui se sont fait jour lors de la Session d'études des Juges des Enfants à l'occasion par exemple des principales difficultés rencontrées, de dégager quelques-unes des solutions retenues ou proposées. On voudrait systématiser, ébaucher une synthèse valable des résultats de l'enquête détaillée à laquelle il avait été préalablement procédé dans les 107 Tribunaux pour Enfants de la Métropole. Il ne s'agit nullement de conclure prématurément, mais de s'efforcer de saisir d'un point de vue exhaustif la question de la Tutelle aux Allocations Familiales dans ce qu'elle a à la fois d'essentiel et, disons-le, d'attachant.

On conçoit aisément que les solutions données aux multiples problèmes posés par l'intervention d'une décision de Tutelle, par l'organisation, le fonctionnement et enfin la levée de la tutelle soient, eu égard aux considérations exposées plus haut, fort disparates. Elles le sont d'autant plus, on ne saurait trop le souligner, que, pour en être le principal, le Juge des Enfants n'est pas l'unique rouage de la Tutelle et qu'entrent par surcroît en considérations des particularismes locaux.

Pourtant il existe une quasi unanimité dans le sentiment des magistrats sur des points qui valent d'être signalés et dont l'importance, comme on va le voir, n'est pas à démontrer.

Les Juges des Enfants sont d'accord pour dénoncer les causes profondes qui sont à l'origine des Tutelles : l'alcoolisme, le taudis, l'habitude — vite prise — de vivre au jour le jour sans souci du lendemain et parfois sans volonté bien arrêtée de chercher du travail, le découragement devant l'âpreté de la lutte quotidienne pour la vie, l'incapacité de la mère dans ses fonctions ménagères, une certaine débilité mentale chez celle-ci, parfois l'inconduite... Il semble aussi que le taux médiocre des salaires chez les travailleurs non qualifiés, dans quelques régions (1), incite aux tentations, partant au détournement des allocations, et soit ainsi à l'origine des Tutelles.

Sur les objectifs immédiats de la Tutelle aux Allocations Familiales il n'y a guère de discussion : la mesure, de caractère essentiellement tem-

(1) Ce serait le cas, notamment, dans le département de la Dordogne (Rapport établi en 1955 par l'U. D. A. F.).

poraire, vise à une remise en ordre du budget familial, qu'il soit procédé à celle-ci soit par la persuasion, soit par le caractère intimidant et coercitif qui s'attache aux décisions judiciaires.

Un troisième point rallie les Juges des Enfants : l'insuffisance flagrante du dépistage des situations familiales susceptibles de donner lieu au prononcé d'une Tutelle. On ne saurait s'arrêter trop longuement sur ce sujet, le problème de la détection commandant en effet toute la matière de la Tutelle aux Allocations Familiales. Les Juges des Enfants sont arrivés à cette conviction bien ancrée que la cause profonde de la déficience du dépistage réside dans l'ignorance à peu près complète, chez bien des personnes, de la nature exacte de la Tutelle aux Allocations Familiales, voire de l'existence de l'institution. Des campagnes devraient donc être entreprises afin d'éduquer socialement le public, de l'instruire en particulier sur les fins poursuivies par le Juge lorsqu'il ordonne une mise en Tutelle, sur les caractères qui s'attachent à une décision de cette nature. En tout premier lieu devraient être touchés les maires, les secrétaires de mairie, les instituteurs, les agents-payeurs des Caisses d'allocations, et surtout les assistantes sociales, spécialement les assistantes de secteur et les assistantes rurales, lesquelles, les statistiques le montrent, sont à l'origine du dépistage dans 80 % au moins des cas. Par voie de corollaire, eu égard au rôle prépondérant que jouent les assistantes sociales, il devrait être mis fin au plus tôt à une certaine timidité, à une certaine réticence que l'on observe dans les services sociaux. Mieux placées que quiconque, les assistantes sociales hésitent à dénoncer des déficiences familiales avérées, par crainte d'enfreindre les prescriptions légales relatives à la violation du secret professionnel ou encore de perdre la confiance des familles qu'elles visitent.

Le recul du droit privé devant la progression toujours plus grande des institutions de Droit public, autrement dit l'effacement continu de l'individu devant les organismes administratifs ou para-administratifs qui caractérisent notre époque, a pu conduire un savant juriste à prôner fermement, en contre-partie, le maintien de la compétence du Juge, garante traditionnelle des institutions familiales et sauvegarde de la personne humaine (1). Les magistrats sessionnaires ne pouvaient, on le conçoit, que souscrire à cette doctrine à laquelle leur formation tout entière les préparait. On a relevé, dans le dépouillement du questionnaire le vœu qui revenait, tel un leit-motiv, de voir conférer à l'autorité judiciaire compétence exclusive en matière d'atteinte à la libre gestion des allocations, quelles qu'elles soient, à la régularité de leur paiement (2), *a fortiori* à leur suppression lorsque celle-ci tend à revêtir un caractère d'intimidation ou de sanction (3).

(1) SAVATIER *Le Contrôle de la Puissance Paternelle, op. cit.*

(2) Il a d'ailleurs été jugé que l'organisme payeur commettrait un abus de droit-générateur éventuellement de dommages-intérêts au profit de l'allocataire, s'il prenait sur lui sans motif légitime de différer le paiement des allocations, surtout si cette attitude persistait durant un laps de temps anormalement long (Comm. sécur. soc. Paris 22 avril 1952, G. P. 1952 2.233). Voir aussi la loi n° 46-1151 du 22 mai 1946 modifiant les lois des 28 mars 1882 et 11 août 1936 quant aux sanctions de l'obligation scolaire, art. 12, et la loi du 22 août 1946 complétée par la loi de 1<sup>er</sup> sept. 1948, art. 16 g (Code de la Sécurité Sociale, art. 541).

(3) L'U. N. C. A. F. a demandé l'intervention du juge en matière de Tutelle à l'Allocation de Maternité (Assemblée Générale 17 et 18 juin 1950). Sur cette extension de compétence de l'autorité judiciaire voir aussi le texte d'un ancien projet de loi, *Annexes parlementaires 1951*, page 923, n° 13.036.

Enfin, mais nous ne nous en tenons qu'aux suggestions principales, les Juges des Enfants ont mis l'accent sur une condition *sine qua non* de l'efficacité de la mesure de Tutelle ordonnée : celle-ci doit intervenir alors qu'il est temps encore d'exercer une action véritable sur la famille. Les atermoiements dans la saisine du Juge se révèlent le plus souvent inutiles ; qui plus est, ils rendent plus difficile le relèvement de la famille, laquelle s'enfonçant par trop dans le découragement ou l'incurie, risque de ne plus devenir que justiciable d'un retrait du droit de garde sur la personne des enfants.

.....

A la concordance des vues et des vœux exprimés se substituent malheureusement des divergences considérables dans les modalités pratiques et dans le fonctionnement des Tutelles. L'unité, ici, fait place à la diversité la plus grande sans que l'on puisse toujours en trouver la raison majeure dans les facteurs démographiques ou géographiques. Il n'est pas rare, en effet, qu'au sein d'un même ressort de Cour d'Appel, voire d'un même département, les Tutelles soient organisées suivant des normes et avec un esprit fort différents.

Ce manque regrettable de cohésion tient à de multiples causes. Il a été fait état déjà du laconisme des textes de base, de la défaillance aussi de la jurisprudence et de la doctrine. A cela il convient d'ajouter les contingences locales avec lesquelles le Juge des Enfants doit nécessairement compter pour la mise en place d'un service des Tutelles au sein de son Tribunal. La moindre difficulté pour lui n'est certes pas de trouver des tuteurs : suivant ses possibilités, le Juge aura recours à une personne physique ou morale. Le problème se pose alors de savoir si le tuteur sera rémunéré ou non. Dans l'affirmative, il faudra s'assurer les concours financiers nécessaires... Et puis entrent en jeu d'inévitables considérations de personnes. La personnalité du Juge des Enfants, celle du Procureur de la République, du Directeur Départemental de la Population, du chef de l'organisme distributeur des Allocations Familiales (c'est-à-dire des trois autorités qui saisissent le plus souvent le Juge des Enfants en lui dénonçant les cas paraissant susceptibles de donner lieu à Tutelle) jouent, en principe, un rôle prépondérant. Encore n'a-t-on visé que les principaux organes de la Tutelle. Il en est d'autres appelés à concourir au fonctionnement de l'institution et dont l'activité commande la vitalité de la Tutelle aux Allocations Familiales dans le ressort du Tribunal pour Enfants.

Sur le terrain de la procédure, l'unité, là aussi, est loin de régner. Dans certains tribunaux, par exemple, on constate que le représentant du ministère public est présent à l'audience des Tutelles, ce qui constitue, hâtons-nous de le dire, une exception. Les Juges des Enfants ont chacun des idées bien arrêtées sur l'opportunité de la comparution de l'allocataire. Il en est qui s'en dispensent. Par contre, d'autres ne manquent pas d'entendre à l'audience le chef de famille ainsi que l'épouse ou la concubine.

Le délai d'un mois, imparti au Juge par le règlement d'administration publique du 10 décembre 1946 pour qu'intervienne son ordonnance, est diversement interprété, d'autant qu'il n'est pas sanctionné par le texte...

\*\*

Dans cette infinie variété des modalités pratiques que revêt la Tutelle aux Allocations familiales sur notre territoire, déconcertantes à maints égards et qui s'opposent parfois, on voudrait découvrir quelque fil d'Ariane...

Nous croyons l'avoir trouvé en affirmant que la Tutelle aux Allocations Familiales, telle qu'elle apparaît à travers l'enquête effectuée sur ses applications au cours de l'année 1955 et des années antérieures, semble être l'objet de deux conceptions différentes ; nous dirions plus volontiers de deux courants principaux. Ces deux courants, qui s'essayaient à dessiner les contours de l'institution, à la façonner en quelque sorte, sont loin d'aller dans le même sens : ils se heurtent au contraire trop souvent l'un à l'autre.

Il existe un premier courant, un courant mineur précisons-le tout de suite, qui est lui-même l'aboutissement d'un ensemble complexe de circonstances, de situations et d'idées : il conduit à minimiser, à dévaluer l'institution de la Tutelle aux Allocations Familiales.

Ce courant est fait d'abord, on l'a relevé déjà, de l'attitude négative ou par trop réservée des services sociaux non spécialisés quant à la dénonciation des situations familiales déficientes aux autorités ou organismes qualifiés pour saisir le Juge des Enfants. Semblable constatation s'applique du reste parfois à ces mêmes autorités ou organismes qui s'abstiennent de saisir le Juge ou ne se décident à le saisir qu'en désespoir de cause.

Il est fait aussi, dans certains départements, du manque d'harmonie dans le fonctionnement des divers rouages de la Tutelle. Ce n'est pas sans quelque regret que l'on déplore parfois, au sein des Comités départementaux de Tutelle, des controverses, des hésitations sur l'autorité chargée effectivement de la direction de la Tutelle ainsi que du contrôle des activités et de la gestion du tuteur.

Ce courant est encore et surtout alimenté par l'existence de préjugés tenaces sur un prétendu caractère discriminatoire, infamant, qui s'attache aux décisions judiciaires, et aussi sur le contenu même de la Tutelle aux Allocations Familiales. Ceci rejoint d'ailleurs ce que nous avons signalé plus haut : la nécessité, reconnue par tous les magistrats spécialisés, d'éduquer, de documenter exactement le public, et même un assez grand nombre d'autorités, sur l'institution de la Tutelle, sur ce qu'elle est vraiment, sur ce que l'on est en droit d'attendre d'elle. On demeure confondu à la lecture de certaines réponses faites au questionnaire d'enquête, en constatant que, pour bien des gens, la Tutelle aux Allocations Familiales est synonyme de suppression pure et simple des allocations ou encore d'enlèvement automatique des enfants à la garde de leurs parents !

L'autarcie, qui est de règle dans le milieu rural, suivant laquelle les gens des campagnes ont pour accoutumé de régler leurs difficultés entre eux, n'est pas non plus de nature à favoriser l'essor de cette institution. C'est ainsi que sont apparues, à côté des Tutelles légales, les Tutelles dites « officieuses » instaurées par certaines Caisses et représentées à la fois comme d'un fonctionnement plus simple et moins discriminatoires que les premières.

On conçoit que, dans ces conditions, il puisse exister des zones dans lesquelles la Tutelle aux Allocations Familiales végète ou même ne prenne pas

racine. Outre l'ignorance, quelquefois le scepticisme, il faut aussi compter avec la tournure d'esprit des magistrats et des autorités qui, parfois sensibles à une doctrine assez répandue (1), analysent avant tout la Tutelle aux Allocations Familiales comme une déchéance partielle de la Puissance Paternelle, c'est-à-dire comme une sanction. Par voie de corollaire et dans le silence des textes, certains Juges des Enfants ont dès lors tendance à se référer aux règles de procédure de la déchéance de la Puissance Paternelle prévues par la loi du 24 juillet 1889 ou fixées par une jurisprudence bien assise dans ce domaine. Il ne fait pas de doute que semblable « sous-jacence » de la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés explique en partie le formalisme rigoureux en usage dans une minorité de juridictions : recours systématique à l'enquête et à l'avis du juge de paix quant à l'opportunité d'une Tutelle, présence du ministère public à l'audience des Tutelles, signification par huissier de l'ordonnance portant mise en Tutelle, formalité de l'appel qui ne peut résulter que d'une inscription sur le registre du greffe du tribunal par l'allocataire lui-même ou par son avoué...

Le courant contraire semble, il est vrai, devoir l'emporter. Pour la grande majorité des Juges des Enfants, en tout cas, la Tutelle aux Allocations Familiales apparaît comme une institution autonome, ayant ses particularités propres, qui s'insère normalement dans la gamme des mesures dont usent journellement les magistrats de l'enfance, à savoir les mesures à caractère éducatif.

Les arguments invoqués, qui conduisent à reléguer à l'arrière-plan l'aspect comptable de la Tutelle, ne manquent pas de poids et donnent singulièrement à réfléchir.

Le point de départ du raisonnement fait appel au bon sens, cette « chose du monde la mieux partagée ». La Tutelle aux Allocations Familiales, lorsqu'elle a été décidée par le juge, ne saurait rationnellement être considérée comme une fin en soi. Ce serait à coup sûr une hérésie, une aberration de la part du magistrat, que de classer le dossier ouvert par ses soins et de considérer l'affaire comme définitivement terminée puisque clôturée par une ordonnance de Tutelle. En réalité, dans la matière sociale, plus que dans toute autre, rien n'est jamais terminé.

Les causes plus ou moins enchevêtrées qui ont déterminé la Tutelle aux Allocations Familiales subsistent après l'entrée en fonction du tuteur. Sans doute celui-ci se doit-il d'abord de parer au plus pressé, d'assurer dans l'immédiat aux enfants une nourriture suffisante, une vêtue décente, en un mot le minimum d'attentions et de soins que requiert leur âge, peut-être leur état de santé et leur comportement. Mais à plus longue échéance, après avoir acquis une connaissance suffisante de la famille, de l'ampleur de ses tares et des qualités qui demeurent — il est bien rare qu'il n'en subsiste aucune — le tuteur, agissant de concert avec l'assistante sociale de secteur, sous la direction du Juge des Enfants, est amené, par la force des choses, à s'atteler aux causes mêmes génératrices de la décision judiciaire

(1) Voir note au bas de la page 16.

prise. Sa tâche sera du reste d'autant plus facilitée qu'il aura su se faire admettre dans l'intimité de la famille et gagner sa confiance...

Si le gaspillage des allocations procédait de l'incapacité de la mère, soit dans la gestion du budget familial, soit dans la tenue de son foyer, c'est son éducation qui sera à faire. Nous disons bien « faire », car, à la décharge de l'intéressée, on se doit de reconnaître qu'elle n'a pas reçu la plus petite formation ménagère avant de fonder un foyer ou de « se mettre en ménage ».

Au chef de famille qui, trop souvent dans les campagnes, a tendance à considérer que son salaire lui revient dans son intégralité pour ses dépenses personnelles et pour ses menus plaisirs, la mère n'ayant qu'à « s'arranger avec les allocations » pour vivre et faire vivre les enfants, il échet de faire entendre raison, de le ramener à une conception plus saine des choses, en l'aidant à prendre ou à reprendre conscience de ses responsabilités.

Ni la loi du 22 août 1946, ni le règlement d'administration publique du 10 décembre 1946, dans leurs dispositions visant la Tutelle aux Allocations Familiales, ne mentionnent, dira-t-on, cet aspect de la Tutelle. Mais les Juges des Enfants ne s'arrêtent pas à l'objection : ce que la lettre ne contient pas, affirment-ils, l'esprit du texte l'implique et cela suffit. Au demeurant le législateur a pris en quelque sorte une position favorable à leur thèse puisque le règlement d'administration publique prévoit que l'ordonnance portant mise en Tutelle est susceptible de révision « à tout moment ». Une disposition aussi formelle, inspirée sans aucun doute des législations en vigueur sur l'enfance délinquante, vagabonde ou difficile, mais absolument dérogoire au droit commun des adultes, semble bien, en effet, révélatrice des intentions du législateur.

Il est un autre argument que l'on trouve aussi dans la loi. N'est-ce pas précisément à dessein que la compétence du Juge des Enfants et, en appel, de la Chambre spéciale des Mineurs de la Cour, a été retenue pour connaître des cas donnant ouverture à Tutelle et pour, éventuellement, décider de l'application et de la révision de la mesure (1) ? On rétorquera encore que le Juge des Enfants a reçu mission de prendre toutes dispositions protectrices à l'égard des seuls mineurs délinquants, vagabonds ou difficiles, et point de leurs parents. Mais la mise en Tutelle, si elle atteint directement les parents, vise sans contredit au premier chef la protection des enfants. Dès lors on est conduit à reconnaître au Juge des Enfants le droit, bien mieux le devoir, de « suivre » la famille allocataire objet de sa décision de Tutelle, de la guider dans la remontée de la pente où elle est descendue et, le moment venu, en pleine connaissance de cause, de rendre, s'il y a lieu, une ordonnance portant levée de Tutelle, couronnement de l'œuvre éducatrice entreprise.

A côté de l'aspect éducatif, difficilement niabile, les Juges des Enfants insistent pour la plupart sur le caractère original, autonome, de la Tutelle aux Allocations Familiales. De cette conception hardie découlent les conséquences suivantes :

(1) La circulaire du Ministre de la Justice du 5 février 1957, publiée en annexe, s'inspire de cette considération.

— Il n'y a pas lieu de s'inspirer pour la procédure, dans le silence de la loi, des dispositions « supplétives » de la loi du 24 juillet 1889 sur la déchéance de la Puissance Paternelle. Au demeurant la Tutelle aux Allocations Familiales s'analyse moins en une déchéance partielle de la Puissance Paternelle qu'en un contrôle imposé de l'utilisation des allocations, que tous les efforts du Juge et de ses auxiliaires : tuteur, assistante sociale, tendent à transformer au plus tôt en un contrôle ayant reçu l'adhésion de la famille.

— S'agissant d'un texte tout à fait moderne, on ne peut que l'interpréter par référence aux lois relatives à l'enfance qui ont vu le jour en même temps ou presque (Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1945 sur la correction paternelle). D'aucuns comparent d'ailleurs volontiers l'ordonnance de Tutelle à une décision de placement sous le régime de la Liberté Surveillée ou encore d'assistance ou de surveillance éducative, les fins recherchées par le Juge apparaissant en définitive comme étant les mêmes dans ces diverses procédures.

Il est quelques Juges des Enfants qui n'hésitent pas, dans le dessein d'arriver à des fins recherchées par eux, conformes à l'intérêt bien compris des familles déficientes, à laisser dans l'ombre délibérément, tantôt l'une, tantôt l'autre des maigres dispositions contenues dans le règlement d'administration publique qui, à la vérité, ne sont sanctionnées ni par le texte, ni par la jurisprudence. C'est ainsi que des ordonnances sont rendues ne donnant aucune précision sur la durée de la Tutelle qu'elles instituent. C'est ainsi encore que le délai dans lequel doit intervenir la décision du Juge à partir de sa saisine, fixé à un mois, n'est guère respecté...

### Considérations statistiques (1)

Le tableau ci-dessous permet d'avoir une idée du développement de la Tutelle aux Allocations Familiales dans les départements métropolitains :

ANNÉES	TUTELLES INSTITUÉES	NOMBRE DE MINEURS intéressés	ANNÉES	TUTELLES INSTITUÉES	NOMBRE DE MINEURS intéressés
1948 .. .. .	566	»	1952 .. .. .	1.494	6.376
1949 .. .. .	861	»	1953 .. .. .	1.618	7.079
1950 .. .. .	1.043	»	1954 .. .. .	1.958	8.888
1951 .. .. .	1.098	5.016	1955 (2) .. .. .	2.040	9.703

(1) Il ne sera question que des tutelles décidées par l'autorité Judiciaire.

(2) Pour 1956 une récapitulation sommaire a donné les chiffres provisoires suivants : 2.128 Tutelles instituées, intéressant 10.302 mineurs.

Voici par ailleurs un autre tableau donnant, par Cour d'Appel, le nombre de tutelles en cours de fonctionnement au 31 décembre 1955 :

AGEN . . . . .	36	CHAMBÉRY . . . . .	56	NIMES. . . . .	121
AIX . . . . .	80	COLMAR. . . . .	256	ORLÉANS. . . . .	169
AMIENS . . . . .	249	DIJON. . . . .	171	PARIS. . . . .	616
ANGERS . . . . .	440	DOUAI (1) . . . . .	167	PAU . . . . .	115
BASTIA . . . . .	3	GRENOBLE . . . . .	72	POITIERS. . . . .	256
BESANÇON . . . . .	151	LIMOGES . . . . .	214	RENNES . . . . .	350
BORDEAUX . . . . .	247	LYON . . . . .	79	RIOM. . . . .	203
BOURGES. . . . .	104	MONTPELLIER . . . . .	115	ROUEN . . . . .	129
CAEN. . . . .	209	NANCY . . . . .	259	TOULOUSE . . . . .	107
TOTAL : 4.974					

Dans le même ordre d'idées le tableau ci-après classe, en fonction du nombre des Tutelles en cours de fonctionnement au 31 décembre 1955, 36 Tribunaux pour Enfants comptant au moins chacun 50 Tutelles en cours.

TRIBUNAUX	Tutelles en cours	TRIBUNAUX	Tutelles en cours	TRIBUNAUX	Tutelles en cours
LE MANS. . . . .	215	AMIENS . . . . .	93	VESOUL . . . . .	65
ANGERS. . . . .	134	BEAUVAIS . . . . .	90	PONTOISE . . . . .	63
RENNES. . . . .	130	TROYES. . . . .	89	TOULOUSE . . . . .	62
TOURS . . . . .	112	CHARTRES . . . . .	87	LAVAL . . . . .	61
ALENÇON. . . . .	110	SEINE. . . . .	83	ANGOULÈME. . . . .	59
PÉRIGUEUX. . . . .	109	BORDEAUX . . . . .	79	LA ROCHE-sur-YON. . . . .	59
VERSAILLES. . . . .	109	MOULINS. . . . .	79	METZ. . . . .	56
CHARLEVILLE . . . . .	105	NIORT. . . . .	79	EVREUX. . . . .	55
STRASBOURG . . . . .	105	POITIERS. . . . .	78	REIMS. . . . .	54
LIMOGES. . . . .	99	BRIVE. . . . .	69	VERDUN. . . . .	53
NANTES . . . . .	98	LILLE. . . . .	67	CHALON-sur-SAONE. . . . .	51
DIJON. . . . .	97	LAON . . . . .	66	CLERMONT-FERRAND . . . . .	51

(1) Au 31 décembre 1956 on comptait 195 tutelles en cours dans le ressort de la Cour d'Appel de Douai, intéressant 843 mineurs.

Ces trois tableaux appellent quelques commentaires.

Le premier montre l'accroissement continu du nombre des décisions de mise en Tutelle prononcées depuis l'année 1948, par conséquent l'essor de l'institution. Toutefois un examen attentif des statistiques des Tribunaux pour Enfants révèle, chez quelques-uns d'entre eux, une sorte d'essoufflement : il y a une stagnation du nombre des ordonnances portant institution d'une Tutelle ou même une légère diminution par rapport au palier maximum atteint en 1952 ou 1953. C'est le cas, notamment, des Tribunaux pour Enfants de Rennes, Troyes, Nancy, Laon, Grenoble, Colmar, Bordeaux, Dijon, Clermont-Ferrand... Par contre, pour d'autres Tribunaux pour Enfants, la courbe est régulièrement ascendante; ainsi en est-il pour les Tribunaux pour Enfants de Toulouse, Limoges, Lille, Dunkerque, Cahors, Beauvais... pour ne citer que ceux-là. De telles divergences trouveront leur explication dans les pages qui vont suivre.

Les deux autres tableaux vérifient, ce que l'on savait déjà par la lecture d'études antérieures sur la Tutelle aux Allocations Familiales (1), à savoir qu'il existe des zones d'application de la Tutelle aux Allocations Familiales relativement de haute densité à côté d'autres où l'institution végète peu ou prou ou même semble totalement inconnue. C'est ainsi que les Tribunaux pour Enfants de Mende et de Foix n'accusaient aucune Tutelle en cours au 31 décembre 1955 (2), que les Tribunaux pour Enfants de Gap, d'Auch et de Bastia en comptaient respectivement 1, 2 et 3.

Le dépouillement de la statistique judiciaire pour l'année 1955 donne lieu encore à quelques constatations intéressantes :

A) Parmi les autorités de saisine, le Procureur de la République et le Directeur départemental de la Population sont à l'origine de la plupart des procédures de Tutelle. Les 2.354 demandes de Tutelle dont ont été saisis les Juges des Enfants se décomposent ainsi :

Procureurs de la République . . . . .	833
Directeurs Départementaux de la Population . . . . .	799
Services débiteurs d'Allocations Familiales . . . . .	541
Autorités administratives chargées de la Protection de l'Enfance . . . . .	138
Inspecteurs des lois sociales en agriculture . . . . .	36
Directeurs Régionaux de la Sécurité Sociale . . . . .	4
Offices Départementaux des Pupilles de la Nation . . . . .	3

B) Le nombre des enquêtes sociales confiées à des assistantes spécialisées a été de 1.809, contre 1.921 en 1954, 1.657 en 1953, 1.283 en 1952 et 1.223 en 1951.

(1) Voir notamment PORTE, *La Tutelle aux Prestations Familiales*, dans *op. cit.*

(2) De 1953 à 1955 aucune Tutelle n'a été instituée aux Tribunaux pour Enfants de Foix et de Mende.

C) Sur 2.040 Tutelles aux Allocations Familiales instituées en 1955, 1.722 ont été confiées à un organisme possédant un service spécialisé de Tutelles, dans la proportion suivante :

Associations familiales .....	867
Caisses d'Allocations Familiales .....	314
Associations de Sauvegarde .....	221
Services sociaux des Tribunaux pour Enfants .....	115
Divers .....	205

**Proportion des Tutelles instituées calculée par rapport  
à l'ensemble des affaires de mineurs (1)  
jugées par les Tribunaux pour Enfants métropolitains de 1951 à 1955**

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNEE 1951	ANNEE 1952	ANNEE 1953	ANNEE 1954	Total des 4 années ( '51 à '54)	ANNEE 1955
AGEN. ....	Affaires jugées .. ..	65	38	52	49	204	34
	Tutelles instituées ..	4	4	3	3	14	5
	% .. .. .	6	10.5	6	6	7	15
AUCH. ....	Affaires jugées .. ..	28	50	17	22	117	29
	Tutelles instituées ..	1	2	0	1	4	0
	% .. .. .	4	4	0	4.5	3.5	0
CAHORS. ....	Affaires jugées .. ..	35	29	40	59	163	33
	Tutelles instituées ..	3	3	2	11	19	14
	% .. .. .	8.7	10	5	18.6	12	42.4
Total pour le ressort de la Cour d'Appel d'AGEN .. .. .	Affaires jugées .. ..	128	117	109	130	484	96
	Tutelles instituées ..	8	9	5	15	37	19
	% .. .. .	6.2	8	4.5	11.5	7.7	20
DIGNE .. .. .	Affaires jugées .. ..	19	13	25	16	73	6
	Tutelles instituées ..	3	1	4	1	9	3
	% .. .. .	15.8	8	16	6.2	12.3	50
MARSEILLE (2) ..	Affaires jugées .. ..	595	398	485	413	1.891	417
	Tutelles instituées ..	11	8	8	14	41	2
	% .. .. .	2	2	2	3.4	2.2	0.5
NICE .. .. .	Affaires jugées .. ..	221	159	181	190	751	184
	Tutelles instituées ..	6	10	14	6	36	16
	% .. .. .	3	6	8	3.1	4.8	8.7
TOULON .. .. .	Affaires jugées .. ..	126	146	166	169	598	182
	Tutelles instituées ..	2	14	7	9	32	12
	% .. .. .	1.6	10	4	5.6	5.3	5.6
Total pour le ressort de la Cour d'Appel d'AIX. ....	Affaires jugées .. ..	961	716	857	779	3.313	789
	Tutelles instituées ..	22	33	33	30	118	33
	% .. .. .	2.3	5	4	3.8	3.6	4.2

(1) Voir notamment ROUAST, *Le Droit Privé Français au milieu du XX<sup>e</sup> siècle; Etudes offertes à GEORGES RIPERT*, Tome II, page 359. Il y a lieu de noter que les Juges des enfants ne se sont pas attachés à résoudre le difficile problème de la nature juridique exacte de la Tutelle aux Allocations Familiales. On sait, à ce sujet, que les solutions avancées ne manquent pas: assimilation de l'institution à la déchéance partielle de la Puissance Paternelle ou du droit d'administration légale, assimilation au séquestre, à une incapacité d'exercice, à un mandat judiciaire s'apparentant à celui de l'article 219 du code civil (Voir, consacrant la thèse du mandat judiciaire, Comm 1<sup>re</sup> inst. Sec. Soc. Moulins 28 mars 1957, J. C. P. 1957-10236 et D. 1958-18, note SAVATIER).

(1) Délinquants, vagabonds, procédures de correction paternelle, institutions d'une tutelle.

(2) En 1956 21 tutelles ont été instituées par le J. E. de Marseille.

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
AMIENS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	335	241	315	282	1.173	316
	Tutelles instituéées . . . . .	20	28	47	41	136	61
	% . . . . .	6	11	15	14.5	12	19.3
BEAUVAIS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	303	205	238	200	946	256
	Tutelles instituéées . . . . .	50	53	67	67	237	69
	% . . . . .	16.4	26	28	33.5	25	27
LAON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	227	338	331	266	1.162	217
	Tutelles instituéées . . . . .	12	11	33	26	82	16
	% . . . . .	5.1	4.6	10	9.8	7.2	7.3
Total pour le ressort de la Cour d'Appel d'AMIENS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	865	784	884	748	3.281	789
	Tutelles instituéées . . . . .	82	92	147	134	455	146
	% . . . . .	9.5	12	17	17.9	13.8	18.5
ANGERS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	196	160	190	184	730	251
	Tutelles instituéées . . . . .	14	10	10	40	74	40
	% . . . . .	7.1	6	5	22	10.1	12
LAVAL . . . . .	Affaires jugées . . . . .	156	90	81	99	426	53
	Tutelles instituéées . . . . .	6	21	18	23	68	13
	% . . . . .	4.5	23	22	23	15.9	24.5
LE MANS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	353	363	204	251	1.171	277
	Tutelles instituéées . . . . .	52	62	44	56	214	46
	% . . . . .	14.7	17	22	22	18.2	16.8
Total pour le ressort de la Cour d'Appel d'ANGERS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	631	613	475	534	2.253	581
	Tutelles instituéées . . . . .	72	93	72	119	356	99
	% . . . . .	11.4	15	15	22	15.5	17
BASTIA . . . . .	Affaires jugées . . . . .	50	66	59	70	245	64
	Tutelles instituéées . . . . .	1	1	0	3	5	0
	% . . . . .	2	1.5	2	4	2	0

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
BESANÇON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	111	172	166	146	595	106
	Tutelles instituéées . . . . .	9	12	12	6	39	16
	% . . . . .	8.1	7	7	4	6.6	15
LONS-le-SAUNIER	Affaires jugées . . . . .	81	104	104	56	345	92
	Tutelles instituéées . . . . .	4	13	8	10	35	20
	% . . . . .	4.9	12	8	19	10.1	21.7
VESOUL . . . . .	Affaires jugées . . . . .	163	160	194	203	720	181
	Tutelles instituéées . . . . .	7	24	27	55	113	49
	% . . . . .	5.5	15	13	27	16	41.5
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de BESANÇON..	Affaires jugées . . . . .	355	436	464	405	1.660	379
	Tutelles instituéées . . . . .	20	49	47	71	187	85
	% . . . . .	5.6	11	10	17.5	11.2	22.4
ANGOULÊME . . . . .	Affaires jugées . . . . .	92	161	88	108	449	108
	Tutelles instituéées . . . . .	9	26	2	14	51	17
	% . . . . .	9.7	16	2	13	11.3	15.7
BORDEAUX . . . . .	Affaires jugées . . . . .	403	363	351	357	1.474	371
	Tutelles instituéées . . . . .	22	19	19	37	97	22
	% . . . . .	5.4	5.3	5.3	10	6.5	5.9
PÉRIGUEUX . . . . .	Affaires jugées . . . . .	109	144	135	120	508	139
	Tutelles instituéées . . . . .	16	46	37	28	127	17
	% . . . . .	14.6	32	27	23.3	25	12.2
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de BORDEAUX .	Affaires jugées . . . . .	604	688	574	585	2.431	618
	Tutelles instituéées . . . . .	47	91	58	79	275	56
	% . . . . .	7.7	13.5	10	13.5	11.3	9

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
BOURGES. . . . .	Affaires jugées . . . . .	91	117	126	111	445	113
	Tutelles instituéées . . . . .	4	1	13	13	31	26
	% . . . . .	4.4	1	10	11.7	6.9	23
CHATEAUROUX . . . . .	Affaires jugées . . . . .	68	105	125	89	387	133
	Tutelles instituéées . . . . .	4	4	7	15	30	15
	% . . . . .	5.8	4	6	16.8	8	11.2
NEVERS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	58	79	118	135	390	141
	Tutelles instituéées . . . . .	12	7	5	26	50	12
	% . . . . .	20	10	4	19.2	12.8	8.5
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de BOURGES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	217	301	369	335	1.222	387
	Tutelles instituéées . . . . .	20	12	25	54	111	53
	% . . . . .	9.2	4	6.8	16.1	9	13.6
ALENÇON. . . . .	Affaires jugées . . . . .	96	246	191	158	691	193
	Tutelles instituéées . . . . .	28	50	44	52	174	57
	% . . . . .	29.1	21	23	32.9	25.2	29.5
CAEN. . . . .	Affaires jugées . . . . .	386	379	355	378	1.498	350
	Tutelles instituéées . . . . .	26	26	26	25	103	28
	% . . . . .	6.9	7	7.3	6.6	6.9	6.1
CHERBOURG. . . . .	Affaires jugées . . . . .	103	134	126	100	463	83
	Tutelles instituéées . . . . .	7	9	12	14	42	16
	% . . . . .	6.7	6.7	10	14	9.1	19.3
COUTANCES. . . . .	Affaires jugées . . . . .	110	101	89	97	397	82
	Tutelles instituéées . . . . .	4	6	1	3	14	13
	% . . . . .	3.6	6	1.1	3	3.5	15.9
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de CAEN . . . . .	Affaires jugées . . . . .	695	860	761	733	3.019	717
	Tutelles instituéées . . . . .	65	91	83	94	333	114
	% . . . . .	9.3	11	11	12.8	10.9	15.9

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
ANNECY. . . . .	Affaires jugées . . . . .	47	132	73	82	334	95
	Tutelles instituéées . . . . .	9	9	5	8	31	6
	% . . . . .	19	7	4	9.7	9.3	6.3
CHAMBERY . . . . .	Affaires jugées . . . . .	95	76	94	72	337	65
	Tutelles instituéées . . . . .	4	8	7	11	30	12
	% . . . . .	4.2	10.6	7.5	15.3	8.8	18.5
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de CHAMBERY . . . . .	Affaires jugées . . . . .	142	208	167	154	671	160
	Tutelles instituéées . . . . .	13	17	12	19	61	18
	% . . . . .	9.1	8.2	7.2	12.4	9.1	11.2
COLMAR. . . . .	Affaires jugées . . . . .	131	129	115	133	508	108
	Tutelles instituéées . . . . .	5	10	4	19	38	10
	% . . . . .	3.8	7.8	3.5	14.3	7.5	9.2
METZ. . . . .	Affaires jugées . . . . .	347	341	376	339	1.403	469
	Tutelles instituéées . . . . .	10	12	27	15	64	34
	% . . . . .	2.9	3.5	7.2	4.4	4.5	7.2
MULHOUSE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	247	297	322	228	1.094	252
	Tutelles instituéées . . . . .	5	8	15	16	44	28
	% . . . . .	2	2.7	5	7	4	11.1
SARREGUEMINES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	121	69	113	183	486	175
	Tutelles instituéées . . . . .	4	2	3	6	15	7
	% . . . . .	3.3	3	2.7	3.3	3.1	4
STRASBOURG . . . . .	Affaires jugées . . . . .	324	309	347	347	1.327	250
	Tutelles instituéées . . . . .	30	13	27	30	100	20
	% . . . . .	9.2	4.2	8	8.6	7.6	8
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de COLMAR. . . . .	Affaires jugées . . . . .	1.170	1.145	1.273	1.230	4.818	1.254
	Tutelles instituéées . . . . .	54	45	76	86	261	99
	% . . . . .	4.6	3.9	6	7	5.3	7.9

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIERES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
CHALON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	95	91	140	161	483	165
	Tutelles instituées . . . . .	7	12	23	22	64	15
	% . . . . .	7.2	13	16,5	13.7	13,2	9,1
CHAUMONT . . . . .	Affaires jugées . . . . .	62	58	107	75	302	62
	Tutelles instituées . . . . .	3	5	4	10	22	7
	% . . . . .	4,8	8,6	3,9	13,3	7,3	11,3
DIJON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	201	246	227	224	898	248
	Tutelles instituées . . . . .	43	27	29	20	119	24
	% . . . . .	21,4	11	12,8	8,9	13,3	9,6
MACON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	50	56	61	63	230	37
	Tutelles instituées . . . . .	0	4	3	4	11	5
	% . . . . .	0	7,2	5	6,4	4,8	13,5
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de DIJON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	408	451	535	523	1.917	512
	Tutelles instituées . . . . .	53	48	59	56	216	51
	% . . . . .	13	10,6	11	10,7	11,2	10
ARRAS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	162	173	147	120	602	168
	Tutelles instituées . . . . .	1	2	8	12	23	16
	% . . . . .	0,6	1	6	10	3,8	10
BÉTHUNE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	519	480	294	284	1.577	355
	Tutelles instituées . . . . .	4	3	2	2	11	8
	% . . . . .	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	2,5
BOULOGNE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	237	309	370	298	1.215	387
	Tutelles instituées . . . . .	4	4	2	4	14	9
	% . . . . .	2	1,1	0,6	1,5	1,1	2,3
DOUAI . . . . .	Affaires jugées . . . . .	199	202	126	159	686	199
	Tutelles instituées . . . . .	1	3	2	5	11	7
	% . . . . .	0,5	1,5	2	3	1,6	3,4

