

Le supplément familial de traitement en faveur des fonctionnaires

par *Thierry Tauran*, Maître de conférences à l'Université Paul Verlaine de Metz

PLAN

I. Conditions d'attribution du supplément

II. Régime juridique du supplément

Le supplément familial de traitement (SFT) est accordé, au titre des enfants à charge, et en sus des prestations familiales légales, aux magistrats, fonctionnaires civils, militaires à solde mensuelle et aux agents des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, établissements hospitaliers) (1) dont la rémunération est déterminée par référence aux traitements des fonctionnaires. Les agents publics rémunérés sur la base d'un taux horaire ou à la vacation n'en bénéficient pas (2).

1. Le supplément est attribué par l'administration en tant qu'employeur à raison d'un seul droit par enfant. Par enfant à charge, il faut entendre ceux dont le fonctionnaire assume la charge au sens du Code de la Sécurité sociale (3). La charge de l'enfant doit être effective et permanente. Les agents publics bénéficiaires sont ceux dont la rémunération est fixée par référence aux traitements des fonctionnaires ou qui évolue selon les variations de ces traitements.

2. Quand l'enfant est élevé par un couple de fonctionnaires ou d'agents publics, le bénéficiaire du supplément est celui d'entre eux qu'ils désignent d'un commun accord. L'option en faveur d'un des deux parents ne peut être remise en cause qu'au terme du délai d'un an. Le décret du 24 octobre 1985 (4), qui sert

de fondement juridique au SFT, opère un renvoi au Code de la Sécurité sociale (5) en ce qui concerne les dates d'ouverture, de modification et de fin de droits fixées en matière de prestations familiales. Ce code précise que les prestations servies mensuellement par les organismes débiteurs de prestations familiales sont dues, à quelques exceptions près, à partir du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies. De plus, elles cessent d'être dues à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions ne sont plus réunies. On insistera, dans cette courte étude, à la fois sur les conditions d'attribution du supplément familial de traitement (I.) et sur son régime juridique (II.).

I. Conditions d'attribution du supplément

3. C'est l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 et ses textes d'application qui servent de fondement à la jurisprudence administrative. Selon cet article, les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou

règlementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires. Le montant du supplément est déterminé selon le grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu ou de l'emploi dans lequel il a été nommé. En cas de pluralité de fonctionnaires assumant la charge du ou des mêmes enfants, le fonctionnaire du chef duquel le supplément sera alloué doit être désigné d'un

(1) Le texte fondamental est la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (art. 20). Les textes sur les diverses fonctions publiques y opèrent un renvoi (L. n° 84-16 du 11 janv. 1984, art. 64 ; L. n° 84-53 du 26 janv. 1984, art. 87 ; L. n° 86-33 du 9 janv. 1986, art. 77). Quant au statut des militaires (Code de la défense, V. notamment, art. L. 4137-5), il prévoit qu'à la solde s'ajoutent notamment les suppléments pour charge de famille : v. par ex., CE 26 janv. 2007, Bertrand A..., n° 251680. Le terme de supplément familial de solde est alors utilisé.

(2) CE 29 mai 1992, avis, JORF n° 130 du 5 juin 1992. En sont exclus les agents rémunérés à un taux horaire ou à la vacation, qu'ils relèvent du Code du travail ou d'une convention collective.

(3) CSS, Livre V, Titre 1er.

(4) D. n° 85-1148 du 24 oct. 1985, relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation, art. 10 mod. par D. n° 99-491 du 10 juin 1999.

(5) CSS, art. L. 552-1.

commun accord entre les intéressés. Les parents d'un enfant qui ont tous les deux la qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel de droit public n'ont pas le droit de cumuler le supplément. Le supplément n'est pas cumulable avec un avantage de même nature accordé pour un même enfant par un organisme public ou financé sur des fonds publics au sens de l'article 1^{er} du décret loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions. Le cumul est en revanche autorisé entre le SFT et un avantage de même nature servi par une entreprise privée dans laquelle travaille le conjoint du fonctionnaire.

