

## Circulaire n° 1 AS du 6 janvier 1977 relative à la tutelle de l'Etat

06/01/1977

Les décrets n°s [74-930](#) et [74-931](#) du 6 novembre 1974 ont précisé les conditions de fonctionnement de la tutelle d'Etat prévue à l'article 433 du code civil.

Ces textes confèrent aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale de nouvelles responsabilités au profit de certains mineurs et incapables majeurs. La présente circulaire a pour objet de préciser certaines des modalités selon lesquelles elles doivent être exercées.

### I. -- Champ d'application de la tutelle d'Etat.

La tutelle d'Etat constitue, pour les incapables majeurs et surtout pour les mineurs, un mode de protection de caractère relativement exceptionnel.

Lorsqu'un incapable est admis dans un établissement et que la consistance des biens à gérer ne justifie pas la constitution d'une tutelle, il y aura lieu de demander au juge des tutelles l'institution d'une simple gérance de tutelle (art. 499 du code civil) qui peut être confiée soit à un préposé de l'établissement où se trouve l'incapable, soit à un administrateur spécial désigné dans les conditions fixées par le [décret n° 69-195 du 15 février 1969](#).

Je crois devoir appeler tout particulièrement votre attention sur ce point car il m'a été donné de constater que certains incapables majeurs bénéficiant de quelques revenus (pensions ou allocations diverses) -- en particulier des vieillards placés en hospice, grabataires ou ayant perdu la jouissance de leurs facultés mentales -- ne faisaient l'objet pour la gestion de ces biens d'aucune mesure de protection judiciaire. Je vous demande d'inviter les directeurs des établissements concernés à utiliser la procédure prévue par la loi chaque fois que l'état mental des intéressés le requiert.

De même, lorsqu'un mineur se trouve dans une des situations prévues aux articles 389-2 ou 390 du code civil, deux formules doivent d'abord être envisagées:

a) Si possible, une tutelle ou une administration légale est organisée par le juge des tutelles dans les conditions du droit commun.

b) Sinon, et si l'enfant est orphelin complet, sans ascendant auquel on puisse recourir et sans ressources, il y a lieu de l'immatriculer comme pupille de l'Etat en application de l'article 50-5 du code de la famille et de l'aide sociale. L'article 390 du code civil dit en effet expressément qu'«il n'est pas dérogé aux règles particulières qui régissent le service de l'aide sociale à l'enfance».

Ce n'est donc en règle générale qu'à défaut d'une autre possibilité que le juge des tutelles doit constater que la tutelle est vacante et la déférer à l'Etat. Le champ d'application de la tutelle d'Etat est donc en principe restreint; toutefois le juge des tutelles demeure seul maître de l'appréciation des conditions dans lesquelles la tutelle doit être exercée.

### II. -- Désignation de la personne chargée d'exercer la tutelle de l'Etat.

Le [décret n° 74-930 du 6 novembre 1974](#) offre au juge des tutelles plusieurs possibilités.

Bien qu'il soit désigné le premier par le texte réglementaire (art. 5), le préfet n'est pas nécessairement celui qui doit être investi de la tutelle d'Etat. Celle-ci peut être confiée à différentes personnes physiques ou morales:

- pour les mineurs exclusivement: le directeur de l'établissement public d'éducation ou de traitement dans lequel se trouve l'enfant; normalement c'est une tutelle à la personne, mais, s'il l'accepte, la tutelle aux biens peut également lui être confiée;
- tout notaire compétent pour instrumenter dans le ressort du tribunal d'instance (après avis du président de la chambre départementale des notaires); normalement c'est une tutelle aux biens, mais, si le notaire l'accepte, la tutelle à la personne peut également lui être confiée;
- de façon plus large, toute personne physique ou morale qualifiée, ayant accepté cette mission et inscrite sur une liste établie par le procureur de la République; là aussi la distinction entre mineurs et incapables majeurs et entre tutelle aux

biens et tutelle aux personnes est maintenue mais une même personne peut figurer sur deux ou plusieurs listes.