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIERES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
DUNKERQUE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	118	222	262	248	880	212
	Tutelles instituées . . . . .	8	28	19	28	83	29
	% . . . . .	5,9	12,6	7,3	11,3	9,5	13,7
LILLE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	389	550	469	486	1.894	508
	Tutelles instituées . . . . .	14	26	45	17	102	70
	% . . . . .	4,8	4,7	9,6	3,5	5,3	13,7
VALENCIENNES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	362	311	357	300	1.330	383
	Tutelles instituées . . . . .	1	0	2	5	8	10
	% . . . . .	0,2	0	0,5	1,6	0,5	3
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de DOUAI . . . . .	Affaires jugées . . . . .	2.016	2.247	2.025	1.895	8.183	2.222
	Tutelles instituées . . . . .	33	66	80	73	252	149
	% . . . . .	1,6	3	4	3,8	3	6,7
GAP . . . . .	Affaires jugées . . . . .	16	10	39	33	98	3
	Tutelles instituées . . . . .	1	0	1	0	2	0
	% . . . . .	0,6	0	3	0	2	0
GRENOBLE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	134	148	132	111	525	103
	Tutelles instituées . . . . .	3	14	9	11	37	4
	% . . . . .	2	10	7	10	7	4
VALENCE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	89	79	77	97	342	93
	Tutelles instituées . . . . .	8	4	6	15	33	8
	% . . . . .	9,5	5	8	15	9,5	8,5
VIENNE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	66	62	80	67	275	61
	Tutelles instituées . . . . .	5	8	7	6	26	13
	% . . . . .	7,9	13	8,8	9	9,6	21,3
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de GRENOBLE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	302	299	328	302	1.231	260
	Tutelles instituées . . . . .	17	26	23	32	98	25
	% . . . . .	5,6	8,6	7	10,6	8	9,6

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
BRIVE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	89	141	118	71	419	92
	Tutelles instituées . . . . .	21	36	23	7	87	13
	% . . . . .	23,6	25	19	10	20,7	14
GUÉRET . . . . .	Affaires jugées . . . . .	44	43	44	53	186	55
	Tutelles instituées . . . . .	5	8	6	17	46	22
	% . . . . .	11	18	13,6	31	24,6	40
LIMOGES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	86	115	107	111	419	86
	Tutelles instituées . . . . .	14	14	20	22	70	36
	% . . . . .	16	12,2	19	20	17	42
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de LIMOGES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	219	299	269	237	1.024	233
	Tutelles instituées . . . . .	40	53	49	46	193	71
	% . . . . .	18,2	19	18,6	20	19	30,5
BOURG . . . . .	Affaires jugées . . . . .	63	85	85	72	305	101
	Tutelles instituées . . . . .	3	16	15	11	45	19
	% . . . . .	5	18,8	17,7	15,3	14,8	18,8
LYON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	284	313	248	306	1.051	267
	Tutelles instituées . . . . .	7	6	4	11	28	7
	% . . . . .	2,5	2	1,6	3,6	2,7	2,6
SAINT-ETIENNE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	188	208	154	258	808	214
	Tutelles instituées . . . . .	1	0	2	5	8	9
	% . . . . .	0,6	0	1,2	2	1	4,2
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de LYON . . . . .	Affaires jugées . . . . .	535	606	487	636	2.264	582
	Tutelles instituées . . . . .	11	22	21	27	71	35
	% . . . . .	2	3,6	4,3	4,2	3,2	6

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
BEZIERS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	126	102	87	85	400	117
	Tutelles instituées . . . . .	11	12	12	13	48	7
	% . . . . .	8,7	11,8	13,7	15,3	12	6
CARCASSONNE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	59	48	66	103	276	78
	Tutelles instituées . . . . .	1	2	13	13	29	7
	% . . . . .	2	4	20	12,6	10,6	9
MONTPELLIER . . . . .	Affaires jugées . . . . .	107	70	55	55	287	94
	Tutelles instituées . . . . .	3	1	1	0	5	16
	% . . . . .	3	1,5	2	0	2	17
PERPIGNAN . . . . .	Affaires jugées . . . . .	107	91	37	81	316	80
	Tutelles instituées . . . . .	3	3	0	9	15	7
	% . . . . .	3	3,4	0	11,1	4,7	8,7
RODEZ . . . . .	Affaires jugées . . . . .	66	53	78	58	255	50
	Tutelles instituées . . . . .	1	3	2	18	24	6
	% . . . . .	1,7	6	3	31	9,5	12
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de MONTPELLIER . . . . .	Affaires jugées . . . . .	465	364	323	382	1.534	419
	Tutelles instituées . . . . .	19	21	28	53	121	43
	% . . . . .	4,1	5,8	8,6	13,9	7,8	10,2
BRIEY . . . . .	Affaires jugées . . . . .	123	130	130	128	511	81
	Tutelles instituées . . . . .	9	5	9	13	36	4
	% . . . . .	7,4	4	7	10,1	7	5
CHARLEVILLE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	189	188	170	177	724	157
	Tutelles instituées . . . . .	11	33	24	51	119	35
	% . . . . .	5,9	17,6	14,1	28,8	16,5	22,3
EPINAL . . . . .	Affaires jugées . . . . .	155	156	140	178	629	236
	Tutelles instituées . . . . .	6	16	19	19	60	22
	% . . . . .	3,9	10,2	13,6	10,7	9,5	9,2

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
NANCY .....	Affaires jugées ..	336	330	364	307	1.339	267
	Tutelles instituéés ..	6	22	40	32	100	24
	% .....	1,8	6,6	11	10,4	7,5	8,9
VERDUN .....	Affaires jugées ..	115	101	145	139	520	178
	Tutelles instituéés ..	36	31	43	38	148	43
	% .....	31,3	30,1	29,7	27,3	28,5	24,1
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de NANCY .....	Affaires jugées ..	918	905	949	929	3.701	919
	Tutelles instituéés ..	68	107	135	153	463	128
	% .....	7,4	11,8	14,2	16,5	12,5	14
AVIGNON .....	Affaires jugées ..	80	121	115	132	448	117
	Tutelles instituéés ..	4	18	16	13	51	10
	% .....	5	14,8	14	9,8	11,4	8,5
MENDE .....	Affaires jugées ..	21	20	14	18	73	7
	Tutelles instituéés ..	1	1	0	0	2	0
	% .....	5	5	0	0	3	0
NIMES .....	Affaires jugées ..	180	133	171	151	635	151
	Tutelles instituéés ..	1	3	30	17	51	15
	% .....	0,6	2	17,5	11,2	8	9,9
PRIVAS .....	Affaires jugées ..	50	75	60	58	242	94
	Tutelles instituéés ..	1	6	9	14	30	26
	% .....	2	8	15	24,1	12,4	27,7
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de NIMES .....	Affaires jugées ..	331	349	360	359	1.399	369
	Tutelles instituéés ..	7	28	55	44	134	51
	% .....	2,1	8	13,3	12,2	10	13,8
BLOIS .....	Affaires jugées ..	77	125	144	121	467	174
	Tutelles instituéés ..	6	2	2	7	17	9
	% .....	7,8	1,5	1,3	5,7	3,6	5,1

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
ORLEANS .....	Affaires jugées ..	123	131	176	173	603	171
	Tutelles instituéés ..	7	6	18	18	49	14
	% .....	5,7	4,5	10,2	10,4	8,1	8,2
TOURS .....	Affaires jugées ..	148	175	141	200	664	180
	Tutelles instituéés ..	22	37	15	42	116	57
	% .....	14,8	21,1	10,8	21	17,5	31,7
Total pour le ressort de la Cour d'Appel d'ORLEANS .....	Affaires jugées ..	348	431	461	494	1.734	525
	Tutelles instituéés ..	35	45	35	67	182	80
	% .....	10	10,4	7,5	13,5	10,4	15,2
AUXERRE .....	Affaires jugées ..	117	118	113	154	502	204
	Tutelles instituéés ..	1	1	3	23	28	26
	% .....	0,8	0,8	2,7	14,9	5,6	12,7
CHARTRES .....	Affaires jugées ..	116	139	130	113	498	123
	Tutelles instituéés ..	14	26	24	21	85	19
	% .....	12	18,7	18,5	18,6	17,1	15,4
CORBEIL .....	Affaires jugées ..	126	128	132	142	528	130
	Tutelles instituéés ..	5	5	11	16	37	26
	% .....	4	4	8,3	11,2	7	20
MEAUX .....	Affaires jugées ..	86	99	69	133	387	141
	Tutelles instituéés ..	13	10	9	33	65	30
	% .....	15,1	10,1	12,9	24	16,8	21,2
MELUN .....	Affaires jugées ..	175	141	128	111	455	136
	Tutelles instituéés ..	2	6	13	14	35	21
	% .....	1,1	4,3	1,1	12,6	7,7	15,4
PONTOISE .....	Affaires jugées ..	202	148	149	151	650	189
	Tutelles instituéés ..	10	17	15	19	61	26
	% .....	5	11,5	10	12,6	13,5	13,5

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des années (1951 à 55)	ANNÉE 1955
SEINE. . . . .	Affaires jugées .. .	2 139	1,973	2,166	2,066	8,344	2,213
	Tutelles instituées ..	11	35	31	45	122	50
	% .. . . .	0,5	1,8	1,4	2,1	1,4	2,2
REIMS . . . . .	Affaires jugées .. .	250	226	221	249	946	210
	Tutelles instituées ..	26	17	22	11	76	13
	% .. . . .	10,4	7,5	10,5	4,5	8	6,2
TROYES . . . . .	Affaires jugées .. .	246	138	109	87	580	101
	Tutelles instituées ..	23	27	19	15	84	18
	% .. . . .	9,4	19	17,9	17,2	14,5	17,9
VERSAILLES. . . . .	Affaires jugées .. .	275	304	303	333	1,215	300
	Tutelles instituées ..	11	11	40	37	99	24
	% .. . . .	4	3,6	13,2	11	8,1	8
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de PARIS . . . . .	Affaires jugées .. .	3,743	3,414	3,520	3,539	14,216	3,747
	Tutelles instituées ..	116	155	187	234	692	253
	% .. . . .	3,1	4,5	5,3	6,6	4,8	6,7
BAYONNE . . . . .	Affaires jugées .. .	63	68	60	60	251	60
	Tutelles instituées ..	6	12		7	30	9
	% .. . . .	9,5	17,6	8,3	11,7	12	15
MONT-de-MARSAN. . . . .	Affaires jugées .. .	42	43	60	71	216	58
	Tutelles instituées ..	18	13	10	23	64	13
	% .. . . .	43	30,2	16,6	32,4	29,6	22,4
PAU. . . . .	Affaires jugées .. .	56	66	43	56	221	79
	Tutelles instituées ..	3	14	18	30	65	23
	% .. . . .	5,4	22,9	42	53,6	25	29,1

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des années (1951 à 55)	ANNÉE 1955
TARBES . . . . .	Affaires jugées .. .	63	55	37	36	191	48
	Tutelles instituées ..	4	5	0	0	9	2
	% .. . . .	6,3	9,1	0	0	4,7	4,2
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de PAU . . . . .	Affaires jugées .. .	224	232	200	223	679	215
	Tutelles instituées ..	31	44	33	60	168	47
	% .. . . .	14	18,9	16,5	27	24,7	19,2
LA ROCHE-SUR-YON . . . . .	Affaires jugées .. .	85	82	84	126	377	179
	Tutelles instituées ..	14	11	17	25	67	24
	% .. . . .	16,5	13,4	20,2	19,8	17,8	13,4
NIORT . . . . .	Affaires jugées .. .	105	109	103	117	434	100
	Tutelles instituées ..	10	21	20	31	82	31
	% .. . . .	9,5	19,2	19,4	26,5	18,9	22,4
POITIERS. . . . .	Affaires jugées .. .	163	191	181	169	704	174
	Tutelles instituées ..	58	71	77	82	288	78
	% .. . . .	35,6	37,2	42,5	48,5	41	44,6
ROCHEFORT. . . . .	Affaires jugées .. .	256	245	336	318	1,155	318
	Tutelles instituées ..	15	24	12	14	65	6
	% .. . . .	5,9	9,9	3,6	4,4	5,7	1,9
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de POITIERS. . . . .	Affaires jugées .. .	609	627	704	730	2,670	771
	Tutelles instituées ..	97	127	126	152	502	139
	% .. . . .	16	20,2	18	20,8	18,9	18
BREST . . . . .	Affaires jugées .. .	138	81	105	100	424	118
	Tutelles instituées ..	10	6	8	3	27	15
	% .. . . .	7,2	7,4	7,6	3	6,3	12,7
LORIENT. . . . .	Affaires jugées .. .	169	183	220	138	710	189
	Tutelles instituées ..	0	2	2	3	7	12
	% .. . . .	0	1,1	1	2,1	1	6,3

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
NANTES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	262	221	322	340	1.145	352
	Tutelles instituées . . . . .	11	28	26	32	97	30
	% . . . . .	4,2	12,7	8,1	9,4	8,4	8,5
QUIMPER . . . . .	Affaires jugées . . . . .	58	66	47	70	241	40
	Tutelles instituées . . . . .	4	7	8	13	32	6
	% . . . . .	6,9	10,7	17	18,6	13,3	15
RENNES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	223	197	181	214	815	330
	Tutelles instituées . . . . .	20	35	42	29	126	20
	% . . . . .	9	17,8	23,2	13,6	15,4	6
SAINT-BRIEUC . . . . .	Affaires jugées . . . . .	140	118	104	119	481	116
	Tutelles instituées . . . . .	6	7	16	17	46	11
	% . . . . .	4,3	6	15,4	14,3	9,6	9
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de RENNES . . . . .	Affaires jugées . . . . .	990	866	979	981	3.816	1.145
	Tutelles instituées . . . . .	51	85	102	97	335	94
	% . . . . .	5,1	9,8	10,4	9,9	9	8,2
AURILLAC . . . . .	Affaires jugées . . . . .	85	72	54	58	269	72
	Tutelles instituées . . . . .	1	6	9	11	27	10
	% . . . . .	1,2	8,3	16,7	19	10	14
CLERMONT-FERRAND . . . . .	Affaires jugées . . . . .	156	166	172	167	661	109
	Tutelles instituées . . . . .	22	22	21	28	93	7
	% . . . . .	14,1	13,2	12,2	16,8	14,1	
LE PUY . . . . .	Affaires jugées . . . . .	64	59	42	40	205	69
	Tutelles instituées . . . . .	18	17	5	13	53	14
	% . . . . .	28,1	29	11,9	32,5	2	20

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
MOULINS . . . . .	Affaires jugées . . . . .	157	127	186	152	622	161
	Tutelles instituées . . . . .	13	19	21	25	78	35
	% . . . . .	8,3	15	11,8	16,4	12,5	21,7
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de RIOM . . . . .	Affaires jugées . . . . .	462	421	454	417	1.757	411
	Tutelles instituées . . . . .	54	64	56	77	251	66
	% . . . . .	11,7	15,1	12,3	18,5	14,3	16
EVREUX . . . . .	Affaires jugées . . . . .	208	111	160	229	708	143
	Tutelles instituées . . . . .	9	15	16	18	58	11
	% . . . . .	4,5	13,5	10	7,8	8,2	7,6
LE HAVRE . . . . .	Affaires jugées . . . . .	198	193	141	112	644	99
	Tutelles instituées . . . . .	9	12	16	9	46	11
	% . . . . .	4,5	6	11,4	8	7	11
ROUEN . . . . .	Affaires jugées . . . . .	388	333	262	304	1.297	471
	Tutelles instituées . . . . .	25	15	9	17	66	26
	% . . . . .	6,1	4,3	3,5	5,6	5,1	5,5
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de ROUEN . . . . .	Affaires jugées . . . . .	794	727	543	645	2.709	713
	Tutelles instituées . . . . .	43	42	41	44	170	48
	% . . . . .	5,4	5,7	7,5	6,7	6,2	6,7
ALBI . . . . .	Affaires jugées . . . . .	68	91	55	66	280	49
	Tutelles instituées . . . . .	3	2	3	9	17	6
	% . . . . .	5	2	6	14	6	12,3
FOIX . . . . .	Affaires jugées . . . . .	36	18	27	18	99	32
	Tutelles instituées . . . . .	0	1	0	0	1	0
	% . . . . .	0	6	0	0	1	0
MONTAUBAN . . . . .	Affaires jugées . . . . .	29	48	48	45	170	32
	Tutelles instituées . . . . .	11	8	4	6	29	3
	% . . . . .	37	16	8	13	17	9,4

TRIBUNAUX POUR ENFANTS	MATIÈRES ET pourcentage	ANNÉE 1951	ANNÉE 1952	ANNÉE 1953	ANNÉE 1954	Total des 4 années (1951 à 1954)	ANNÉE 1955
TOULOUSE . . . .	Affaires jugées . . . .	227	264	289	256	1.036	252
	Tutelles instituées . . . .	5	12	23	24	64	29
	% . . . . .	2	4	8	9	6,2	11,5
Total pour le ressort de la Cour d'Appel de TOULOUSE..	Affaires jugées . . . .	360	421	419	385	1.585	365
	Tutelles iustituées . . . .	19	23	30	39	111	38
	% . . . . .	5	5,5	7	10	7	10,5

Le tableau ci-dessous résume le précédent en précisant, pour la France métropolitaine, la proportion des Tutelles instituées au cours des années 1951 à 1955, par rapport à l'ensemble des affaires de mineurs (1) jugées par les Tribunaux pour Enfants :

ANNÉES	1951	1952	1953	1954	1955
Total des affaires jugées par les Tribunaux pour Enfants. . . . .	18.457	18.674	18.544	18.386	19.227
Tutelles instituées . . . .	1.098	1.494	1.618	1.958	2.040
%	5,9	8	8,7	10,5	10,6

Il résulte de ce tableau que la proportion des Tutelles instituées, par rapport à l'ensemble des décisions des Tribunaux pour Enfants, a presque doublé entre 1951 et 1955.

Le tableau suivant montre que le nombre des mineurs intéressés par les décisions de Tutelle a, lui aussi, presque doublé en 4 ans et que ces mineurs constituent aujourd'hui sensiblement le tiers des mineurs en danger judiciairement protégés :

(1) Délinquants, vagabonds, procédures de correction paternelle, institutions d'une tutelle.

ANNÉES	1951	1952	1953	1954	1955
Ensemble des mineurs intéressés par les pro- cédures relatives à l'en- fance en danger (1) . . . .	24.499	26.433	27.249	29.388	30.087
Mineurs intéressés par les tutelles . . . . .	5.016	6.376	7.079	8.888	9.703
%	20,4	24,5	25,9	30,2	32,6

Enfin, tandis que la procédure de Tutelle est de plus en plus appliquée, la déchéance de la puissance paternelle subit une décroissance que l'on a pu dans une certaine mesure considérer comme corrélative et qui ressort du tableau ci-dessous :

ANNÉES	1951	1952	1953	1954	1955
Ensemble des mineurs intéressés par les pro- cédures relatives à l'en- fance en danger (1) . . . .	24.499	26.433	27.249	29.388	30.087
Mineurs intéressés par les articles 1 et 2, § 1 à 6 et par le titre 2 de la loi de 1889 . . . . .	11.975	10.869	10.206	10.482	10.147
%	49	41,3	37,4	35,6	33,7

(1) Vagabonds, procédures de correction paternelle, institutions d'une tutelle, procédures de la loi du 24 juillet 1889 complétée par le décret-loi du 30 octobre 1935, procédures de la loi du 19 avril 1888 (article 5). Les chiffres ne concernent, bien entendu, que la Métropole.

## PREMIÈRE PARTIE

## I

**La détection des familles  
susceptibles de faire l'objet  
d'une Tutelle aux Allocations Familiales**

La procédure de la Tutelle aux Allocations Familiales est susceptible de s'appliquer à beaucoup de familles déficientes. Celles-ci, en effet, sont souvent prolifiques et offrent de ce fait à la Tutelle une prise d'autant plus efficace que les allocations familiales représentent presque toujours la partie la plus substantielle de leurs revenus.

Lorsqu'il s'agit de familles moins nombreuses ou dans lesquelles plusieurs enfants sont en âge de travailler, la Tutelle constitue encore un moyen particulièrement intéressant d'accès au foyer. Elle donne en effet l'occasion d'apporter à la communauté familiale l'aide éducative, l'appui, les conseils et les exemples dont elle a éventuellement besoin.

L'accroissement continu du nombre des Tutelles au cours des dernières années montre qu'il s'agit d'une institution en pleine expansion, susceptible de pénétrer profondément dans le domaine d'application de la loi du 24 juillet 1889, c'est-à-dire dans le secteur qui englobe, si l'on se réfère à la statistique, le plus grand nombre de mineurs en danger (1). Quand on se remémore toutes les imperfections de cette vieille loi aux conceptions répressives périmées appliquée par des juridictions non spécialisées, on saisit toute l'importance humaine de la Tutelle et l'intérêt qu'il y a à favoriser son développement.

Mais la Tutelle aux Allocations Familiales est encore une institution jeune, qui souffre d'être trop peu connue. Elle a grandi en flèche dans certains régions; dans d'autres, par contre, elle est demeurée à l'état embryonnaire. D'une façon générale des problèmes essentiels restent à résoudre qui sont ceux de la détection des familles par un dépistage approprié, de l'intervention judiciaire d'une décision de Tutelle et enfin de l'exécution de la mesure par un équipement satisfaisant en personnel qualifié.

On peut affirmer que, parmi ces trois problèmes, celui de la détection occupe une place prééminente et qu'on ne saurait, en conséquence, prendre trop de soins à lui apporter une solution valable.

---

(1) Ce nombre était de 17 224 pour l'année 1954, de 16.899 pour l'année 1955, d'après les rapports annuels du Directeur de l'Education Surveillée au Ministre de la Justice. Il convient de préciser que ces deux chiffres englobent, avec les mineurs des titres I (Articles 1 et 2, § 1° à 6°) et II de la loi de 1889, ceux du décret-loi du 30 octobre 1935 ajoutant un § 7° à l'article 2 de la loi de 1889.

Les lacunes actuelles de la détection transparaisent à la vérité dans le tableau publié plus haut (1) qui relève, dans chaque Tribunal pour Enfants, le pourcentage des Tutelles instituées par rapport à l'ensemble des affaires jugées. Si, dans certains ressorts, la proportion, en 1955, atteignait 50 %, dans d'autres elle n'était que de 0,5 %, soit 100 fois moindre.

Comment combler ces lacunes et comment obtenir que toutes les juridictions pour enfants soient à même de suivre la voie dans laquelle s'est déjà engagée une partie d'entre elles ? Incontestablement en développant la détection des familles déficientes. Tel a été le vœu unanime des magistrats spécialisés.

La mise en œuvre de ce programme leur a paru possible à la condition :

1° de révéler l'institution au grand public et aussi de donner une connaissance complète de son contenu au public évolué ;

2° de stimuler le dépistage des familles, grâce à une intensification et à une meilleure coordination de la détection des cas ;

3° de multiplier les contacts techniques et les rapports confiants entre le Juge des Enfants, qui prend la décision, et les représentants des divers organismes ou services, qui le saisissent ou assurent l'exécution de la mesure.

#### Dépistage des situations pouvant donner lieu à tutelle.

##### Moyens d'améliorer la détection ainsi que la transmission des affaires au Juge des Enfants

I. — Les Juges des Enfants soulignent, dans leurs réponses, que le dépistage est assuré essentiellement par les assistantes sociales de secteur et les assistantes sociales des différentes caisses, qui rendent compte à leurs chefs de service des cas d'enfants mal entretenus et du mauvais emploi des allocations. Ils s'accordent à considérer que les trois quarts au moins des Tutelles ont leur origine dans les rapports qu'adressent ces assistantes sociales aux directeurs des Caisses, aux directeurs départementaux de la Population, aux directeurs départementaux de la Santé.

En deuxième lieu viennent les assistantes des services sociaux des Tribunaux pour Enfants. Elles visitent les familles en difficulté, à l'occasion d'une délinquance, d'un vagabondage, d'une correction paternelle, de sévices à enfants, d'une action en déchéance de la Puissance Paternelle. Elles peuvent alors orienter, en conclusion par exemple de leur rapport d'enquête sociale, l'action judiciaire à titre principal ou accessoire vers la Tutelle.

Viennent ensuite les services de police ou de gendarmerie qui saisissent le parquet des cas d'enfants en danger (alcoolisme des parents, vagabondage, etc.) et les agents-payeurs des allocations qui signalent les désordres familiaux dont ils sont les témoins à l'occasion de leurs tournées.

(1) Voir pages 17 et suivantes.

Une action efficace de dépistage est parfois aussi l'œuvre des autorités administratives amenées à diligenter une enquête ou à signaler des situations troublant l'ordre public.

Beaucoup moins importante est l'action des instituteurs, des directeurs d'institutions privées d'enseignement ou de bienfaisance, des tuteurs aux allocations familiales eux-mêmes qui ont pu avoir, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, connaissance de situations appelant une intervention.

Ce n'est qu'à titre épisodique que l'on peut mentionner enfin les renseignements émanant de commerçants impayés et de particuliers.

II. — Un grand nombre de cas trouvent leur solution en dehors de toute saisine du Juge des Enfants. Ils donnent lieu à des mesures de surveillance de la famille, à des placements volontaires des enfants, parfois à des Tutelles officieuses. Il n'est pas possible de les inventorier de façon exacte, mais il a pu sembler à certains qu'ils étaient les plus nombreux.

Parmi les affaires qui parviennent jusqu'au cabinet du Juge des Enfants, le plus grand nombre émane du parquet. Viennent ensuite, par ordre d'importance, les saisines du Directeur Départemental de la Population, des Caisses, des autorités administratives chargées de la protection de l'enfance, etc. Il est établi que le rôle du parquet, qui n'a cessé de croître depuis quatre ans, est devenu prééminent en 1955 (1).

Quels sont les moyens d'améliorer la détection des familles déficientes et la transmission des affaires aux Juges des Enfants ?

Les magistrats spécialisés ont relevé qu'il y avait un intérêt majeur à propager, à la fois dans le grand public et parmi les personnes d'un niveau social ou intellectuel supérieur s'intéressant de près ou de loin à l'enfance, la connaissance de l'institution de la Tutelle aux Allocations familiales. Ils ont ensuite souligné qu'il convenait, corrélativement, de développer les moyens d'orienter rapidement vers le Juge des Enfants les affaires ainsi détectées.

a. — Pour faire connaître l'institution au grand public il faut commencer par l'informer de son existence, montrer son intérêt social, insister sur le rôle dévolu à l'autorité judiciaire etc..., dénoncer certaines erreurs assez communément répandues et de nature à jeter sur la Tutelle un discrédit injustifié.

Il est actuellement possible d'opérer une telle diffusion de plusieurs manières. Les magistrats ont retenu principalement les suivantes :

1° donner des conférences publiques et faire des causeries à la radio et à la télévision ;

(1) Voir tableau, page 15. Ajoutons cette précision qu'étaient à l'origine des 144 mesures de tutelle prononcées dans le ressort de la cour de Douai en 1956: les parquets (108 affaires), les autorités administratives chargées de la protection de l'enfance (14 affaires), les organismes débiteurs des allocations familiales (14 affaires), les Directeurs départementaux de la population (7 affaires), les contrôleurs des lois sociales en agriculture (1 affaire).

2° obtenir de la grande presse des articles de vulgarisation ;

3° profiter des foires régionales, des kermesses, des manifestations folkloriques ou de bienfaisance pour établir des stands avec photographies, diagrammes, etc. ;

4° informer plus particulièrement les milieux largement ouverts au public, lesquels opéreront une diffusion féconde au second degré : milieux syndicaux, religieux, médicaux, scolaires...

Parer à une conception erronée de la Tutelle, c'est montrer essentiellement :

- que la Tutelle est une institution protectrice et éducative ;
- que la Tutelle n'est pas une déchéance ou une incapacité et qu'elle n'a aucun caractère inavouable ou déshonorant ;
- que la Tutelle n'est pas mise en action par un tribunal répressif, mais par le Juge des Enfants, juridiction protectrice de la famille ;
- que la Tutelle n'implique aucune mesure d'autorité ou de garde sur les enfants et laisse aux familles l'entière liberté de les élever à leur gré ;
- que la Tutelle n'ampute en aucune façon le montant des allocations familiales et, partant, ne lèse pas les familles. Elle permet au contraire, grâce aux appuis et aux conseils dont vont bénéficier les parents, de leur éviter d'être exploités et, parfois même, de les faire bénéficier d'avantages substantiels (logement, etc...).

Contre l'opinion exprimée que l'inconduite des parents constitue un moyen d'obtenir les services gratuits d'un intendant bénévole, il convient de faire prévaloir celle que les succès remportés auprès des familles difficiles évitent à ces familles de rester ou de devenir « des bouillons de culture de délinquance juvénile ».

b. — Il doit être possible aussi d'intéresser à des titres divers et par des moyens adéquats (conférences suivies de discussions, articles dans les revues spécialisées...) des couches intellectuelles et sociales très variées à l'œuvre d'assainissement que constitue l'extension de la Tutelle aux Allocations Familiales. Il s'agit :

— des personnes investies de fonctions se rattachant de près ou de loin au Service de la Justice : magistrats autres que les magistrats spécialisés, délégués à la liberté surveillée, fonctionnaires de la police et militaires de la gendarmerie ;

— des élus départementaux et municipaux, des chefs et membres des services administratifs du département qui peuvent, les uns et les autres, soit favoriser le recrutement du personnel, soit aider au financement du service de Tutelle, soit connaître à des titres divers (demandes de secours, notifications administratives) de nombreuses situations familiales appelant une intervention ;

— des autorités sociales du département : Directeurs de la Population, de la Santé, de l'Office des Anciens Combattants et des Pupilles de la Nation, des Caisses d'allocations ; chefs ou présidents des Mutuelles, des Bureaux de bienfaisance, des services autonomes nationalisés, des Associations familiales et de bienfaisance ; inspecteurs du Travail, de l'Aide Sociale et inspecteurs des lois sociales en Agriculture, qui sont en contact avec les familles.

Mais ce sont surtout les assistants et assistantes des services sociaux polyvalents et spécialisés, ainsi que les membres de l'enseignement qui, plus près des enfants et des familles, pourront apporter la collaboration la plus large et la plus directe. De même, les agents-payeurs des Caisses d'allocations familiales et certaines personnes faisant partie du personnel de ces Caisses se trouvent tout particulièrement bien placés pour observer l'emploi des allocations et signaler à leurs chefs l'opportunité de provoquer l'institution d'une Tutelle.

III. — Il ne suffit pas que les possibilités de détection soient améliorées. Encore convient-il que le Juge des Enfants soit mis à même d'ordonner rapidement la mesure de Tutelle que les circonstances semblent devoir appeler. Si un tel résultat peut être acquis, il sera à lui seul une cause de stimulation chez les agents de détection. Pour qu'il s'écoule le moins de temps possible entre le moment où une situation familiale se révèle critique et celui où intervient la saisine du Juge, il importe, de façon générale :

- de faciliter la transmission des affaires à l'autorité judiciaire compétente par une meilleure coordination entre services et personnes intéressées ;
- de prévoir les difficultés de détail, les tâtonnements, voire les erreurs, en établissant des contacts personnels assez fréquents et en mettant sur pied des directives d'ensemble.

Les magistrats spécialisés, à l'unanimité, ont été d'accord sur un point essentiel, à savoir qu'il était hautement souhaitable de les saisir alors que la famille demeurerait justiciable d'une Tutelle, autrement dit alors qu'il était temps encore de recourir à cette mesure avec quelque chance de succès.

Bien souvent, ont-ils noté, les échecs constatés en matière de Tutelle ont leur origine dans des saisines beaucoup trop tardives : on a hésité à agir, on a tergiversé, on a tenté une mise à l'épreuve préalable de la famille, et c'est en désespoir de cause que, finalement, devant l'aggravation du mal, on s'est décidé à recourir à l'autorité judiciaire.

L'ordonnance de Tutelle, rendue dans de telles conditions, risque fort d'être totalement inefficace. Devant la détérioration de la situation familiale elle devra même parfois faire place à une intervention beaucoup plus grave : la rupture des liens familiaux prévue par la loi du 24 juillet 1889.

Il n'est pas sans intérêt de relever que les Caisses d'allocations familiales, lors de l'enquête menée par l'U.N.C.A.F. au mois d'avril 1955, étaient arrivées exactement aux mêmes conclusions que les Juges des Enfants (1).

La stimulation de la détection des familles qu'il conviendrait de placer sous Tutelle n'est donc pas seulement un problème d'intensification du dépistage mais aussi un problème de coordination de l'activité de tous ceux qui y participent ou qui sont appelés à agir postérieurement.

Une certaine stimulation directe a pu être obtenue par des Juges des Enfants qui ont donné des instructions aux membres des services sociaux spécialisés et aux délégués à la liberté surveillée à l'effet d'obtenir, à l'oc-

(1) PORTE *op. cit.* page 741 — Voir aussi plus loin ce qui sera dit au sujet de la fin de la Tutelle, page 97.

casion de la mise en œuvre des mesures prescrites dans d'autres procédures, une recherche plus intensive et plus étendue des familles déficientes. Cette recherche aboutit à la proposition de mesures de Tutelle, soit à l'égard de familles déjà suivies pour d'autres causes, soit à l'égard de familles en relation avec les précédentes.

Des contacts pris spécialement avec les chefs de services départementaux, les directeurs de Caisses, les commissaires de police et les chefs des brigades de gendarmerie ont conduit au même résultat.

D'autre part, l'intérêt qu'il peut y avoir à coordonner les diverses activités qui concourent à l'instauration de la Tutelle, par des instructions de portée générale, avait été saisi déjà par les auteurs de la circulaire interministérielle du 28 octobre 1948. Mais certains magistrats pensent qu'il serait opportun de compléter cette circulaire, déjà ancienne et dépassée, par des instructions dont l'effet le plus utile serait peut-être d'éviter qu'une recherche intensifiée n'aboutisse à des impasses au stade des réalisations.

L'éventualité de telles impasses peut se concrétiser dans l'exemple suivant :

L'agent-payeur d'une Caisse du régime général relève lors de son passage un cas de désordre familial dont il rend compte à son chef de service. Celui-ci charge une assistante sociale de la Caisse de faire une enquête. L'assistante établit son rapport et l'adresse au directeur de la Caisse. Ce dernier, s'il ne recourt pas à la Tutelle officielle, classe le cas ou le signale à la Direction départementale de la Population. Le Directeur de la Population, dans la seconde hypothèse, fait recueillir par ses services les renseignements utiles, puis il peut classer l'affaire, prendre lui-même une mesure ou saisir le parquet du Tribunal dans le ressort duquel réside la famille. Le Procureur de la République, si le Tribunal n'est pas siège d'un Tribunal pour Enfants, peut prendre une série de mesures allant du classement sans suite à la rédaction d'un mémoire saisissant le Tribunal civil d'une instance en déchéance de la Puissance Paternelle. Si ce magistrat opine toutefois vers la Tutelle aux Allocations Familiales, il transmettra la procédure au parquet du Tribunal départemental pour Enfants qui, à son tour, s'entourera de tous renseignements utiles avant de saisir éventuellement le Juge des Enfants.

On verra plus loin qu'un grand pas vers la coordination souhaitable peut être franchi au sein du Comité de Tutelle.

#### Difficultés rencontrées dans la détection des cas et la coordination des actions Moyens proposés pour les résoudre

Ces difficultés se situent à chacune des trois phases successives de la détection, de l'intervention des organes intermédiaires et de la saisine du Juge des Enfants.

##### A. — A la phase de la détection

Un premier obstacle réside dans l'insuffisance numérique du personnel susceptible d'assurer une détection vraiment valable. Le réseau des services sociaux est encore bien incomplet, surtout à la campagne. Le mode de paie-

ment des prestations consistant dans le passage au domicile de l'allocataire d'un agent-payeur mandaté par la Caisse, n'est pas utilisé de façon générale (1) et a même parfois été abandonné. Ce procédé, pratique et simple, offre une possibilité de constater de façon objective et régulière l'état des familles allocataires. La généralisation de l'institution des agents-payeurs, à moins qu'elle ne s'avère financièrement trop lourde, paraîtrait opportune.

Il est fréquemment relevé dans les réponses des magistrats que certaines assistantes sociales répugnent à signaler aux autorités judiciaires, même par l'intermédiaire de leur chef de service, les situations dangereuses qu'elles constatent. Cette répugnance se fonde tantôt sur la crainte de déclencher la mise en œuvre de mesures trop rigoureuses (telle la procédure de déchéance des droits de la puissance paternelle), tantôt sur l'objection du secret professionnel, souvent aussi sur des considérations d'ordre psychologique inhérentes à la technique même du service social : en particulier, sur la crainte de compromettre par avance toute action auprès des familles en faisant sur elles des révélations défavorables, doublée du souci de ne pas trahir leur confiance.

L'objection tenant au risque d'application des dispositions de la loi du 24 juillet 1889 a perdu une partie de sa valeur avec la pratique, qui se généralise de plus en plus dans les parquets, d'orienter les affaires de mineurs vers les procédures qui conduisent à une protection suffisante sans pour autant rompre les liens affectifs.

Le secret professionnel ne paraît pas pouvoir être invoqué sérieusement à l'égard des comptes rendus d'enquêtes adressés par les assistantes sociales à leur propre chef de service. Il n'est pas douteux, en effet, que l'obligation de rendre compte constitue une limitation au secret professionnel (2), sous réserve peut-être de certaines confidences *intuitu personae* faites ou présumées faites sous le sceau du secret (3).

L'assistante sociale polyvalente ou l'assistante de la Protection maternelle et infantile viole-t-elle le secret professionnel auquel elle est tenue de par les dispositions de l'article 9 de la loi du 8 avril 1946 lorsqu'elle révèle à l'une de ses collègues, par exemple à l'assistante sociale du Tribunal, l'existence d'une famille dont elle a eu à s'occuper et pour laquelle l'instauration d'une Tutelle apparaîtrait *a priori* comme opportune ? Il ne le semble pas, sous la même réserve que celle formulée à l'alinéa précédent, lorsque la « dénonciatrice » a obéi à un devoir de conscience et, pourrait-on dire, à sa seule vocation sociale. Ne peut-on en effet faire valoir que les différents services sociaux ne sont que les diverses branches d'un même tout : le Service Social, lesquelles rationnellement ne sauraient s'ignorer les unes les autres (4) ? N'est-ce pas le lieu d'invoquer ici un texte qui présuppose semblable unité : la loi du 4 août 1950 organisant la liaison et la coordination des services sociaux, qui a prévu la création, dans chaque département, d'un Comité départemental de liaison et de coordination des services sociaux publics et privés ?

(1) Les Administrations versent directement les allocations aux fonctionnaires, avec leur traitement. L'agent-payeur est également inconnu dans les campagnes.

(2) Cass. Crim. 9 mai 1913, D. 1914-1-206. Voir aussi l'art. 166, 2<sup>e</sup> alinéa, du Code de la Santé Publique, formel en ce qui concerne les assistances sociales du Service de la Protection Maternelle et Infantile.

(3) Cass. Crim. 7 février 1957, B. N° 129 et Rev. Pén. et Dr. Penal 1957, p. 344.

(4) V. *L'unité de fonction du service social*, par M<sup>me</sup> BAULOZ, dans *Informations sociales* 1951, p. 78.

Par ailleurs si, comme on a pu l'écrire (1), le fondement du secret professionnel auquel sont tenues certaines personnes réside moins dans la protection de l'individu que dans la protection d'un « intérêt général fondamental », on est amené à conclure que, dans le cas de la Tutelle aux Allocations Familiales, l'intérêt collectif se trouve directement atteint lorsqu'on laisse se poursuivre dans une famille un détournement des allocations familiales. Sans parler de la déconsidération qui risque de frapper l'institution tout entière des prestations familiales, on favorise sans nul doute un désordre qui contient en germe des facteurs criminogènes. On imagine assez mal, au demeurant, un parquet qui, dans notre cas d'un signalement d'une famille par une assistante sociale à sa collègue d'un service spécialisé, prendrait l'initiative de poursuites pour violation du secret professionnel.

Au fond, le problème du secret professionnel gagnerait à être réglé nettement par le législateur. On sait que les difficultés auxquelles il donne lieu ne se limitent pas au cas de l'assistante sociale. Peut-être peut-on fonder des espoirs dans ce premier pas qu'a été l'enquête effectuée en 1955 par la Présidence du Conseil (Comité Central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics) sur le secret professionnel et l'échange d'informations entre administrations.

L'objection tenant à la crainte de représailles personnelles ou de difficultés éducatives dues à la révélation aux parents, dans le dossier de la procédure, du nom, soit de l'assistante sociale qui a rédigé le rapport d'enquête et qui a été ainsi à l'origine de la mise en Tutelle, soit de l'assistante ou du particulier qui a signalé le cas aux services compétents, pose le problème délicat et d'ailleurs plus général, de la publicité du dossier social qui est joint à toutes les procédures de mineurs.