4. Les hésitations concernant la nature du supplément sont permises en raison de ses diverses caractéristiques. Il constitue à la fois un élément de rémunération et une prestation à caractère social résultant de la charge effective d'un ou de plusieurs enfants au sens du Code de la Sécurité sociale. En tant qu'accessoire du traitement, il évolue dans les mêmes proportions que ce dernier. C'est la raison pour laquelle il est subordonné à la règle du service accompli. En tant que prestation liée à la charge d'enfant, il peut être attribué à des agents qui ne sont pas fonctionnaires (ex : stagiaires non encore titularisés), pourvu qu'ils aient des enfants à charge puisque l'attribution du droit dépend de la présence d'un enfant. Le SFT ne constitue pourtant pas une prestation familiale au sens de la législation de Sécurité sociale : en principe, une prestation « sociale » est le résultat d'une redistribution opérée sur la base de cotisations versées par des assurés sociaux par une caisse de Sécurité sociale compétente à cet effet. Or en l'occurrence, une telle redistribution n'existe pas.

D'un point de vue pratique, le SFT ne constitue pas un avantage social permettant de faire face aux charges de famille. Le montant du supplément dépend en effet du niveau de traitement du fonctionnaire. Ainsi, seuls les agents publics qui perçoivent une rémunération élevée peuvent prétendre à un supplément d'un montant significatif. Le SFT dépend également de la durée du travail du fonctionnaire et du point de savoir s'il exerce ses fonctions à temps complet, à temps partiel ou à temps incomplet. Le fonctionnaire conserve son droit au supplément s'il se trouve placé en congé de formation professionnelle ou en congé maladie.

5. La notion d'« enfant à charge » à retenir pour l'ouverture du droit au supplément familial de traitement est celle du Code de la Sécurité sociale qui règlemente, dans son livre V, les « prestations familiales et prestations assimilées ». L'article L. 512-1 de ce code prévoit que toute personne française ou étrangère résidant en

France, qui assume la charge d'un ou de plusieurs enfants résidants en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales. Les fonctionnaires ont droit aux prestations familiales prévues par la législation de Sécurité sociale qu'il s'agisse de prestations familiales générales (allocations familiales) ou spécifiques.

La notion d'enfant à charge donne lieu régulièrement à des litiges entre les fonctionnaires et l'administration. C'est parfois l'occasion pour les juges du fond d'indiquer que le supplément familial de traitement est un avantage destiné à l'entretien des enfants. Il s'agit d'un complément de rémunération devant être versé à la personne qui assume la charge effective et permanente des enfants. Le fait de verser une pension alimentaire ne suffit pas à remplir la condition précitée. C'est ainsi qu'en a décidé la Cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt du 20 février 2006 dans lequel trois enfants avaient été confiés à la garde de leur mère qui seule exerçait l'autorité parentale. Malgré la circonstance que le père verse une pension alimentaire, il ne peut selon cette juridiction être regardé comme ayant la charge effective et permanente des enfants. De plus, l'administration réclamait au père le reversement d'un trop perçu de supplément au titre d'un quatrième enfant qui résidait à l'étranger. La cour a donné raison à l'administration au motif qu'un enfant qui réside à l'étranger ne peut ouvrir droit au bénéfice du supplément (6).

6. Le supplément familial de traitement comporte un **élément fixe** (7) et un **élément proportionnel** (8) au traitement brut variant en fonction du nombre d'enfants à charge. L'élément proportionnel ne peut pas être inférieur à l'indice majoré 449, ni supérieur à l'indice majoré 717 (taux plafond). Pour déterminer le montant du supplément, il convient de tenir compte à la fois du nombre d'enfants à charge et de la rémunération de l'agent public. On soulignera que le supplément est dû à partir du premier enfant, même si son montant est modique. Cette règle a une portée symbolique ; elle atteste du fait que l'administration se soucie, en tant qu'employeur, de la situation familiale des agents qu'elle emploie dans ses différents services.

7. Les fonctionnaires qui souhaitent bénéficier du SFT doivent en déposer la demande auprès de l'administration dont ils relèvent. Le dossier se compose de la copie du livret de famille et de toute pièce qui justifie la situation familiale du fonctionnaire, c'est-à-dire le cas échéant le jugement de divorce, le jugement d'adoption ou la décision du juge aux affaires familiales qui fixe la résidence des enfants chez le père ou la mère.

(6) CAA Paris 20 fév. 2006, n° 02PA01822.

(7) Élément fixe du supplément (par mois). 1 enfant : 2,29 € ; 2 enfants : 10,67 € ; 3 enfants : 15,24 € ; par enfant au-delà du troisième : 4,57 €.

(8) Pourcentage à appliquer sur le traitement du fonctionnaire : 0 % pour un enfant, 3 % pour deux enfants, 8 % pour trois enfants et 6 % par enfant au-delà du troisième.