Cette possibilité dans le cadre de la tutelle d'Etat établit un lien avec la simple gérance de tutelle. Il est probable en effet qu'on retrouvera dans les listes de délégués à la tutelle d'Etat sensiblement les mêmes personnes que dans les listes d'administrateurs spéciaux dans les différentes catégories sont énumérées par l'article 2 du [décret n° 69-195 du 15 février 1969](#). Parmi ces catégories certaines associations qui prennent elles-mêmes le nom de tutélaires et qui se sont constituées avec pour vocation l'exercice de la tutelle aux incapables majeurs, ainsi que les associations qui exercent la tutelle aux prestations sociales peuvent se voir confier également une tutelle d'Etat.

Enfin la tutelle d'Etat peut être confiée au préfet. Le décret n° 74-930 (art. 5), prévoit expressément que le préfet la délègue au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale. Il s'agit là d'une délégation automatique qui entre dans le cadre de la délégation générale au directeur de l'action sanitaire et sociale sans qu'il y ait lieu de prévoir un arrêté de délégation ayant précisément cet objet.

De même, en pratique, les personnels d'encadrement de la direction de l'action sanitaire et sociale ont délégation de signature pour les actes relatifs à la tutelle d'Etat.

Bien entendu, vous avez la possibilité, comme tout tuteur, de vous faire assister par des administrateurs particuliers (notaires, agents immobiliers, etc.) sous votre responsabilité.

Sur le plan administratif, enfin, il est précisé par le décret n° 74-931 que les mineurs, autres que les pupilles de l'Etat, pour lesquels la tutelle d'Etat est confiée au préfet, entrent dans la catégorie des enfants en garde.

### **III. -- Pouvoirs et obligations de la personne chargée d'exercer la tutelle d'Etat.**

#### **A. -- Pouvoirs.**

L'article 3 du [décret n° 74-930](#) dispose que «la tutelle d'Etat ne comporte ni conseil de famille, ni subrogé tuteur» et l'article 4 précise que «la personne désignée pour exercer la tutelle d'Etat a les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire».

C'est donc un mode très souple d'exercice de la tutelle dont les conditions générales sont fixées par les articles 389 et suivants du code civil.

D'une manière générale, conformément à l'article 493 du code civil, les règles de tutelle des mineurs sont applicables aux incapables majeurs. Les seules exceptions tiennent à la nature des problèmes qui peuvent se poser en fonction de l'âge de l'intéressé.

En ce qui concerne la gestion des biens du mineur ou de l'incapable, le tuteur d'Etat doit se munir d'une autorisation du juge des tutelles pour les actes de disposition, c'est-à-dire pour les opérations d'achat et de vente des biens (sauf les biens courants); en revanche il peut accomplir seul les actes d'administration courante du patrimoine (cf. art. 389-6 du code civil).

En ce qui concerne la personne du mineur ou de l'incapable, il y a lieu d'appliquer par analogie les articles 449 et 450 du code civil. C'est donc en accord avec le juge des tutelles que seront déterminées les conditions générales de l'entretien de l'incapable (et, le cas échéant, de son éducation).

Notons, toutefois, qu'en application de l'article 506 du code civil, et bien que la tutelle d'Etat ne comporte habituellement pas de conseil de famille, un conseil de famille spécial devra être réuni pour statuer sur le projet de mariage d'une personne sous tutelle d'Etat.

Nous sommes donc en présence de trois types de décisions:

- les décisions courantes, qui sont prises par le tuteur (administration du patrimoine. . .);
- les décisions importantes concernant la personne ou les biens, qui doivent être autorisées par le juge des tutelles;
- le consentement au mariage, qui doit être donné par un conseil de famille réuni à cet effet.

Un problème particulier qui pourra se trouver quelquefois posé est celui du passage à l'âge de la majorité du mineur

dépourvu de famille proche qui est atteint d'un handicap mental et qui se trouve confié soit au service de l'aide sociale à l'enfance, soit à un établissement, soit à un tiers. La conversion nécessaire d'un régime juridique à un autre doit être assurée par une décision du juge des tutelles. Il appartient donc au service ou à la personne qui a la charge de l'enfant de saisir le juge des tutelles suffisamment tôt avant la majorité de l'intéressé pour qu'il statue sur une tutelle éventuelle ou procède, le cas échéant, à la désignation d'un gérant de tutelle.