Certaines assistantes de secteur, certains instituteurs, désireraient conserver l'anonymat à l'égard des familles et, sous cette condition, seraient prêts à signaler à la justice les cas d'enfants en danger ou de familles déficientes, c'est-à-dire à apporter une collaboration précieuse à l'œuvre de détection.

La recherche d'une solution est rendue plus difficile en raison de l'intervention de personnalités diverses, notamment des conseils, qui prennent connaissance du dossier et en révèlent le contenu aux familles, sans apercevoir l'intérêt qu'il y aurait à ne pas les informer.

Une solution fragmentaire a été proposée. Elle consiste à faire adresser par l'assistante sociale, l'instituteur, etc... son rapport non au Juge mais à son chef de service. Celui-ci signalerait lui-même le cas au parquet et masquerait ainsi l'identité de son subordonné (2). Il a été également proposé de solliciter des barreaux une extrême discrétion en ce qui concerne la révélation aux intéressés des renseignements confidentiels du dossier.

(1) « Le secret professionnel n'est pas établi pour la protection d'un intérêt particulier mais bien d'un intérêt général fondamental. » DE LA MARNIÈRE *Les Assistantes Sociales et le Secret Professionnel*, dans le Bulletin du Service Judicitaire de Protection de l'Enfance, (N° de juillet-août 1955, page 5)

(2) Quelques Juges des Enfants signalent que ce processus est suivi dans leur circonscription: le parquet ou l'organisme payeur est alerté non par l'assistante qui a découvert la famille déficiente, mais par l'assistante sociale chef, seule en nom

## B. — A la phase de l'intervention des organes intermédiaires

De certaines estimations, il ressort que, dans une proportion non négligeable, pouvant atteindre le tiers, des cas de carence familiale relevés font l'objet de décisions administratives de classement : des avertissements plus ou moins sévères sont donnés, ou bien le placement volontaire des enfants chez des parents et des particuliers ou encore dans des établissements est obtenu.

Ceci n'apparaîtrait normal et souhaitable que dans la mesure où la Tutelle aux Allocations Familiales serait considérée comme essentiellement répressive.

Si l'on admet par contre qu'il s'agit d'une mesure éducative, dont le but est par conséquent d'obtenir à plus ou moins longue échéance la bonne volonté des parents et l'accession de la famille à un niveau plus élevé, le classement administratif devrait n'intervenir qu'à titre exceptionnel.

## C. — A la phase de la saisine des magistrats

Des retards et des difficultés résultent de la transmission au parquet des tribunaux qui ne sont pas siége d'un Tribunal pour Enfants, des demandes de mise en Tutelle ou encore des rapports d'enquêtes sur les familles, toutes pièces relevant du Juge des Enfants départemental. La pratique semble toutefois s'étendre qui consiste à saisir directement le parquet du Tribunal où siége le Juge des Enfants, ou bien le Juge des Enfants lui-même.

Une autre pratique, inspirée de celle en usage dans les affaires pénales mettant en cause des mineurs et des adultes, qui consiste à établir les procès-verbaux de police et de gendarmerie en double exemplaire, mériterait d'être étendue à la matière de l'enfance en danger. Entre parquet du Tribunal d'arrondissement et parquet du Tribunal départemental les rapports s'en trouveraient facilités et deux procédures, telles la Tutelle aux Allocations Familiales et la surveillance éducative, pourraient être menées de pair.

## II

**Les Comités de Tutelle**

L'action des organismes publics et privés, en matière de Tutelle aux Allocations Familiales, s'est exercée à l'origine en ordre dispersé, suivant des initiatives individuelles s'ignorant les unes les autres. Les organes de la Tutelle n'étaient point encore tous en place et il convenait pourtant de parer aux cas de mauvaise gestion des allocations familiales les plus criants, par exemple par le recours à une Tutelle officieuse.

Mais la nécessité s'est fait sentir assez rapidement de coordonner l'intervention du Juge des Enfants, qui décide, avec d'une part celle des autorités qui le saisissent, et d'autre part avec celle des personnes et des organismes qui assurent l'exécution de sa décision.

Une telle coordination semble en bonne logique devoir être centrée sur le Juge des Enfants, puisque ce magistrat se trouve au carrefour de presque toutes les activités en cause.

Mais on ne doit pas oublier que la plupart des organismes ou personnalités intéressés ne dépendent en rien de lui et que les textes peuvent leur avoir conféré, par surcroît, des pouvoirs propres dans le contrôle de l'utilisation des prestations familiales. Enfin, la voie officieuse est encore fréquemment suivie : affecter d'ignorer le problème des Tutelles prises en dehors du Juge ne serait pas le moyen de le résoudre.

La création de comités de Tutelle groupant les diverses personnes et autorités, les divers services et organismes intéressés par la Tutelle aux Allocations Familiales paraît seule de nature à donner satisfaction en permettant, après des échanges de vues, de mettre au point les éléments d'une politique coordonnée. Encore faudra-t-il d'ailleurs que ces comités évitent les écueils qui risquent parfois de paralyser la réunion de représentants de tendances à la vérité fort diverses.

*Implantation, répartition et composition des comités.*

Des études statistiques ont permis d'établir qu'il existait en 1955, pour 107 Tribunaux pour Enfants, 54 comités de Tutelle. Un Tribunal pour Enfants sur deux environ se trouve donc assorti d'un comité.

La répartition des comités dans les Cours d'Appel révèle des tendances particularistes d'ordre régional : il y a des Cours dans lesquelles des comités se sont constitués auprès de tous ou presque tous les tribunaux (10 Cours), et des Cours dans le ressort desquelles les comités sont rares ou inexistantes (13 Cours). Dans 4 seulement d'entre elles, le nombre des

tribunaux assortis d'un comité est égal à celui des tribunaux qui en sont dépourvus. Ce particularisme à l'échelon de la Cour d'Appel se retrouve dans la composition des comités, dans le rôle qu'y joue le Juge des Enfants, dans la fréquence des réunions, etc...

Leur importance numérique est, on s'en doute, des plus variable : si quelques-uns des comités comprennent 4 à 5 membres, d'autres atteignent la trentaine ; 18 comités comptent plus de 15 membres, 14 de 10 à 15 membres, 17 de 5 à 10 membres, 3 moins de 5 membres.

Le Juge des Enfants fait partie le plus souvent du comité. Lorsqu'il n'en est pas membre — c'est le cas dans une quinzaine de Comités — il assiste cependant presque toujours à ses délibérations à titre d'invité ou d'observateur. Dans 18 cas, il en assume la présidence. Dans 16 cas, la présidence est dévolue au Directeur de la Population, dans 3 cas au Directeur d'une Caisse d'Allocations Familiales, dans 12 cas au Président de l'U.D.A.F. Dans 13 cas, les magistrats du parquet assistent également aux réunions, chose particulièrement heureuse.

Parmi les membres des comités, outre ceux que l'on y trouve habituellement (représentants de la Direction de la Population, des services sociaux, des Caisses d'Allocations Familiales, de l'U.D.A.F., etc.) on dénombre parfois des représentants du Préfet, des Caisses de sécurité sociale, de la Direction régionale de la sécurité sociale, de l'Inspection Divisionnaire des lois sociales en agriculture, de l'Inspection d'Académie, du Conseil général, des Offices de la Jeunesse, etc.

#### *Rôle du comité.*

Le chiffre relativement élevé des comités de Tutelle qui se sont constitués spontanément sur tous les points du territoire, alors que ni la loi du 22 août 1946, ni le règlement d'administration publique qui l'a suivie, n'en ont prévu l'institution, témoigne de façon éloquente du fait que ces organismes, s'ils ne répondent pas partout à une absolue nécessité, apparaissent comme fort utiles. Cependant, dans le ressort de certains Tribunaux pour Enfants qui en ont toujours été dépourvus, l'institution de la Tutelle aux Allocations Familiales fonctionne de façon satisfaisante. En outre, si de nombreux comités sont florissants et actifs, se réunissent régulièrement et fournissent une démonstration convaincante de leur utilité, il en est d'autres dont l'existence est plus théorique qu'effective.

En présence de ces divergences et de ces contradictions, il est intéressant de se demander quel rôle les comités pourraient rationnellement être appelés à jouer, quelle est leur activité réelle et enfin quelle est la participation du Juge des Enfants au sein des comités actuellement.

#### **A. — Rôle d'information et de propagande en vue du développement de l'institution.**

Les comités présentent l'avantage immédiat de mettre en contact direct les nombreuses personnalités qui accomplissent, chacune dans un secteur d'activités qui lui est propre, des tâches importantes dans les diverses matières qui touchent à la protection de la vie familiale. Chacune de ces

personnalités peut, grâce à son action et à ses relations, participer à la propagation des Tutelles judiciaires. En pratique cette action se révèle des plus efficaces. Elle contribue à répandre l'idée, qui s'affirme chaque jour davantage, que la Tutelle ne constitue ni une sanction de caractère négatif tendant seulement à mettre fin à une action nuisible exercée sur les enfants, ni même une mesure purement comptable d'assainissement, mais qu'elle constitue en réalité un moyen alliant la bienveillance à la fermeté dans un but préventif et éducatif.

#### **ROLE DANS LA DÉTECTION DES CAS JUSTICIAIBLES D'UNE TUTELLE.**

Dans la mesure où une meilleure appréciation des buts et des possibilités de l'institution sera offerte à ses divers membres, le Comité stimulera l'action de détection. Il assurera aussi une normalisation des points de vue quant à la définition des désordres familiaux susceptibles de donner lieu à une mesure de tutelle.

#### **RÔLE DE COORDINATION.**

Il semble que la coordination des diverses activités qui concourent au prononcé d'une mesure de Tutelle et à son fonctionnement pratique ait été la principale raison d'être des comités. Ceux-ci, qui réunissent comme on l'a vu, les personnalités et les représentants des services intéressés en la matière, permettent de réaliser entre eux des contacts à la fois multiples et directs dont l'efficacité est infiniment supérieure à celle des correspondances écrites et des communications téléphoniques. Bien des causes d'ignorance, de méconnaissance, parfois même de friction, se trouvent ainsi écartées. Si des contacts directs sont indispensables entre le Juge des Enfants et les autorités qui le saisissent, entre les services exerçant les Tutelles, entre les Caisses débitrices des prestations, entre les services de Tutelles et les services sociaux, etc..., c'est au sein du comité que chacun d'eux apprend à tenir compte dans sa propre action de celle de tous les autres. C'est là aussi que peuvent être harmonisées les possibilités de détection des cas et de la mise en pratique des mesures de Tutelle.

#### **RÔLE DANS LE RECRUTEMENT DES TUTEURS ET DANS LA SURVEILLANCE DE LEUR ACTION.**

Ce ne sont en général ni le Juge des Enfants ni les tuteurs en exercice qui ont la possibilité de rechercher les personnes susceptibles de se voir confier les nouvelles Tutelles, soit à titre bénévole, soit à titre professionnel. Si les tuteurs professionnels sont la plupart du temps recrutés directement par les organismes dont ils dépendent, la recherche de tuteurs bénévoles suppose la prise de contact avec un nombre considérable de personnes et ne peut guère être poursuivie que par l'ensemble des membres du comité.

D'autre part, le Juge des Enfants dispose de pouvoirs de contrôle sur ceux qu'il charge d'assurer l'exercice des Tutelles qu'il ordonne. Mais si les services de Tutelle sont importants, ou si les tuteurs bénévoles sont nombreux, il paraît indispensable que le comité — ou certains de ses membres qu'il désignera à cet effet — exerce sur eux une certaine surveillance,

dans la mesure où cette surveillance ne sera pas déjà assurée par un organisme responsable de la gestion de la Tutelle.

#### ACTION SOCIALE.

En dehors de l'action relevant proprement de l'exercice de la Tutelle, le comité — ou certains de ses membres — peut accomplir de nombreuses démarches relevant de l'action sociale au sens le plus général du terme : obtention d'avances de fonds, recherche de logement, recherche d'emploi, interventions auprès de services administratifs, etc...

Des membres du comité, plus à l'aise que le tuteur et même que le Juge des Enfants qui se trouveraient mal placés pour intervenir dans un litige, ont été ainsi amenés à prendre très utilement la défense des intérêts légitimes de familles exploitées en raison de l'insuffisance de leurs ressources, de l'ignorance de leurs droits ou de leur timidité à les faire valoir.

#### B. — Activité des Comités de Tutelle.

La multiplicité des tâches qui viennent d'être énumérées laisse présumer de l'importance de l'activité des comités et suppose des réunions suffisamment nombreuses et bien remplies.

La réalité a-t-elle répondu aux espoirs que l'on avait pu mettre dans une action efficace des comités ?

Il semble se dégager des réponses au questionnaire d'enquête une impression mitigée. Le comité est apparu, dans quelques départements, comme un organisme trop lourd par le nombre et par l'importance des personnalités qui le composent pour qu'on puisse le réunir facilement et pour qu'on y discute utilement de questions précises. Dans les cas où cette difficulté s'est révélée, on a essayé de la résoudre, comme par exemple dans le ressort de la Cour d'Appel de Colmar, en créant des sections de comité : la réunion plénière à l'échelon le plus élevé devenant annuelle, les sections se réunissant chaque mois en groupements d'experts appelés à étudier et résoudre des problèmes bien déterminés.

Ailleurs, d'autres expériences se poursuivent : on forme — par exemple dans le ressort de la Cour de Douai — des associations en vue de l'organisation de la Tutelle. Ces associations, voulues plus légères et donc plus faciles à réunir que les comités, ont des buts plus nettement définis dans leurs statuts. Parmi ces buts figure la gestion de fonds destinés à venir en aide aux familles en difficulté. Ce changement de raison sociale peut en fait, selon les cas, recouvrir soit une modification répondant à une nécessité fonctionnelle, soit un simple changement de nom destiné à résoudre des difficultés locales. Rien n'empêcherait d'ailleurs de constituer un comité de Tutelle classique en association du type de la loi de 1901, ce qui, grâce à la personnalité civile ainsi acquise par ce comité, lui permettrait de recevoir et d'administrer selon les modalités légales les fonds nécessaires à la couverture de ses dépenses de fonctionnement. Là où cette solution a été retenue — par exemple dans le ressort de la Cour d'Angers — elle semble donner satisfaction.

De telles modifications sont-elles de nature à faire éviter par les comités de Tutelle les deux grands écueils qui les guettent, c'est-à-dire, soit, pécant par défaut, demeurer sur le terrain des généralités pour éviter les oppositions trop vives et réaliser peu de choses au regard des efforts déployés pour organiser les réunions, soit, pécant par excès, se fixer des objectifs hors de portée réelle ?

Des enseignements absolument certains ne peuvent être encore tirés de la pratique. Mais il convient de noter pourtant que la grande majorité des réponses des Juges des Enfants révèle :

1° que des comités, même s'ils sont peu actifs, ou inhibés par certaines oppositions, ont rendu et rendent les plus grands services grâce aux contacts et à l'émulation qu'ils provoquent, à la conscience qu'ils font prendre des problèmes sociaux touchant aux conditions de vie des familles déficientes ;

2° que les entretiens sur la matière ont abouti à prôner d'une façon générale la constitution d'associations selon le modèle de la loi de 1901, composées soit de façon plus restreinte sous le patronage d'un large comité, soit de façon plus large en accueillant tous les membres de ce comité.

Il semble d'autre part que les comités des petites villes déploient plus d'activité que ceux des localités importantes. Ceci s'explique par le fait que leurs membres, souvent placés à la tête de services ayant des effectifs moins considérables, moins spécialisés aussi, sont beaucoup mieux informés des cas d'espèce et des problèmes humains.

Si l'on recherche un critère objectif de l'activité des comités dans la cadence de leurs réunions, on peut constater que, parmi ceux qui existaient au moment de l'enquête, deux se réunissaient à la cadence d'une fois par mois ; douze à celle d'une fois par trimestre ; onze à une cadence oscillant entre le trimestre et le semestre ; onze encore à une cadence variant entre huit mois et un an ; et une quinzaine suivant une périodicité non déterminée.

Des dispositions spéciales doivent être prises dans les cas où un même département comprend plusieurs Tribunaux pour Enfants. Si le comité est départemental et ne comporte pas de sections différentes, il peut tenir plusieurs réunions auxquelles assistent successivement chacun des Juges des Enfants intéressés, ou bien tenir de grandes réunions auxquelles assistent simultanément tous les Juges des Enfants. Le comité peut aussi comprendre plusieurs sections, chacune d'elles exerçant ses activités dans la circonscription judiciaire d'un Tribunal pour Enfants.

Il n'est pas inutile de relever que si la réunion du comité ou de la section du comité entraîne des frais de déplacement, de secrétariat, etc., il faut éviter de puiser, pour les couvrir, dans une caisse restant commune avec la caisse de secours et d'action sociale qui a pu être constituée. L'indemnisation nécessitée par les frais susvisés doit, sous peine de graves difficultés, être portée en compte dans un budget spécial.

### C. — Participation des Juges des Enfants aux travaux des comités de Tutelle

On a vu que les Juges des Enfants ne sont pas tous membres du comité de Tutelle constitué près de leur Tribunal et que certains même n'assistent pas aux réunions du comité, fût-ce en qualité d'invités. Si les prises de position varient avec les ressorts, elles ont également varié dans le temps. Ces différences d'attitude tiennent tantôt à des considérations de principe, tantôt à des préoccupations locales d'opportunité.

Les Juges des Enfants considèrent, en général, qu'il est de leur devoir d'aider les comités dans leur tâche de protection et de prévention, et que d'ailleurs ils y peuvent trouver, en vue de l'accomplissement de leurs propres fonctions, des appuis et des informations non négligeables. Mais ils prennent soin de ne rien abdiquer, à l'égard de chaque affaire susceptible de leur être déférée, de l'entière indépendance de leur conviction et de leur pouvoir juridictionnel.

Les attitudes extrêmement diverses des magistrats vont, en fait, du refus systématique de faire partie du comité et même d'assister à ses réunions, à l'acceptation de la présidence ou de la vice-présidence de cet organisme. Elles appellent quelques commentaires :

— Les cas de refus de faire partie du comité ou d'assister à ses délibérations sont extrêmement rares. Une attitude aussi négative a pu tenir à des considérations de principe, le Juge voulant éviter le risque de se sentir gêné pour statuer selon son sentiment dans les instances relatives à des cas de Tutelle examinés ou évoqués au cours des séances du comité. Il semble aussi que le refus de certains magistrats de participer aux travaux des comités de Tutelle ait été motivé par des difficultés locales diverses telles que des oppositions de personnes ou la crainte de se trouver engagés dans une action dont ils désapprouvaient la tendance.

— Le fait, pour le magistrat spécialisé, de n'être pas membre du comité, mais d'assister en qualité d'invité à ses séances, est beaucoup plus fréquent. Tout en présentant l'avantage de n'engager ni le Juge vis-à-vis du comité, ni le comité vis-à-vis du Juge, cette solution permet au magistrat d'apporter à cet organisme son appui et éventuellement une information irremplaçable tant sur l'action entreprise en général à l'égard de la famille et de l'enfance que sur les cas particuliers qui sont examinés.

— L'adhésion au comité et la participation en tant que membre à ses séances peut être soit complète, soit limitée aux discussions de portée générale, à l'exclusion des délibérations sur des cas particuliers.

Dans la première hypothèse, le Juge des Enfants, renonçant à toutes distinctions formalistes, délibère et ne refuse pas de donner son opinion, car il considère que cela ne l'empêcherait nullement de statuer en toute indépendance s'il venait à être saisi ultérieurement de l'affaire.

Dans la seconde hypothèse le Juge des Enfants, s'il participe à la vie du comité, refuse de manifester une opinion lorsque la délibération porte sur une espèce appelée à relever éventuellement de sa juridiction. Une telle attitude, qui répond aux objections faites à la participation des magistrats aux comités, sans dépasser la mesure de précautions raisonnables, paraît recueillir la faveur de la majorité des Juges des Enfants.

— De nombreux comités voient cependant leur présidence ou leur vice-présidence assurée par le Juge des Enfants. Une telle solution permet d'harmoniser la prééminence que la loi donne au magistrat en lui conférant le pouvoir de décision avec une prééminence de fait dans les délibérations du comité. Mais elle crée une difficulté si le Juge considère qu'il ne doit pas opiner dans les délibérations relatives à des cas particuliers. Il lui reste alors la possibilité de garder le silence ou de quitter la séance, ou de prévoir des réunions réservées à ces délibérations, auxquelles il n'assistera pas.

Mais il y a lieu de considérer que les instances relatives à la protection des mineurs ne sont en général dirigées contre personne. On tend donc de plus en plus à envisager comme souhaitable une prise de connaissance directe des cas par le Juge dans une atmosphère de collaboration bien plus que de contestation ou d'arbitrage. C'est pourquoi la plupart des magistrats ont pu considérer qu'il convenait, dans cette matière tutélaire, de renoncer aux attitudes traditionnelles de formalisme pointilleux qui, si elles sont pleinement justifiées dans les procédures où ils tranchent des contestations d'intérêts, se révèlent en l'espèce plus paralysantes qu'utiles.

Quel devrait donc être le rôle du Juge des Enfants dans le fonctionnement d'un comité de Tutelle ?

Ce rôle est marqué à la fois par la position spéciale que donne au magistrat son pouvoir de décision, et par le fait que celui-ci coordonne souvent la plus grande partie des activités qui concourent au prononcé et au fonctionnement de la Tutelle. La circulaire du 28 octobre 1948 a certes confié une mission de coordination au directeur de la Population, de qui a émané un nombre relativement élevé de requêtes aux fins de Tutelle avant que le parquet devint celui qui requiert le plus l'institution de cette mesure. Mais, outre qu'il s'agit, comme on l'a dit plus haut, d'une circulaire déjà ancienne, on doit souligner que ce sont les magistrats spécialisés qui, se trouvant placés au centre de l'institution, peuvent avoir sur elle la vue d'ensemble la plus complète.

On peut encore faire valoir que la présence des magistrats spécialisés du siège et du parquet aux réunions du comité offre à toutes les personnes présentes l'occasion de les approcher en dehors de tout formalisme. En contre-partie ils recueillent des informations précieuses et reçoivent la possibilité d'intervenir dans certains cas.

Enfin, il convient de ne pas oublier que de très nombreuses difficultés relatives au versement des prestations familiales par les caisses aux familles trouvent leur solution dans des instances judiciaires suivies devant les Commissions du Contentieux de la sécurité sociale et de la Mutualité sociale agricole instaurées par la loi du 24 octobre 1946. Ces commissions, comme le Tribunal pour Enfants, ont une compétence départementale et sont parfois présidées par le même magistrat. Si elles ne le sont pas, il convient alors d'assurer une liaison entre les deux magistrats, car le droit aux prestations des familles en Tutelle est fréquemment apprécié par les commissions.

## III

**La création et l'évolution  
des Services de Tutelle**

La seconde partie du présent rapport traitant exclusivement de la procédure de la Tutelle aux Allocations Familiales, nous nous plaçons ici dans l'hypothèse où le Juge des Enfants, estimant une telle mesure nécessaire, s'apprête à désigner le tuteur. Qui va-t-il nommer à cette fonction ? Où va-t-il trouver, pour la remplir, la personne techniquement qualifiée et moralement valable ?

Ce problème ne se pose pas seulement à propos de telle famille prise individuellement, mais pour un nombre de foyers qui va croissant, au fur et à mesure que le dépistage devient plus efficace. Les solutions parcelaires s'avèrent rapidement insuffisantes, et la création d'un véritable Service est partout devenu indispensable.

De tels Services sont nés, au cours de ces dernières années, d'initiatives diverses, privées ou administratives, sans qu'au préalable ait été définie aucune règle d'ensemble. Et nombreux sont, parmi les Services existants, ceux qui en sont encore à rechercher une position d'équilibre de nature à leur donner leur pleine efficacité. Comment s'étonner, dès lors, que, d'un département à l'autre, les situations soient extrêmement variées et loin d'être fixées ?

Nous allons donc tenter, au vu de l'expérience de plus de cent Juges des Enfants, de dégager un schéma de la situation actuelle et d'esquisser les lignes de force de son évolution.

**A. — Rappel historique****1° LES MODES PRIMITIFS D'INTERVENTION ADMINISTRATIVE ET LA RÉFORME DE 1946.**

On sait que, nées de l'initiative privée plus particulièrement à l'issue de la guerre de 1914-1918, les prestations familiales n'ont reçu leur organisation légale et obligatoire que d'une loi du 11 mars 1932, qui d'ailleurs n'a pris effet, sur le plan agricole, qu'en 1937. Rien ne fut prévu par ce texte pour le cas où les parents feraient un mauvais usage des sommes à eux versées ; on notera seulement que la possibilité était prévue d'un versement à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation des enfants.

Il faut attendre le décret du 12 novembre 1938, article 5, repris par l'article 16 du Code de la Famille de 1939, pour qu'une sanction soit instaurée, frappant le mauvais usage : « le versement des allocations familiales pourra être retardé ou même suspendu pendant un mois au maximum lorsque, après enquête de l'organisme agréé, il aura été établi que les enfants sont élevés dans des conditions d'alimentation et d'hygiène manifestement défectueuses ».

Ce système fut renforcé et perfectionné par la loi du 18 novembre 1942 qui, modifiant l'article 16 du Code de la Famille, donnait compétence au Préfet pour désigner un « tuteur aux allocations familiales », « personne physique ou morale qualifiée, chargée d'affecter les allocations aux besoins exclusifs des enfants ou du foyer ». Un contrôle judiciaire était instauré, le Juge de Paix se voyant confier une procédure de « révision ».

En fait, la réforme de 1942 resta inappliquée, faute notamment de tuteurs qualifiés.

Celle de 1946, dont on verra plus loin le détail, n'entre réellement en vigueur qu'à partir de 1950-1951, époque à laquelle la nécessité d'une intervention apparaît urgente. Les prestations se sont en effet étendues à de larges couches de la population salariée, tant urbaine que rurale, et les déficiences de certaines familles n'en sont apparues que plus nettement. Les réactions contre une telle situation furent parfois assez vives, notamment dans les milieux agricoles : ne fut-il pas parfois constaté jusqu'à des refus de paiement des cotisations, de la part de certains assujettis, scandalisés en raison du mauvais usage fait par quelques familles de « leur » argent.

## 2° EXTENSION DES TUTELLES DEPUIS 1950-1951.

Il importe de signaler que ce n'est guère que depuis 1950 qu'un véritable mouvement s'est manifesté en vue de l'application du régime de Tutelle créé par la loi de 1946. La nécessité de sanctionner les mauvais chefs de famille s'est peu à peu imposée à tous, effaçant certaines réticences syndicales : on pouvait craindre, en effet, que la mise en Tutelle ne servît à restreindre le champ d'une des principales conquêtes sociales de l'après-guerre, que constitue l'application généralisée des prestations familiales ; mais — et cet aspect du problème ne saurait être trop souligné — l'intervention de l'autorité judiciaire a levé les dernières hésitations, devant la certitude où l'on se trouvait que les droits légitimes des familles seraient sauvegardés. On a pu voir plus haut (1) que l'institution de la Tutelle aux prestations familiales, après un démarrage assez lent, est en pleine extension. Nul doute que, grâce à elle, un remède puisse être trouvé à de nombreuses situations familiales lamentables.

(1) Voir tableau statistique, page 13.

## B. — Tableau de la situation actuelle

Le dépouillement du rapport présenté par chacun des Juges des Enfants a fait apparaître d'une manière véritablement étonnante la disparité extrême des situations locales. On se trouve en face d'une vaste mosaïque, révélatrice, d'un département à un autre — parfois même au sein d'un même département — des solutions singulièrement variées, voire opposées dans leurs principes.

Dans certains cas, relativement peu nombreux d'ailleurs, le Service des Tutelles est assuré directement par l'organisme payeur au moyen de ses propres salariés. Parfois, une personne physique est spécialement désignée pour exercer telle Tutelle, bénévolement ou non. Mais, la plupart du temps, c'est une personne morale qui est chargée de la gestion du Service ; l'association dont il s'agit alors peut, soit avoir une activité qui dépasse de beaucoup le Service des Tutelles (ce sera le cas des Unions départementales d'Associations Familiales, ou des Associations de Sauvegarde de l'Enfance), soit avoir été créée spécialement pour gérer le Service des Tutelles (corrélativement ou non à la gestion d'un Service social spécialisé). En outre, ainsi qu'on le verra plus loin, le personnel exerçant en fait la Tutelle sous l'égide de cette personne morale est parfois bénévole, mais tend, de plus en plus, à devenir salarié.

L'examen des rapports des Juges des Enfants fait ressortir aussi combien la création d'un Service des Tutelles, organiquement constitué, est chose récente. Rares, en effet, sont les départements qui, dès 1946, en comportaient un, fonctionnant d'une façon réellement valable : il suffirait, semble-t-il, des doigts de la main pour dénombrer ceux existant antérieurement à l'année 1950. C'est au cours des années suivantes, et tout particulièrement en 1954-1955, que se dessine un véritable mouvement aboutissant à la création de nombreux organismes destinés à la gestion des allocations mises en Tutelle. Plusieurs projets étaient encore en cours de réalisation en 1956. Il est du plus haut intérêt de constater que ce mouvement est loin d'être achevé, puisqu'au moment où les Juges des Enfants rédigeaient leurs réponses au questionnaire d'enquête, une douzaine parmi eux constataient que, dans leur ressort, aucun Service n'existait encore. Ils indiquaient qu'ils tentaient de régler au mieux, pour chaque cas concret, la désignation du tuteur, et nommaient à ces fonctions, qu'une assistante sociale de secteur ou bien celle de leur Tribunal, qui un délégué bénévole à la liberté surveillée ou l'ordonnateur du Bureau de bienfaisance, ou telle autre personne bénévole susceptible de se découvrir au cours de l'instruction de l'affaire. Mais il s'agit de procédés empiriques (d'« expédients » si l'on en croit l'un des Juges) que l'on souhaite voir remplacés par un Service spécialisé.

Il ne faut d'ailleurs pas s'illusionner : l'existence d'un tel Service dans le ressort d'un Juge des Enfants ne signifie nullement que pour lui tout problème soit résolu. Nombreux sont les magistrats qui constatent que tel organisme, donnant toute satisfaction relativement à une certaine catégorie d'allocataires ou à la population d'une certaine agglomération urbaine, cesse d'avoir au delà la moindre efficacité. Or, le Juge doit pouvoir instaurer une Tutelle à l'égard de toutes les familles bénéficiant d'allocations familiales, quel que soit l'organisme payeur ou le lieu de résidence des familles.

Ainsi, dans bien des départements, le problème reste entier. Nous allons tenter d'en esquisser les données principales, et les solutions qui paraissent les plus efficaces ou les plus fréquentes. Nous ordonnerons nos explications selon deux centres d'intérêt autour desquels gravite l'ensemble des difficultés soulevées en pratique par la création et le fonctionnement d'un Service de Tutelle.

D'une part, en effet, se pose toujours un problème fondamental de financement. On verra ultérieurement qu'un mouvement se dessine en faveur de l'utilisation de tuteurs salariés. Or, le règlement des salaires et des charges sociales afférentes, des frais de déplacement et des frais administratifs, l'amortissement d'un véhicule, supposent des sources de financement suffisamment substantielles et régulières.

D'autre part, doit être examiné le problème, peut-être plus important et délicat, du recrutement et de la formation des personnes physiques appelées à remplir les fonctions de tuteur. Il est à noter, d'ailleurs, que toutes ces difficultés de financement et de personnel s'imbriquent étroitement. Nombre de Juges des Enfants ne soulignent-ils pas, par exemple, que c'est faute d'un mode de financement satisfaisant qu'ils sont dans la nécessité d'avoir recours à l'action de bénévoles, qui, malgré tout leur dévouement, n'ont pas la formation technique requise ?

On remarquera enfin qu'un souci s'est manifesté d'une manière très générale dans les réponses des Juges des Enfants : celui de découvrir un procédé de financement qui sauvegarde leur indépendance ; qui la sauvegarde d'abord en permettant théoriquement une extension illimitée du nombre des Tutelles — le Juge doit pouvoir placer sous le régime de la Tutelle aux Allocations Familiales toutes les familles pour lesquelles une telle mesure lui apparaît opportune, sans craindre que sa décision, faute de moyens pratiques d'action, ne reste lettre morte ou même n'aggrave la situation des intéressés — Ce procédé de financement doit, ensuite, sauvegarder l'indépendance du Juge, en ce que le tuteur désigné, ou plus précisément la personne physique assurant en fait la gestion des prestations en liaison avec la famille, doit rester dans une large mesure sous son autorité : le tuteur ne tient, en droit, son pouvoir que du mandat reçu, et il a paru évident à la quasi unanimité des magistrats que ce tuteur doit rendre compte aussi étroitement que possible de son activité. Cela suppose évidemment, de la part du magistrat, la possibilité de contrôler l'action du tuteur et de contribuer à sa formation d'éducateur familial.

Cet état d'esprit des Juges des Enfants se retrouvera en « sous-jacence » dans les développements qui vont suivre.

## 1° LES PROBLÈMES DE FINANCEMENT ET LES SOLUTIONS DÉGAGÉES.

### a) Les sources de financement — Rôle essentiel des organismes payeurs

En matière de financement, les difficultés auxquelles on se heurte revêtent un double aspect technique :

— D'une part, où trouver les crédits susceptibles d'assurer le fonctionnement normal du Service des Tutelles ? C'est le problème des sources.

— D'autre part, et une fois ces crédits affectés au Service, par quel processus comptable les affecter aux « recettes » du Service ? C'est l'examen des modes techniques de financement.

Il existe tout d'abord une source indirecte de financement qui consiste, pour l'organisme payeur des allocations, à affecter certains de ses préposés aux familles placées en Tutelle, tant pour assurer la gestion des prestations retenues, que pour exercer sur elles une action éducative. L'organisme payeur prend alors à sa charge non seulement les salaires et les charges sociales, mais également les frais de bureau et de déplacement. A vrai dire, une telle formule ne s'est guère répandue, semble-t-il. Elle n'a été appliquée que par quelques Caisses d'Allocations Familiales. C'est ainsi que le dépouillement des rapports des Juges des Enfants fait apparaître qu'environ une douzaine de Caisses du régime général et sept Caisses agricoles ont ainsi affecté directement des assistantes sociales appartenant à leur personnel aux tâches requises par les Tutelles. Quelques-unes ont opéré une affectation de ce genre, non plus directement, mais par l'intermédiaire d'un organisme placé dans leur entière dépendance : Centre médico-social, Centre d'action sociale...

Une telle attribution de fonctions peut d'ailleurs ne pas concerner seulement des assistantes sociales, mais un personnel techniquement moins « spécialisé ». C'est ainsi que 14 Caisses mutuelles agricoles emploient en qualité de tuteurs ou de tutrices des membres de leur personnel dont les qualifications professionnelles, quoique diverses, correspondent pourtant, dans une certaine mesure, à la compétence nécessaire à l'exercice des Tutelles auprès des familles d'exploitants et d'ouvriers agricoles : monitrices d'enseignement ménager rural, auxiliaires sociales, personnes d'un certain niveau juridique. C'est ainsi encore qu'on a pu relever l'emploi du personnel de contrôle, lorsque la gestion de la Tutelle est assurée par des bénévoles ou du personnel dépendant d'autres organismes.

Mais il importe de répéter que cette façon de faire demeure assez exceptionnelle, sauf peut-être par les Caisses agricoles qui restent attachées, en assez grand nombre (1), à la gestion directe. Dans l'ensemble on peut affirmer que les organismes débiteurs des allocations familiales préfèrent financer indirectement le Service des Tutelles, généralement par l'intermédiaire d'une personne morale autonome qui, recevant les fonds nécessaires, est responsable de son fonctionnement.

Les Caisses s'écartent donc de la gestion directe des Tutelles, pour céder la place à des organismes spécialement habilités à cet effet, soit qu'ils aient été créés dans ce seul but, soit qu'ils possèdent d'autres activités sociales.

Ainsi, au début de 1956, près de 150 Caisses participaient financièrement au fonctionnement d'un Service de Tutelle.

Cette prise de position s'explique assez facilement. En effet, historiquement, les organismes débiteurs des prestations familiales ont de très bonne heure pris conscience qu'à côté de leur rôle purement administratif et comptable, une tâche éducatrice très vaste leur était dévolue. On sait

(1) Il y avait, en 1956, 21 services de Tutelle en gestion directe dans la Mutualité Agricole. On en comptait 22 à la fin de l'année 1957.

que, sur le plan social, leur action s'est étendue très loin, et de façon particulièrement variée. Il est bien évident, dès lors, qu'ils ne pouvaient se désintéresser de l'usage qui serait fait des prestations versées, d'autant que les allocations sont insaisissables. Mais, il leur a paru préférable de faire assurer par d'autres la gestion des prestations placées sous Tutelle, afin d'éviter la suspicion des intéressés et les difficultés de tous ordres susceptibles d'en découler. Dans ces conditions, les caisses participent au financement d'un Service indépendant de Tutelle, d'autant plus volontiers que celui-ci présente de solides garanties techniques.

Ce désir des caisses de voir se réaliser un équipement digne de ce nom en matière de Tutelle aux Allocations Familiales s'est manifesté de façon particulièrement nette et réconfortante lors des contacts pris, en juin 1956, dans le cadre de la Session d'études de Vaucresson, entre les magistrats présents et deux personnalités, l'une de l'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales (1) et l'autre de l'Union des Caisses centrales de la Mutualité Agricole (2). Celles-ci ont, en effet, précisé la notion même de Tutelle telle qu'elle a été dégagée au sein des organismes débiteurs des prestations familiales, d'après les expériences de ces dernières années. Elles ont exposé leur conception sur le fonctionnement des Services de Tutelle, sur le rôle éducatif que ceux-ci ont à remplir.

L'ensemble des sessionnaires a pris conscience de l'unité de vues qui existait en fait entre eux-mêmes et les représentants des caisses présents. Le rôle des magistrats et des organismes débiteurs est apparu étroitement complémentaire, le pouvoir judiciaire assurant de façon irremplaçable le contrôle d'une institution que les caisses n'hésiteront pas à soutenir financièrement d'une manière suffisante, si les réalisations pratiques leur paraissent techniquement efficaces.

Une conclusion s'impose dès lors : celle de voir se resserrer, sur le plan local, les relations entre les Juges des Enfants et les directeurs des différentes caisses. Si un financement amélioré des Services de Tutelle devait en résulter dans un proche avenir, il est bien certain qu'un nouveau pas important aurait été fait dans le sens du plein fonctionnement de l'institution.

Cela ne saurait d'ailleurs faire négliger d'autres sources de financement, dont peut bénéficier un Service de Tutelles. Ainsi quelques magistrats signalent que le *Conseil Général* de leur département s'est intéressé au problème des Tutelles et a accordé à la personne morale gestionnaire, une subvention atteignant plusieurs centaines de milliers de francs.

D'autre part, un problème est loin d'être résolu, celui de la participation au fonctionnement du Service de certains organismes spéciaux de prestations familiales. Il ne paraît pas possible d'admettre qu'un Service de Tutelle puisse assurer la tutelle d'un allocataire de régime spécial, soit gratuitement, soit sur les frais de fonctionnement alloués par les caisses de régime général ou agricole. Une telle situation paraît difficilement admissible, et il importe que les caisses spéciales de prestations familiales prennent conscience de l'utilité d'une Tutelle dans certains cas,

(1) 63, rue de la Chaussée d'Antin, Paris (9<sup>e</sup>) TRInité 66-64 & 66-65

(2) 25, rue de la Ville-Léveque, Paris (8<sup>e</sup>). ANJou 08-20.

et, en conséquence, de la nécessité inéluctable de participer aux frais de gestion lorsque tel de leurs allocataires est placé sous Tutelle.