Le dossier est accompagné de diverses attestations. Une attestation doit être faite sur l'honneur par le conjoint du fonctionnaire qui précise son statut professionnel (salarié, artisan, commerçant, profession libérale, exploitant agricole, demandeur d'emploi, retraité...) avec documents à l'appui ; une autre

attestation doit être complétée par l'employeur du conjoint s'il s'agit d'une entreprise privée ou par son administration de rattachement s'il est fonctionnaire ; une autre attestation (sur l'honneur) est également établie par le demandeur lorsqu'il vit seul et assume la charge d'un ou de plusieurs enfants.

II. Régime juridique du supplément

8. En matière de protection sociale, les situations de cumul sont appréhendées avec plus ou moins de souplesse selon les cas. Lorsque deux avantages ont une nature juridique identique ou voisine, leur cumul est en règle générale difficile à justifier. Or tel n'est pas le cas du supplément familial de traitement et des allocations familiales. Le supplément est un avantage versé par l'administration et constitue à ce titre un avantage caractéristique des régimes spéciaux de fonctionnaires.

En revanche, les allocations familiales sont, en droit de la Sécurité sociale, des prestations versées par les caisses d'allocations familiales qui constituent juridiquement des organismes de droit privé chargés de gérer un service public. Pour les fonctionnaires, peu importe en fait que les allocations familiales soient servies par l'administration elle-même ou par les CAF car le supplément et les allocations visées ont une nature juridique différente rendant possible leur cumul.

9. La SNCF est un établissement public à caractère industriel et commercial ; ses agents ne sont donc pas des fonctionnaires ni même des agents publics mais des salariés titulaires d'un contrat de travail (et soumis au statut des relations collectives de cette entreprise). Ils perçoivent le supplément familial de traitement car leur statut professionnel s'inspire de celui de la fonction publique. La SNCF se charge de le leur verser. La question que l'on peut se poser est de savoir si un couple constitué d'une fonctionnaire et d'un cheminot peut cumuler ces deux avantages ? Le Conseil d'Etat fait preuve de souplesse en ce domaine. Si aucun texte n'interdit ce cumul, il n'y a pas lieu de le refuser. Dans une affaire récente, une fonctionnaire relevant de la fonction publique hospitalière avait deux enfants avec son conjoint agent statutaire de la SNCF. Le juge administratif a considéré que « *la circonstance que son conjoint (...), salarié de droit privé, bénéficiait lui-même d'un supplément familial de traitement, ne saurait faire obstacle en l'absence, à l'époque, d'une disposition législative interdisant un tel cumul, au versement de ce supplément, lequel n'est en tout cas pas interdit par*

l'article R. 513-1 du Code de la Sécurité sociale qui ne figure pas au titre II du livre V de ce code et ne saurait s'appliquer à un avantage salarial n'ayant pas le caractère de prestation familiale » (9).

10. Le juge administratif considère que les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 qui réservent le bénéfice du supplément à l'un des conjoints ne sont pas contraires au principe d'égalité entre hommes et femmes en matière salariale et sociale résultant du Traité de Rome. L'article 20 s'applique indistinctement du sexe du conjoint. En conséquence, lorsque le supplément est versé à l'épouse du fonctionnaire, elle-même d'ailleurs agent public, l'administration est en droit de refuser son versement au père du ou des enfants (10).

11. Un fonctionnaire qui est suspendu en raison d'une faute commise conserve-t-il le bénéfice du supplément familial de traitement ? En se fondant sur l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 le juge administratif considère que le fonctionnaire conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales. La situation du fonctionnaire doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si à l'expiration de ce délai, l'autorité hiérarchique n'a pris aucune décision, l'agent est rétabli dans ses fonctions sauf s'il est l'objet de poursuites pénales. Le fonctionnaire qui n'est pas rétabli dans ses fonctions, continue néanmoins à percevoir la totalité des suppléments pour charge de famille (11). De même, un fonctionnaire en congé de longue maladie ou de longue durée conserve outre son traitement certains avantages dont le supplément familial de traitement (12).

12. En cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux – ou dans l'hypothèse d'une cessation de la vie commune à la suite d'une union libre – le décret du 24 octobre 1984 indique les conséquences s'agissant du supplément familial de traitement (13). Lorsque l'un des deux parents au moins est fonctionnaire ou agent public, chaque bénéficiaire du supplément est en droit de demander que l'avantage qui lui est dû soit calculé dans les deux situations suivantes : d'une part, si le bénéficiaire

(9) CE 28 juill. 2000, Martine X..., n° 169734.

(10) CE 22 nov. 2006, Philippe A..., n° 288915.