## **B. -- Obligations et responsabilité.**

Les obligations d'un tuteur d'Etat sont les mêmes que celles d'un tuteur ou d'un administrateur légal ordinaire: obligation de dresser un inventaire; obligation de déposer les titres au porteur chez un dépositaire agréé ou de les convertir en titres nominatifs; obligation de déposer et d'employer les capitaux; gestion «en bon père de famille» du patrimoine qui lui est confié.

Le tuteur d'Etat doit aussi remettre au juge des tutelles un compte de gestion annuel (art. 470 du code civil) ainsi qu'un compte définitif à la cessation de la tutelle (art. 471).

Les responsabilités du tuteur sont liées en particulier à l'observation de ces obligations, mais s'étendent à tout le domaine de la responsabilité civile.

Lorsque le tuteur d'Etat est le préfet, les règles générales de la responsabilité de l'administration s'appliquent. Toutefois, conformément à l'article 473 du code civil: «l'action en responsabilité exercée par le pupille contre l'Etat est portée dans tous les cas devant le tribunal de grande instance». Cette disposition est également applicable aux incapables majeurs en vertu de l'assimilation posée par l'article 495 du même code.

L'Etat pourra exercer une action récursoire contre le fonctionnaire (ou contre l'administrateur, qui peut être considéré comme un collaborateur occasionnel d'un service public) dans la mesure où celui-ci aurait commis une faute personnelle détachable du service.

## **IV. -- Dispositions de caractère financier.**

### **1. Gestion des fonds appartenant aux mineurs et aux incapables.**

En vertu de la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, vous ne pouvez manipuler les fonds appartenant aux mineurs et aux incapables dont la tutelle vous est déléguée. Ces fonds doivent donc être remis à un comptable public. Des instructions seront ultérieurement données dans ce sens par le ministère de l'économie et des finances.

Pour les majeurs, à titre transitoire, il y a lieu d'appliquer la règle du droit commun, énoncée à l'article 453 du code civil, qui impose d'ouvrir dans le délai d'un mois un compte au nom de l'incapable chez un dépositaire agréé. Le décret du 5 novembre 1965 a donné la liste de ces dépositaires: caisses d'épargne, caisse des dépôts et consignations, Banque de France, banques populaires, agents de change près la Bourse de Paris, banques inscrites sur les listes prévues aux articles 9 et 15 de la loi du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire. Il est, bien entendu, souhaitable que les dépôts qui seront faits sur ce compte soient productifs d'intérêts;

Pour les mineurs, les règles relatives aux deniers pupillaires énoncées aux articles 61, 63 et 84 du code de la famille et de l'aide sociale s'appliquent de plein droit conformément à l'article 76 du même code.

### **2. Frais.**

La tutelle exercée par l'administration (le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou le chef de l'établissement d'éducation ou de traitement où se trouve le mineur) est gratuite, c'est-à-dire que le tuteur n'est pas rémunéré. Toutefois, les dépenses occasionnées par la gestion (frais d'actes de notaire. . .) sont prélevées sur les revenus du mineur ou de l'incapable majeur dans les conditions de l'article 434 du code civil.

Dans le cas où le préfet a demandé le concours d'administrateurs particuliers, leurs honoraires pourront, après autorisation du juge des tutelles, être comptés parmi ces dépenses de gestion et, à ce titre, être prélevés sur les revenus

de l'intéressé.

Toutefois, il est précisé que l'aide judiciaire, qui peut être demandée selon la procédure habituelle pour les personnes soumises à la tutelle, s'étend aux actes notariés. Dans le cas où l'aide judiciaire est accordée, les notaires sont donc tenus de prêter leur concours gratuitement.

Vous voudrez bien me tenir informé, sous le timbre de la direction de l'action sociale, bureau RV 3 (pour les incapables majeurs) ou FE 3 (pour les mineurs), des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de la présente circulaire.

12131.

MINISTERE DE LA SANTE Direction de l'action sociale. Sous-direction de la réadaptation, de la vieillesse et de l'aide sociale. Sous-direction de la famille, de l'enfance et de la vie sociale. Bureaux FE 3 et RV 3.

Le ministre de la santé à Messieurs les préfets de région (service régional de l'action sanitaire et sociale) ; Messieurs les préfets (direction départementale de l'action sanitaire et sociale).

Non parue au Journal officiel.

Source : Bulletin Officiel du ministère de la santé n° 3 du 22 janvier 1977