A vrai dire, un mouvement se dessine en faveur de la participation des caisses de régime spécial. Ainsi, la Société Nationale des Chemins de Fer Français apporte son appui financier dans la gestion des Tutelles concernant ses agents. Il semble que la solution adoptée par la Société Nationale des Chemins de Fer Français comporte d'une part, le remboursement des frais — dûment justifiés — d'enquête, de déplacement et de correspondance, et d'autre part, une participation « aux frais d'administration de l'organisme exerçant la Tutelle, mais seulement dans la limite, soit des frais réels engagés, soit d'une somme égale à 5 % du montant des prestations familiales versées et sans que la participation puisse dépasser 1.000 francs par mois d'exercice de la Tutelle » (1).

Il ne semble pas que dans les autres régimes spéciaux on ait toujours marqué un grand intérêt pour l'institution des Tutelles, puisqu'il y a eu des refus de participer au Service des Tutelles. Par contre, certaines Administrations semblent assez favorables, mais il importe de remarquer que, très fréquemment, l'occasion a pu leur manquer de manifester ces bonnes intentions, faute de Tutelles concernant les allocataires de ces régimes. Dans plusieurs départements, l'Electricité de France, ou bien adhère aux conventions passées entre le Service de Tutelles et les Caisses d'Allocations Familiales générales, ou bien participe aux frais de gestion par remboursement direct d'une quote-part, ou encore conclut un arrangement avec les caisses de régime général. Il en est de même en ce qui concerne les caisses d'allocations relevant du régime minier.

Jusqu'à une époque récente, on notait fort peu de réalisations touchant les agents de l'Etat — (en particulier ceux dépendant, directement ou non, des Forces Armées) — aucun crédit n'était, en effet, inscrit au budget de l'Etat au titre des frais de Tutelles éventuellement applicables aux fonctionnaires et assimilés. Fort heureusement, une circulaire du 7 avril 1956 du ministère des Affaires économiques et financières, relative à l'application aux agents de l'Etat de la loi du 17 mars 1956 portant réduction des taux d'abattement servant au calcul des prestations familiales, prévoit des imputations budgétaires au titre des prestations familiales (2).

Rien n'est prévu, à présent, en ce qui concerne le personnel des collectivités locales.

b) *Les modes techniques de financement — Rôle capital de certaines personnes morales.*

Les modes de financement sont d'une extrême variété. Cependant, il convient d'écartier l'hypothèse où certaines dépenses sont directement prises en charge, sous forme de délégation de certains membres de son personnel, par une Caisse d'Allocations Familiales. En effet, aucun problème

(1) Réponse donnée au Juge des Enfants de Dijon, le 25 février 1956, par M. le Chef de Subdivision de la Sécurité sociale S. N. C. F., 88 Rue Saint-Lazare, Paris (9<sup>e</sup>), publiée en annexe.

(2) Un extrait de cette circulaire figure en annexe.

ne se pose alors du point de vue du Service des Tutelles, car les frais engagés par la Caisse relèvent uniquement de sa propre comptabilité et ne sont pas pris en considération dans celle du Service des Tutelles.

De même, lorsqu'il s'agit d'une subvention accordée au Service, la somme versée entre globalement dans ses recettes : aucune difficulté comptable ne saurait en résulter. On remarquera d'ailleurs qu'il s'agit là d'un mode de financement techniquement assez rudimentaire.

Dans tous les autres cas, les modes de financement actuellement employés se réfèrent à l'un des trois types suivants :

*Rémunération au pourcentage des prestations familiales versées par l'organisme débiteur*

L'organisme débiteur verse, pour le fonctionnement du Service, une somme proportionnelle au total des prestations gérées par ce dernier ; cette somme peut viser à couvrir soit la totalité des frais entraînés par la gestion de la Tutelle, soit seulement une fraction, le reliquat (notamment les frais de déplacement du tuteur) étant remboursé sur présentation de pièces justificatives. On comprend que le pourcentage fixé soit très variable (de 2 % à 12 %), suivant qu'il doit couvrir tout ou seulement partie des frais généraux du Service.

On remarquera que ce système est suivi dans moins de dix départements. Il peut en effet se révéler arbitraire car les frais de gestion du Service doivent être répartis, non pas en fonction du nombre d'enfants, mais du nombre de familles d'allocataires placées sous Tutelle.

*Rémunération sur la base du « Mois-Tutelle »*

L'organisme débiteur verse une somme forfaitaire par mois et par Tutelle gérée. Cette somme peut comprendre soit le remboursement complet, uniformément réparti entre chaque Tutelle, de la totalité des frais généraux du Service, soit le remboursement de certains frais seulement, salaires et charges sociales par exemple, les autres débours (frais de déplacement en particulier), faisant l'objet de règlement sur pièces justificatives.

Dans ces conditions, le taux du « Mois-Tutelle » est très variable, et passe suivant les départements de 300 à 4.000 francs, pour se situer en moyenne autour de 1.500 francs. La difficulté d'application réside dans la fixation de ce taux, qui se fait habituellement par voie de convention entre l'organisme débiteur et la personne morale chargée de la gestion du Service des Tutelles. Ce Service sera dans l'impossibilité d'assurer une action éducative efficace sur la famille, si le chiffre auquel est fixé le « Mois-Tutelle » ne lui permet pas de disposer d'un personnel suffisant en nombre et en qualité. Autrement dit, vouloir en limiter le taux de façon excessive serait condamner à la stérilité l'institution même de la Tutelle aux Allocations Familiales.

Le procédé du « Mois-Tutelle » présente par contre l'avantage d'une grande simplicité comptable, puisqu'il suffit de connaître, chaque mois, le

nombre de familles en Tutelles, pour déterminer les sommes dues au Service. C'est sans doute pour cette raison qu'il est employé dans une vingtaine de départements.

Notons qu'il existe une autre formule de rémunération, se rapprochant de celle du « Mois-Tutelle », c'est celle qui octroie au Service une somme forfaitaire non plus pour chaque famille, mais pour chaque enfant ouvrant droit aux prestations placées sous Tutelle. Cette pratique est en quelque sorte intermédiaire entre le procédé du « Mois-Tutelle » et le procédé de rémunération au pourcentage des allocations ; malheureusement, elle emprunte à ce dernier son principal inconvénient, celui de ne pas tenir compte des dépenses réellement faites par le Service.

*Rémunération par budget prévisionnel et liquidation sur états*

Ici, les dépenses de fonctionnement du Service sont calculées au début de chaque exercice budgétaire ; des prévisions sont déterminées d'un commun accord entre le Service et l'organisme débiteur, et des avances éventuellement faites par ce dernier. En fin d'exercice (ou à telles dates, par exemple trimestriellement) le Service présente un état des frais engagés par lui, avec toutes justifications utiles, aux fins de remboursement par l'organisme débiteur.

Cette méthode, utilisée dans plus de vingt départements, donne théoriquement satisfaction, puisqu'elle permet au Service de se faire rembourser l'intégralité des dépenses faites par lui. Par contre, elle nécessite l'existence d'une comptabilité très minutieuse, qui, en pratique, entraîne des dépenses supplémentaires.

En outre, plusieurs magistrats soulignent le danger de cette formule, manifestant la crainte de voir les caisses, à l'occasion de ce contrôle comptable, s'ingérer dans le fonctionnement du Service des Tutelles. Il est certain qu'en limitant par exemple le montant global des frais de déplacement engagés par les personnes chargées des Tutelles, on pourrait, par un tel contrôle, paralyser l'exécution des décisions judiciaires. Heureusement, une telle manière d'agir paraît assez exceptionnelle ; le point méritait pourtant d'être mentionné.

En résumé, aucun des trois systèmes de financement ne donne entièrement satisfaction. Néanmoins, chacun d'eux pourra être valablement utilisé, s'il trouve sa base dans une collaboration étroite et confiante entre les Juges des Enfants, les Caisses d'Allocations Familiales, et les organismes chargés du Service des Tutelles.

D'autres difficultés surgissent, si l'on porte l'attention sur les personnes morales assurant actuellement le fonctionnement des Services de Tutelle. Là encore, règne la plus grande diversité car, très fréquemment, il a fallu utiliser les bonnes volontés. Ainsi, dans une vingtaine de départements, le Service des Tutelles a été confié à une Association de Sauvegarde de l'Enfance, agissant ou non de concert avec un Service social spécialisé, chargé des surveillances éducatives. De même, plus de quarante Unions Départementales d'Associations familiales (U.D.A.F.), ont pris en charge les Tutelles aux Allocations Familiales.

Mais, en certains lieux, force a été de créer spécialement à cet effet une personne morale, du type association de la loi de 1901, assurant le fonctionnement du Service. Il est à remarquer d'ailleurs que les solutions adoptées sont dans l'ensemble très souples, et que parfois les trois formules peuvent exister simultanément dans un même département. Cette souplesse permet d'adapter de façon très concrète le Service des Tutelles à telle ou telle « clientèle » pour laquelle il présente une vocation particulière. C'est là, évidemment, un avantage appréciable. Mais il ne doit cependant pas faire perdre de vue que très souvent on a pu assister à certaines rivalités, qui, accrues de considérations de personne ou de politique locale, ont pu être préjudiciables au fonctionnement harmonieux des Tutelles.

#### Qu'en conclure ?

Dans l'intérêt de tous, il convient que le Juge des Enfants réalise bien le rôle qui, en fait, lui est dévolu. Sans doute, les contacts qu'il est amené à prendre avec tels ou tels organismes, et les inévitables difficultés qui s'en suivent, le font-ils sortir de ses fonctions judiciaires traditionnelles. Mais son intervention dans de tels domaines a été considérée par de nombreux Juges des Enfants comme une nécessité, car il n'est pas possible d'envisager comme une formule viable et définitive celle dans laquelle le magistrat se contenterait d'un contrôle lointain et théorique de la gestion des Tutelles. Une action vigilante du Juge des Enfants auprès du Service des Tutelles — son propre mandataire — ne saurait être discutée : il doit savoir qui est celui auquel il confie la charge de la Tutelle, et comment, en fait, cette charge est remplie ; il doit pouvoir exercer une influence sur la façon dont la Tutelle est gérée. Les caisses y trouveront l'appui de son autorité, les allocataires la garantie de son impartialité et les tuteurs l'assurance de sa compréhension des réalités sociales. L'attitude particulariste de certains organismes, notamment en milieu rural, ne saurait satisfaire personne, et l'on ose espérer que des contacts personnels suivis, conjugués avec une meilleure compréhension des choses, permettront de les faire disparaître. De tels contacts, encouragés à l'échelon national, ont pu déjà être pris, et des progrès très importants ont été constatés dans certains départements.

Ainsi, donc, dans l'immédiat, il y a nécessité pour les Juges des Enfants de définir et d'exploiter au mieux les situations locales, en s'appliquant en particulier à les coordonner. Les indications qui ont été fournies plus haut permettront aux magistrats de situer, en quelque sorte, leur propre Service des Tutelles dans l'éventail des différentes formules actuellement suivies en France. Prenant mieux conscience de la situation de fait existant dans leur ressort, ils pourront en tirer un meilleur parti.

De l'avis de nombreux Juges des Enfants, une unification administrative paraît souhaitable, et beaucoup penchent pour la création, dans chaque département, « d'associations *ad hoc* » rassemblant les divers organismes et personnes : Caisses d'allocations familiales, même de caractère spécial ; services sociaux spécialisés ; associations et personnes privées poursuivant un but social voisin. Le germe de telles associations se trouve dans les comités de Tutelle, dont il a été question, et dont l'utilité n'est pas à démontrer. De telles associations faciliteraient certainement les liaisons indispensables et également les contacts sur le plan régio-

nal, voire national. Elles permettraient en outre une formation technique plus large et plus homogène des personnes physiques assurant la gestion des prestations familiales, problème que nous allons maintenant aborder.

#### 2° LES PROBLÈMES DE PERSONNEL.

##### a) Problème de recrutement : du bénévolat au salariat.

Quelle que soit la formule administrative utilisée pour assurer le fonctionnement d'un Service de Tutelles (en prenant ce terme dans son acception la plus large), il n'en reste pas moins qu'il existe une ou plusieurs personnes physiques, en contact avec chaque famille, assurant la gestion des prestations familiales. Comment ces personnes physiques appelées tantôt « tuteurs », tantôt « délégués aux Tutelles », sont-elles recrutées ?

Là encore, la mosaïque des réalisations actuelles fait apparaître une gamme extrêmement riche de solutions pratiques.

On écartera tout d'abord le cas abordé *supra* B. 1° a), où le personnel est détaché par un organisme (ordinairement une caisse) auprès du Service des Tutelles : il s'agit en général de techniciens formés au sein de cet organisme, et présentant certaines garanties de compétence (qu'il s'agisse de personnel social ou de personnel comptable et de bureau).

On écartera également le cas des personnes physiques que leur rôle n'appelle pas à être en contact direct avec les familles placées sous Tutelle : comptables, sténo-dactylos, etc. Aucune formation spéciale ne paraît nécessaire pour elles, en dehors des connaissances techniques demandées en toute matière au personnel de ce genre.

Restent tous ceux qui sont appelés à guider les familles dans l'utilisation des prestations familiales, et à contrôler l'emploi qu'elles en font, autrement dit, tous ceux qui, pour une famille, ou pour un certain nombre de familles, sont amenés à remplir un rôle éducatif ou rééducatif. Toute l'efficacité de la mesure instaurée par le Juge des Enfants se trouve entre leurs mains, et il dépendra d'eux que la Tutelle fasse figure de mesure purement coercitive, ou devienne au contraire un moyen puissant de relever une famille « en perte de vitesse » et d'éviter que les enfants ne deviennent de futurs justiciables du Tribunal pour Enfants.

Comment le « tuteur » *stricto sensu*, est-il recruté ? Il est nécessaire, pour tenter de donner une réponse à cette question, de faire une distinction générale suivant que le tuteur est bénévole ou salarié.

Dans les premiers temps du fonctionnement du régime des Tutelles, les Juges des Enfants, à défaut d'un Service véritable encore impossible à créer, ont eu fréquemment recours, semble-t-il, à des personnes non rémunérées. Force leur était d'agir ainsi, faute de crédits pour mettre au point une autre formule. Mais il importe de remarquer que le bénévolat reste actuellement une source à laquelle recourent beaucoup de magistrats. C'est que ce système présente des avantages évidents : les problèmes de financement deviennent inexistantes, les tuteurs bénévoles paraissant en général prendre à leur charge les frais de déplacement et de bureau qu'entraîne leur activité. D'autre part, les chances

d'accrochage de la famille sont nombreuses, car les bénévoles sont ordinairement recrutés en fonction de la connaissance qu'ils ont de cette dernière. Aussi comprend-on que plusieurs Juges des Enfants déclarent confier à des bénévoles la Tutelle d'un nombre important de familles.

Comment recrutent-ils alors ces bénévoles ?

Dans quelques cas exceptionnels, un militant de mouvements familiaux veut bien se charger de gérer toutes les Tutelles de son département, tâche qu'il ajoute à ses autres activités sociales et charitables. Mais, en règle générale, un bénévole ne se voit confier qu'une Tutelle — deux ou trois au plus — concernant une famille de son voisinage. Les fonctions de tuteur sont alors dévolues à des retraités, des instituteurs, des secrétaires de mairie, des maires, ou, pour reprendre l'expression d'un Juge des Enfants à « des personnes s'intéressant au sort des enfants malheureux ». Certains magistrats s'adressent aussi à des délégués à la Liberté surveillée.

Il n'est pas douteux que l'action du tuteur sera d'autant plus efficace qu'il connaîtra bien la famille, et sera connu d'elle : son travail s'exercera alors « en profondeur », avec une fécondité qui souvent dépassera largement le cadre de la Tutelle aux Allocations Familiales.

Mais les tenants du bénévolat reconnaissent volontiers la difficulté considérable — parfois insurmontable — qui se présente dans le recrutement de personnes désintéressées. La tâche du tuteur, en effet, est ingrate : il doit fréquemment intervenir dans la vie privée de la famille, limitant tels achats, recommandant tels autres. A moins qu'il ne jouisse d'une autorité particulièrement solide, il « s'use » vite, étant en butte à la fois à la suspicion de la famille et aux critiques de certains commerçants.

D'où la difficulté notée par tous les magistrats spécialisés de trouver de telles bonnes volontés. Elle n'est pas irrémédiable dans certaines régions, notamment dans l'Ouest de la France, où les structures sociales sont restées traditionnelles et relativement stables. Mais elles s'avèrent insurmontable dans les centres industriels modernes, qui connaissent une population flottante considérable et où les contacts humains sont particulièrement délicats.

On comprend que, dans de pareilles conditions, le bénévolat ne puisse constituer la solution de base, mais qu'il soit cependant fréquemment retenu comme solution d'appoint dans un service comportant plusieurs salariés. Dans la presque totalité des départements, des personnes bénévoles sont encore ainsi, de temps à autre, nommées aux fonctions de tuteur. Mais la Session des Juges des Enfants a fait apparaître une évolution très nette vers l'emploi de tuteurs salariés.

Si l'on suppose résolu le problème des crédits indispensables au règlement des salaires, charges sociales, frais de déplacement et frais administratifs, comment sont recrutés ceux qui, à titre professionnel — à l'instar des délégués permanents à la Liberté surveillée — vont exercer les fonctions de tuteur ? Tout d'abord, et pour une large part, parmi un personnel techniquement formé aux activités sociales : les assistantes sociales appartenant soit aux Caisses d'Allocations Familiales (lorsque celles-ci assurent la gestion directe des Tutelles), soit à certains services sociaux spécialisés

(notamment ceux des tribunaux). Pour le reste, il est impossible de discerner selon quelles normes s'opère le recrutement des tuteurs professionnels au sein des Services de Tutelle actuellement existants. L'origine en est très variée puisque nous relevons, au hasard des rapports des Juges des Enfants, que leurs tuteurs sont d'anciens gendarmes, des instituteurs en retraite, des « aides sociales », voire un employé de banque ou une « juriste ». Pour ceux-là, on peut penser que rien ne les appelait *a priori* à exercer les fonctions de tuteur, et que le seul trait commun que l'on puisse leur trouver est leur dévouement profond à la cause familiale.

Mais alors se pose le problème de la formation de tous ces professionnels : un zèle généreux constitue sans doute la base indispensable sans laquelle on ne saurait rien construire, mais il ne saurait suffire à franchir les innombrables obstacles qui s'opposent à ce que le tuteur remplisse efficacement sa tâche éducatrice.

b) *Problèmes de formation : du personnel non technicien au personnel spécialisé.*

Il résulte à l'évidence des rapports des Juges des Enfants que la formation technique des tuteurs rétribués est en fait, et à quelques rares exceptions près, restée au stade empirique. Cela s'explique fort bien par la nouveauté même de l'institution, et également par l'emploi très large qui a été fait d'un personnel bénévole ; le Juge est trop heureux de pouvoir compter sur la bonne volonté de tel ou tel, pour exiger de lui, en outre, une qualification technique quelconque. Mais cette évolution vers le salariat, que nous venons de noter, permet d'espérer qu'un nouveau pas va pouvoir être franchi.

Dans quel sens ?

A vrai dire, il paraît encore trop tôt pour préciser quels seront les éléments de base de la formation des tuteurs aux prestations familiales. Fort heureusement, certains Juges des Enfants étudient activement ce problème, et cherchent à en dégager les données. Il est à souhaiter que tous les Juges des Enfants aient à cœur de réfléchir à ces questions dont dépend peut-être l'avenir de l'institution, et que la Direction de l'Éducation surveillée suive attentivement ce problème.

Ce qui rendra complexe la formation des tuteurs résidera surtout dans l'extrême diversité des situations de fait auxquelles ils doivent faire face. La gestion du budget de l'ouvrier, qu'il soit urbain ou rural, ou de l'exploitant agricole, suppose une connaissance profonde de la mentalité des différentes catégories d'allocataires et des conditions économiques ambiantes. Sans cette connaissance l'action du tuteur ne sera autre chose qu'un « plaquage », destiné à disparaître dès que la mainlevée de la Tutelle aura été ordonnée. Mais il appartient aux Juges des Enfants de rechercher et proposer des solutions concrètes, après s'être informés de façon suivie, non seulement auprès des organismes débiteurs, mais surtout auprès des services sociaux et des organisations d'action familiale. Alors seulement, l'évolution en cours aura franchi une nouvelle phase.

## 3° CONCLUSION.

*Tendances dégagées chez les Juges des Enfants :*

On vient d'esquisser quelques-unes des principales difficultés rencontrées lors de la constitution et du fonctionnement des Services de Tutelles. Mais quelle est la part d'activité qui revient en propre au Juge des Enfants quant à leur solution ?

*En droit :* Le rôle du Juge des Enfants paraît très minime, pour ainsi dire inexistant, puisqu'il ne s'agit en somme, pour lui, que de rechercher un auxiliaire digne de confiance.

*Mais en fait* il en est bien autrement car la recherche et la désignation du tuteur sont une opération d'une toute autre nature que celle qui consiste, dans une procédure civile, commerciale ou pénale, à nommer un expert. En fait, il ne s'agit rien moins, à travers la désignation puis un contrôle de tous les instants du tuteur, que de s'atteler au relèvement de la famille allocataire.

A cette mission qui s'écarte singulièrement de la conception traditionnelle française de la fonction judiciaire, il s'impose de reconnaître que nul n'y était mieux préparé et mieux enclin que le Juge des Enfants.

Spécialisé effectivement depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 mai 1951 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945, doté de moyens appropriés d'information et d'action, ayant en quelque sorte une vocation et une optique sociales, le Juge des Enfants devait rapidement arriver à la conclusion qu'aussi bien en matière de Tutelle aux Allocations Familiales que dans les domaines voisins de l'enfance délinquante, vagabonde ou difficile, il y avait une œuvre éducatrice à entreprendre avant tout.

## IV

## Le fonctionnement des Services de Tutelle

### A. — L'action éducative de la Tutelle. Ses limites Ses rapports avec l'assistance éducative

Quel est d'abord le *but poursuivi* par le Procureur de la République ou le Directeur de la Population, lorsqu'il présente requête aux fins d'institution d'une Tutelle; par le Juge des Enfants, lorsqu'il ordonne la Tutelle; par les Caisses d'Allocations Familiales, lorsqu'elles apportent leur concours à la gestion de la Tutelle ?

Il est bien évident qu'il ne s'agit en aucune façon de priver telle famille d'un droit aux prestations que la loi lui reconnaît, au demeurant le plus souvent d'une importance vitale. En réalité, il s'agit :

— Dans l'immédiat, de soustraire les enfants à l'incurie multiforme de leurs parents, tout en donnant à ceux-ci un sévère avertissement. C'est là l'aspect coercitif de la mesure de Tutelle;

— Dans un avenir plus ou moins rapproché, d'assurer la formation des parents afin de parvenir à ce qu'ils fassent un meilleur usage des prestations. C'est l'aspect éducatif de la Tutelle.

Ces fins ne doivent pas être perdues de vue, lorsqu'on recherche quels sont les dangers du prononcé d'une Tutelle.

I. — Tout d'abord, la mesure risque de briser l'unité de gestion du budget familial, alors qu'en fait les besoins des parents et des enfants forment un tout, auquel doit correspondre un ensemble de ressources. Est-il besoin d'insister sur le caractère factice de ce partage du budget d'une famille ? Si la vêtue des enfants peut être chiffrée de manière autonome, cela est-il encore raisonnablement possible lorsqu'il s'agit de leur nourriture dès qu'ils ne sont plus des nourrissons, du chauffage, de l'éclairage, du loyer, etc. ? Ce souci de ne pas rompre arbitrairement le budget de la famille doit être une des préoccupations tant du Délégué à la Tutelle que du Juge des Enfants. Or, la mauvaise gestion du budget familial provient surtout d'une absence profonde de vue d'ensemble sur les besoins et les ressources; telle famille dilapidera en futilités le salaire du père, dès sa réception, et pourra à peine se nourrir pendant le restant du mois; telle autre se nourrira à l'excès, et négligera l'achat des vêtements, en particulier à l'entrée de l'hiver. L'action éducative dans le cadre de la Tutelle devra donc avant tout provoquer l'effort mental nécessaire à cette vue d'ensemble. Mais une difficulté intrinsèque subsis-

tera en ce que le père restera juridiquement maître du salaire qu'il gagne. Il a été, en effet, remarqué que dans bien des familles déficientes, le père prend l'habitude de considérer que son salaire lui est réservé (surtout s'il travaille au loin et ne rentre au logis que le soir ou en fin de semaine) et d'estimer que sur le montant des allocations familiales doivent être réglées toutes les dépenses du foyer : loyer, chauffage, éclairage, entretien et nourriture de la mère et des enfants. Pour beaucoup de chefs de famille d'ailleurs, au premier abord, la mise en Tutelle des Allocations Familiales semble confirmer cette position erronée : leur première réaction est souvent de dire qu'ils laissent à la tutrice le soin de se « débrouiller avec la femme et les gosses ».

Doit-on dès lors estimer souhaitable une modification législative qui permettrait au Juge de placer sous Tutelle, non plus les seules allocations familiales, mais l'ensemble des ressources de la famille, salaire compris ? On remarquera que d'ores et déjà, certains Juges des Enfants n'hésitent pas à frapper le salaire du père d'une affectation spéciale, par exemple : achats de viande, règlement du loyer et du chauffage. D'autres demandent à leur délégué de calculer pour chaque famille un projet de budget mensuel d'après l'ensemble des dépenses et des ressources. De telles façons de faire, trouvant leur force dans l'autorité personnelle du Juge, ne peuvent manquer de donner à la mesure de Tutelle un sens particulièrement fécond.

II. — Il existe un autre danger, de nature bien différente. La famille objet d'une mesure de Tutelle, hier encore inconnue du Juge des Enfants, était peut-être suivie depuis fort longtemps déjà, par telle ou telle assistante sociale appartenant au Service de la Protection maternelle et infantile, ou à un Service spécialisé. C'est souvent sur la demande, faite indirectement par cette dernière, que le Juge se trouve saisi ; et si précisément l'assistante a été amenée à prendre une telle initiative, c'est qu'elle sentait son action inefficace, ou insuffisante. La Tutelle sitôt ordonnée, voici le tuteur, nouveau personnage, qui va intervenir dans cette famille. N'y a-t-il pas là un danger ? C'est par l'affirmative qu'ont répondu de nombreux Juges des Enfants, soulignant les délicats conflits d'attribution susceptibles de surgir.

A vrai dire, les activités de l'assistante sociale familiale et du tuteur doivent être étroitement complémentaires : le travail des tuteurs est généralement considéré par les assistantes sociales comme beaucoup plus astreignant et plus méticuleux que le leur ; peu d'entre elles désiraient l'assurer personnellement.

III. — Les relations de droit et de fait entre les mesures de surveillance éducative et de Tutelle aux Allocations Familiales ne sont pas non plus sans poser des problèmes.

Ainsi, il semble difficile à un certain nombre de Juges des Enfants que l'on puisse mettre en parallèle ces deux institutions, tant elles leur semblent différentes par leur nature même, la Tutelle notamment n'ayant à leurs yeux qu'un rôle de coercition et de sanction. Pour d'autres, plus nombreux, il existe une hiérarchie entre Tutelle et assistance éduca-

tive, l'une devant être instaurée en cas d'échec de l'autre. Mais il est curieux de constater que, pour les uns, l'assistance éducative est une mesure plus dure que la Tutelle, tandis que chez d'autres, l'opinion est inverse.

Mais nombreux sont les Juges des Enfants qui estiment qu'il y a là deux institutions complémentaires, et l'un d'eux, résumant sa pensée a pu écrire que « la Tutelle est le nerf de l'assistance éducative, car elle lui donne un contenu plus concret ». Il semble que l'avenir se situe dans une telle perspective. Et c'est ainsi que certains magistrats joignent, de façon parfois systématique, les deux mesures à l'égard d'une même famille.

Cependant, l'extension de cette pratique se heurte à des difficultés. Tout d'abord se pose un problème d'ordre juridique et législatif. On sait en effet, qu'en principe, la surveillance éducative n'est pas de la compétence du Juge des Enfants ; elle pourra donc être ordonnée par un magistrat autre que celui appelé à prononcer la mise en Tutelle des Allocations Familiales. Il est vrai que sont nombreux les Juges des Enfants qui se voient délégués par le Président du Tribunal de leur siège les pouvoirs d'ordonner la surveillance éducative. Mais la délégation des pouvoirs, préconisée par la circulaire du 2 août 1951 relative à la spécialisation des Juges des Enfants, demeure facultative. Elle devient du reste impossible lorsque le Juge des Enfants est à la tête d'une circonscription comprenant plusieurs Tribunaux de première instance, rattachés ou non. La compétence en matière de surveillance éducative continue alors à être exercée, dans les arrondissements, par les présidents de chacun des tribunaux civils. Il risque d'en résulter une dangereuse diversité dans les façons de procéder, diversité qui ne peut que contribuer à rendre peu efficace la mesure ordonnée.

Aussi, le vœu formulé par la très grande majorité des Juges des Enfants est-il de voir se réaliser une modification des textes en vigueur, leur attribuant en matière de surveillance éducative la même compétence territoriale qu'en matière de Tutelle aux Allocations Familiales.

Même si l'on suppose résolu ce problème de dualité des compétences, d'autres difficultés surgissent encore, concernant soit le financement d'un Service spécialisé en matière de surveillance éducative, soit surtout la coordination entre le Service des Tutelles et les travailleurs sociaux exerçant en fait la surveillance éducative. Dans le ressort de certains Tribunaux pour Enfants, la coordination est réalisée par l'existence d'un Service unique assurant corrélativement Tutelles et surveillances éducatives. Mais cette solution est malheureusement loin d'être la règle générale, et de nombreux Juges des Enfants ont émis le vœu que ces problèmes, si importants pour la protection de l'enfance, fassent spécialement l'objet d'un examen d'ensemble approfondi.

## B. — Rôle des personnes assurant le Service des Tutelles

### 1° L'INSTALLATION DE LA TUTELLE.

Dès que le Juge des Enfants a pris la décision de placer sous le régime de la Tutelle une famille qui lui est déferée, son premier souci doit être de trouver la personne physique la plus qualifiée pour exercer les fonctions de tuteur. Ceux qui, parmi les Juges des Enfants, s'assurent de préférence le concours de personnes bénévoles, ont pris soin de rechercher, au stade même de l'enquête sociale, la personne adéquate. Ils prennent généralement contact avec elle avant de rendre leur ordonnance.

La situation peut apparaître plus complexe, lorsqu'il existe un Service des Tutelles. Dans quelle mesure le Juge des Enfants reste-t-il libre dans le choix de la personne physique qui exercera auprès de la famille l'action éducative jugée nécessaire? La question est d'importance. Lorsqu'un magistrat désigne un expert dans une affaire civile ou pénale, il entend bien rester libre de nommer l'homme de l'art qui lui semble le plus qualifié, et n'admet en conséquence aucune contrainte dans ce domaine. Le Juge des Enfants peut-il abandonner cette attitude alors précisément qu'il s'agit du relèvement ou de la déchéance d'une famille? A vrai dire, la situation est très particulière, en raison des difficultés rencontrées pour constituer un Service des Tutelles. En pratique on constate que le Juge des Enfants désigne, dans le cas où le Service est géré par une personne morale, la personne physique habituellement déléguée par cette dernière pour exercer effectivement la Tutelle.

Mais cette diminution dans la liberté de choix du Juge des Enfants, on doit le souligner, n'est qu'apparente. En effet, il ressort des rapports des Juges des Enfants que, dans l'ensemble, le Délégué aux Tutelles n'a été recruté par l'Association gestionnaire du Service qu'avec l'agrément du Juge. Fréquemment, c'est le magistrat lui-même qui a proposé la candidature du délégué. Sont exceptionnels, et on veut espérer qu'ils sont en voie de disparition, les cas où il reste complètement étranger à la désignation de celui-ci.

Il est à remarquer toutefois que la liberté de choix du Juge des Enfants disparaît d'une façon quasi complète lorsque le Service des Tutelles est géré de façon directe, exceptionnellement, par la Caisse d'Allocations Familiales. Dans ce cas, en effet, la personne physique qui assure la gestion des Tutelles est un membre du personnel de la caisse, sur la désignation duquel le Juge n'a théoriquement aucun droit. Il ne semble pas que des difficultés soient apparues à ce propos, sans doute en raison des contacts préalablement pris entre la direction des caisses et le Juge.

Comment est assurée la mise en place de la Tutelle? Sur ce point encore, les pratiques sont d'une grande variété. Cependant il est possible de relever une façon de faire assez générale: le Juge des Enfants réunit dans son cabinet l'assistante sociale qui a fait l'enquête — laquelle continuera le plus souvent à visiter la famille — et le tuteur, pour un échange de vues sur l'application la plus fructueuse de la Tutelle. La

réunion sera suivie, le jour de la comparution de la famille allocataire, par la présentation à la famille du tuteur désigné — ce qui renforcera l'autorité de celui-ci — assortie de toutes explications utiles sur la nature de la mesure de Tutelle.

Dans les jours suivants le tuteur prendra un nouveau contact avec la famille en se rendant à son domicile.

Cette entrevue est très fréquemment facilitée par l'assistante sociale enquêteuse, ou du secteur, qui connaît bien les intéressés. Point n'est besoin d'insister sur l'importance de ce premier contact sur place.

Des visites aux commerçants s'imposent également. Il y a intérêt à ce que le choix de ceux-ci se fasse d'un commun accord entre le tuteur et les parents. Cet accord sur le choix des commerçants est beaucoup plus important qu'il ne paraît au premier abord. En effet, si plus tard, au cours de l'exercice de la Tutelle, des difficultés s'élèvent pour une raison quelconque entre le tuteur et la famille, celle-ci ne manquera pas de soutenir, avec des arguments parfois difficiles à réfuter, qu'on lui a imposé sans son accord tel ou tel commerçant dont les produits sont plus chers, ou de moins bonne qualité que ceux de tel autre, ou dont le magasin est moins bien achalandé.

### 2° LE FONCTIONNEMENT DE LA TUTELLE.

La Tutelle aux Allocations Familiales est donc, de l'avis général, une mesure tendant à l'éducation ou à la rééducation de familles déficientes. Il reste à déterminer comment, dans la pratique, cette action va être menée à bien.

Le rôle du délégué aux Tutelles ressortit à deux aspects essentiels, l'un simplement comptable, l'autre proprement éducatif. Nous allons les distinguer pour la clarté de notre étude, mais il ne faut pas perdre de vue le fait que, dans la réalité, ces deux aspects sont étroitement liés, et que le champ ouvert à l'activité des délégués à la Tutelle est l'un des plus vastes qui soient dans le cadre de l'action sociale: il s'ouvre sur les tâches les plus matérielles et les plus immédiates, telles qu'enseigner à raccomoder le linge et préparer les repas, et s'étend jusqu'aux prévisions à longue échéance telles que l'établissement d'un budget sur six mois ou un an, ou l'aménagement d'un emprunt pour construire ou acheter un logement.

#### a) L'aspect comptable du rôle du délégué aux Tutelles.

Sans doute serait-il vain de vouloir préciser dans le détail la manière dont sont gérées les allocations placées sous Tutelle dans l'ensemble des départements français. On a vu plus haut l'extrême variété qui préside au fonctionnement des Tutelles, gérées ici par une personne bénévole, là par une Caisse d'Allocations Familiales, ailleurs par tel ou tel Service autonome. Mais il est remarquable de constater qu'en fait le plus large empirisme s'est manifesté chez l'ensemble des délégués aux Tutelles, en ce qui touche les méthodes d'emploi des allocations.

Le tuteur, en effet, jouit d'une autonomie très étendue dans ses relations avec la famille, choisissant lui-même la méthode qui lui paraît la mieux adaptée à la situation familiale. Le but recherché est d'améliorer les conditions de vie des enfants et, dans la mesure du possible, de rééduquer les parents. Sa première tâche sera de reconnaître dans leur totalité les dettes existantes; celles-ci, en dehors du cas d'achats irréflectés de trousseaux, présentent un caractère ordinairement alimentaire, et il est bien certain que le tuteur ne pourra envisager d'établir un budget que si la situation est susceptible d'être assainie, même à longue échéance. Cette précaution prise, le tuteur établit, en obtenant dans toute la mesure du possible l'accord des parents, un budget prévisionnel tenant compte notamment :

- du nombre des enfants,
- de l'importance et de l'état du logement et de son mobilier,
- du volume et de l'état de l'équipement vestimentaire,
- de la saison,
- du mode de vie local,

et il lui incombe évidemment d'aborder d'emblée la question délicate, surtout en milieu rural, de la participation à l'entretien du foyer des ressources autres que les prestations familiales.

Il lui appartient ensuite d'opter pour un mode d'exécution de ce budget. Ici encore, des pratiques très diverses ont cours d'une région à une autre, et également selon qu'il s'agit de telle ou telle famille.

Dans l'ensemble des cas, le tuteur prend contact avec quelques commerçants sur lesquels il a pu recueillir des renseignements favorables. Son choix se porte sur eux en accord avec la famille, dans la mesure du possible; il prend également contact avec le médecin familial et parfois le pharmacien. Il lui appartient alors d'ouvrir chez les fournisseurs les crédits utiles.

Cependant, dans des circonstances qui paraissent d'ailleurs assez exceptionnelles, il arrive que des tuteurs procèdent eux-mêmes aux achats. Mais une telle façon de faire, qui peut répondre parfois à certaines nécessités, semble plutôt avoir occasionné des déboires. En effet, elle enlève à la famille l'initiative des achats, et le plus souvent provoque maintes récriminations des intéressés. Cette pratique paraît peu suivie, et ne concerne ordinairement que l'achat d'effets vestimentaires. C'est pourquoi la création de coopératives gérées par les Services de Tutelle, ébauchée en divers points, a du le plus généralement être abandonnée.

Un dernier mode de gestion est enfin usité lorsque la famille en Tutelle paraît assez facilement amendable, ou lorsque le délégué désire, pour récompenser ses efforts, lui marquer sa confiance en lui rendant une demi-autonomie: il s'agit de la remise directe, par le délégué, de sommes d'argent, à charge d'effectuer tels achats dont il sera rendu compte. Une telle pratique, féconde dans la mesure où elle rend à une mère de famille son sens des responsabilités, ne saurait être utilisée que lorsque les intéressés apparaissent dignes de confiance. On conçoit que l'importance des sommes remises soit d'abord faible puis, en cas de succès, de plus en plus grande.

Comment, sur le plan comptable, sont inscrites les diverses entrées et sorties de fonds auxquelles donne lieu la gestion du budget d'une famille placée en Tutelle ?

Il va sans dire que, là comme ailleurs, se retrouve la diversité qui règne en la matière. Toutefois, on peut discerner deux grandes catégories de comptabilités, en excluant évidemment la comptabilité propre au fonctionnement même du Service des Tutelles, comptabilité qui ne saurait interférer avec les comptes des familles :

— D'une part une comptabilité générale tenue, ordinairement, au moyen d'un registre constatant les entrées (prestations versées) et les sorties (règlement des fournisseurs etc...); cette comptabilité, qui est à la disposition du Juge des Enfants, permet une vérification très rapide de l'utilisation par le tuteur des allocations versées;

— D'autre part, une comptabilité particulière, ouverte au nom de chacune des familles et comprenant, avec un classement par article d'achat, le détail des dépenses effectuées. Cette comptabilité suppose la justification des dépenses faites (factures etc...), avec l'accord du chef de famille sur la réalité des achats effectués par apposition de sa signature sur un cahier ou un relevé mensuel de comptes.

La gestion comptable du tuteur doit, de toute évidence, être soumise à un contrôle; non qu'il s'agisse de jeter la suspicion sur des personnes généralement fort dévouées, mais il est de leur propre intérêt et aussi de l'intérêt du Service que les familles en Tutelle sachent qu'il existe une surveillance de l'emploi des prestations dont ces familles sont les bénéficiaires.

On remarquera d'ailleurs, qu'en fait, le premier contrôle est exercé précisément par les chefs de famille auxquels on demande périodiquement une approbation des comptes qui leur sont présentés: ils sont ainsi à même de vérifier que les sommes versées par le tuteur correspondent exactement aux achats effectués. Ce contrôle est d'ailleurs renforcé par la pratique de certaines Caisses qui avisent chaque mois les familles des sommes remises au tuteur.