(11) CE 22 fév. 2006, Jean-Charles X..., n° 279756.

(12) CE 15 déc. 2004, Alain X..., n° 254182.

(13) D. n° 85-1148 du 24 oct. 1985, art. 11 mod. par. D. n° 99-491 du 10 juin 1999, art. 2 III

est fonctionnaire ou agent public, le supplément peut être calculé de son chef au titre de tous les enfants dont il est le parent ou dont il assume la charge effective et permanente ; d'autre part, si son ancien conjoint est fonctionnaire ou agent public, le supplément peut être calculé du chef de celui-ci au titre des enfants dont ce dernier est le parent ou dont il a la charge effective et permanente. Le supplément est alors déterminé en fonction du nombre d'enfants à la charge de chaque bénéficiaire en prenant pour repère l'indice de traitement du fonctionnaire ou de l'agent public du chef duquel le droit est ouvert. Enfin, soulignons que pour les agents publics travaillant à temps partiel, le supplément est fonction de la quotité de traitement soumis aux retenues pour pension qu'il perçoit, à l'exception de la partie fixe prévue pour un enfant (14).

A la suite d'un divorce, si la garde de certains enfants est confiée à la mère et des autres au père, le SFT est divisible. Il doit être réparti entre le père et la mère en tenant compte du nombre d'enfants dont ils assument la charge (15). Le remariage ne fait pas obstacle au versement du SFT au parent qui a la charge des enfants.

Le Conseil d'Etat considère que « *toutefois, en l'application des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de la Sécurité sociale, le versement du supplément familial de traitement doit être partagé entre les ex-époux au prorata des enfants dont ils ont la charge effective et permanente ; que M. X... ayant demandé que le supplément (...) soit calculé de son chef, le versement dudit supplément (...) devait être réparti à raison des deux tiers pour son ex-épouse et d'un tiers pour lui-même* » (16).

13. Les fonctionnaires doivent prendre garde à ce que le retard survenu dans le règlement des prestations familiales qui leur sont dues ne soit pas imputable à leur propre fait. Dans une affaire récente, une fonctionnaire – professeur des universités – avait déclaré à l'administration qu'elle était divorcée et qu'elle avait trois enfants à charge. Les services de l'Etat avaient interrompu le versement à son profit des allocations familiales et du supplément familial de traitement. Le motif invoqué par l'université en tant qu'employeur était que ces prestations étaient versées à son ancien mari, également professeur des universités et décédé à une date postérieure au divorce.

Le Conseil d'Etat a jugé qu'aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'administration ne pouvait

être reprochée à celle-ci. Il résultait en effet de l'instruction que la décision prise par l'université était imputable exclusivement au comportement de l'intéressée qui avait fourni aux autorités administratives des indications inexactes sur le nombre d'enfants à sa charge après le divorce. De plus, elle n'avait transmis qu'en 2003 les documents nécessaires (alors que sa nomination datait de 2001) pour déterminer quel devait être le bénéficiaire du supplément familial de traitement au titre de la charge effective et permanente des enfants (17).

14. Certains fonctionnaires sont parfois mis à la disposition d'une autre administration, ce qui peut avoir des conséquences sur l'attribution du supplément. Cette situation est relativement simple lorsque la mise à disposition intervient dans l'administration nationale. Elle l'est bien moins quand le fonctionnaire est affecté dans l'administration d'un autre Etat. Pour savoir si le supplément familial de traitement lui est dû, il faut se demander si les enfants ont accompagné le fonctionnaire à l'étranger ou s'ils sont restés en France. Le 15 juin 2005, le Conseil d'Etat a rendu un arrêt concernant un fonctionnaire – administrateur civil du ministère de l'Agriculture – mis à disposition du ministère des Affaires étrangères. Pour participer à un échange entre la France et le Québec, l'intéressé avait été affecté au ministère de l'Agriculture de ce pays. Parmi ses enfants, trois l'avaient accompagné au Québec et un seul d'entre eux était resté en France. Le Conseil d'Etat a jugé que le fonctionnaire ne pouvait bénéficier, pendant son séjour dans ce pays, que du supplément familial correspondant à la charge du seul enfant demeuré en France. Le ministère de l'Agriculture était donc en droit de lui refuser le supplément au titre de ses trois autres enfants (18).

15. Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que le décret du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils – et qui régit le supplément familial de traitement – renvoie au Code de la Sécurité sociale pour déterminer la notion d'enfant à charge. Or ce code prévoit que les travailleurs détachés temporairement à l'étranger par leur employeur pour y exercer une activité salariée (qui demeurent soumis à la législation française de Sécurité sociale en vertu de textes internationaux) sont réputés avoir leur résidence et leur travail en France. Plus précisément, le Code de la Sécurité sociale prévoit que sous réserve des textes internationaux, seuls les enfants qui résident en France

(14) D. préc., art. 12.

(15) Ex. : le couple a quatre enfants. Pour des raisons diverses, le jugement de divorce considère que la mère aura la garde de trois enfants et le père aura la garde du quatrième. La mère percevra donc ? du SFT et le père ? CE 24 oct. 2001, n° 215181. Adde CE 10 juin 1966, sieur Hecht, rec. p. 391 ;

CE 14 avril 1995, ministère de la Défense c/ Mme Bernier, rec. p. 187.

(16) CE 24 oct. 2001, préc.

(17) CE 28 déc. 2005, Mareike X..., n° 274698.

(18) CE 15 juin 2005, Gille X..., n° 246819.

ouvrent au travailleur détaché droit aux prestations familiales (19). La demande du fonctionnaire de bénéficier du supplément au titre de ses quatre enfants ne pouvait donc qu'être rejetée. Seul celui resté en France lui ouvrait ce droit.

16. On terminera en soulignant qu'il existe en vertu du Code des communes des fonds nationaux de compensation du supplément familial de traitement (20). Ils sont chargés de répartir entre les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux les charges résultant pour ces collectivités territoriales du versement du SFT à leurs agents. Les communes et leurs établissements doivent, en tant qu'employeurs, s'affilier aux fonds de compensation. Cette affiliation est obligatoire que la

commune verse ou non le supplément aux agents qu'elle occupe. En fait, il existe deux fonds de compensation, l'un pour les communes qui emploient des agents à temps complet, et l'autre pour les collectivités qui n'occupent que des agents nommés sur un poste à temps non complet (21). La gestion de ces deux fonds a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci calcule un taux de compensation en prenant pour base les traitements et SFT versés aux agents publics locaux par leur employeur, c'est-à-dire par près de 49 000 collectivités et établissements publics. La compensation est une technique qui consiste à reverser aux employeurs considérés comme créiteurs les liquidités collectées auprès des communes débitrices.

Thierry Tauran

(19) En l'espèce, l'arrangement conclu entre la France et le Québec en date du 19 juillet 1974 relatif à la protection sociale des participants à la coopération entre les deux pays n'avait rien prévu en ce sens.

(20) C. des communes, art. L. 413-11 et L. 413-12.

(21) D. n° 85-885 et 85-886 du 12 août 1985.



Droit du service public (deuxième édition)
par Gilles Guglielmi et Geneviève Koubi
avec la collaboration de Gilles Dumont

Dépasser le mode d'approche qui considère le service public à la fois comme une donnée du système juridique et comme un outil intellectuel universellement partagé devient une nécessité pour comprendre l'évolution du droit public. Sujet de nombreux débats, nationaux et européens, le service public est une notion en mutation permanente.

La notion de service public possède à la fois un sens juridique, une fonction politique, une portée économique et une contenance sociale qui ne peuvent pas être dissociés. Son étude relève alors tant du droit positif, administratif ou constitutionnel, que de la science administrative.

Malgré les conceptions multiples d'une idée marquée par ses origines républicaines, en dépit de la diversité des façons d'aborder la finalité du concept de service public ou encore le contenu de celui-ci, le droit du service public manifeste une constance et une unité relevées dans les discours et dans les pratiques juridiques.

Les évolutions profondes de la société française n'ont pas remis en cause les acquis que la notion de service public a permis de constituer depuis la Libération. La volonté des pouvoirs publics de répondre aux nouvelles demandes sociales et les contraintes d'adaptation, nées de l'internationalisation des échanges et des avancées de l'Union européenne, n'ont modifié ni la validité intellectuelle de l'idée de service public, ni son efficacité opératoire originelle, ni sa fonction préservatrice du lien social.

Première partie : Conceptions du service public
Deuxième partie : Organisation du service public (Titre 1 : Les modalités de création et les modes de suppression des services publics - Titre 2 : Les modes de gestion du service public)
Troisième partie : Régime juridique du service public (Titre 1 : Les principes de fonctionnement du service public - Titre 2 : L'activité de service public face à ses usagers)

Montchrestien Coll. Domat - ISBN : 978-2-7076-1559-6 - 760 pages - 35 € - A commander en librairie