Un contrôle administratif est en outre exercé par les Services de comptabilité des Caisses d'Allocations Familiales, lorsqu'elles ont imposé cette condition au Service de Tutelle dans les conventions qui lui ont donné naissance. Cette surveillance comptable paraît très difficile à exercer lorsque la Tutelle est confiée à un bénévole. C'est en effet par le dépôt d'un rapport périodique, mensuel ou trimestriel, et la communication des pièces comptables (factures, relevés de comptes etc...) que les Caisses peuvent exercer leur droit de contrôle, tous documents qu'il n'est guère possible d'exiger, avec régularité, de tuteurs non rémunérés.

Le contrôle appartient-il aussi au Juge des Enfants? La majorité des magistrats ne paraît pas douter de l'affirmative. La question est d'ailleurs sans grand intérêt pratique, car les conventions passées entre les Caisses et les associations gérant des Services de Tutelle imposent fréquemment à ces derniers le contrôle financier du Juge des Enfants.

Mais nombreux sont les Juges qui estiment ne pas avoir à intervenir en matière comptable, sauf en cas de litige entre tuteur et chef de famille. En ce cas, le Juge des Enfants a plein pouvoir pour se faire communiquer, par le tuteur, tous renseignements utiles.

b) *L'aspect éducatif du rôle du tuteur.*

Sauf quelques cas exceptionnels, l'ensemble des tuteurs conçoit son rôle comme étant essentiellement éducatif ; c'est ce qui ressort, avec netteté des rapports des Juges des Enfants. Comme l'écrit l'un d'entre eux, « le rôle du tuteur ne saurait consister en un alignement de chiffres ayant pour seul aboutissement une clôture de budget ». Aussi paradoxal que cela puisse sembler à première vue, le but poursuivi par le tuteur n'est autre que la suppression même de la Tutelle, la mesure étant devenue inutile par suite de la réadaptation de la famille.

Comment arriver à cette fin ? Il n'est évidemment pas de procédé-type, et chaque famille posera un problème qui lui est propre. Néanmoins, on s'accorde à reconnaître qu'une action éducative quelconque ne saurait être tentée sans l'adhésion vraie de la famille ; et celle-ci ne peut être obtenue que si le tuteur a su développer une atmosphère de confiance, qui, si elle n'est pas exclusive d'une certaine fermeté, doit tendre à faire oublier le sentiment d'humiliation éprouvé par le chef de famille en raison de sa comparution devant le Juge et de la décision intervenue. On comprendra fort bien que, dans ces conditions, il soit fréquemment utile qu'une action féminine s'exerce dans le cadre de la Tutelle. En outre, on sait que l'action éducative du Service de Tutelle commence souvent par l'enseignement des préceptes les plus simples de la tenue d'un ménage, avant d'atteindre le niveau de l'orientation générale de la vie familiale.

Une telle action suppose que les rapports les plus fréquents soient entretenus avec la mère de famille ; c'est pourquoi un certain nombre de Juges des Enfants semblent préférer une tutrice à un tuteur. Toutefois, le recours à l'autorité masculine ne peut dans certain cas être évité (1). Le Service de Tutelle *optimum* comprendrait peut-être ainsi un homme et plusieurs femmes.

Selon le degré d'évolution de la famille et aussi sa bonne volonté, la « politique » éducative de la personne déléguée auprès d'elle revêtira telles ou telles modalités pratiques. On pourrait, au demeurant, résumer celles-ci de la façon suivante :

*Amélioration matérielle :*

— Initiation à l'établissement d'un budget équilibré, étant entendu qu'il s'agit du budget familial global, salaire compris ;

— Amélioration de l'habitat, ou même parfois recherche d'un logement répondant aux besoins de la famille, celle-ci étant incapable d'entreprendre les travaux ou les démarches nécessaires ;

— Acquisition de mobilier, literie, ustensiles de cuisine, appareils ménagers ;

(1) Par exemple lorsqu'il s'agit d'une famille alcoolique.

— Recherche d'un emploi plus lucratif ou mieux adapté aux capacités du chef de famille ;

— Conseils relatifs à la tenue du ménage (hygiène, préparation des repas, application des soins médicaux prescrits, etc...), à la façon d'effectuer des acquisitions dans les conditions les plus économiques...

*Amélioration morale*

L'amélioration des conditions de vie matérielles ne peut manquer d'influer sur l'état d'esprit et le comportement de tous les membres de la famille : d'abord chez les parents, chez qui l'on doit vaincre l'apathie, l'incurie ménagère et éducative, fréquemment l'immoralité et l'alcoolisme ; chez les enfants également, dont on peut contrôler la fréquentation scolaire, les loisirs (colonies de vacances, etc.), les placements (notamment par recours à l'orientation professionnelle).

Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de constater que l'action éducative du tuteur sur la famille aura des répercussions sur certaines familles de l'entourage, qui modifieront leur comportement pour éviter leur propre mise en Tutelle.

On remarquera enfin que, sur une même famille, l'action du tuteur variera dans le temps. Nous écartons le cas d'une famille située à la limite de la déchéance de la puissance paternelle, en raison soit de vices profonds des parents, soit de leur incapacité. Dans les autres cas, qui constituent la grande majorité, le tuteur a pour souci constant de rendre au chef de famille ainsi qu'à la mère le sens de la responsabilité de la gestion du budget familial. C'est pourquoi nombre de Juges des Enfants notent que des tuteurs ont pour habitude de rendre, sous leur contrôle, l'usage partiel des allocations aux mères de famille qui ont manifesté des progrès. Cette pratique a pour effet d'encourager les intéressées et de leur faciliter le retour à un régime normal.

Pour une tâche aussi vaste, le tuteur s'entoure fréquemment des concours les plus divers. Certains proviennent de bénévoles s'intéressant spécialement à la famille ; d'autres sont procurés par des groupements à caractère social, ou encore par certains fonctionnaires ou certaines personnalités telles que les maires, les secrétaires de mairie, les instituteurs (ceux-ci étant particulièrement à même de suivre, d'après la tenue des enfants, les progrès de la famille en Tutelle).

Mais le tuteur agit surtout en liaison avec l'ensemble des services à caractère social susceptibles de lui apporter un appui efficace. Ainsi en est-il des aides familiales, aides aux mères, monitrices d'enseignement ménager, voire délégués à la Liberté surveillée. Ainsi en est-il encore des assistantes sociales, qu'il s'agisse des assistantes de secteur, ou de celles relevant des Caisses d'Allocations Familiales ou du Tribunal. On a précédemment examiné les conditions dans lesquelles étaient souvent réunies à l'égard d'une même famille l'assistance éducative et la Tutelle aux Allocations Familiales. En fait, une collaboration peut aussi s'exercer par des contacts confiants entre le tuteur et l'assistante de secteur (ou de tout autre Service) qui connaît et suit, souvent depuis fort longtemps, la famille. Est-il besoin de souligner combien il serait inopportun qu'une famille soit l'objet d'une double action éducative, sans que ses deux « édu-

cateurs » n'éprouvent le besoin d'agir de concert ? Il est heureux de constater que paraissent être très exceptionnels les cas où ne s'est pas établie cette indispensable collaboration entre le tuteur et l'assistante sociale qui visite habituellement la famille.

Un point mérite examen : c'est celui des rapports entre le tuteur et les commerçants. Ordinairement, ces derniers voient avec faveur l'instauration de la Tutelle, qui facilitera le paiement des dettes et leur permettra d'être régulièrement payés à l'avenir. Mais dans quelle mesure peut-on compter sur leur appui dans l'action éducative entreprise ?

Le tuteur laisse généralement aux familles le choix des commerçants auprès desquels elles désirent s'approvisionner ; cette attitude est fort compréhensive, car elle permet d'éviter des humiliations ou froissements. Encore faut-il que les commerçants choisis soient dignes de la confiance du tuteur.

Un sujet de friction entre le délégué et les commerçants réside dans le règlement des dettes contractées par la famille antérieurement à sa mise en Tutelle. Rien ne s'oppose juridiquement à ce que le tuteur les prenne en charge et les inclue dans l'établissement du budget familial. Mais il ne saurait régler sur le montant des prestations familiales que les dettes afférentes à des dépenses concernant les enfants. Ordinairement, les délégués inscrivent aux dépenses de la famille le règlement des dettes arriérées dans une proportion de l'ordre de 10 %. A signaler d'ailleurs que certains Juges des Enfants font alors au chef de famille l'obligation morale de régler les autres dettes (non prises en charge sur les allocations familiales) par un prélèvement sur son salaire, et recommandent aux créanciers de faire procéder à la saisie-arrêt du salaire de l'intéressé au cas où celui-ci ne tiendrait pas ses engagements.

### 3° Le rôle du Juge des Enfants au cours de la Tutelle.

On a vu précédemment que, dans la recherche d'un tuteur ou dans la création d'un Service de Tutelles, le Juge des Enfants s'est trouvé dès l'origine amené à prendre une attitude l'éloignant de son rôle de magistrat du type traditionnel. Il n'y a d'ailleurs là rien de nouveau, car cette attitude avait déjà été la sienne à propos de la constitution et de l'animation des Services de la Liberté surveillée, de l'ouverture de centres d'accueils, etc.

Mais, une fois le Service des Tutelles institué, dans quelle mesure le Juge interviendra-t-il dans l'exercice particulier de chaque Tutelle ?

On estime que le Juge des Enfants peut avoir intérêt alors à reprendre une attitude plus proche de sa fonction « classique » de juge : il lui appartiendra d'affirmer son autorité, faite d'impartialité et d'indépendance, dont le besoin est ressenti par toutes les parties intéressées au bon fonctionnement de la Tutelle (tuteur, organisme payeur, famille en Tutelle). Toutefois, le magistrat devra se souvenir qu'en raison de son rôle légal de protecteur de l'enfance en danger, sa fonction, au cours de la Tutelle, ressortira non seulement à un dessein d'éducation familiale mais aux nécessités de la prévention de la délinquance juvénile et même de la criminalité des parents.

On peut en effet imaginer que, si l'institution de la Tutelle aux Allocations Familiales prenait toute l'extension désirable, elle deviendrait, pour chaque Juge des Enfants, un poste d'observation privilégié des milieux familiaux, et lui permettrait, par une intervention pratiquée en temps utile, d'éviter la naissance de ces « crises familiales » dont sort la plupart du temps la délinquance.

L'éducation ou la rééducation familiale sera donc, en fin de compte, le moyen d'assurer le développement sain de l'enfant dans la famille et la société, puis son existence normale d'adulte, en éliminant dans la mesure du possible, les facteurs d'inadaptation susceptibles de le conduire à commettre des faits répréhensibles à un moment quelconque de son existence.

Quel sera, en définitive, le rôle pratique du Juge des Enfants ?

Il a certes compétence pour prendre des décisions juridictionnelles, modifiant par exemple la durée de la Tutelle, la masse des prestations soustraites à la gestion de l'allocataire, la personne même du tuteur etc...

Peut-on concevoir des interventions du Juge ne présentant pas ce caractère juridictionnel ? Vouloir en nier la possibilité serait restreindre le champ d'action de la Tutelle. Sans doute, y a-t-il un accord général sur le fait que le Juge des Enfants ne doit pas « user » son autorité par des interventions auprès des familles, trop directes ou trop fréquentes.

De même, si le Juge des Enfants a la possibilité de contrôler effectivement la comptabilité du tuteur, il ne saurait être question, aux yeux de nombreux magistrats, que d'exercer une vérification occasionnelle, spécialement dans le cas de contestations entre le délégué aux Tutelles et le chef de famille. Une surveillance comptable, minutieuse et systématique, ne paraît d'ailleurs pas pouvoir être normalement réalisée.

Par contre, le rôle du Juge des Enfants apparaît sous son véritable jour, lorsqu'il agit comme contrôleur de l'action du tuteur envisagée sous l'angle de la protection judiciaire des enfants des allocataires, c'est-à-dire, en fait, comme surveillant l'action éducative menée par le tuteur.

En conséquence, il est de nécessité absolue que le tuteur relate l'évolution ou la stagnation de la famille en Tutelle, au moyen de rapports périodiques, trimestriels le plus souvent. Ce lien permettra au magistrat de suivre le sort de la famille pour laquelle il a estimé une mesure de Tutelle nécessaire ; il pourra ainsi prendre en temps opportun toutes décisions utiles soit dans le cadre d'un incident à la Tutelle, soit par l'application d'autres textes législatifs.

D'autre part, de par sa formation et sa fonction, le Juge des Enfants est le conseiller naturel du tuteur et l'arbitre des difficultés qui peuvent survenir au cours de la Tutelle, entre les divers intéressés : tuteur, commerçants, Services sociaux et, évidemment, famille en Tutelle. On notera à ce propos, avec réconfort, que l'ensemble des rapports des Juges des Enfants fait état de la collaboration étroite et confiante entre eux-mêmes et les délégués aux Tutelles. S'il existe encore des exceptions, il n'est pas douteux que l'évolution, en cours dans le domaine de l'organisation des Tutelles, les fera peu à peu disparaître.

Quels sont enfin les rapports éventuels du magistrat et des familles en Tutelle ? Certains Juges des Enfants recommandent de pratiquer de temps à autre des visites à domicile, permettant de constater *de visu* l'état de la famille et de juger des effets de la Tutelle. Mais il a semblé à beaucoup que cette façon de faire, qui d'ailleurs se situe à la limite extrême des fonctions du Juge des Enfants, concevable peut-être dans les Tribunaux pour Enfants peu chargés, pouvait difficilement se répandre.

Aussi, après la comparution dans le cabinet du Juge, les relations de la famille avec ce dernier sont-elles le plus souvent inexistantes. La plupart des Juges des Enfants notent qu'ils ne revoient les familles qu'en cas de conflit avec le délégué aux Tutelles et que ces rencontres sont d'ailleurs assez rares. Cette situation serait regrettable dans la mesure où elle dénoterait que les familles ne savent pas ou n'osent pas s'adresser au Juge. Il appartiendrait alors à ce dernier de les mettre en confiance dès leur première comparution devant lui.

## V

## La Tutelle dite officieuse

On s'accorde aujourd'hui à admettre que la Tutelle aux Allocations Familiales a pour objet non seulement de garantir l'emploi des allocations familiales dans l'intérêt des enfants, mais encore d'assurer l'éducation de ceux-ci dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène convenables. L'ampleur de ces objectifs fait qu'elle embrasse des cas de carence familiale extrêmement variés. Comme toute institution à fins multiples, comme toute mesure éducative, la Tutelle implique donc une grande souplesse.

Les dispositions légales et réglementaires en vigueur apparaissent effectivement comme pouvant aisément s'adapter aux situations particulières. Elles permettent au Juge des Enfants de faire varier les modalités de la Tutelle en considération des cas d'espèce qui s'offrent à lui. C'est ainsi que, dans sa décision ou dans les directives données pour l'exécution de sa décision, le magistrat peut, suivant les circonstances, enjoindre au tuteur désigné d'exercer une surveillance très stricte et notamment de régler dans le détail les achats effectués par les familles en Tutelle ou, au contraire, le laisser se limiter à des prévisions globales et à des vérifications d'ensemble. Il peut fixer à la mesure une durée très longue, ou relativement courte, ou laisser pratiquement indéterminée cette durée. Il peut, par la suite, revenant sur sa décision, arrêter le cours de la Tutelle avant le terme fixé, la prolonger au delà de ce terme, la suspendre, la faire revivre, diminuer ou accroître s'il y a lieu le nombre ou le montant des prestations familiales visées. Il lui est loisible enfin, à tout moment, de modifier comme il l'entend, les modalités qui ont été primitivement instituées et cela soit en cas de faits nouveaux soit, plus simplement, en fonction des résultats obtenus ou escomptés, le tout dans l'intérêt des enfants.

Les larges possibilités ainsi offertes par le législateur pour permettre à l'institution de répondre à la diversité des situations, auraient dû rendre inutile l'utilisation, aux mêmes fins, de mesures parallèles, judiciaires ou administratives, imposées aux familles ou consenties par elles.

L'expérience montre pourtant qu'à côté des Tutelles ordonnées par le Juge des Enfants, fonctionnent des Tutelles de fait, acceptées par les familles, sans que l'autorité judiciaire ait eu à intervenir. C'est ainsi, par exemple, qu'à la fin de l'année 1954, le nombre de ces Tutelles, désignées le plus souvent sous le vocable général de « Tutelles officieuses » était, dans certains départements, supérieur à celui des Tutelles aux Allocations instaurées par le Juge des Enfants.

## NATURE ET IMPORTANCE DE LA « TUTELLE OFFICIEUSE »

Les Tutelles dites officieuses sont moins aisées à définir que la Tutelle judiciaire. Les premières concernent, en effet, des situations aux contours variables, tandis que la seconde est une institution juridique dont la loi, bien imprécise à certains égards, donne cependant les éléments essentiels.

On a cherché à définir, et, en même temps, à donner un fondement à la Tutelle officieuse en la qualifiant de « mandat de gestion ». Si l'on considère son fonctionnement, tout paraît se passer, en effet, comme si la famille donnait mandat au tuteur de gérer, au mieux des intérêts des enfants, les sommes versées à titre d'allocations.

Ce mandat ne nécessiterait aucun formalisme particulier. Il serait tantôt écrit, tantôt purement verbal. Souvent il se présenterait comme un mandat implicite, se réalisant de façon tacite, par une acceptation de fait. Cette dernière pourrait s'induire de l'absence d'opposition à l'initiative d'une Caisse, d'un Groupement familial, d'un Service social.

Une pareille conception juridique traduit la réalité des choses dans bien des cas. Les parents allocataires consentent une délégation de pouvoir à une personne qu'ils chargent de percevoir les allocations et de les gérer. Cette gestion consiste à déterminer les dépenses à faire et à ouvrir chez les commerçants des crédits qui permettront d'effectuer des achats utiles aux enfants.

La famille n'est pas mise à proprement parler sous Tutelle, mais elle se soumet à une surveillance officieuse, à titre d'épreuve consentie. La délégation est, dans certains cas, matérialisée par une pièce signée. Mais, dans d'autres, il n'y a pas de délégation expresse.

L'absence de formalisme qui caractérise la Tutelle officieuse explique son succès et donne, en même temps, la mesure de ses avantages et de ses inconvénients.

L'importance numérique de la Tutelle officieuse ne peut être déterminée même de façon approximative (1). Les renseignements fournis sont peu nombreux, parfois contradictoires, et ne contiennent qu'exceptionnellement des données d'ordre quantitatif. En effet, on ne peut demander aux Juges des Enfants ou aux Parquets d'établir une statistique des Tutelles officieuses, puisqu'elles sont le plus souvent instituées en dehors de toute intervention des magistrats.

Beaucoup de Juges des Enfants n'apprennent l'existence des Tutelles officieuses que lorsqu'on leur demande de les transformer en Tutelles judiciaires, à la suite d'un échec. Cet état de chose n'a peut-être pas été sans influencer la double constatation qui se dégage de la plupart des réponses des magistrats au questionnaire d'enquête :

(1) Le chiffre de 500 tutelles officieuses a été cependant avancé pour l'année 1955. Il était sans doute plus considérable en réalité.

Les Tutelles officieuses paraissent en voie d'extinction ;

Les Tutelles officieuses tendent à se transformer en Tutelles judiciaires.

Il faut noter toutefois que quelques Juges des Enfants connaissent de façon à peu près exacte le nombre des Tutelles officieuses dans leur circonscription judiciaire. Ils en sont informés grâce à leur participation aux délibérations du comité des Tutelles. Mais c'est là un mode d'information de portée limitée. En effet, les comités n'existent qu'auprès de certains Tribunaux. Ils ne se réunissent qu'assez rarement, sauf exception, et les Juges des Enfants ne participent pas, dans tous les cas, à leurs travaux.

Trois situations différentes sont relevées par les Juges des Enfants, suivant les ressorts :

a) Les Tutelles officieuses, jadis nombreuses, sont devenues rares, voire sporadiques et d'importance négligeable. Elles ont parfois entièrement disparu ou tendent, en tout cas, à disparaître ;

b) Les Tutelles officieuses sont peu nombreuses, mais occupent un secteur bien déterminé, soit *ratione loci* (région agricole), soit *ratione materiae* (travaux agricoles) ;

c) Les Tutelles officieuses ont été et demeurent nombreuses.

Dans la plupart des ressorts, la décroissance de la Tutelle officieuse signalée dans les rapports, a pour cause les échecs fréquemment constatés, les difficultés d'organisation de la mesure et l'hostilité des caisses du régime général aux mandats de gestion.

Dans les départements où les Tutelles officieuses demeurent florissantes, leur instauration paraît surtout motivée par le désir des parents de ne pas comparaître en justice, par la crainte des enquêtes, du formalisme, des notifications et de la publicité de fait qui accompagnent les Tutelles judiciaires, et enfin par la prédilection des familles pour des mesures instaurées dans un cadre corporatif, en dehors de toute intervention des pouvoirs publics. Elle s'explique aussi par l'impossibilité de faire fonctionner dans de bonnes conditions les Tutelles judiciaires dans certaines localités où l'organisation adéquate fait défaut (manque de tuteurs bénévoles, impossibilité de recruter et de rétribuer un tuteur professionnel), ou par l'absence d'organisation d'un service des Tutelles auprès du Juge des Enfants.

### Arguments en faveur des « Tutelles officieuses »

Dans la grande majorité des cas, les Juges des Enfants se sont bornés à souligner les inconvénients de la Tutelle officieuse et sont demeurés muets sur ses avantages. Certaines réussites conduisent néanmoins à se demander quelle peut être l'utilité des Tutelles de fait.

1° ELLES PARAISSENT AVOIR RÉPONDU ET RÉPONDRE PEUT-ÊTRE ENCORE A UN BESOIN RÉEL.

Les Tutelles officieuses se sont développées, le plus souvent, par suite d'une sorte de génération spontanée. On peut donc présumer qu'elles correspondent ou, tout au moins, qu'elles ont correspondu à une nécessité du moment.

Ne serait-il pas dès lors abusif, pour des raisons d'ordre théorique, de condamner rigoureusement ce mode de contrôle amiable de l'emploi des allocations ainsi que de l'éducation des enfants, alors qu'il existe des juridictions pour enfants où il n'est pas encore possible d'assurer le fonctionnement convenable d'un nombre suffisant de Tutelles judiciaires, parce que les magistrats spécialisés n'ont pas les moyens de recruter ou de rémunérer des tuteurs spécialisés ?

Dans certains ressorts, la persistance des Tutelles officieuses trouve, dans ces raisons de fait, une explication et une justification parfaitement valables.

2° LES POUVOIRS PUBLICS LES ONT ENCOURAGÉES.

Les pouvoirs publics n'ignorent pas entièrement la Tutelle officieuse. La circulaire de base du 28 octobre 1948 a préconisé, en effet, — disposition sans doute discutable mais formelle — un essai d'entente avec les familles avant toute mise en Tutelle de celles-ci, le Juge des Enfants ne devant être saisi qu'après épuisement des solutions amiables.

C'est dans cet esprit que certains Juges des Enfants ont considéré qu'il n'y avait pas lieu d'écarter systématiquement tout préalable officieux avant la mise en œuvre de la Tutelle judiciaire.

3° ELLES FONT APPEL A LA BONNE VOLONTÉ DES PARENTS ET NE LES HUMILIENT PAS.

L'accord de la famille à la gestion des allocations par le tuteur ou, sous les directives de celui-ci, le libre consentement des parents à cette mesure, ont, du point de vue psychologique, quelque chose de particulièrement séduisant. On fait ainsi confiance à la bonne volonté. Or, bien souvent, l'effort encouragé donne des résultats meilleurs que la contrainte.

La Tutelle judiciaire est trop souvent considérée par les familles, quels que soient les efforts des magistrats pour contrebattre ce sentiment, comme une sanction flétrissante.

Cette appréciation inexacte et regrettable, mais courante, motive des réactions défavorables : la famille est hostile au tuteur, elle quitte la région, ou encore le père cesse toute activité professionnelle.

La Tutelle officieuse obtient parfois, au moins temporairement, les résultats recherchés et cela sans risque de provoquer ces réactions nuisibles ou paralysantes.

La susceptibilité de certaines familles exige une grande discrétion dans l'intervention des organes de Tutelle. Cette discrétion, dont on aurait tort de sous-estimer l'importance, s'accommode mal d'une application formaliste de la procédure judiciaire : enquête, (particulièrement les enquêtes de gendarmerie), convocations, citations, notifications.

Dans les campagnes, le particularisme et la méfiance qui caractérisent la psychologie paysanne, font que les parents acceptent beaucoup plus aisément un contrôle effectué par une assistante sociale qu'ils connaissent, que l'intervention d'un délégué du Tribunal dont la venue régulière risque de provoquer les commentaires malveillants du voisinage.

4° ELLES DÉCHARGENT LES SERVICES DÉBORDÉS ET SUPPLÉENT A LA CARENCE DES SERVICES INSUFFISANTS.

La Tutelle officieuse décharge parfois de façon très utile les services encombrés par l'afflux des Tutelles judiciaires. Grâce à la Tutelle officieuse ces services pourront consacrer tous leurs moyens aux cas difficiles. Dans ces conditions elle a pu apparaître à certains comme un suppléant de la Tutelle judiciaire, utilisable dans des cas apparemment aisés, ou encore pour se substituer à une Tutelle judiciaire qui a pris fin, alors qu'il paraît prudent de maintenir une surveillance et une aide officieuses.

Les caisses agricoles acceptent d'autant mieux les Tutelles officieuses qu'elles sont moins onéreuses, prennent moins de temps, et exigent moins de démarches administratives, de comptes rendus, de rapports, etc.

5° TRÈS SOUPLES, ELLES PEUVENT NE CONSISTER QU'EN UNE AIDE SOCIALE.

La pratique montre qu'à côté des Tutelles officieuses constituant un véritable mandat de gestion, il existe des cas où la famille, sans déléguer de façon générale le droit d'utiliser les allocations, accepte ou va même jusqu'à solliciter les conseils ou l'intervention d'une assistante sociale, d'une monitrice d'enseignement ménager, etc. Ces interventions occasionnelles ou de courte durée s'avèrent utiles. Elles sont, assez souvent, connues du Juge des Enfants ou du parquet et peuvent conduire à une surveillance de l'emploi des allocations.

Semblable assistance se produit parfois aussi dans le cadre d'une mesure de Surveillance Educative.

**Griefs articulés contre les « Tutelles officieuses »**

Les détracteurs de la Tutelle officieuse sont plus nombreux que ses défenseurs. On pouvait certes prévoir que les Juges des Enfants considéreraient avec défiance la formule de la Tutelle officieuse, en marge de la loi. Mais les inconvénients de la Tutelle officieuse n'en sont pas moins très réels : il semble que leur portée soit telle qu'ils ne lui laissent qu'une place secondaire, supplétive, et qu'ils limitent son champ d'application à des cas particuliers.

1° LA TUTELLE OFFICIEUSE SE HEURTE A UNE HOSTILITÉ DE PRINCIPE DES CAISSES DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DE L'UNION NATIONALE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

Cette hostilité tient essentiellement aux motifs suivants :

a) La légitimité, en droit, du mandat de gestion paraît discutable. Si l'on fait reposer la Tutelle officieuse sur une délégation générale donnée par le père à un mandataire pour assurer l'entretien de ses enfants, la Tutelle s'analyse alors en un contrat qui porte sur des matières hors du commerce juridique : l'administration légale des biens de l'enfant (si l'on considère que les allocations sont attribuées aux enfants mais administrées par les parents) ou la charge de subvenir à l'ensemble des besoins de l'enfant (si l'on considère que les allocations sont attribuées aux parents avec affectation spéciale à l'entretien des enfants).

Un tel mandat de gestion peut-il, au surplus, se présumer ? Est-il possible d'établir son existence dans chaque cas, compte tenu des formes dans lesquelles il se présente en pratique ?

b) Le mandat de gestion pourrait permettre la cession des allocations, pourtant légalement incessibles en principe.

c) La révocabilité du mandat de gestion le rend précaire. Le mandat donné par le père au tuteur est, par application des règles générales du mandat, à tout instant révocable (C.C. art. 2004). D'où une précarité inévitable dans l'action du tuteur. D'où aussi la possibilité de moyens de pression particulièrement efficaces de la part des parents, à l'encontre du tuteur. Le risque de révocation peut obliger celui-ci à composer sans cesse avec les exigences de la famille. A ce point de vue, la Tutelle judiciaire offre aux caisses la garantie d'une plus grande stabilité.

2° DANS LA PRATIQUE, LA LIBERTÉ LAISSÉE AUX FAMILLES DE SOLLICITER ET DE MANDATER LE TUTEUR EST PARFOIS ILLUSOIRE.

Les représentations faites aux familles pour les amener à consentir un mandat de gestion ont parfois été à l'origine de l'acceptation de la Tutelle amiable. Le tuteur que la famille est censée avoir mandaté pour gérer les allocations, lui a été pratiquement imposé. Ces pressions ont entravé dans bien des cas sa liberté de décision. Le consentement ainsi donné à la Tutelle officieuse n'est donc pas exempt, à l'origine, de tout vice. D'après certains rapports, ce serait sous la menace que naîtraient et même que se perpétueraient la plupart des Tutelles officieuses. Les Caisses menacent d'arrêter le versement des allocations. Les assistantes sociales menacent de saisir le parquet en vue d'une action en déchéance de la Puissance Paternelle ; parfois même, les parents se voient présenter la Tutelle judiciaire sous un jour particulièrement redoutable, et c'est pour éviter l'une et l'autre de ces procédures qu'ils « acceptent » la Tutelle officieuse.

3° LA TUTELLE OFFICIEUSE SE CARACTÉRISE PAR L'INSUFFISANCE DES GARANTIES DE BONNE GESTION DES ALLOCATIONS.

La Tutelle officieuse ne fournit pas aux intéressés les mêmes garanties que la Tutelle judiciaire. Sans parler de cette principale garantie que constitue l'intervention du Juge, la Tutelle légale est toujours précédée d'enquêtes détaillées (enquêtes de police et enquêtes sociales). Elle est aussi susceptible de voies de recours. Elle peut enfin faire l'objet, à tout moment, d'une modification dans sa durée ou dans ses modalités d'application, à la demande des parents, du tuteur, ou d'office.

4° LA TUTELLE OFFICIEUSE CONDUIT A UNE IMPASSE ÉDUCATIVE EN CAS D'ÉCHEC.

La Tutelle officieuse qui échoue est, en général, suivie d'une Tutelle judiciaire. Les Caisses mettent leur menace à exécution et saisissent le Juge des Enfants. Or, dans ces conditions, la Tutelle judiciaire ne peut que débiter sous les plus mauvais auspices. Bien des Tutelles judiciaires qui ont échoué ont été, elles mêmes, précédées d'une Tutelle officieuse qui n'a pas réussi.

Les Juges des Enfants en ont tiré une conclusion très ferme : il ne faut pas admettre, avec la circulaire du 28 octobre 1948, que la Tutelle officieuse puisse être un préalable normal de la Tutelle judiciaire. Ceci revient à exclure pratiquement toute expérience de Tutelle officieuse, au moins dans les cas difficiles.

5° LA TUTELLE OFFICIEUSE CONSTITUE UNE MAUVAISE TRANSITION EN CAS DE RÉUSSITE DE LA TUTELLE JUDICIAIRE.

La Tutelle officieuse ne donne pas de meilleurs résultats lorsqu'elle se place, non plus au début, mais à la fin d'une Tutelle judiciaire. Ce serait une erreur de considérer que la Tutelle officieuse puisse, de façon générale, remplir le rôle de transition entre la Tutelle judiciaire qui fonctionne bien et la reprise par la famille de la libre gestion des allocations.

Si l'on croit devoir, en cas de réussite, maintenir quelque temps encore l'action bienfaisante du tuteur, ou si l'on veut tenter une épreuve de « semi-liberté », mieux vaut le faire, en général, dans le cadre de la Tutelle judiciaire maintenue ou prolongée, mais rendue plus libérale dans ses modalités d'application. On diminue, en effet, en procédant ainsi, les chances d'échec. Si celui-ci venait à se produire, on ne serait pas obligé de prendre une nouvelle décision de mise en Tutelle de la famille allocataire. En se gardant de terminer une Tutelle par un mandat de gestion, on évite, par ailleurs, le risque d'être astreint aux formalités de règlement prévues par l'article 1993 du Code civil en matière de mandat et aussi le risque d'une action en responsabilité dirigée contre le tuteur officieux, par application des articles 1991 et suivants du Code civil.

De l'avis du Juge des Enfants, c'est donc en maintenant l'autorité du tuteur, devenue plus libérale et non en déshabillant judiciairement celui-ci, que doit normalement s'opérer la transition vers la liberté.

6° LA TUTELLE OFFICIEUSE, EN SE GÉNÉRALISANT, VIOLERAIT L'ESPRIT DE LA LOI.

On comprend certes que l'application de la Tutelle officieuse ait pu être préconisée de façon systématique par la circulaire interministérielle du 28 octobre 1948. Il fallait, à l'époque, s'efforcer d'amorcer avec les moyens du bord le démarrage d'une institution nouvelle.

Mais un fossé sépare la Tutelle officieuse de la Tutelle légale. Celle-ci seule, en effet, implique l'intervention de l'autorité judiciaire, garante traditionnelle dans notre pays des droits de la famille. N'est-ce pas délibérément enfreindre la volonté du législateur que d'attacher des conséquences juridiques à la Tutelle officieuse ?

Il est permis de se demander s'il n'y a pas eu véritable fraude à la loi dans l'espèce suivante, relevée dans l'une des réponses au questionnaire d'enquête :

Le Juge des Enfants avait été saisi par un organisme payeur d'une demande aux fins d'institution d'une Tutelle, demande qu'il avait cru devoir rejeter, après enquête. L'organisme payeur ne se tint pas pour battu ; sous la menace d'une suspension des allocations, voire d'une action en déchéance des droits de la Puissance Paternelle, il obtint de l'allocataire l'acceptation d'une Tutelle officieuse.

D'aucuns soutiendront que les choses auraient sans doute pris une autre tournure si le droit d'appel avait été reconnu formellement par le législateur aux autorités et organismes habilités à saisir le Juge des Enfants. Mais il s'agit là d'une tout autre question que l'on retrouvera plus loin (1).

7° LA TUTELLE OFFICIEUSE NE BÉNÉFICIE PAS D'UNE PRÉFÉRENCE SYSTÉMATIQUE DE LA PART DES FAMILLES.

C'est peut-être une illusion que de supputer la préférence systématique des familles pour la Tutelle officieuse. Il est des cas où les familles préfèrent la Tutelle judiciaire à la Tutelle officieuse. Les épouses dont les maris dilapident les allocations désirent avant tout être garanties par une décision judiciaire contre les agissements de leur conjoint. On a noté que ceci était plus vrai encore pour les concubines à l'égard de leur concubin.

C'est parfois aussi une erreur que de considérer que la Tutelle officieuse aboutit à une économie de personnel. La pratique révèle que les oppositions entre la famille et le tuteur sont plus difficiles encore à résoudre que dans le cadre de la Tutelle judiciaire. Les tuteurs officieux ne bénéficient pas, en effet, de l'autorité que confère aux tuteurs judiciaires l'intervention initiale et ensuite la présence constante, à l'arrière plan, du Juge des Enfants.

(1) Voir 2° partie : les voies de recours, pages 121 et 122.

POSITIONS DES JUGES DES ENFANTS  
A L'ÉGARD DE LA « TUTELLE OFFICIEUSE »

La position des Juges des Enfants à l'égard de la Tutelle officieuse est très variable : elle semble dépendre de l'importance de cette pratique dans leur circonscription et aussi du fait que les deux modes de Tutelles coexistent sous un régime de concurrence ou de collaboration.

Trois attitudes ont pu être dégagées chez les magistrats pour enfants :

A. — *Ignorer complètement l'existence des Tutelles officieuses.*

Beaucoup de Juges des Enfants considèrent qu'ils ne peuvent, dans l'état actuel des choses, qu'ignorer la Tutelle officieuse.

Une abstention aussi prudente n'a pas parue justifiée. En effet, une attitude d'ignorance systématique ne peut être que dangereuse : elle risque de laisser se perpétuer d'éventuels abus en ne donnant aucune occasion permettant de les déceler.

Aussi certains Juges, tout en demeurant dans l'abstention où les a confinés le refus des Caisses de les saisir, acceptent-ils de s'intéresser aux Tutelles amiables et de tenter de mettre au point les possibilités d'une inter-action, juridiquement coordonnée, entre le secteur officieux et le secteur officiel de la Tutelle.

B. — *Combattre, au bénéfice de la Tutelle judiciaire, les Tutelles officieuses injustifiées.*

Quelquefois la Tutelle officieuse ne constitue qu'une survivance injustifiée d'erremments anciens (cas par exemple des départements où la plupart des Tutelles, inspirées par les Caisses agricoles, sont officieuses). Le Juge des Enfants ne peut alors que faire effort pour persuader les Services compétents de renoncer à un tel particularisme. Cela suppose :

1° Que les Tutelles judiciaires puissent être valablement suivies et, par conséquent, qu'ait été mis en place un Service suffisamment structuré pour assurer leur gestion ;

2° Que des contacts effectifs aient été pris par le Juge des Enfants avec les organismes qui ont assumé, jusqu'alors, la charge des Tutelles officieuses.

Il conviendrait, en effet, de permettre assez souvent à ces derniers de continuer à gérer les Tutelles qu'ils suivaient. Ils les exerceraient, désormais, sur la délégation du Juge des Enfants et sous son contrôle, et non plus officieusement et sans garanties ni limites.

C. — *Contrôler les Tutelles officieuses dont le maintien paraît nécessaire.*

Lorsque les Tutelles officieuses existent et ont proliféré dans le ressort d'un Tribunal pour Enfants et lorsque cette institution est ancrée dans les

habitudes, il ne saurait être question de la faire disparaître d'un trait de plume. Il n'est pas davantage possible de préconiser la transformation, au moins immédiate, des Tutelles officieuses en Tutelles judiciaires.

De nombreux Juges des Enfants estiment que, dans ce cas, le mieux est d'essayer avant tout de limiter les inconvénients des Tutelles officieuses. Le Juge des Enfants devrait alors s'astreindre, avec toute la constance, la prudence et la diplomatie nécessaires, à les contrôler plus ou moins étroitement, tant dans leur mise en œuvre que dans leur gestion.

### CHAMP D'APPLICATION A VENIR DE LA « TUTELLE OFFICIEUSE »

Il semble que le champ d'action de la Tutelle officieuse ne puisse demeurer que très limité, en raison surtout des inconvénients tenant à sa précarité et au fait qu'elle n'offre pas aux familles toutes les garanties requises.

On peut admettre néanmoins qu'il y ait encore place pour la Tutelle officieuse dans les cas suivants :

#### A. — Les Tutelles agricoles :

L'expérience montre que les mandats de gestion s'instaurent volontiers dans le monde rural, en raison des difficultés rencontrées pour organiser la Tutelle judiciaire dans les campagnes et surtout de la psychologie propre aux familles d'exploitants et d'ouvriers agricoles.

#### B. — L'impossibilité d'organiser la Tutelle judiciaire à une échelle suffisante pour couvrir les besoins.

La Tutelle officieuse paraît pouvoir être utilisée, à titre exceptionnel, pour combler des lacunes dans le champ d'application de la Tutelle judiciaire et pour faciliter, dans certains cas, l'utilisation de moyens adaptés à des situations particulières.

La Tutelle officieuse constitue alors un subsidiaire de la Tutelle judiciaire. Insuffisant certes, ce procédé est néanmoins préférable, dans bien des cas, à l'absence de toute intervention pour vérifier le bon emploi des allocations et l'éducation des enfants.

#### C. — A titre de mesure provisoire.

La loi n'a pas donné au Juge des Enfants la possibilité d'ordonner une mesure de Tutelle judiciaire à titre provisoire, c'est-à-dire en attendant qu'il ait pu recueillir des renseignements suffisants sur la famille pour statuer en pleine connaissance de cause.

C'est pourquoi, lorsque la famille l'accepte, certains Juges des Enfants instaurent une surveillance immédiate de l'emploi des allocations, ou même confient à un tuteur qu'ils désignent, le soin de procéder aux achats indispensables. Il s'agit, en réalité, d'une Tutelle officieuse, sous contrôle du Juge, destinée à servir de préalable à la Tutelle judiciaire.

#### D. — A titre d'épreuve.

La Tutelle officieuse peut être instituée non plus en tant que mesure provisoire de protection immédiate, mais en tant que mesure d'épreuve. Il en est ainsi notamment dans le cas où la famille, qui redoute d'être l'objet d'une décision judiciaire, demande elle-même que le procédé du mandat de gestion soit utilisé, sous le contrôle du Juge des Enfants.

#### E. — A titre de liberté surveillée des familles.

La Tutelle suppose, dans son application normale, que le tuteur perçoive les allocations et, sous forme par exemple d'ouverture de compte, décide des achats essentiels, à la place de la famille. Il y a représentation et non assistance. Certes, il arrive qu'après un certain temps, le tuteur modifie sa façon de faire, dans le sens d'un adoucissement. La famille s'émancipie peu à peu. Le tuteur l'assiste plutôt qu'il ne la représente — son rôle évoque alors à ce point de vue celui du curateur de l'émancipé — et parfois même il se limite à se faire rendre compte, *a posteriori*, des achats effectués.

La Tutelle officieuse est parfois utilisée pour mettre en œuvre, dès le début, une simple mesure d'assistance envers des familles que heurterait par trop une application stricte des dispositions légales.

En pratique, ce résultat est obtenu par l'association de la Tutelle officieuse à une mesure d'assistance éducative, destinée à l'étayer d'un support juridique de caractère durable (1). La conjonction des deux mesures permet, en outre, de réaliser une sorte de mise en liberté surveillée de la famille, dans l'emploi des allocations.

#### F. — A titre de post-cure de transition.

Après que la Tutelle judiciaire ait été régulièrement levée, la famille accepte et va même jusqu'à solliciter parfois la prolongation, à titre officieux, de l'action du tuteur.

L'intervention de celui-ci se continue alors quelque temps encore, sur un mode dégressif. Elle peut, semble-t-il, s'analyser dans la substitution à la Tutelle judiciaire, d'une Tutelle officieuse contrôlée par le Juge des Enfants.

#### G. — Pour remplacer les suspensions autoritaires de versement par les Caisses.

Il s'agit de cas où les Caisses suspendent de leur propre autorité, en raison de l'attitude des parents, le versement des allocations, ou versent celles-ci à d'autres personnes. La Tutelle officieuse peut se substituer à cette sanction. Elle est alors consentie en général sous la pression des Caisses. La famille s'offre à accepter les bons offices d'un tuteur officieux. Le cas a été cité de parents ne respectant pas les dispositions légales relatives à l'obligation scolaire (article 17 et 20 du décret du 10 décembre 1946). La Tutelle officieuse est alors sans contredit bien préférable à la suspension pure et simple des allocations par les Caisses.

(1) Il en est fréquemment ainsi au Tribunal de la Seine.

H. — *En vue de permettre une extension de fait de la Tutelle judiciaire à des prestations qui lui échappent.*

La Tutelle officieuse peut réaliser et réalise effectivement parfois une extension de fait de la compétence *ratione materiae* du Juge des Enfants. Elle peut être considérée, en effet, comme constituant une justification du contrôle que peut être amené à exercer en fait le magistrat de l'emploi des prestations pour lesquelles la loi ne prévoit aucune Tutelle ou en confie la mise en œuvre à une autre autorité.

## VI

## La fin de la Tutelle

Les conditions dans lesquelles s'achève la Tutelle aux Allocations Familiales méritent de retenir l'attention, car il s'agit d'une institution qui n'est pas appelée à durer indéfiniment.

Trois cas de cessation peuvent se produire; ce sont : la suppression des allocations familiales, l'arrivée du terme fixé par le Juge, la levée de la mesure avant la date prévue. Chacun de ces cas mérite un examen particulier : la disparition de la Tutelle, si elle est liée à la cessation du versement des allocations, peut aboutir au prononcé d'une autre mesure judiciaire de protection; l'échéance du terme fixé pose au Juge la question du renouvellement éventuel de la Tutelle; la possibilité d'une intervention anticipée le conduit à examiner, en cours de Tutelle, l'opportunité de suspendre la mesure lorsqu'il constate soit une réussite suffisante, soit un échec manifeste.

Quelques considérations semblent nécessaires, en outre, sur le maintien possible de la Tutelle en l'absence d'amélioration de la famille allocataire et aussi sur la vérification des comptes du tuteur.

### 1° Cas où la Tutelle prend fin par suite de l'arrêt du versement des allocations

La cessation du versement des prestations familiales peut trouver sa source soit dans la personne de celui dont l'activité professionnelle justifie les allocations, c'est-à-dire de l'allocataire, soit dans la personne de celui qui perçoit les prestations et les utilise pour élever les enfants, c'est-à-dire de l'attributaire, soit encore dans la personne de ceux en faveur de qui les allocations sont versées, c'est-à-dire des enfants bénéficiaires.

#### *Cessation provenant de l'allocataire.*

En pratique, l'allocataire se confond le plus souvent avec l'attributaire : ainsi le père de famille qui justifie par son travail le versement des allocations est à ce titre l'allocataire; si en outre il perçoit lui-même ces allocations, il est en même temps l'attributaire.

Il peut cependant y avoir dissociation entre les deux qualités : ceci se produit lorsque, par suite d'un état de fait ou d'une décision de justice, c'est à la mère, ou à un autre ascendant, ou à un tiers gardien que la Caisse verse les prestations.

C'est surtout dans les hypothèses de dissociation familiale que des difficultés sont relevées. En effet, l'allocataire peut alors, par mauvaise volonté, faire perdre à l'attributaire le bénéfice de tout ou partie des allocations.

Le service des allocations risque ainsi d'être soit interrompu, soit seulement suspendu. On voit parfois :

— L'allocataire cesser de travailler et ne pas se trouver cependant dans l'un des cas de maladie ou de chômage qui justifieraient le maintien du droit aux prestations ;

— L'allocataire poursuivre une activité professionnelle ou cesser son travail dans des conditions qui appelleraient certainement le maintien des allocations, mais s'abstenir de faire auprès des Caisses les déclarations nécessaires pour que les allocations soient toujours versées.

Dans ces hypothèses, les personnes chargées de l'exercice de la Tutelle, comme le magistrat spécialisé, se trouvent en face de problèmes difficiles. Si ces problèmes ne peuvent être réglés par les juridictions du Contentieux de la Sécurité Sociale et de la Mutualité Sociale Agricole, de nombreuses démarches devront être tentées en vue du rétablissement de la situation de fait et de droit.

Lorsque l'allocataire se trouve être en même temps le père ou la mère de famille, il peut être utilement recouru à des poursuites intentées par application du dernier paragraphe de l'article premier de la loi du 23 juillet 1942 relative à l'abandon de famille. Ce texte permet en effet, en dehors même de tout abandon matériel du foyer, de réprimer chez les parents les attitudes pernicieuses visées par l'article 2, § 6 de la loi du 24 juillet 1889. Parfois, la simple menace de telles poursuites a suffi à empêcher des parents allocataires de priver volontairement leurs familles de ressources.

On peut voir encore le service des prestations familiales interrompu ou suspendu d'une part par le changement de métier ou de domicile d'un même allocataire, d'autre part par un changement intervenant dans la personne de l'allocataire. Dans ces deux cas, l'accomplissement des formalités de radiation et de réinscription entraîne des retards et l'arriéré des allocations non perçues s'accumule. Des interruptions peuvent en outre se produire par le fait qu'un délai plus ou moins long s'écoule entre la cessation d'une activité et la reprise d'une autre, ou entre la cessation et la reprise d'une même activité en des lieux différents.

Quoiqu'il en soit, le changement de caisse, le passage d'une caisse du régime général à une caisse agricole, par exemple, ou le changement de domicile ne saurait entraîner la cessation de la Tutelle, celle-ci ayant un caractère de mesure protectrice valable sur tout le territoire. On sait au demeurant que pour assurer à la Tutelle toute son efficacité et aussi pour prévenir le risque de fraude, les Juges des Enfants prennent le plus souvent la précaution de préciser, dans leur ordonnance, que mention de celle-ci devra être portée dans tout certificat délivré par l'organisme payeur, portant radiation du nom de l'allocataire sur ses registres.

#### *Cessation provenant de l'attributaire.*

La personne de l'attributaire peut varier sans qu'il y ait pour autant changement dans la personne de l'allocataire. Ceci se produit, par exemple, lorsque l'enfant dont le père travaille régulièrement est placé ou confié à la mère séparée. Les versements sont alors effectués à un nouvel attributaire, mais la Tutelle ne cesse pas pour autant. Pour qu'elle prenne fin, il faut d'abord établir que, le nouvel attributaire présentant des garanties suffisantes, la mesure devient sans utilité.

#### *Cessation provenant des enfants bénéficiaires.*

Elle se produit lorsque les enfants cessent d'ouvrir droit aux prestations. Il en est par exemple ainsi : lorsque l'enfant a dépassé l'âge scolaire ; lorsque, ayant été mis en apprentissage, il atteint l'âge de 17 ans ; lorsque, poursuivant ses études, il atteint l'âge de 20 ans.

Les cessations de ce genre sont, sous réserve de la décision des juridictions du Contentieux de la Sécurité Sociale qui peuvent avoir à trancher des cas particuliers, généralement irrémédiables. Dans une même famille, et, suivant le nombre des enfants, l'importance des sommes à gérer par le Service de Tutelle diminue progressivement au fur et à mesure de la perte, par les différents enfants, de la qualité de bénéficiaires.

#### **2° Cas où la Tutelle cesse par l'arrivée du terme fixé par le Juge**

Le Juge des Enfants peut déterminer la durée de la mesure en fixant dans sa décision soit le nombre de mois ou d'années pendant lequel elle devra s'appliquer (6 mois, 1 an, 3 ans, 5 ans), soit le terme qu'il assigne (lorsque l'aîné des enfants atteindra l'âge de 18 ans, par exemple).

Cette façon de procéder tend à se raréfier : en effet, la durée des Tutelles se révèle très variable et le Juge n'a pas, lorsqu'il rend son ordonnance, la possibilité de déterminer avec certitude quelle durée sera nécessaire pour obtenir le résultat recherché.

Prévoir un laps de temps trop court peut rendre par la suite fort délicate une indispensable prolongation si la famille, caressant l'espoir d'une cessation rapide, a compté les jours. Décevoir cette famille risque d'entraîner chez elle le découragement et la mauvaise volonté. A l'inverse, la fixation dès l'abord d'un délai trop long rendra difficilement acceptable la mesure de Tutelle et paralysera sans doute toute tentative d'amendement des parents.

Beaucoup de magistrats, adoptant une pratique suivie dans l'application de l'Ordonnance du 2 février 1945, préfèrent fixer d'emblée le délai le plus long et ordonner la Tutelle jusqu'à la cessation du droit aux allocations familiales. Il est en effet plus aisé de restreindre par la suite la durée de la mesure que de l'allonger.

D'autres cependant, surtout lorsqu'ils ont affaire à des familles frustes ou difficiles qui ne comprendraient pas le sens d'une telle indétermination apparente, fixent une date-limite à l'exercice de la Tutelle, sous réserve d'une prolongation mieux accueillie lorsque les parents se sont habitués à la présence du tuteur.

Certains événements, modifiant profondément la situation familiale, peuvent être retenus comme termes de la mesure : ainsi le retour du père appelé sous les drapeaux, la sortie de prison, etc.

Que fera le Juge des Enfants à l'expiration du délai fixé ou à l'arrivée du terme indiqué dans sa décision ?

Il peut d'abord envisager, puis décider de mettre fin ou non à la Tutelle.

— Dans une phase préalable, il doit s'assurer qu'il est opportun de mettre fin à la mesure. La non-reconduction de celle-ci ne doit jamais être considérée comme la conséquence automatique de l'expiration du délai fixé par le Juge. Elle doit être au contraire fonction des constatations faites par le tuteur et exposées par celui-ci dans un rapport contenant également son avis. Au rapport du tuteur peuvent évidemment s'ajouter les données d'une enquête sociale, prescrite par le Juge afin d'être mieux éclairé.

— Dans une seconde phase, le magistrat décide de la cessation de la mesure. Certains estiment que la non-reconduction de la Tutelle, à l'échéance du terme, résulte du silence du Juge. D'autres, plus nombreux, considèrent que la cessation doit nécessairement faire l'objet d'une ordonnance et font valoir qu'une telle pratique a pour elle de supprimer toute équivoque : l'organisme payeur, régulièrement avisé, devra verser dorénavant les allocations aux parents. Ultérieurement, il sera loisible au Juge de réaliser la post-cure en matière de Tutelle. Il est fréquent que le magistrat ne perde pas contact avec les familles dont certaines recourent volontiers aux conseils du tuteur à titre officieux. Le Juge peut aussi, s'il agit par délégation du Président du Tribunal Civil, surveiller l'exercice d'une mesure d'assistance éducative, qu'il a pu lui-même ordonner. De toute façon, une nouvelle Tutelle peut être instaurée tant que subsiste un droit aux prestations familiales.

Le Juge peut aussi décider de ne pas mettre fin à la Tutelle. Une décision de reconduction suppose que le magistrat spécialisé a réuni les éléments d'information nécessaires et, spécialement : qu'il a reçu le rapport contenant l'avis du tuteur ; qu'il a fait procéder à une enquête sur la situation actuelle de la famille ; que, dans la mesure du possible, il a recueilli ou fait recueillir les déclarations des parents.

### 3° Cas où la Tutelle cesse en vertu d'une décision judiciaire intervenue avant le terme fixé

La fin anticipée de la Tutelle peut être décidée par le Juge des Enfants :

Soit parce qu'une rééducation complète des parents, ou du moins une amélioration suffisante, a été constatée ;

Soit parce que l'aggravation de la situation ou l'impossibilité avérée de protéger les enfants oblige à recourir à d'autres moyens (qui conduisent fréquemment au placement volontaire ou forcé de l'un ou de plusieurs des enfants). La simple levée de la Tutelle, en effet, ne paraît pas pouvoir être envisagée en raison de l'intérêt qui s'attache à assurer la protection des enfants.

L'amélioration elle-même ne doit pouvoir donner lieu à une décision de mainlevée que si elle est suffisamment importante et surtout si elle paraît devoir se prolonger après la remise aux parents du libre usage de leurs prestations. Une liberté et des responsabilités de plus en plus grandes peuvent toutefois être utilement accordées à titre d'épreuve.

#### A. — Levée de la Tutelle en cas d'amélioration suffisante.

On envisagera successivement les symptômes d'amélioration qui permettent de tenter une levée de la mesure et les modalités suivant lesquelles cette levée intervient.

Il convient auparavant de préciser que les cas de succès complets paraissent être dans la proportion de 10 % environ par rapport à l'ensemble des Tutelles. La faiblesse de ce pourcentage s'explique tant par la sévérité avec laquelle ont été envisagées ces réussites que par le fait que jusqu'à une date récente la Tutelle aux Allocations Familiales, considérée comme une mesure grave et flétrissante, n'était demandée qu'à l'égard de familles trop profondément déficientes pour en tirer un profit. Pour ces familles, la mesure s'avérait insuffisante... parce que tardive (1). Des succès complets ne se sont produits que dans les cas où la Tutelle avait pour but de résoudre des difficultés passagères, telles que l'éloignement momentané du père, le défaut de logement convenable, une situation matérielle ou morale temporairement obérée, l'accumulation des dettes par utilisation excessive du crédit... On se doit néanmoins de noter que la proportion des réussites complètes tend à augmenter. Un meilleur et plus rapide dépistage des familles en difficultés devrait permettre un plus grand nombre d'interventions efficaces.

I. — Les cas d'amélioration autorisant la levée de la Tutelle avant le terme fixé sont beaucoup plus nombreux. Suivant les ressorts des Tri-

(1) On relève cette constatation dans la plupart des réponses des Juges des Enfants. On la retrouve, sous la forme d'un vœu en faveur de l'introduction de l'instance aux fins de Tutelle, alors qu'il en est temps encore, dans les réponses des Caisses d'Allocations Familiales à l'enquête menée par l'U. N. C. A. F. au mois d'avril 1955 (PORTE, *op. cit.*, page 741; voir aussi C. A. F., *Bulletin des Caisses d'allocations familiales*, 1956, page 111).

bunaux pour Enfants, ils représentent une proportion de 40 à 80 % environ du nombre total des Tutelles instituées.

La cessation de la mesure n'est pas nécessairement liée à la constatation d'une réussite complète. Le Juge peut se référer, pour en décider, à une série de symptômes qui, s'ils sont suffisamment précis et concordants, font présumer l'aptitude de la famille à gérer elle-même ses ressources. Il reste à déterminer un seuil d'opportunité de la Tutelle, qui est le moment où la mesure peut cesser au moins sans danger et peut-être même avec avantage. C'est le franchissement de ce seuil, plus que l'échéance d'un terme rigoureux, qui doit motiver dans un nombre croissant de cas la fin de la Tutelle.

Les principaux symptômes d'améliorations relevés au cours de l'enquête, comme propres à établir la conviction des magistrats sont :

L'extinction des dettes. — l'amélioration de l'habitat. — l'amélioration de la santé des enfants et les soins plus attentifs de la mère. — le fait pour la mère d'acquiescer ou retrouver les aptitudes ménagères. — le retour du père absent. — l'embauche des parents ou de l'un d'eux dans un emploi stable et rémunérateur. — la bonne gestion d'une partie des prestations remise aux parents à titre d'épreuve. — enfin la gestion convenable de l'ensemble des prestations remis à leur disposition sous surveillance.

En outre, et sauf au cas exceptionnel de gestion officieuse par le tuteur, il est important d'observer régulièrement l'emploi fait par les parents des sommes reçues à titre de salaire. De la plus ou moins bonne utilisation du salaire, on pourra déduire, avec quelque certitude, si sont suffisamment acquises les qualités d'ordre et de prévision.

II. — Les modalités de la levée de la Tutelle découlent du fait que celle-ci est une mesure nettement individualisée et qui trouve dans son caractère éducatif les raisons de sa durée essentiellement variable, de ses objectifs immédiats, de ses applications pratiques souples. C'est pourquoi la cessation avant terme d'une Tutelle n'est jamais irrévocable, toute décision pouvant être révisée en fonction des résultats auxquels elle aboutit.

C'est pourquoi également la fin avant terme d'une Tutelle n'est pas la conséquence nécessaire d'une constatation précise mais bien d'une option du magistrat qui l'a instituée. Les éléments de cette option sont appréciés par le Juge suivant sa conviction personnelle, compte tenu de l'ensemble des renseignements et des avis recueillis sur la famille depuis l'origine. Le Juge peut donc, en l'espèce, décider d'office.

La cessation de la Tutelle est le plus souvent liée à la rééducation de la famille. Si la mesure était apparue d'abord comme essentiellement comptable du point de vue de sa technique, et alimentaire du point de vue de ses buts, la conception qui prévaut actuellement en fait un moyen d'aide éducative et lui assigne, à côté de sa fin immédiate, qui est le bon emploi des allocations, des fins plus lointaines et plus larges de protection des enfants et même de prévention par le contrôle de l'action des parents. Un véritable tuteur ne considérera donc sa mission comme termi-

née que lorsque la famille pourra se passer de lui et il se devra de présenter au Juge des Enfants un bilan éducatif en même temps qu'un bilan financier.

L'institution apparaît donc comme s'éloignant de la Tutelle du droit civil pour se rapprocher d'une autre institution du droit de l'enfance, beaucoup plus vivante : la Liberté surveillée.

Le Juge des Enfants doit donc suivre les Tutelles en cours pour pouvoir prendre toutes dispositions utiles, et le rôle d'information du tuteur à l'égard du magistrat qui l'a commis est en tous points comparable à celui du délégué à la Liberté surveillée.

Comme le délégué à la Liberté surveillée, le tuteur — qui reçoit d'ailleurs assez souvent le nom de « délégué aux Tutelles » (1) — doit tenir au courant le Juge des Enfants par rapport spécial lorsqu'il constate une amélioration ou une aggravation dans la situation familiale (Comp. Ord. du 2 février 1945, art. 26).

A défaut d'aggravation ou d'amélioration notable motivant ce rapport, la pratique suivant laquelle des rapports périodiques sur le déroulement de chaque Tutelle sont fournis au Juge des Enfants, mérite d'être généralisée.

Le tuteur doit-il envoyer ses rapports directement au Juge qui a institué la mesure ou doit-il passer par l'intermédiaire du Service qui le rétribue ? Il doit certainement s'adresser directement au Juge s'il a été nommément désigné par celui-ci. Si, au contraire, il est le délégué d'un organisme chargé de la Tutelle, cet organisme peut préférer transmettre lui-même les rapports. Il y a là une question d'espèce. Mais le procédé de transmission hiérarchique ne saurait être admis que dans la mesure où le magistrat peut être assuré qu'il sera informé sans faute et rapidement des incidents survenus au cours de la Tutelle, et que les rapports ne seront pas arrêtés ou déformés par l'organisme dont dépendent les tuteurs.

Un problème semblable s'est posé dans des perspectives identiques en matière d'enquête sociale lorsque l'enquêteur est le préposé d'un Service social, lui-même indépendant des Services judiciaires. La pratique le résout de plus en plus fréquemment par l'envoi direct des rapports au Juge des Enfants. Un procédé commode consiste, pour le tuteur, à communiquer immédiatement au Juge des Enfants un second exemplaire du rapport qu'il adresse à l'organisme dont il dépend administrativement.

Comment s'opérera la levée de la Tutelle ?

Cette question se pose au Juge lorsque, du rapport du tuteur et des renseignements recueillis, il résulte que la levée de la Tutelle peut être ordonnée.

Les avis sont partagés sur l'opportunité de lever la mesure immédiatement ou de faire précéder sa cessation d'une période d'épreuve ; de la

(1) Cette appellation est préférée à celle de " tuteur " lorsque la Tutelle a été confiée à une personne morale.

lever entièrement ou de faire intervenir une mesure de post-cure (assistance éducative ou Tutelle officieuse).

Certains magistrats penchent en faveur d'une mise à l'épreuve de la famille avant toute levée de la mesure à titre définitif.

La levée progressive d'épreuve s'opère de plusieurs façons :

On peut rendre peu à peu à la famille son autonomie financière. La Tutelle est alors levée sur des fractions successives de l'ensemble des prestations. Le tuteur note le comportement de la famille à l'égard des sommes dont celle-ci acquiert la disposition.

On peut rendre d'emblée à la famille une autonomie financière complète, mais maintenir la surveillance du point de vue éducatif. Une telle surveillance résultera, le plus souvent, de l'institution d'une mesure d'assistance éducative.

On peut encore recourir à la formule suivante : le tuteur, avec l'accord du Juge des Enfants, remplace progressivement sa gestion directe par un simple contrôle. Ce contrôle lui-même se relâche, en même temps que les visites du tuteur s'espacent.

La méthode progressive présente des avantages et des inconvénients. Selon ses partisans, elle permet d'éviter toute fausse manœuvre et de reprendre aisément l'exercice de la Tutelle si la cessation s'avérait prématurée. Elle évite l'inadaptation qui risque de découler d'une brusque cessation de la mesure. Elle permet de profiter de la période d'euphorie, qui suit l'annonce d'une levée prochaine, pour imposer et renforcer les bonnes habitudes.

Mais elle a ses adversaires qui soutiennent que la levée totale et immédiate est une preuve de confiance de nature à stimuler la bonne volonté de la famille et partant à amorcer une collaboration librement consentie. De surcroît la levée totale et immédiate de la Tutelle peut parfois produire un choc psychologique favorable.

Faut-il lever la Tutelle ou la faire suivre d'une mesure de surveillance ?

On s'accorde généralement à considérer comme nécessaire une mesure de surveillance *a posteriori*. Celle-ci sera réalisée par le moyen de l'assistance éducative, de la Tutelle officieuse, de visites rendues par le tuteur à titre de délégué du Juge des Enfants, ou de son propre chef.

Dans quelles formes sera décidée la levée de la Tutelle ?

Il est admis que l'ordonnance du Juge des Enfants levant la mesure sur tout ou partie des allocations familiales doit être rendue avec un *minimum* de formalisme. Certaines familles tiennent cependant à ce que la décision leur rendant la libre disposition de l'ensemble de leurs ressources soit connue de leur entourage. Il est alors facile au tuteur de leur donner satisfaction sur ce point.

Bien entendu les Caisses doivent être prévenues sans retard afin d'éviter la prolongation du versement des allocations entre les mains du tuteur.

### B. — Levée de la Tutelle en cas d'échec complet.

On peut poser qu'il y a échec complet lorsque l'attitude de la famille oblige les juridictions à recourir à titre principal à une mesure autre que la Tutelle. En pratique, ces échecs complets sont rares si l'on ne considère comme tels que les cas où les enfants sont en danger et où le maintien de la Tutelle, dans ces conditions, est impensable. La proportion est de l'ordre de 5 à 10 %.

C'est essentiellement l'intérêt des enfants qui inspire la suppression de la Tutelle pour lui substituer, le cas échéant, une autre mesure.

Trois solutions s'offrent aux Juges des Enfants qui s'estiment en présence d'un échec : transmettre la procédure au Parquet compétent pour requérir la déchéance de la Puissance Paternelle ou le retrait du droit de garde, recourir lui-même ou faire recourir par autrui à une mesure différente, renoncer purement et simplement à la Tutelle jugée inutile.

#### *Recours aux dispositions de la loi du 24 juillet 1889.*

Ce recours est assez rare, et il semble que, sur l'ensemble du territoire, un pour cent seulement des familles mises en Tutelle fassent l'objet de procédures de déchéance par suite d'un échec de la Tutelle. De nombreux magistrats considèrent d'ailleurs qu'on ne saurait préconiser l'action en déchéance comme une suite normale de la constatation de l'échec de la Tutelle.

L'amélioration de la détection et de la gestion des Tutelles devrait d'ailleurs, d'une façon générale, faire décroître le nombre des cas dans lesquels il est recouru aux dispositions de la loi de 1889 (1).

Certains magistrats ont souligné que l'assistance éducative pouvait dans certains cas réussir là où avait échoué la Tutelle : il est des allergies psychologiques à certaines méthodes éducatives, et l'échec d'un traitement n'implique pas nécessairement celui d'un autre traitement.

De toute façon, la famille doit être convoquée par le Juge des Enfants ou par le Substitut spécialisé dans les affaires de mineurs et être entendue dans ses explications. Elle pourra alors préférer le recours à des mesures aboutissant au placement des enfants, mais avec sa participation volontaire.

#### *Recours au placement amiable.*

C'est la mesure-type prise dans les cas d'échec grave de la Tutelle, toutes les fois que la famille y consent. Mais il n'est pas toujours possible d'obtenir d'elle une acceptation durable de ce placement et une certaine insécurité peut en résulter.

#### *Recours au placement judiciaire par application d'une autre procédure.*

Les parents peuvent former dans certains cas une demande de correction paternelle par application des articles 375 et suivants du Code civil modifiés par l'Ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1945, devant le Juge des Enfants.

(1) Les statistiques accusent d'ailleurs un mouvement dans ce sens (Voir page 33, 2<sup>e</sup> tableau)

Celui-ci peut prendre lui-même diverses mesures à l'égard des mineurs, s'ils sont matériellement abandonnés, conformément aux termes du décret-loi du 30 octobre 1935 (vagabondage de mineurs) ; ou s'ils ont commis une infraction, ce qui est assez fréquent, par application des dispositions de l'Ordonnance du 2 février 1945.

#### *Levée pure et simple de la Tutelle judiciaire.*

Certains magistrats spécialisés, dont les Services de Tutelle sont surchargés d'affaires, estiment devoir ne pas nuire à l'action efficace de leurs Services sur les familles en encombrant ces Services de cas sans espoir d'amélioration.

#### **4° Cas de maintien de la Tutelle en l'absence d'amélioration de la famille allocataire**

Il arrive que les perspectives de réussite demeurent problématiques par suite de la stabilisation d'un certain état de fait. Ceci se produit dans les cas, assez nombreux, où la rééducation familiale ne s'est pas opérée, sans toutefois qu'une autre solution que la Tutelle apparaisse opportune.

On voit alors la famille, après plusieurs années d'application de la mesure, demeurer dans la même incapacité de gérer son budget sans le secours du tuteur. Son apathie, sa paresse, son inaptitude à toute contrainte volontaire se sont peu à peu accomodées d'une Tutelle à perpétuité.

Si une telle situation s'analyse comme un échec, en ce que le tuteur désespère de rééduquer les parents, on se doit de souligner que la Tutelle a eu le grand mérite d'assurer au moins la protection des enfants sur le plan matériel.

Il est d'ailleurs généralement admis que la Tutelle ne peut être que maintenue :

- Lorsque les améliorations partielles constatées restent insuffisantes ;
- Lorsqu'aucune amélioration ne se produit sur le plan éducatif ;
- Lorsque la mauvaise volonté de la famille ou lorsque des difficultés matérielles ont aggravé sur certains points la situation, sans toutefois que les enfants apparaissent comme en danger ;
- Lorsque, la situation de la famille étant nettement mauvaise, il ne semble pas opportun de demander à la juridiction compétente une mesure de déchéance ou de retrait des droits de la Puissance Paternelle (qui ne serait sans doute pas accordée) ;
- Lorsque, une action ayant été intentée en vertu de la loi de 1889, il n'a pas été fait droit à la requête.

Dans tous ces cas, l'action à mener peut être difficile, épuisante même pour le tuteur, mais elle assure aux enfants le *minimum* indispensable d'éducation et d'entretien, et c'est beaucoup.

Si l'on conçoit qu'il soit malaisé de retenir et préconiser une solution unique et que le magistrat spécialisé puisse se trouver dans un certain embarras, il paraît difficile d'admettre les propositions tendant à la suppression pure et simple, par principe, des mesures qui n'aboutissent pas au succès. La modification de la situation dans un sens favorable peut d'ailleurs être tentée par l'adjonction à la Tutelle d'une mesure de surveillance éducative, par la persuasion de l'utilité d'un placement volontaire des enfants, par le changement de la personne du tuteur ou encore des modalités de la Tutelle.

Dans l'appréciation de la tâche ingrate des tuteurs, de même qu'en matière de Liberté surveillée, il y a lieu de tenir compte des possibilités d'accord ou de désaccord entre les caractères des parents et ceux des délégués du Juge. Changer la personne du tuteur lorsque cela apparaît utile est une solution non de faiblesse mais de sagesse ; et cette solution s'impose d'autant plus que l'institution est conçue dans un but plus éducatif que comptable.

Il est admis que le recours à l'action en déchéance ou en retrait des droits de la Puissance Paternelle ne se justifie que si celle-ci constitue le seul moyen de préserver les enfants, en raison de la gravité des conséquences qu'entraîne l'application de la loi de 1889. Il paraît au contraire opportun, dans de très nombreux cas, d'adjoindre à la mesure de Tutelle une mesure de surveillance éducative. Le placement des enfants ou de certains d'entre eux, avec l'accord des parents, s'accommode aussi de l'exercice de la Tutelle : le tuteur ne manquera pas de s'assurer de la valeur des placements, d'en surveiller la constance à l'occasion du règlement des frais d'entretien et d'éducation.

#### **5° La vérification des comptes du tuteur (1)**

Il est indispensable, pour assurer un bon fonctionnement des Tutelles, d'examiner attentivement la comptabilité des tuteurs : périodiquement selon certaines opinions, en fin de Tutelle selon d'autres. Le contrôle d'ensemble de la gestion tutélaire rassure à la fois les parents et les tuteurs ; les parents ont tendance à se croire lésés, et sont avides de justifications ; les tuteurs souhaitent, pour leur tranquillité d'esprit, l'approbation de leur gestion par l'autorité qui les a nommés.

Dès la levée de la mesure, le tuteur, cessant de percevoir les prestations, n'est plus tenu de régler les dépenses de la famille. Il arrête ses comptes, fait la balance des recettes et des dépenses et remet à l'attributaire le reliquat, s'il en existe un. Cet apurement de comptes peut être complexe et on peut juger utile de retarder le règlement définitif en présence de dettes à éteindre, de créances à faire valoir, de rappels à toucher.

(1) Voir aussi à ce sujet, pages 73 et suivantes, les considérations exposées à propos du fonctionnement de la Tutelle.

La pratique révèle que ces vérifications sont beaucoup plus aisées lorsque la Tutelle a été confiée à un tuteur professionnel : celui-ci se soumet aux règles de la comptabilité classique, que le tuteur bénévole ignore le plus souvent.

La vérification unique en fin de Tutelle paraît peu employée : les comptes de la vie courante ne pourraient être sérieusement vérifiés et repris après un long délai, et les calculs seraient interminables. C'est pourquoi le procédé des vérifications multiples, périodiques ou inopinées, sans préjudice d'une récapitulation globale en fin de Tutelle, tend à se généraliser.

Les listes des dépenses et des recettes hebdomadaires, de quinzaine, ou mensuelles, sont mises à la disposition des familles, qui donnent leur approbation. Si les tuteurs dépendent d'un organisme, les mêmes documents sont soumis à cet organisme. Un certain nombre de Juges des Enfants se les font en outre communiquer. Ils trouvent là l'occasion d'entretiens avec les tuteurs sur la situation des familles et sur les méthodes employées à leur égard.

Des vérifications récapitulatives trimestrielles, semestrielles ou annuelles des comptes de Tutelle sont faites dans certains ressorts par les magistrats spécialisés, par les comités de Tutelle, par les organismes qui rémunèrent les tuteurs. Elles ont pour résultat, en faisant le point de l'activité des tuteurs à la fin de chaque période, d'éviter que des difficultés non résolues ou des éléments de friction divers n'accumulent.

La vérification qui accompagne la reddition des comptes en fin de Tutelle n'en est pas moins indispensable : elle a pour objet d'éviter que s'élèvent toutes sortes de contestations sur le règlement des dettes, sur la perception de créances, sur l'affectation de sommes, etc. (1). Cette reddition de comptes s'effectue parfois au cours d'une séance du comité de Tutelle. Si des difficultés apparaissent entre les familles et les tuteurs, le Juge des Enfants essaiera de les résoudre.

La reddition des comptes s'opérera donc de façon différente suivant que les parents auront ou non accepté sans observations les états périodiques du tuteur.

Lorsqu'ils ont approuvé sans réserve les relevés portant sur de brèves périodes, et éventuellement les états récapitulatifs, il est rare que les parents fassent des objections au moment du règlement définitif des comptes de Tutelle. Ceci ne signifie pas que les magistrats spécialisés ou les organismes de gestion puissent s'abstenir de toute vérification, car on peut concevoir que l'approbation des familles ait été donnée par timidité ou par légèreté.

Lorsqu'ils refusent de signer les feuilles hebdomadaires, de quinzaine ou mensuelles, les parents ouvrent un conflit avec le tuteur. L'exercice de la Tutelle n'est pas arrêté pour autant, mais une instance supérieure (par exemple le comité des Tutelles) peut tenter une conciliation. Le Juge des Enfants peut aussi convoquer famille et tuteur, délimiter le différend et tenter de le régler.

Lorsque le conflit porte sur les états récapitulatifs annuels ou sur le compte de fin de Tutelle, il peut y avoir lieu d'envisager l'octroi ou le refus au tuteur d'un *quitus* après une étude sérieuse des éléments comptables.

Si bon nombre de magistrats spécialisés n'ont envisagé l'octroi du *quitus* qu'en fin de Tutelle, certains d'entre eux estiment qu'on peut l'accorder à l'occasion de toutes les vérifications de comptes. Quoiqu'il en soit, c'est l'approbation définitive en fin de mesure qui a la plus grande importance : elle ne vise pas seulement, en effet, l'indispensable bilan financier de la Tutelle, elle prévient en outre les manœuvres, les plaintes, éventuellement les diffamations et les calomnies, dont tout tuteur peut un jour faire l'objet.

Quelles sont les conditions de la délivrance de ce *quitus* ?

Il se présente en général comme une formule libératoire, un solde de tout compte. Il a donc pu apparaître logique à certains magistrats que le *quitus* émane de la famille. Dans certains ressorts de Tribunaux pour Enfants, il est accordé par le Comité. Mais puisque le tuteur a été désigné par le magistrat spécialisé et qu'il doit normalement lui rendre compte de l'accomplissement de sa mission, de nombreux Juges des Enfants estiment qu'ils ont qualité pour accorder le *quitus*.

D'aucuns pensent qu'il y a lieu de l'accorder ou de le refuser, même d'office, à l'occasion de toutes les cessations de Tutelle, comme lors de toutes les modifications importantes de la mesure, (changement de tuteur, changement d'attributaire, etc.). D'autres estiment n'avoir à se prononcer que lorsqu'une réclamation a été élevée. Il semblerait qu'on puisse sans inconvénient se borner à donner le *quitus* dans les seuls cas de contestation ouverte ou latente, qu'il aurait pour but de régler amiablement ou de prévenir.

Quels sont les effets et la portée du *quitus* ?

Selon une première conception le *quitus* a valeur juridictionnelle, mettant le tuteur à l'abri de toute réclamation ultérieure. Mais il ne semble pas qu'on puisse donner au *quitus*, dont la portée n'a été précisée par aucun texte, la valeur d'une décision obtenue dans les formes ordinaires de la procédure.

Selon une seconde conception, la famille conserve le droit nonobstant l'existence d'un *quitus*, de saisir la juridiction civile ou même la juridiction pénale d'une action en responsabilité contre le tuteur. Le *quitus* aurait alors la valeur d'une présomption de fait en faveur de la régularité de la gestion tutélaire. En outre, lorsqu'il est accordé par le Juge des Enfants qui a réussi à concilier les parties, cet accord pourrait avoir la valeur d'un procès-verbal de conciliation.

Selon une troisième opinion, le *quitus* n'aurait aucune portée légale dans les différends opposant tuteur et famille, mais vaudrait comme témoignage de satisfaction en faveur du tuteur.

(1) Voir, à titre d'exemple, un conflit entre tuteur et une Caisse d'alloc. Fam., Comm. 1<sup>re</sup> inst. Sec. Soc. Moulins 28 mars 1957, J. C. P. 1957. 10.236 et D. 1958. 18 note Savatier.

## DEUXIÈME PARTIE

## I

**La saisine du Juge des Enfants****Dans quels cas le Juge des Enfants peut-il être saisi ?**

Le Juge des Enfants peut tout d'abord être saisi *dans les cas où les enfants donnant droit aux allocations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses*. Face à la carence de la famille, le mauvais usage des allocations familiales est présumé et une Tutelle peut être instituée. Une telle situation permettrait, certes, en application des dispositions de la loi du 24 juillet 1889, complétée par le décret-loi du 30 octobre 1935, le retrait de tout ou partie des droits de la Puissance Paternelle à l'encontre des parents, ou tout au moins une mesure de surveillance éducative. Mais si une mesure de Tutelle aux Allocations Familiales est préférée, c'est que la famille allocataire offre des garanties qui permettent d'espérer, à plus ou moins brève échéance, un redressement suffisant de la situation. C'est au parquet qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'orienter l'action selon le but à atteindre. D'ailleurs, une mesure de surveillance éducative peut fort bien être ordonnée en même temps qu'une Tutelle aux Allocations. Ce jumelage, extrêmement heureux dans ses résultats, est de règle courante dans beaucoup de tribunaux.

Le Juge des Enfants peut ensuite être saisi *lorsque le montant des allocations n'est pas utilisé dans l'intérêt des enfants*. C'est le cas de mauvaise gestion des deniers alloués au titre des prestations familiales, alors même qu'il n'y aurait pas de dettes, sans qu'il soit nécessaire qu'à ce gaspillage s'ajoutent des conditions défectueuses de l'alimentation, du logement ou de l'hygiène. Il faut toutefois que le désordre budgétaire ait une importance certaine et porte atteinte aux intérêts des enfants pour qu'une Tutelle soit instituée.

**Par qui est saisi le Juge des Enfants ?**

L'article 18 du décret du 10 décembre 1946 (1), énumère les diverses autorités habilitées à saisir le Juge des Enfants.

Il est à souligner tout d'abord que le Juge des Enfants ne peut se saisir d'office. Dans la pratique, il n'en résulte aucun inconvénient : il suffit au Juge, informé directement, de demander au Procureur de la République près le Tribunal pour Enfants de le saisir, ce qui sera fait automatiquement.

Parmi les autorités de l'article 18, certaines n'usent guère de leur droit de saisine. En fait, ce sont les Procureurs de la République, les directeurs de la Population et les directeurs des caisses qui saisissent le Juge dans la très grande majorité des cas (2).

(1) Art. 18 du R. A. P. du 10 déc. 1946, reproduit en annexe, page 138.

(2) Pour l'année 1955 voir tableau page 15 et note page 39.

Par ailleurs, une pratique s'est instaurée dans un assez grand nombre de tribunaux et semble avoir la faveur croissante des magistrats spécialisés. C'est celle qui consiste à faire centraliser par le parquet du Tribunal pour Enfants les demandes des diverses autorités ou organismes, de façon à unifier la façon dont est saisi le Juge (1).

De cette manière est réalisé un système de saisine unique qui présente des avantages incontestables :

1. Le Procureur de la République est, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la seule autorité placée au carrefour des diverses lois protectrices de l'enfance. Il est le seul à pouvoir embrasser le problème dans son ensemble et à pouvoir envisager, outre la Tutelle aux Allocations Familiales, tout moyen juridique, assistance éducative ou transfert de garde, susceptible de porter ordre au trouble signalé. Il est également le seul à pouvoir rapidement savoir si la procédure de Tutelle envisagée ne fait pas double emploi avec une instance en retrait des droits de la Puissance Paternelle ou avec une surveillance éducative. Il peut le savoir automatiquement pour ce qui concerne les actions portées devant le tribunal d'arrondissement, siège du Tribunal pour enfants ; il peut le savoir très facilement pour les actions portées devant les autres tribunaux d'arrondissement du département, s'il a pris soin d'établir un fichier départemental en liaison avec les parquets de ces tribunaux. Cette pratique, hautement souhaitable, existe dans plusieurs tribunaux.

2. Le Directeur de la Population, le Directeur régional de la Sécurité sociale, les Directeurs des caisses et les autres administrateurs n'ont plus ainsi à jouer le rôle toujours ingrat d'autorité de poursuite..., rôle fort incomplet d'ailleurs, puisqu'ils ne peuvent prendre la parole à l'audience, ce que le ministère public peut, au contraire, faire en soutenant leur point de vue, soit en première instance, soit en appel.

3. On évite aux autorités administratives le désagrément d'être directement partie à un litige, face à un administré, avec le risque de perdre, soit en première instance, soit devant la Cour d'Appel, en même temps que le procès, toute autorité morale sur celui qui n'aurait jamais dû devenir leur adversaire. C'est d'ailleurs bien souvent parce que certaines autorités hésitent à risquer ainsi leur crédit et leur autorité à l'égard des allocataires qu'elles omettent de saisir le Juge des Enfants, alors qu'elles ne verraient le plus souvent aucun inconvénient à adresser au Procureur de la République une simple lettre d'information.

4. Cette manière de procéder paraît la meilleure façon de permettre au parquet d'exercer son contrôle dans une affaire intéressant des mineurs et qui lui est, au premier chef, communicable.

5. Il ne faut pas oublier enfin qu'en matière d'organisation sociale l'ordre public est intéressé et que le ministère public a non seulement le droit mais aussi le devoir d'exercer, de ce fait, une action en justice par voie directe et principale. Dans tous les dossiers de Tutelle, il y a donc intérêt à ce que le ministère public soit partie principale au procès.

(1) La statistique générale pour l'année 1955, la dernière connue, montre que les Procureurs de la République sont à l'origine de la saisine dans 833 affaires, suivis de près par les Directeurs de la Population avec 799 affaires (Voir tableau, page 15).

## II

### L'instruction de la demande de Tutelle

« Le Juge des Enfants, après avoir recueilli toutes informations utiles, statue... ». Ainsi s'exprime le décret du 10 décembre 1946.

Il en résulte tout d'abord que le Juge des Enfants doit, de quelque manière qu'il ait été saisi et quel que soit le dossier qu'il ait reçu de celui qui l'a saisi, contrôler et vérifier les faits allégués. Il n'entérine pas automatiquement un rapport administratif par une décision judiciaire. Il est Juge et statue souverainement. Sa décision est motivée, et ces motifs, il doit en avoir vérifiés les sources. Pour cela, il procède à une véritable instruction du dossier, soit en donnant mandat à un service spécialisé de police ou de gendarmerie, à un service social également spécialisé, soit par lui-même en convoquant à son cabinet les allocataires ou toute personne qu'il jugera utile d'entendre.

#### Le dossier remis au Juge par l'autorité de saisine

Le contenu du dossier remis au Juge par celui qui le saisit est extrêmement variable.

Le plus souvent, il n'y a pas d'autre dossier qu'une simple fiche de renseignements indiquant, pour une famille donnée, l'état civil des parents et des enfants, leur adresse, leurs ressources et le montant des allocations familiales, ainsi que les raisons, résumées en peu de lignes, qui font solliciter une mesure de Tutelle.

Si un véritable dossier est fourni, il est, en général, des plus succincts et les pièces qu'il contient varient selon les cas. Lorsque, par exemple, il s'agit d'un dossier qui avait été primitivement préparé par le parquet et vue d'une action en retrait de tout ou partie des droits de la Puissance Paternelle, le Juge se trouve, dès le début, informé de façon très complète.

#### L'enquête de police ou de gendarmerie

Le Juge des Enfants, mis en possession des renseignements fournis par l'autorité de saisine, peut ordonner une enquête par un service spécialisé de police ou de gendarmerie. En ce qui concerne la police, des brigades spécialisées de protection de l'enfance ont été créées et fonctionnent, à l'heure actuelle, dans la plupart des grandes villes. Quant à la gendarmerie, elle s'attache de plus en plus à l'aspect préventif de son action. Les circulaires de la Chancellerie des 26 octobre 1956 et 17 mars 1957 contiennent d'ailleurs des instructions précises sur l'aide que les magistrats sont en droit d'attendre des brigades de gendarmerie en la matière.

Il est recouru régulièrement à l'enquête de police ou de gendarmerie dans les deux tiers environ des Tribunaux pour Enfants, tant en raison de sa rapidité que de la précision de ses renseignements. Lorsque le Juge n'a pas à sa disposition un service spécialisé, il lui appartient de détailler, de façon très exacte, la mission sociale qu'il attend du service requis. Il pourra même, très utilement, compléter de vive voix ses instructions écrites.

Toutefois, ce moyen d'enquête, s'il est à conseiller, n'est nullement obligatoire, et chaque fois que le Juge des Enfants l'estimera inopportun en raison de l'inévitable publicité qui s'y attache, il pourra ne pas l'employer (1).

#### L'enquête sociale

Nous arrivons, avec l'enquête sociale, à une partie essentielle du dossier, dont le Juge des Enfants pourrait très difficilement se passer.

Cette enquête, effectuée sous mandat du Juge et en son nom, ne peut être confiée qu'à un service spécialisé, travaillant habituellement pour le Tribunal. L'enquêteuse sociale poursuivra essentiellement un double but : tout d'abord rassembler pour son rapport tous les éléments susceptibles de constituer l'un des deux cas de mise en Tutelle prévus par la loi (cf. *supra*), ensuite préparer la famille à la mesure envisagée en lui faisant connaître son caractère d'aide et non de sanction.

L'assistante sociale spécialisée agira selon les moyens d'action qui lui sont propres, mais se devra de faire un particulier effort de rapidité. Il s'agit, en effet, le plus souvent, de familles dont la situation pécuniaire se dégrade chaque jour davantage et dont les dettes, en s'accumulant, risquent d'entraver, par leur importance, la bonne marche de la Tutelle à intervenir.

L'assistante qui a fait l'enquête peut-elle, par la suite, être nommée tutrice ? La plupart des Juges des Enfants estiment qu'il y a lieu d'éviter de confier l'enquête à la personne qui sera appelée à gérer les fonds et à avoir une action éducatrice sur la famille.

#### Expertises médicales

En certains cas, il peut apparaître utile au Juge des Enfants, tant pour éclairer complètement une situation familiale que pour préparer la tâche éducative du tuteur, de faire examiner les enfants par un médecin. Il ordonnera, en la forme habituelle, une expertise de médecine générale ou un examen médico-psychologique.

#### Auditions directes

Le Juge, peut, chaque fois qu'il l'estimera utile, convoquer telle personne dont l'audition lui paraîtra susceptible d'apporter un élément intéressant au dossier. En pratique, ces auditions directes sont l'exception et

n'ont lieu que chaque fois qu'une contestation peut être soulevée sur un point important.

#### Communication au parquet

S'agissant d'un dossier intéressant des mineurs, on peut estimer, sans trop s'avancer, que l'affaire est communicable au parquet, pour avis. Le Procureur de la République près le Tribunal pour Enfants donne ses conclusions par écrit. Il peut aussi prendre la parole lors de la comparution de l'allocataire, si toutefois elle a lieu (cf. *infra*).

(1) Ce sera assez fréquemment le cas dans les milieux ruraux qui attribuent systématiquement un caractère infamant à toute intervention de la gendarmerie.

## III

**La décision du Juge**

## 1. — Le Juge doit statuer

Après avoir réuni toutes les informations qui lui ont paru utiles, le Juge des Enfants statue.

S'il estime justifiée et efficace l'institution d'une Tutelle, il l'ordonne. Si, au contraire, il estime qu'il n'y a pas lieu de prononcer cette mesure, il le dit par ordonnance motivée. Il peut encore, quoique le texte ne le prévoit point, par une ordonnance de sursis à statuer, fixer un délai d'épreuve. Il ne saurait, en tout cas, rester silencieux et classer simplement le dossier : il doit obligatoirement prendre une décision juridictionnelle.

Cette manière de procéder est du reste conforme aux principes généraux de notre droit : toute juridiction régulièrement saisie doit obligatoirement statuer sur la requête qui lui a été présentée.

Nous devons signaler la coutume, de plus en plus répandue chez les Juges des Enfants, d'ordonner qu'il soit sursis à statuer pendant un certain délai (1).

Le sursis à statuer, pour avoir un effet éducatif, ne peut être utilement ordonné qu'en faveur des familles qui se sont effectivement présentées au Juge. Le choc psychologique résultant de ce contact a le plus souvent une heureuse influence. La décision peut au surplus être assortie d'une mesure de surveillance éducative pour un certain temps, au terme duquel une enquête sociale complémentaire sera prescrite.

D'autre part, si les Services qui saisissent le Juge savent que la Tutelle n'est pas la suite automatique et inéluctable de l'initiative qu'ils ont prise, la détection sera stimulée et bien des familles, aisément rééduquées, seront ainsi détectées.

## 2. — Quand le Juge doit-il statuer ?

Le Juge des enfants doit, aux termes du décret du 10 décembre 1946, statuer dans le mois de la requête. Ce délai est généralement considéré comme trop court et il n'est pas possible, le plus souvent, de le respecter. L'information du Juge ne peut être faite aussi rapidement, pour si diligents que soient les enquêteurs qu'il a désignés. Mais cette obligation de

---

(1) Le sursis à statuer, véritable "probation", n'est pas du reste propre à la Tutelle : le Tribunal de la Seine y recourt assez souvent en matière de déchéance de la Puissance Paternelle, bien que la loi de 1889 n'ait pas prévu cette possibilité.

délai, n'étant assortie d'aucune sanction, n'a qu'une valeur indicative semble-t-il et, dans ces conditions, l'ordonnance rendue après le délai d'un mois demeure régulière.

Il suffit simplement de retenir que l'intention du législateur a été d'inviter les magistrats à hâter le déroulement d'une procédure qui demande urgence. Si des enfants souffrent du détournement ou du mauvais emploi des allocations familiales, il faut mettre fin à cet état de choses le plus rapidement possible.

### 3. — Présence de l'allocataire

Bien que l'on ait pu soutenir que le législateur avait voulu la comparution de l'intéressé (cf. *infra* : voies de recours, opposition), le texte du décret du 10 décembre 1946 ne prévoit pas expressément la présence de l'allocataire au moment où le Juge prend sa décision.

Toutefois, dans la pratique, la plupart des Juges des Enfants ont pour habitude de convoquer les familles à l'égard desquelles une Tutelle est envisagée, afin d'une part de les entendre et, d'autre part, de leur expliquer ce qu'est la mesure qui va être prise. Ils ont par là instinctivement réagi selon leur formation de magistrat, pour qui les droits de la personne humaine, et plus spécialement ceux découlant de la Puissance Paternelle, sont éminemment respectables. Il s'agit, en effet, d'une procédure qui a pour objet d'enlever à l'allocataire un droit qu'il tient de la loi. Le droit de gérer ses fonds, ou tout au moins une partie importante de ses fonds, ne peut lui être enlevé sans qu'il lui soit permis de présenter au Juge ses arguments, d'exposer son point de vue.

L'audition de l'allocataire apparaît ainsi comme l'une des garanties élémentaires des libertés individuelles dont la défense est traditionnellement assurée par le pouvoir judiciaire. Le comparution de la famille a aussi pour but de lui expliquer que la Tutelle aux Allocations Familiales n'est pas seulement un contrôle comptable du bon emploi des fonds versés par la collectivité, mais aussi et surtout une aide temporaire et essentiellement révisable.

L'adhésion à la mesure de Tutelle doit être recherchée à ce moment par le Juge. S'il l'obtient, la tâche du tuteur sera grandement facilitée, surtout si ce dernier est présent au moment de la comparution. La prise de contact du tuteur avec la famille est alors assurée par le Juge lui-même de la meilleure façon et l'autorité du tuteur a de fortes chances d'être fermement assise. Le Juge sera connu de l'allocataire qui saura désormais à quelle porte frapper. Un contact humain aura été établi qui facilitera le fonctionnement de la Tutelle et, par là, l'amélioration de la condition de la famille.

Le seul inconvénient qui ait été relevé par les Juges des Enfants, lors de la Session de Vaucresson, est que cette comparution entraîne des frais parfois importants pour des familles peu fortunées. Pour y remédier, diverses solutions ont été proposées dont l'une des plus ingénieuses serait l'octroi par la Caisse, à cette occasion et par l'intermédiaire du tuteur, d'un secours exceptionnel.

Une autre, qui paraît retenir la faveur de certains Juges des Enfants, serait la tenue d'audiences foraines, dans les divers chefs-lieux d'arrondissement du département.

### 4. — Convocation de l'allocataire

Dans leur quasi-unanimité, les Juges des Enfants, dans le désir tant de réduire les frais de l'instance que d'éviter de donner à une mesure éducative un aspect procédurier, ne font pas citer l'allocataire par huissier.

Une simple convocation sous pli fermé, transmise par lettre ordinaire ou recommandée, ou remise par une assistante sociale, le maire, le garde champêtre, les autorités de police ou de gendarmerie, suffit généralement à provoquer la venue de l'allocataire. Si l'intéressé ne se présente pas, le Juge pourra prendre sa décision ou renvoyer le dossier à une autre date, selon ce qu'il estimera opportun. Il est préférable, avant de prendre la décision, d'être assuré de la remise effective de la convocation ; à cet effet, la lettre recommandée sera préférée à la lettre simple et un accusé de réception sera exigé de l'agent de transmission. Un grand nombre de Juges, par assimilation avec le mode de notification de l'ordonnance imposée par le décret du 10 décembre 1946, emploient exclusivement la lettre recommandée avec accusé de réception.

### 5. — Conclusions du Parquet

La comparution de l'allocataire revêt un caractère particulier qui ne saurait s'accommoder de la solennité d'une audience publique. Elle se fait dans la chambre du Conseil du Tribunal pour Enfants ou même dans le cabinet du Juge.

Dans certains tribunaux le magistrat spécialisé du parquet explique oralement la situation familiale et demande l'instauration de la Tutelle. Il assure ainsi en quelque sorte à l'audience la présence active de l'autorité qui a saisi le Juge et expose en quoi la mesure demandée lui paraît justifiée. Cette présence à l'audience a paru parfois plus utile que la simple communication du dossier au parquet, pour avis. Mais la communication peut apparaître indispensable lorsque le ministère public n'assiste pas à la comparution de l'allocataire et au prononcé de la décision.

En effet, dans le plus grand nombre de juridictions, la présence du parquet à l'audience n'a pas semblé opportune en raison du caractère d'intimité de l'entretien et de la recherche de l'adhésion de l'allocataire.

### 6. — Motifs de l'ordonnance

L'ordonnance doit être obligatoirement motivée conformément aux principes généraux qui régissent toute procédure. Qu'il y ait lieu à l'institution de la Tutelle ou à rejet de la requête, le Juge devra préciser en quoi les conditions de l'article 526 du Code de la Sécurité Sociale sont ou ne sont pas remplies.

Mais il n'oubliera pas que l'allocataire recevra notification du texte intégral de l'ordonnance. Il s'attachera, en conséquence, à exposer les griefs retenus en termes généraux d'une façon telle que l'intéressé n'en sera pas heurté trop violemment, ce qui ne pourrait qu'entraver l'action du tuteur. D'autre part, le Juge sera discret sur ses sources d'information afin de ne pas cristalliser sur des personnes ou des Services, nommément désignés, le ressentiment que pourrait avoir la famille en Tutelle.

### 7. — Durée de la Tutelle

La durée de la Tutelle doit être précisée dans l'ordonnance. Le texte du décret est suffisamment clair sur ce point pour que soit à prohiber toute formule vague, telle que : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé », ou encore : « Jusqu'à décision de levée ».

La plupart des Juges des Enfants indiquent une durée assez longue : deux, trois ou même cinq années (1), en ajoutant parfois, pour ne pas décourager les efforts de rééducation des parents, un membre de phrase tel que : « ... sauf décision nouvelle dans un temps plus rapproché, s'il y a lieu ». Beaucoup aussi s'accrochent de la formule portant que la Tutelle est instituée « ... jusqu'à la fin du versement des allocations ».

### 8. — Etendue de la Tutelle aux diverses catégories d'allocataires

Les articles 526 et 533 du Code de la Sécurité Sociale ne visent expressément que les allocations familiales et l'allocation de salaire unique. La pratique leur assimile les majorations prévues par le décret du 6 octobre 1948 — dont les dispositions sont maintenant incluses dans l'article 532 du Code de la Sécurité Sociale — qui ont eu pour objet de compenser certains avantages fiscaux dont les salariés chargés de famille ont été privés.

Les allocations familiales, auxquelles les enfants à naître pourront ouvrir droit, entrent-elles dans les prévisions de l'article 526 ? Certains Juges des Enfants l'admettent, la Tutelle frappant le chef de famille déficient d'une véritable incapacité, et ce, leur semble-t-il, quelles que soient les circonstances dans lesquelles son droit aux allocations familiales s'ouvrira ou, si l'on préfère, s'amplifiera au cours de l'exécution de la mesure. La plupart des magistrats évitent la difficulté en stipulant expressément dans leur ordonnance que la Tutelle instituée s'étendra de plein droit aux allocations auxquelles ouvriront droit, le cas échéant, les enfants à naître.

Le décret du 2 novembre 1955, article 10, rend la Tutelle applicable aux « allocations de la mère au foyer » prévues par la loi du 6 août 1955 et attribuées aux chefs de famille non salariés des professions agricoles.

De son côté, la loi n° 56-1252 du 11 décembre 1956 attribuant une allocation dite « de la mère au foyer » aux chefs de famille non salariés des professions autres que les professions agricoles dispose, dans son article 2, que les dispositions de la loi du 22 août 1946 fixant le régime des

(1) Au Tribunal pour Enfants de la Seine l'usage s'est établi de fixer à deux ans la durée de la Tutelle.

prestations familiales — aujourd'hui incorporées à peu près en totalité dans le Code de la Sécurité Sociale — « sont applicables à l'allocation de la mère au foyer » (1).

Il n'apparaît pas possible d'étendre la procédure de Tutelle à d'autres prestations. En effet :

a) Depuis la loi du 31 décembre 1953 (Art. 516, 517 et 518 du Code de la Sécurité Sociale) les allocations prénatales ne sont plus assimilées aux allocations familiales et de salaire unique ; leur mode de calcul forfaitaire, leurs modalités d'attributions, en font semble-t-il une prestation autonome (2).

b) Pour l'allocation de maternité, l'article 8 de la loi du 22 août 1946 (actuellement art. 523 du Code de la Sécurité Sociale) et l'article 14 du décret du 10 décembre 1946 prévoient une procédure particulière : le Directeur de la Population désigne l'œuvre ou la personne qualifiée qui aura la charge d'affecter cette allocation aux besoins exclusifs de l'enfant (2).

c) En ce qui concerne l'allocation-logement, la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 (actuellement art. 536 et suivants du Code de la Sécurité Sociale) ne fait aucune allusion à la Tutelle ; l'affectation particulière de cette allocation est seulement sanctionnée par l'article 16 g du décret du 30 décembre 1948 aux termes duquel le bailleur peut obtenir de la Caisse un versement direct entre ses mains.

d) Les majorations pour charges de famille des allocations de chômage peuvent être versées à d'autres personnes qu'au chef de famille lorsque celui-ci se livre habituellement à la boisson, sans intervention judiciaire (décret du 6 mai 1939, art. 24, alinéa 6).

e) Les allocations d'aide sociale à la famille et les majorations familiales des allocations militaires échappent au régime de la Tutelle judiciaire (3) et peuvent faire l'objet d'une Tutelle ordonnée sur pièces par l'autorité administrative. On doit cependant noter, pour les premières, que l'article 153, troisième alinéa du Code de la Famille et de l'Aide Sociale renvoie expressément à l'article 9, § 3 de la loi du 22 août 1946.

f) Les dommages de guerre n'entrent incontestablement pas dans le champ d'application de la loi. Il n'est cependant pas inutile de signaler que si le bénéficiaire d'une indemnité représentative de dommages de guerre a eu un tuteur désigné par le Juge des Enfants pour ses allocations familiales, les fonds pourront être versés, par décision du Président du Tribunal civil, à une personne physique ou morale que ce magistrat désignera. (Loi 28 octobre 1946, art. 41).

(1) Voir réponse du ministre des Affaires Sociales à la question écrite posée par M. André COLIN, député (*Journal Officiel*, débats de l'Assemblée Nationale, séance du 15 mars 1977).

(2) L'intervention du législateur serait particulièrement opportune tant pour mettre fin au doute qui subsiste sur la possibilité pour le Juge des Enfants de comprendre les allocations prénatales dans son ordonnance de Tutelle que pour étendre la compétence du Juge des Enfants aux allocations de maternité. Sur cette extension de compétence voir un ancien projet de loi, *Annexes parlementaires*, 1951, N° 13 036, p. 923.

(3) Circulaire du Garde des Sceaux du 15 mars 1949.

g) La Tutelle aux Allocations Familiales perçues par l'allocataire alcoolique peut être ordonnée par la Chambre du Conseil du Tribunal civil, aux termes de l'article 10 de la loi du 15 avril 1954 sur le traitement des alcooliques dangereux pour autrui.

Enfin, la question se pose de savoir si le Juge des Enfants, dans son ordonnance, peut placer aussi sous Tutelle l'arriéré des sommes, parfois importantes pouvant être dues par l'organisme payeur. Il n'existe pas encore de jurisprudence sur ce point (1).

Il est souhaitable et au demeurant rationnel que des dispositions législatives ou réglementaires viennent élargir le champ d'application de la Tutelle. Une mauvaise utilisation des allocations familiales et de salaire unique va de pair, en effet, avec une mauvaise utilisation des allocations prénatales ou de toutes autres allocations, et il serait normal qu'un régime unique soit institué dans tous les cas où les prestations sont détournées de leur but. Certains Juges des Enfants ont même souhaité voir ce régime étendu à la pension alimentaire versée par l'époux divorcé ou séparé de corps pour l'éducation des enfants, ou à la part contributive aux charges du ménage fixée judiciairement.

#### 9. — Portée de la Tutelle

La Tutelle ne porte pas obligatoirement sur la totalité des sommes perçues par l'allocataire.

Le Juge des Enfants peut préciser qu'une partie seulement de ces sommes ne sera plus versée au chef de famille. C'est ainsi, par exemple, qu'en certaines régions rurales où la plus grande partie du salaire est versée en nature, les allocations familiales sont le plus clair de l'argent liquide du foyer. En ce cas, certains Juges des Enfants ordonnent que l'allocataire continuera à percevoir soit le quart, soit la moitié des sommes versées par la Caisse.

#### 10. — Exécution provisoire

L'ordonnance du Juge des Enfants est de plein droit exécutoire par provision, et la Caisse doit, dès réception de la notification, verser directement au tuteur les sommes précisées par la décision.

La Caisse n'a pas à se préoccuper de l'appel de l'allocataire ou de tout autre incident de procédure : elle doit exécuter l'ordonnance jusqu'à expiration de la durée précisée par le Juge, sauf décision contraire qui lui serait notifiée.

L'exécution provisoire étant de plein droit, le Juge n'est pas tenu de l'ordonner dans sa décision.

(1) Sur la légitimité de certaines retenues opérées par les Caisses, voir note n° 2 page 8.

#### 11. — Notifications

L'ordonnance est notifiée intégralement à l'allocataire dans les deux jours de son prononcé, par lettre recommandée avec accusé de réception. Peu importe que le destinataire ait refusé la lettre, ou ait négligé de la retirer à la poste, la notification demeure valable. La lettre doit indiquer à l'allocataire qu'il a un délai de dix jours pour faire appel. Un grand nombre de Juges joignent à cette notification une brève notice indiquant le but de la mesure prise, même s'il y a eu comparution personnelle de l'allocataire.

Une copie du dispositif seulement est adressée dans les cinq jours à l'autorité qui a saisi le Juge, à l'organisme payeur et au tuteur. Cette transmission n'est soumise à aucune forme et peut être faite par lettre, recommandée ou non.

## IV

**Les voies de recours et les Modifications de la mesure de Tutelle (Révision)**

## I. — L'opposition

« L'ordonnance du Juge des Enfants n'est pas susceptible d'opposition. »

Ainsi s'exprime l'article 18 du décret du 10 décembre 1946. Ce texte est net et clair ; il ne souffre aucune discussion. Il prévoit, implicitement, une convocation de l'allocataire. Mais si, dûment convoqué, le bénéficiaire des allocations ne comparait pas, la décision rendue en son absence est réputée contradictoire. La seule voie de recours possible est l'appel.

En pratique, si l'intéressé ne comparait pas, le Juge ne se considère pas comme obligé de prononcer sa décision. Le plus souvent il lance une nouvelle convocation en des termes plus énergiques, ou use d'un message plus persuasif, afin de tenter de provoquer le dialogue indispensable pour faire accepter la mesure.

## II — L'appel

## 1° QUI PEUT FAIRE APPEL ?

A. — *L'allocataire.* — L'allocataire, dans le cas où il est institué une Tutelle, a le droit de relever appel de l'ordonnance du Juge des Enfants qui lui a été signifiée dans son intégralité par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette lettre recommandée l'informait, ainsi qu'il a déjà été indiqué, de la possibilité qu'il avait de faire appel.

L'allocataire peut charger un mandataire spécialement désigné par lui de faire appel à sa place. L'avoué, dans les très rares cas où il aurait reçu mandat d'intervenir selon le droit commun, est présumé avoir reçu mandat de son client.

Dans le silence du texte, on conclut que l'allocataire ne peut relever appel si la mesure de Tutelle a été rejetée (1).

B. — *L'autorité de saisine.* — L'article 18 ne prévoit pas expressément la possibilité pour l'autorité ou l'organisme qui a saisi le Juge de relever appel.

Bien au contraire, une lecture attentive du texte permet de soutenir que seul l'allocataire peut user de cette voie de recours. En effet, le délai prévu pour faire appel court de la réception de la lettre recommandée, moyen de signification prévu pour le seul allocataire.

Ce silence du texte est regrettable. Pour si justifié que puisse paraître la confiance accordée par le législateur au Juge des Enfants, il est contraire

(1) A cette raison s'ajoute le défaut d'intérêt nécessaire pour agir en cause d'appel comme en première instance.

aux principes généraux de notre droit et à une bonne administration de la justice de priver l'autorité ou l'organisme qui a saisi le Juge des Enfants de la possibilité de relever appel de l'ordonnance qui a rejeté sa requête. L'intérêt personnel de l'allocataire est justement sauvegardé par la possibilité qui lui est offerte d'en appeler à un deuxième degré de juridiction. L'ordre public — qui coïncide ici avec l'intérêt des enfants — pâtit du détournement des allocations familiales. Le Procureur de la République et les divers organismes de saisine qui représentent à la fois cet intérêt public et l'intérêt des enfants, peuvent diverger d'opinion avec le Juge des Enfants sur l'interprétation de la loi et les circonstances de fait. Ils devraient pouvoir soumettre leur point de vue à l'appréciation de la Cour d'Appel, en cas de rejet de leur demande.

C'est ce qu'a estimé en tout cas la Cour d'Appel de Riom qui, par deux arrêts des 17 mars 1951 et 18 juillet 1952, a déclaré recevable l'appel formé par un directeur départemental de la population à l'encontre d'une ordonnance du Juge des Enfants refusant l'institution d'une Tutelle.

Ces deux décisions paraissent opportunes. Mais en l'état actuel du texte de l'article 18, elles appellent peut-être des réserves du point de vue juridique.

En réalité, c'est le texte de l'article 18 qui devrait être modifié sur ce point.

#### 2° QUEL EST LE DÉLAI D'APPEL ?

L'appel doit être interjeté dans les dix jours qui suivent la réception de la lettre recommandée, qu'elle ait été acceptée ou refusée par le destinataire. Le jour de la réception de la lettre n'est donc pas compté dans ce délai. L'avis de réception de la lettre recommandée, adressé par l'administration des postes au Juge, fera foi de la date.

#### 3° FORME DE L'APPEL.

Aucune forme spéciale n'est imposée par le décret; partant, l'interprétation générale est extrêmement large. L'appel résultera le plus souvent d'une lettre, recommandée ou non, adressée au Juge ou à son greffier, au parquet du Tribunal pour Enfants ou au parquet général. Toute lettre de réclamation, même ne portant pas le mot « appel », est considérée par certains Juges des Enfants comme traduisant la volonté de l'allocataire de voir la décision portée devant la Cour.

Une manifestation non équivoque de la volonté de l'intéressé semble donc suffisante, en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, mais encore faut-il qu'elle soit matérialisée: une simple déclaration verbale ne suffirait pas. Par contre, peuvent être considérés comme valables, outre la lettre missive, le télégramme, la signification par huissier, et, bien entendu, la déclaration enregistrée au greffe.

En s'inspirant de la législation sur le contentieux de la Sécurité sociale, on peut estimer que la lettre recommandée est la forme d'appel

souhaitable. Encore conviendrait-il que le législateur le précisât le plus tôt possible et avec tout le soin nécessaire (1).

Au surplus, dans le doute, c'est à la Cour qu'il appartient d'apprécier la recevabilité de l'appel.

#### 4° TRANSMISSION DES DOSSIERS D'APPEL A LA COUR.

Le greffier du Juge des Enfants cote les pièces du dossier, en fait un inventaire et remet le tout au parquet.

Le magistrat spécialisé du parquet adresse le dossier au Procureur général, avec un rapport (2). Il donne tout d'abord son avis sur la recevabilité de l'appel, tant en ce qui concerne la capacité de l'appelant que la forme et le délai dans lesquels l'appel a été interjeté. En ce qui concerne le fond, il précise si, à son avis, la mesure est ou non justifiée, et il donne les raisons de son appréciation.

Enfin, pour permettre au Juge des Enfants d'organiser la Tutelle au cas où la Cour en prononcerait l'institution, le magistrat du parquet ne manquera pas de demander au parquet général de lui faire retour du dossier, en communication (2). Le juge des Enfants prendra note des éléments indispensables au contrôle de la Tutelle et restituera le dossier au parquet d'instance aux fins de classement au greffe de la Cour.

### III. — Le pourvoi en cassation

Le législateur n'a pas prévu le pourvoi en cassation. En vertu des principes généraux de l'organisation judiciaire, il semble cependant possible. Mais il ne paraît pas devoir être souvent utilisé, en une matière où le Juge du fond est appelé à apprécier souverainement des questions de fait et où les formalités de la procédure sont réduites à leur plus simple expression.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 36 de la loi du 23 juillet 1947 modifiant l'organisation et la procédure de la Cour de Cassation, dans les affaires où la loi dispense les parties du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation — au nombre desquelles figurent les matières de Sécurité sociale — le pourvoi est formé par une déclaration faite au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée, soit par le demandeur en personne, soit par un avoué ou un mandataire, ces derniers munis d'un pouvoir spécial.

### IV. — La révision

L'ordonnance du Juge des Enfants et l'arrêt de la Cour d'Appel sont sujets à révision.

(1) On sait en effet les difficultés d'interprétation auxquelles ont donné lieu les dispositions de l'article 25 de la loi du 24 octobre 1946 (Voir à ce sujet Cass. Ass. Plén. civ. 27 mars 1957, J. C. P. 1957, Jurisp. N° 10 016).

(2) Voir circulaire chancellerie 5 février 1957.

## 1° ETENDUE DE LA RÉVISION.

La révision peut porter sur tout ou partie de la décision. Elle peut avoir pour objet de restituer à l'allocataire la libre disposition des prestations familiales, soit en totalité, soit en partie, de modifier la durée primitivement fixée de la mesure, en la prolongeant ou en la diminuant. Elle peut aussi tendre à changer la personne investie des fonctions de tuteur. C'est une procédure extrêmement souple, dépouillée de tout formalisme, qui permet d'adapter très exactement la Tutelle aux modifications intervenues dans la famille.

Si la première décision a rejeté la demande de mise en Tutelle, peut-on, par simple révision, décider d'instituer une Tutelle ? Il n'existe aucune jurisprudence sur la question.

## 2° QUI PEUT DEMANDER LA RÉVISION ?

La révision peut être demandée par l'un des organismes ou l'une des autorités ayant le pouvoir de saisir le Juge des Enfants. Peut-on en l'absence d'autre précision dans le texte, en déduire que la révision peut être demandée non seulement par l'autorité qui a saisi le Juge, mais aussi par l'une quelconque des autres autorités ? Il semble logique de répondre par l'affirmative.

Elle peut également être demandée par le tuteur, par le chef de famille ou par la personne chargée du ou des enfants.

La question de savoir si le Juge des Enfants peut réviser spontanément sa décision en dehors de toute intervention de l'une des autorités de saisine a été discutée, mais aucune solution bien nette n'a pu être dégagée.

## 3° DÉLAI DE RÉVISION.

La demande de révision présentée par l'allocataire ne peut être formée qu'après un délai d'épreuve de six mois à compter de la décision ou, plus exactement, de la signification.

Par contre, aucun délai n'est opposé à la requête présentée par l'autorité de saisine ou par le tuteur.

## 4° PAR QUI EST PRONONCÉE LA RÉVISION ?

L'ordonnance du Juge des Enfants est révisée par ce magistrat et par lui seul. Ce n'est pas un appel au deuxième degré de juridiction et la Cour n'a pas à intervenir.

L'arrêt de la Cour d'Appel ne peut-il être révisé que par la Cour elle-même ou peut-il l'être aussi par le Juge des Enfants ? C'est le lieu d'évoquer ici les dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 qui permettent au Juge des Enfants l'exercice d'un large pouvoir de révision.

Il s'agit incontestablement, dans l'esprit des deux textes, d'adapter à tout moment la mesure prise aux conditions nouvelles de l'évolution de

la situation familiale. Pour être efficace, la procédure de révision se doit d'être souple, simple et rapide. A cet effet, le législateur de 1945 a donné expressément compétence au Juge de première instance pour modifier toutes décisions prises, même émanant de la Cour d'Appel. Le législateur de 1946 a certainement eu le même souci mais ne l'a malheureusement pas exprimé et il n'existe par ailleurs aucune jurisprudence sur cette question. Une solution transactionnelle consisterait peut-être à s'inspirer de la position adoptée par la Cour de Cassation quant aux modifications de la garde des enfants de conjoints divorcés : le Juge d'instance est compétent pour connaître d'une demande de modification de la garde si le jugement de divorce a été confirmé en appel sur ce point ; la compétence au contraire appartient à la Cour si le chef du jugement relatif à la garde a été infirmé. (Cass. civ. 16 décembre 1912, D.P.1914.1.228).

## 5° L'ORDONNANCE DE RÉVISION EST-ELLE SUSCEPTIBLE D'APPEL ?

Le texte ne donne aucune précision sur ce point. En vertu des principes généraux, il paraît difficile de supprimer la possibilité d'en appeler au deuxième degré de juridiction.

Le Juge des Enfants remet le dossier au parquet du Tribunal pour Enfants qui l'achemine sur le parquet général, ainsi qu'il a déjà été indiqué pour la procédure de l'appel. La Cour, saisie par le Procureur Général, décidera si l'appel est recevable ou non.

Pour le délai d'appel et la capacité des appelants, il y a lieu de se référer, par analogie, à ce qui a déjà été dit de la procédure d'appel.

## 6° L'ORDONNANCE DE RÉVISION DOIT-ELLE ÊTRE SIGNIFIÉE ET COMMENT ?

Dans le silence du texte, il y a lieu de suivre les mêmes règles que pour la décision ordonnant la Tutelle.

V

## La procédure devant la Cour d'Appel

### Par qui est saisie la Cour d'Appel ?

La Cour d'Appel est saisie par l'acte d'appel de l'allocataire (ou de l'autorité de saisine [1]). Le dossier de la procédure est transmis par le Procureur de la République près le Tribunal pour Enfants au Procureur Général.

C'est au Procureur Général qu'il appartient de fixer l'affaire à une audience de la Cour, d'y convoquer les intéressés et d'y prendre la parole dans l'intérêt de la protection des enfants.

Aucun délai spécial n'est imparti à la Cour pour statuer; le Procureur Général devra cependant faire venir l'affaire à une très prochaine audience, en exécution des prescriptions contenues dans la circulaire du Garde des Sceaux du 5 février 1957.

L'ordonnance du Juge des Enfants étant exécutoire par provision, l'appel n'est pas suspensif: le paiement des prestations à l'allocataire cesse dès que la Caisse a été informée de la décision instituant la Tutelle.

Si la décision de première instance est infirmée, une Tutelle sera supprimée qui était instituée, ou une Tutelle instituée que le Juge des Enfants n'avait pas cru devoir ordonner. Dans les deux cas, il y aura une sorte de trouble dont l'importance sera en grande partie fonction du temps écoulé entre l'exécution de la décision de première instance et celle de l'arrêt de la Cour d'Appel.

C'est pour réduire ce trouble au *minimum* qu'il est souhaitable de voir la Cour amenée à statuer rapidement par une fixation prioritaire du dossier.

### Chambre spéciale de la Cour d'Appel

L'appel est jugé par la Chambre spéciale de la Cour d'Appel, visée à l'article 24 de l'ordonnance du 2 février 1945, relative à l'enfance délinquante, c'est-à-dire par une juridiction spécialisée en matière de rééducation de mineurs.

---

(1) Selon la Jurisprudence de la Cour de Riom relatée plus haut (V. les voies de recours).

### Convocation de l'allocataire

Dans le silence du texte, on peut souhaiter une comparution effective de l'allocataire convoqué par les moyens les plus économiques : par voie administrative, par lettre simple ou recommandée. Toutefois, la comparution n'est pas légalement indispensable, le législateur ayant prévu la notification obligatoire de l'arrêt aux intéressés (cf. *infra*). De ce fait, la procédure, en l'absence de l'intéressé, ne saurait être qualifiée par défaut car l'opposition n'est pas plus recevable qu'en première instance.

### Audience

Il est à souhaiter que l'audience se déroule devant la Chambre Spéciale de la Cour d'Appel selon le style intime et dépouillé de solennité des affaires de mineurs, afin de permettre le contact direct et humain entre la Cour et l'allocataire. A ce sujet on ne voit guère d'autres solutions que l'audience en Chambre du Conseil ou l'audience tenue selon les formes prescrites par l'ordonnance du 2 février 1945. Aussi bien ne peut-on soutenir que la seule attribution de compétence à la Chambre des mineurs instituée par l'ordonnance du 2 février 1945 suffit pour que l'on en conclue que celle-ci doit siéger dans les conditions de publicité restreinte prévues par les articles 14 et 24 de ladite ordonnance ?

### Notification

La notification aux intéressés de l'arrêt de la Cour est faite de la même manière que celle de l'ordonnance du Juge des Enfants. Au nombre des intéressés figure certainement le tuteur désigné en première instance, qu'il ait été « confirmé » par la Cour ou que celle-ci ait cru devoir lui substituer un autre tuteur ou encore lever la Tutelle.

Il y a lieu de ne pas omettre d'envoyer la fiche d'information adressée après chaque arrêt par le parquet de la Cour au parquet du Tribunal pour Enfants, afin que le Juge des Enfants soit informé de la décision (1).

### Retour du dossier au Juge des Enfants

Si une Tutelle aux Prestations Familiales a été instituée par la Cour, soit qu'elle ait confirmé, soit qu'elle ait infirmé entièrement ou en partie la décision de première instance, c'est au Juge des Enfants qu'il appartient d'organiser, de contrôler, peut-être même aussi de réviser la Tutelle. Pour cela il est indispensable qu'il rentre en possession du dossier le plus rapidement possible, tout au moins temporairement (2).

(1) Circulaire du Garde des Sceaux aux Procureurs Généraux, en date du 5 février 1957.

(2) Sur le caractère indispensable de la communication du dossier au Juge des Enfants, voir un cas concret tout à fait typique exposé dans une question écrite au Ministre de la Justice par un sénateur (J. O. du 19 juin 1957, *Débats du Conseil de la République*, page 1.183, question N° 7.600).

Le mieux serait que l'avocat général chargé des affaires de mineurs invite le greffe de la Cour à transmettre en communication au Juge des Enfants, par l'intermédiaire du parquet d'instance, les dossiers dans lesquels une Tutelle est instituée. La circulaire du Garde des Sceaux du 5 février 1957, précitée, se prononce d'ailleurs en ce sens.

Au cas d'oubli du greffier de la Cour, le parquet du Tribunal pour Enfants, avisé par la fiche d'information du parquet général que l'arrêt a été prononcé, peut réclamer le dossier au parquet général.

## VI

**Les frais de procédure**

La procédure de Tutelle aux Allocations Familiales entraîne des frais. La plupart du temps leur montant est de l'ordre d'un millier de francs mais peut atteindre une dizaine de milliers de francs dans certaines espèces ou encore lorsque l'affaire a été portée devant la Cour d'Appel.

Il s'impose de déterminer quels sont ces frais, de préciser à quel tarif ils doivent être payés et enfin d'indiquer qui en supporte la charge. Sur tous ces points les textes de base ne sont guère explicites.

Les Juges des Enfants ont fait appel, dans ces conditions, aux principes généraux qui régissent la matière des frais de justice ; ils se sont référés aussi à la nature essentiellement sociale de l'institution de la Tutelle aux Allocations Familiales ; ils n'ont eu garde d'oublier à cet effet que, presque toujours, la Tutelle s'appliquait à des familles nécessiteuses.

On doit signaler que les magistrats ont trouvé un appoint précieux dans deux circulaires :

— La circulaire interministérielle n° 114 S.S. du 2 juillet 1951 portant codification des instructions relatives à l'application des dispositions de la loi du 22 août 1946 et du règlement d'administration publique du 10 décembre 1946 (1) ;

— La circulaire du Secrétaire d'Etat au Budget n° S 2-15 du 7 avril 1956 relative à l'application aux agents de l'Etat de la loi du 17 mars 1956 portant réduction des taux d'abattement servant au calcul des prestations familiales (2).

**I. — Quels sont les frais d'une procédure de Tutelle aux Allocations Familiales.****a) Frais d'enquête.**

— Enquête de police ou de gendarmerie.

Les enquêtes de police ou de gendarmerie n'entraînent aucune dépense susceptible d'être prise en charge au dossier, les frais de déplacement ou de transport des fonctionnaires de la police étant payés par le ministère de l'Intérieur et ceux de la gendarmerie par le ministère de la Défense nationale.

— Enquête sociale.

S'il s'agit d'une enquête effectuée par une assistante sociale fonctionnaire de l'Etat ou des départements, il n'y a normalement pas de frais d'en-

(1) J. O. 13 juillet 1951

(2) Un extrait de cette circulaire figure en annexe

quête sociale proprement dite. Il en est de même si l'enquête a été confiée à une assistante sociale rétribuée par une Caisse d'Allocations Familiales.

Si toutefois les organismes dont dépendent ces assistantes, dans un souci de ventilation comptable, fixent, dans une procédure, des frais d'enquête sociale, ceux-ci seront pris en charge au dossier. Il en sera de même au cas où l'assistante sociale dépend d'un organisme privé.

b) *Frais d'expertise médicale.*

Dans quelques dossiers, l'état de santé des enfants des allocataires peut être tel qu'une expertise médicale se révèle utile pour éclairer le Juge. Parfois, c'est la Cour d'Appel qui désigne un expert médecin, devant les allégations des parents qui affirment avec vigueur la bonne santé de leurs enfants. Il s'agit le plus souvent d'un examen médical général, parfois médico-psychologique ou même d'un examen psychiatrique.

c) *Interprètes.*

En certains cas extrêmement rares, l'allocataire ne parle pas suffisamment le français pour s'expliquer normalement et le Juge doit avoir recours à un interprète traducteur. Ces frais sont également inscrits au dossier.

d) *Frais de convocation.*

Si la convocation a été faite par la voie administrative (maire, gardien de la paix, garde champêtre, etc.) elle n'entraîne aucun frais.

Si le Juge convoque l'allocataire par lettre missive simple ou recommandée, les frais de timbre sont avancés par le greffier et pris en charge au dossier.

La citation par huissier est à déconseiller de la façon la plus formelle tant en raison de son caractère procédurier, au sens péjoratif du terme, que des frais élevés qu'elle entraîne. Si, par extraordinaire et dans un cas tout à fait exceptionnel, cette manière de convoquer était employée, les frais seraient également pris en charge au dossier.

e) *Témoins.*

Normalement, le Juge ne convoque pas de témoins devant lui, soit en cours d'instruction, soit lors de la comparution de l'allocataire. Mais il est possible que la Cour d'Appel, dans un souci de meilleure information, désire recueillir, à son audience, le témoignage de personnes susceptibles de l'éclairer. En ce cas, les frais de voyage et de séjour des témoins sont avancés par le greffier et pris en charge au dossier.

f) *Frais de notification.*

Les frais de notification par lettre recommandée sont minimes ; ils sont avancés par le greffier et pris en charge au dossier.

g) *Frais de greffe proprement dit.*

Le greffier en chef du Tribunal ou de la Cour, outre le remboursement des diverses avances qu'il a pu faire (timbres, témoins, etc.), perçoit les droits d'expédition ou d'extrait de la décision intervenue. Ces sommes sont également prises en charge au dossier par les soins du greffier du Juge des Enfants.

h) *Timbre et enregistrement.*

S'agissant de l'application de la législation de Sécurité Sociale, les divers actes de la procédure sont expressément dispensés de timbre et d'enregistrement (Ord. du 4 octobre 1945, art. 61 (1) ; loi du 8 juin 1949, art. 28 ; circulaire interministérielle n° 114 SS du 2 juillet 1951, § 40).

## II. — Tarif des frais de procédure de la Tutelle aux Allocations Familiales

Beaucoup de Juges des Enfants ont assimilé les frais de procédure de la Tutelle aux Allocations Familiales aux frais de justice criminelle et appliquent les tarifs du décret du 26 juillet 1947. Ils estiment, en effet, qu'il s'agit, en l'espèce, d'une poursuite d'office en matière civile, assimilée aux frais de justice criminelle par l'article 3, § 4 du décret du 26 juillet 1947, ce qui paraît exact tout au moins lorsque le Procureur de la République fait figure d'autorité de saisine.

En l'absence de toute indication dans les textes de base et dans les circulaires d'application, cette référence est défendable. Elle a en tout cas un avantage pratique incontestable : celui de mettre à la disposition du Juge un tarif clair, précis et extrêmement modéré. Ce tarif au 1<sup>er</sup> octobre 1957 est le suivant :

a) *Enquête sociale.*

Aucun tarif n'est fixé pour l'enquête sociale en matière de Tutelle aux Allocations Familiales (2). Les Juges des Enfants assimilent assez volontiers l'enquête sociale à un rapport d'expertise dont le prix est fixé, dans chaque affaire, par le magistrat qui a commis l'expert (décret 26 juillet 1947, art. 18).

Pour leurs déplacements, les assistantes sociales pourraient dès lors prétendre au tarif des experts : prix du billet de 1<sup>re</sup> classe en chemin de fer ou du billet d'autobus, ou, à défaut, 23 fr par kilomètre ; en outre, indemnité de 550 fr au delà de 10 km et de 1.100 fr au delà de 50 km ; enfin, si l'assistante sociale est retenue hors de son domicile, une indemnité de 1.100 fr par jour, à compter du second jour, à l'exclusion de toute autre indemnité. Il est en outre prévu, sur pièces justificatives, le remboursement de tous autres débours reconnus indispensables (cf. décret 26 juillet 1947, art. 19 à 24).

(1) Code de la Sécurité Sociale, art. 59.

(2) Des textes spéciaux fixent les tarifs des frais des enquêtes sociales effectuées en matière de divorce ainsi que pour les mineurs délinquants.

Il ne faut pas dissimuler le caractère prétorien d'une telle assimilation qui méconnaît la nature juridique, encore mal déterminée, de l'enquête sociale, laquelle tient du mandat judiciaire, de l'expertise et, plus généralement, de la mesure d'instruction (1). Une solution législative apparaît comme très souhaitable.

b) *Expertise médicale.*

Examen médical général	
à Paris .....	1.400 fr
ailleurs .....	1.200 fr
Examen médico-psychologique ou examen psychiatrique	
à Paris .....	3.500 fr
ailleurs .....	2.800 fr

(Décret 26 juillet 1947, art. 26)

c) *Interprète traducteur.*

par écrit : 120 francs les cent mots français.

oralement : pour la première heure de présence toujours due en entier,

à Paris .....	320 fr
ailleurs .....	240 fr

pour 1/2 heure supplémentaire, due en entier dès qu'elle est commencée :

à Paris .....	150 fr
ailleurs .....	120 fr

(Décret 26 juillet 1947, art. 31)

d) *Convocation.*

par la poste, le coût est celui de l'affranchissement simple ou recommandé ;

par huissier, ainsi que nous l'avons déjà souligné, le coût est bien plus élevé que celui de la convocation par la poste. En effet, outre le droit fixe de citation qui est de 140 fr pour l'original et 100 fr pour la copie, les huissiers sont remboursés, pour leur déplacement, soit au prix du billet de chemin de fer, en 1<sup>re</sup> classe, soit au prix du billet d'autobus, soit, à défaut, à raison de 23 fr par km parcouru.

(Décret 26 juillet 1947, art. 88 et 102)

(3) *Rev. Sc. Crim. et Dr. Pen. Comparé*, 1956, pages 747, 785 et suivantes.

e) *Témoins.*

indemnité de comparution :

à Paris .....	400 fr
ailleurs .....	250 fr

frais de voyage : prix du billet de chemin de fer en 1<sup>re</sup> classe, ou du billet d'autobus, ou, à défaut, 23 francs par km parcouru.

(Décret 26 juillet 1947, art. 38 et 42)

f) *Notification.*

les frais sont ceux de l'affranchissement recommandé.

g) *Frais de greffe proprement dit.*

le greffier perçoit des droits d'expédition de l'ordonnance du Juge dans les conditions fixées par le décret du 26 juillet 1947, art. 70 et 71.

III. — **Prise en charge des frais de procédure de Tutelle aux Allocations Familiales**

Ces frais devraient, selon les règles du droit commun, être mis à la charge de l'allocataire lorsque la Tutelle est instituée. Mais cette solution aurait pour effet de faire supporter des frais supplémentaires à des familles à qui le Juge vient d'expliquer que la Tutelle aux Allocations Familiales est une aide et un soutien et non une pénalisation. Pour si minimes que soient ces frais, s'ils étaient supportés par la famille, l'effet psychologique serait désastreux et risquerait de compromettre tout le travail social à venir.

Les Juges des Enfants, soucieux de cet aspect du problème, ont, pour la plupart, réussi jusqu'à maintenant à écarter des familles la charge des frais, par divers moyens d'une orthodoxie juridique extrêmement relative (1).

La véritable solution, la plus simple à appliquer en pratique, comme aussi la plus logique et la plus régulière est indiquée par la circulaire interministérielle n° 114 S.S. du 2 juillet 1951 (§ 42) et la circulaire du Ministre des Finances n° S. 2-15 du 7 avril 1956 (2). C'est l'organisme payeur des prestations familiales qui doit supporter la charge des frais de Tutelle, frais de procédure, aussi bien que frais de gestion et d'enquête, qu'il s'agisse des Caisses du régime général, du régime agricole, des régimes spéciaux, ou de l'Etat lui-même lorsque la mesure de Tutelle a été ordonnée à l'égard de l'un de ses agents.

Le remboursement de ces frais est à la charge des Caisses sur le budget administratif ; il est à la charge de l'Etat sous la même imputation budgétaire que les prestations familiales.

Un certain nombre de Caisses acceptent déjà de verser entre les mains du greffier le montant des frais de procédure. Mieux vaudrait-il encore

(1) Ces frais ne doivent en aucun cas être imputés sur les crédits de la Justice criminelle ni payés en la forme des frais de Justice

(2) Un extrait de cette circulaire figure en annexe.

demander aux Caisses de faire au greffier en chef du Tribunal civil, siège du Tribunal pour Enfants, l'avance de fonds (1) dont cet officier public serait comptable et sur lesquels il prélèverait les sommes nécessaires au paiement des frais de procédure. Le greffier remettrait ensuite à la Caisse, pour chaque dossier, un état de liquidation des frais de procédure visé et taxé par le Juge des Enfants ; il y joindrait l'acquit des parties prenantes. En ce qui concerne les frais afférents à une procédure intéressant un fonctionnaire de l'Etat, le greffier adresserait l'état liquidatif au Préfet avec indication du chapitre budgétaire sur lequel sont imputées les prestations familiales de l'allocataire.

Il appartient dans ces conditions à chaque Juge des Enfants d'exposer aux Caisses de son ressort territorial de quelle façon simple peut être appliqué le principe posé par la circulaire du 2 juillet 1951 et de donner, en accord avec le parquet, toutes instructions utiles au greffier en chef du Tribunal. En ce qui concerne le greffier de la Cour, il appartient au conseiller délégué à la protection de l'enfance et à l'Avocat général chargé du Service des mineurs de lui donner des instructions similaires.

(1) En matière pénale, le greffier est régisseur d'avances mises à sa disposition par l'administration de l'enregistrement pour le paiement de divers frais de procédure. Il remet ensuite à cette administration des pièces justificatives visées par un magistrat. Ce système fonctionne à la satisfaction générale.

## ANNEXES

### I

#### TEXTES ET CIRCULAIRES EN VIGUEUR

##### A

#### Code de la Sécurité Sociale

(Décret du 10 décembre 1956 portant codification des textes législatifs concernant la Sécurité Sociale (1)).

ARTICLE 510. — *Les prestations familiales comprennent :*

- 1° *Les allocations prénatales ;*
- 2° *Les allocations de maternité ;*
- 3° *Les allocations familiales ;*
- 4° *Les allocations de salaire unique ;*
- 5° *Les allocations de logement.*

ARTICLE 526. — *Dans le cas où les enfants donnant droit aux Allocations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses, ou lorsque le montant des allocations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le versement des allocations peut, en tout ou partie, être effectué non au chef de famille, mais à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux Allocations Familiales, suivant les modalités fixées par le règlement d'administration publique.*

ARTICLE 532. — *Aux Allocations Familiales s'ajoute, en ce qui concerne les travailleurs salariés et assimilés, en compensation des avantages fiscaux dont ils bénéficiaient (2) en matière d'impôt cédulaire, du fait de leurs charges de famille, une majoration uniforme fixée à :*

- 934 fr pour le deuxième enfant à charge et  
1.437 fr pour chaque enfant à charge à partir du troisième.*

(1) J. O. 18 déc. 1956.

(2) Antérieurement au 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Le droit à la majoration n'est ouvert qu'à dater de la naissance des enfants et qu'autant que l'allocataire et les enfants résident sur le territoire de la France métropolitaine.

ARTICLE 533. — Une allocation dite de salaire unique est attribuée aux ménages ou personnes qui ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel provenant d'une activité salariée. Ladite allocation est versée à compter du premier enfant à charge au sens des articles 525 à 529.

Elle est calculée dans les conditions fixées aux articles 544 et 545. Les dispositions de l'article 526 s'appliquent à cette allocation.

**Décret du 10 décembre 1946** portant règlement général d'administration publique pour l'application de la loi du 22 août 1946, fixant le régime des prestations familiales (J.O. des 13 et 29 décembre 1946).

ARTICLE 18. — Dans les cas prévus à l'article 9, § 3 de la loi, le directeur départemental de la population, le directeur régional de la Sécurité sociale, le contrôleur divisionnaire des lois sociales en agriculture, le Procureur de la République agissant spontanément ou sur requête des autorités judiciaires connaissant des procédures concernant les mineurs (1), en vertu notamment des lois des 24 juillet 1889 (2), 19 avril 1898 (3) et de l'ordonnance du 2 février 1945 (4), les autorités administratives chargées de la protection de l'enfance, l'office départemental des pupilles de la nation ainsi que les organismes ou services débiteurs des Allocations Familiales intéressés, sont habilités à saisir le Juge des Enfants.

Le Juge des Enfants, après avoir recueilli toutes informations utiles, statue (5), dans le mois de la première requête, par ordonnance motivée et exécutoire par provision. Il peut ordonner que, pendant une durée qu'il précisera, les Allocations Familiales et, éventuellement, de salaire unique ne seront plus versées en tout ou en partie, au chef de famille ou à la personne chargée du ou des enfants, mais à une personne physique ou morale qualifiée dite « tuteur aux Allocations Familiales ». Celle-ci devra les affecter aux besoins exclusifs des enfants et aux dépenses du foyer les concernant.

(1) Le mot « mineurs » vise, suivant les procédures, les mineurs de 21 ans ou de 18 ans.

(2) La loi du 24 juillet 1889 a pour objet le retrait de tout ou partie des droits de la Puissance Paternelle par le Tribunal civil ou l'intervention d'une mesure de surveillance ou d'assistance éducative ordonnée par le président du Tribunal civil. Les enfants protégés par ce texte sont les mineurs de 21 ans.

(3) La loi du 19 avril 1898 prévoit les mesures de protection à prendre par le juge d'instruction puis par la juridiction répressive en faveur des mineurs victimes de crimes ou de délits. Les enfants protégés par ce texte sont les mineurs de 21 ans.

(4) L'ordonnance du 2 février 1945 prévoit les mesures de protection à instituer à l'égard des mineurs auteurs de crimes ou de délits. Ces mesures peuvent être ordonnées, à titre provisoire ou définitif selon les cas, par le Juge des Enfants, le juge d'instruction des mineurs, le Tribunal pour Enfants, la Cour d'Appel et la Cour d'Assises des mineurs. Les enfants protégés par ce texte sont les mineurs de 18 ans.

(5) La légalité du décret du 10 déc. 1946, sur ce point, est discutable. On sait en effet que l'institution d'une Juridiction est du domaine de la loi seule (C. d'Etat 25 juillet 1952. D. 1953 187 et 327).

Une copie du dispositif de l'ordonnance est adressée, dans les cinq jours, à l'autorité qui a saisi le Juge des Enfants, à l'organisme payeur qui s'y conforme aussitôt et, s'il y a lieu, au tuteur aux Allocations Familiales. Dans le cas où il est institué une Tutelle, le greffier adresse à l'allocataire, dans les deux jours du prononcé, par lettre recommandée avec avis de réception tenant lieu de signification et l'avisant qu'il a un délai de dix jours pour faire appel, une copie intégrale de l'ordonnance.

L'ordonnance du Juge des Enfants n'est pas susceptible d'opposition. L'appel interjeté dans les dix jours qui suivent la réception de la lettre recommandée est jugé par la Chambre spéciale de la Cour d'Appel visée à l'article 24 de l'ordonnance du 2 février 1945, relative à l'enfance délinquante. L'arrêt de la Cour est porté à la connaissance des intéressés comme il est dit à l'alinéa précédent.

L'ordonnance du Juge des Enfants et l'arrêt de la Cour d'appel sont sujets à révision, soit à tout moment, sur la demande d'une des autorités ou d'un des organismes visés à l'alinéa premier ou du tuteur aux Allocations Familiales, soit, après un délai de six mois, sur la demande du chef de famille ou de la personne chargée du ou des enfants.

## B

Circulaire du 28 octobre 1948 relative à la Tutelle aux prestations familiales, des Ministres de la Santé Publique et de la Population, du Travail et de la Sécurité sociale, de l'Agriculture, insérée au *Journal Officiel* du 30 octobre 1948 (rectificatif J.O. 20 novembre 1948).

Circulaire du 15 mars 1949 sur la Tutelle aux Allocations Familiales, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Circulaire du 2 juillet 1951, n° 114 S.S. portant codification des instructions relatives à l'application des dispositions de la loi du 22 août 1946 fixant le régime des Prestations Familiales et du règlement d'administration publique du 10 décembre 1946, des Ministres du Travail et de la Sécurité sociale, des Finances et des Affaires Economiques, du Budget, de la Santé Publique et de la Population, de l'Agriculture, insérée au J.O. du 13 juillet 1951 (rectificatif J.O. du 27 juillet 1951).

Circulaire du 7 avril 1956, n° S.2.15, relative à l'application aux agents de l'Etat de la loi du 17 mars 1956 portant réduction des taux d'abattement servant au calcul des prestations Familiales, du Ministre des Affaires Economiques et Financières (1).

Circulaire du 5 février 1957, n° 57-04, sur la procédure d'appel en matière de Tutelle aux Allocations Familiales, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice (2).

(1) Un extrait de cette circulaire figure aux annexes, p. 141

(2) Cette circulaire est reproduite aux annexes, p. 143.

**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
ET FINANCIÈRES**

Direction du Budget

Bureau S 2.

**CIRCULAIRE N° S 2-15 DU 7 AVRIL 1956**

**relative à l'application aux agents de l'Etat de la loi  
n° 56-263 du 17 mars 1956 portant réduction des taux d'abattement  
servant au calcul des Prestations Familiales**

*(Questions diverses concernant les Prestations Familiales)*

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET,

A MM. LES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT.

I. — *Réduction des abattements de zone.*

.....

.....

II. — *Décret n° 55-677 du 21 mai 1955. — Prescriptions de l'action  
en recouvrement.*

.....

.....

III. — *Tutelle aux Prestations Familiales.*

La Tutelle aux Prestations Familiales organisée par l'article 9 de la loi du 22 août 1946 et l'article 18 du règlement d'administration publique du 10 décembre 1946 est applicable aux fonctionnaires dans les mêmes conditions qu'aux allocataires du régime général. Néanmoins, certaines difficultés se sont élevées pour le remboursement des frais exposés par les personnes physiques ou morales (associations familiales, œuvres pour la sauvegarde de l'enfance, etc.), chargées de ces Tutelles par le Juge des Enfants. Le paragraphe 42 de la circulaire 114 S.S. du 2 juillet 1951, indique qu'il appartient à l'organisme payeur, dont relève la famille placée sous Tutelle, de prendre à sa charge les frais de Tutelle, même lorsqu'ils ne sont pas exposés par son propre service social.

Cette obligation s'impose à l'Etat comme aux autres régimes de Prestations Familiales.

Cependant, les organismes liquidateurs de Prestations Familiales ne sont tenus de rembourser les frais de Tutelle que dans les limites prévues par le paragraphe 42 de la circulaire 114 S.S. Il faut donc qu'il s'agisse :

De frais de greffe, remarque étant faite que l'article 61 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 et l'article 28 de la loi du 8 juin 1949 dispensent des formalités de timbre et d'enregistrement tous les actes de procédure auxquels donne lieu l'application de la législation de Sécurité Sociale;

De frais de gestion, c'est-à-dire de frais de déplacement et de correspondance ou d'autres menus frais exposés par le tuteur et dont il peut justifier à l'exclusion de toute rémunération directe ou indirecte de celui-ci.

Ces dépenses doivent recevoir la même imputation budgétaire que les Prestations Familiales elles-mêmes.

### III

#### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION  
des Affaires civiles  
et du Sceau

DIRECTION  
de l'Education Surveillée

**CIRCULAIRE 57-01 du 5 février 1957**

**relative à la Tutelle aux allocations familiales  
Procédure d'appel**

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,

à Messieurs les Procureurs généraux.

L'article 18 du décret du 10 décembre 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 22 août 1946 relative au régime des Prestations Familiales définit, dans son quatrième alinéa, les règles de compétence et de procédure de l'appel interjeté contre l'ordonnance du Juge des Enfants statuant en matière de Tutelle aux Allocations Familiales.

Les dispositions du texte se bornent à préciser le délai de recevabilité de l'appel, la juridiction compétente pour en connaître, enfin les personnes, autorités et organismes auxquels l'arrêt doit être notifié ou signifié.

Sur des points cependant fondamentaux le décret ne fournit aucune indication. Il en résulte, dans la pratique, des variations ou des hésitations regrettables, principalement sur l'autorité ou l'organe habilité à recevoir l'appel et à l'enregistrer, sur les formes mêmes de l'appel, sur la qualité de l'appelant, sur le processus de la saisine de la Chambre des Mineurs de la Cour, sur le délai imparti à la juridiction du second degré pour statuer...

Certes, la réponse à ces questions relève de la compétence du législateur ou, tout au moins, de l'élaboration jurisprudentielle, qui commence à peine. Il semble cependant que d'ores et déjà des améliorations partielles mais sensibles, ne préjugant pas des réformes ou de la jurisprudence à venir, pourraient être apportées en s'inspirant des seuls principes qui sont à la base de la Tutelle aux Allocations Familiales.

On ne saurait contester sérieusement que la volonté du législateur ait été d'instaurer, dans l'intérêt des enfants menacés dans leur existence, dans leur santé ou dans leur moralité, par un mauvais emploi des allocations, une procédure souple et surtout rapide. Il est apparu aussi très vite que la Tutelle aux Allocations Familiales, lorsqu'elle était décidée, ne pouvait s'accommoder du seul aspect comptable. Ce qu'il importait avant toute chose c'était de mettre l'allocataire en face de sa déficience, de son

incapacité, voire de son indignité, de lui apprendre à tenir un foyer et à équilibrer un budget, de l'amener au plus tôt à prendre conscience de ses responsabilités, bref de l'éduquer et, à travers cette action sur les parents, d'assurer la protection des enfants ouvrant droit aux allocations. Au demeurant si le législateur, méconnaissant cet autre aspect de la Tutelle aux Allocations Familiales, avait voulu ne voir en elle qu'une simple gestion de fonds on comprendrait mal que son choix se fût précisément porté, pour décider de son application, sur le magistrat chargé par excellence de la mission de protéger et d'éduquer, et doté des moyens adéquats : le Juge des Enfants.

En partant de ces considérations on est d'abord amené à conclure que la procédure doit être nécessairement suivie, en cause d'appel, avec une célérité qui ne le cède en rien à celle prescrite formellement par le décret du 10 décembre 1946 pour la procédure d'instance. Il appartient donc au Procureur de la République du siège du Tribunal pour Enfants de faire parvenir, aussitôt que possible, au parquet général le dossier d'appel lequel, outre une expédition de l'ordonnance et l'ensemble des pièces qui ont guidé le Juge des Enfants dans sa décision, gagnera toujours à être assorti d'un rapport du parquet. A l'échelon de la Cour d'Appel, l'avocat général chargé du service des mineurs se doit de son côté de veiller à ce que l'affaire soit portée dans le mois que suit la manifestation de l'appel devant la Chambre des mineurs et l'arrêt notifié dans les conditions prévues par le décret du 10 décembre 1946.

La dernière session d'études des Juges des Enfants, ainsi que l'enquête qui l'a précédée, ont précisément révélé, au sujet de la notification de l'arrêt, que trop souvent le Juge des Enfants ayant rendu l'ordonnance, demeurait dans l'ignorance complète de la décision de la Chambre des mineurs d'autant que le dossier de l'affaire faisait l'objet d'un classement pur et simple au greffe de la Cour. Cependant la Tutelle aux Allocations Familiales s'affirmant de plus en plus comme une institution qui rentre dans la gamme des mesures éducatives, il est nécessaire que le Juge des Enfants puisse la suivre à tout moment, même sur le terrain de la procédure.

Il m'apparaît donc que l'initiative de votre parquet général trouverait utilement matière à s'exercer. Ainsi pourrait-il être demandé à l'Avocat général chargé du service des mineurs de rédiger, sur l'audience, une fiche d'information destinée au parquet du tribunal siège du Tribunal pour Enfants, comme il est d'usage en matière pénale. Ainsi encore pourrait-il être prescrit au greffier de la Cour, au cas où il résulterait de l'arrêt l'institution d'une Tutelle aux Allocations Familiales, de communiquer aussitôt le dossier au Parquet d'instance, aux fins de remise au Juge des Enfants.

Vous ne manquerez pas de me rendre compte des difficultés soulevées le cas échéant par l'application de la présente circulaire.

**SOCIÉTÉ NATIONALE  
DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS**

Direction du personnel

88, rue Saint-Lazare Paris IX<sup>e</sup>

Trinité 73.00 Laborde 96.00

N. réf. Sé NF N° 1520

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL POUR ENFANTS DE LA CÔTE D'OR,

Tribunal Civil — Dijon — (Côte-d'Or).

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Par lettre du 21 septembre 1955 vous demandez si la S.N.C.F. accepterait de participer aux frais de gestion de la Tutelle aux Allocations Familiales dûs pour les enfants de notre ex-agent M... F..., demeurant à M..., dans le cas où cette Tutelle serait exercée par l'Association Régionale de la Sauvegarde de l'Enfance, 8 rue du Palais à Dijon.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que nous accepterions de rembourser les frais que la circulaire 127 SS du 24 juin 1950 considère comme indispensables c'est-à-dire, ainsi que le précise la circulaire interministérielle 114 SS du 2 juillet 1951 en son article 42, les frais d'enquête, de déplacement et de correspondance dont le service de Tutelle devrait justifier.

D'autre part, nous n'aurions pas d'objection à participer également aux frais d'administration de l'organisme exerçant la Tutelle, mais seulement dans la limite, soit des frais réels engagés, soit d'une somme égale à 5 % du montant des Prestations Familiales versées et sans que notre participation puisse dépasser 1.000 fr par mois d'exercice de la Tutelle.

Je crois devoir ajouter que la S.N.C.F. a été amenée, à l'occasion du cas de l'espèce, à se livrer à une enquête approfondie sur le cas général des Tutelles aux Prestations Familiales, ce qui explique le retard apporté à répondre à votre lettre du 21 septembre 1955, retard dont je vous prie de bien vouloir m'excuser.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Le chef de la Subdivision de la Sécurité Sociale

Signé : *Illisible.*

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE**DIRECTION  
de l'Éducation Surveillée3<sup>e</sup> Bureau

E. S. 3 n° 4.640

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 23 décembre 1955

LE GARDE DES SCAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,

A MESSIEURS LES PREMIERS PRÉSIDENTS

ET A MESSIEURS LES PROCUREURS GÉNÉRAUX,

La Tutelle aux Allocations Familiales, instituée par le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi du 22 août 1946 et par l'article 18 du décret du 10 décembre 1946, s'est révélée un efficace instrument de prévention à l'égard tant de la délinquance et de l'inadaptation juvénile que de la carence éducative de la famille.

J'ai décidé en conséquence qu'une session d'études des Juges des Enfants, celle de 1956, portera sur la Tutelle aux Allocations Familiales. Pour préparer cette session, il me paraît nécessaire qu'un formulaire d'enquête soit rempli par chaque Juge des Enfants.

Ce formulaire — dont vous trouverez le modèle ci-joint — a pour objet de recueillir les informations les plus complètes sur :

- Les problèmes et les difficultés rencontrées dans l'application de la Tutelle aux Allocations Familiales ;
- Les solutions envisagées, écartées ou retenues, leurs mérites et inconvénients respectifs ;
- Les traits originaux de l'expérience d'application de la Tutelle dans chaque ressort de Juge des Enfants ;
- Les dispositions prises ou envisagées pour donner à la Tutelle l'extension nécessaire.

Je vous serais obligé de vouloir bien me faire parvenir les réponses des Juges des Enfants avant le 25 février 1956.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

*Par délégation,*

Le Directeur de l'Éducation Surveillée,

Signé : J. SIMÉON.

**LA TUTELLE AUX ALLOCATIONS FAMILIALES  
DANS LE RESSORT DU JUGE DES ENFANTS DE.....****Enquête préparatoire à la 10<sup>e</sup> session d'études des Juges des Enfants**

(Vaucresson — 11-16 juin 1956)

## INDICATIONS POUR L'UTILISATION DU FORMULAIRE

Ce formulaire d'enquête est présenté comme une table des matières. Il y a lieu d'y répondre en utilisant non point le document lui-même, mais des feuilles séparées du format 21 × 27 ne portant du texte que sur un seul côté (afin de faciliter le dépouillement).

Chaque question particulière, correspondant à un numéro (chiffres arabes) d'un chapitre (chiffres romains), sera traitée sur une feuille ou une série de feuilles réservée à cette seule question.

Chaque feuille portera, en haut et à gauche, la référence de l'article et du chapitre.

Les rubriques du formulaire ont pour objet de constituer un inventaire des problèmes pratiques posés par l'application de la Tutelle aux Allocations Familiales.

L'ensemble de ces rubriques ne saurait avoir de caractère limitatif. Il est loisible à chaque Juge des Enfants de traiter des questions qui ne sont pas évoquées dans le formulaire. Il est recommandé seulement de procéder d'une façon aussi analytique que possible, en utilisant une série de feuilles distinctes pour chaque question (les questions supplémentaires étant traitées à la suite de celles qui sont prévues par le formulaire dans autant de chapitres ou d'articles distincts).

Des exemplaires d'imprimés et de documents divers peuvent être joints.

## CHAPITRE PREMIER

**Statistique**A. — *Nombre d'affaires par année (de 1952 à 1955)*

	Tutelles appliquées	Rejets
1952 :	.....	.....
1953 :	.....	.....
1954 :	.....	.....
1955 :	.....	.....

B. — *Nombre de Tutelles en cours au 31 décembre 1955*

## CHAPITRE II

## La détection

1° Comment les situations pouvant donner lieu à Tutelle sont-elles découvertes et portées à la connaissance des autorités compétentes pour saisir le Juge des Enfants ?

2° Ces autorités interviennent-elles pour stimuler la détection ?

3° Se concertent-elles à cette fin ?

4° Carences constatées et difficultés rencontrées :

Solutions : .....	}	écartées
		appliquées
		envisagées

## CHAPITRE III

## La saisine

1° Par lesquels des autorités et organismes compétents (art. 13 du décret du 10 décembre 1946) le Juge des Enfants est-il en fait saisi ?

2° Quel est le contenu du dossier ?

3° Carences constatées et difficultés rencontrées :

Solutions : .....	}	écartées
		appliquées
		envisagées

## CHAPITRE IV

## L'instruction

1° Dans quelle mesure a-t-on recours aux services de Police et de Gendarmerie ? Leur intervention est-elle profitable ?

2° Dans quelle mesure a-t-on recours au Juge de Paix ? Son intervention est-elle profitable ?

3° Comment est effectuée l'enquête sociale ?

4° Particularités et initiatives diverses ?

## CHAPITRE V

## La procédure

1° Pratiques suivies :

2° Audition et comparution de la famille :

3° Libellé de l'ordonnance; les motifs, le dispositif :

4° Notifications :

5° Voies de recours :

6° Lacunes et difficultés :

## CHAPITRE VI

## Organisation juridique de la Tutelle

1° A qui la Tutelle est-elle déférée ?

à des personnes physiques .....	}	privée	} bénévoles appointées
		exerçant des fonctions (de quelle nature, dans quel service ou organisme ?).	
à des personnes morales .....	}	non spécialement constituées pour cet objet (C. A. F., U. D. A. F., U. N. A. R.).	
		spécialement constituées, conformément à la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901.	

2° Problèmes de rémunération et d'indemnisation. Financement :

3° Appréciation critique du ou des systèmes appliqués :

## CHAPITRE VII

## Organisation administrative du service de Tutelle

1° Les régimes adhérents. Les régimes non adhérents : les particularismes :

2° Les arrangements et conventions intervenues (1) :

3° Rôle et attributions, en droit et en fait, du Juge des Enfants :

4° Consistance du service. Personnel exerçant la Tutelle : le délégué à la Tutelle :

## CHAPITRE VIII

## L'action éducative dans le cadre de la Tutelle

1° Comment est-il pourvu à la nécessité primordiale d'exercer sur la famille l'action éducative qui tendra à la mettre finalement à même de se passer de la Tutelle ?

2° Personnes apportant leur concours au tuteur ou au délégué à la Tutelle (monitrices d'enseignement ménager, par exemple, personnes bénévoles, etc.) :

3° Combinaison de la Tutelle aux Allocations Familiales et de l'assistance éducative (7° de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889) :

4° Rapports du tuteur ou délégué à la Tutelle avec ses auxiliaires bénévoles :

5° Rapports avec le service social du secteur :

## CHAPITRE IX

## L'emploi des allocations

1° Méthodes appliquées par le tuteur dans les différentes situations économiques et familiales :

2° Gestion comptable :

3° Rapports avec la Caisse :

4° Rapports avec la famille :

5° Rapports avec les commerçants, avec les tiers :

## CHAPITRE X

## L'action du Juge des Enfants

1° Le choix de la personne physique (délégué à la Tutelle) qui exerce la Tutelle dans le cas où celle-ci est déléguée à une personne morale :

2° Mise en place de la Tutelle :

3° Rapports avec le tuteur, avec le délégué à la Tutelle, avec la famille :

4° Contrôle particulier sur le fonctionnement de chaque Tutelle :

5° Contrôle général :  $\left\{ \begin{array}{l} \text{financier :} \\ \text{administratif :} \end{array} \right.$

## CHAPITRE XI

## Fin de la Tutelle

1° Circonstances particulières et solutions appliquées dans les trois cas de fin de Tutelle :

a) par éducation complète de la famille,

b) par impossibilité d'éduquer la famille,

c) par aggravation de la situation.

2° Le *Quitus* :

## CHAPITRE XII

## Le comité de Tutelle

*(Organisme d'information, de patronage et de coordination)*

1° Sa composition :

2° Son rôle :

3° Son activité effective :

4° Dans quelle mesure et dans quelles conditions le Juge des Enfants participe-t-il aux travaux du Comité ?

## CHAPITRE XIII

## Questions diverses

1° La Tutelle officieuse. Son champ d'application, sous le contrôle du Juge des Enfants ou à son insu :

2° Difficultés soulevées par l'allocataire qui change fréquemment de travail, ou de région, ou ne travaille plus :

3° Fraudes :

4° Difficultés et problèmes divers, de droit et de fait :

## CHAPITRE XIV

## Les résultats obtenus

- 1° Appréciations d'ensemble :
- 2° Cas particuliers :
- 3° Les conditions de la réussite :
- 4° Les causes d'échec :
- 5° Durée de la Tutelle :
- 6° Prix de revient d'une Tutelle (s'il est possible de le calculer à l'aide des éléments connus du Juge des Enfants) :

## CHAPITRE XV

## Perspectives d'avenir de la Tutelle

- 1° Prévisions :
- 2° Dispositions appliquées ou envisagées pour élargir le champ d'application de la Tutelle :

