

N°s 433426 et 433429

**Ministre de l'économie et des finances et
ministre de l'action et des comptes publics
c/ M. C...**

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 8 janvier 2021

Décision du 26 janvier 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Jusqu'à quel âge est-on un enfant à charge ? Il ne s'agit pas de l'accroche du film « Tanguy 3 » mais de la question principale posée par ces deux affaires. Plus précisément, vous aurez à déterminer jusqu'à quel âge un enfant est considéré comme à charge pour l'application de deux régimes juridiques qui intéressent les fonctionnaires, à savoir l'attribution du supplément familial de traitement (SFT) et du recul de la limite d'âge.

M. Jacques C..., né en 1950, était contrôleur général économique et financier. Il était en charge de trois enfants dont deux ont atteint l'âge de 20 ans au cours de l'année 2015 : Martin, son beau-fils né le 31 mars 1995, et Juliette, sa fille née le 18 avril 1995. Par un courrier du 8 mai 2015, il a formé un recours gracieux contre la décision révélée par son bulletin de paie de réduire son SFT à partir de mars 2015, en le versant sur la base d'un enfant au lieu de trois antérieurement. Par ailleurs, par un courrier du 28 octobre 2014, M. C... a demandé à bénéficier d'un recul de trois ans de la limite d'âge, jusqu'à son 68^e anniversaire, au titre de ses trois enfants à charge. Par une décision du 8 janvier 2015, les ministres de l'économie et des comptes publics ne lui ont accordé qu'un recul d'un an, au motif qu'à la date de son 65^e anniversaire, le 20 mai 2015, deux de ses enfants auraient dépassé l'âge de 20 ans et ne seraient donc plus considérés comme à charge. M. C... a alors formé un recours gracieux contre cette décision. Par une lettre du 10 juin 2015, les ministres ont rejeté les deux recours gracieux relatifs. M. C... a formé deux requêtes distinctes, l'une contre les décisions relatives au SFT et l'autre contre celles relatives au recul de la limite d'âge. Alors qu'en première instance, le tribunal administratif de Melun avait rejeté ses demandes, la cour administrative d'appel de Paris a annulé ces jugements et l'ensemble des décisions attaquées par deux arrêts du 26 juin 2019, contre lesquels les ministres se pourvoient en cassation.

1. Nous examinerons d'abord le pourvoi relatif au SFT (n° 433426)

Le SFT est l'une des quatre composantes de la rémunération des fonctionnaires prévues par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, aux côtés du traitement, de l'indemnité de résidence et des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Selon le quatrième alinéa de l'article 20, « *le droit au supplément familial de traitement est ouvert en fonction du nombre d'enfants à charge au sens du titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale, à raison d'un seul droit par enfant* ». L'article 10 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié 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 affirme de même que « *la notion d'enfant à charge à retenir pour déterminer l'ouverture du droit est celle fixée par le titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale* ».

Le titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale (CSS), auquel il est ainsi renvoyé, comprend les dispositions générales relatives aux prestations familiales, les titres suivants du livre V détaillant les conditions d'attribution des différentes prestations (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, etc). C'est l'article L. 512-3 qui traite de l'âge auquel un enfant peut ouvrir droit aux prestations familiales, en distinguant deux catégories : d'une part, tout enfant jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 16 ans ; d'autre part, après la fin de l'obligation scolaire, et jusqu'à un âge limite, tout enfant dont la rémunération éventuelle n'excède pas un plafond. Cet âge limite est fixé à 20 ans par l'article R. 512-2 du même code. Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L. 512-3 prévoit que pour l'attribution du complément familial, qui est une prestation familiale versée sous condition de ressources à partir du troisième enfant, et de l'allocation de logement familiale, cet âge limite peut être fixé à un niveau différent. Cet âge limite est de 21 ans en vertu des articles R. 522-1 (pour le complément familial) et D. 542-4 (pour l'allocation de logement)¹.

Devant les juges du fond, le débat entre M. C... et son employeur s'est présenté de la manière suivante. M. C... soutenait que les enfants ouvrent droit à certaines prestations familiales jusqu'à l'âge de 21 ans : outre le CF et l'ALF, il mentionnait l'allocation forfaitaire prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 521-1, qui prend en quelque sorte le relais des allocations familiales puisqu'elle est versée pendant un an lorsque l'un des enfants atteint l'âge limite de 20 ans, à condition que le ménage assume la charge d'au moins trois enfants². Les ministres considéraient que seul l'âge de 20 ans devait être pris en compte.

La cour a considéré que les enfants ouvrant droit au SFT sont ceux qui sont à charge au sens du titre Ier du livre V du CSS, sans qu'il y ait lieu de déterminer si les prestations familiales ont été effectivement perçues. Elle a jugé que les enfants ouvrant droit à la prestation d'allocation forfaitaire prévue à l'article L. 521-1 du CSS devaient « être regardés comme étant à charge au sens du titre I^{er} du livre V du code de la sécurité sociale » et en a déduit qu'à la date des décisions attaquées, M. C... remplissait les conditions pour bénéficier du SFT au

¹ Ces dispositions figurent aujourd'hui à l'article R. 823-4 du code de la construction et de l'habitation.

² Cf. sur ce point l'article D. 521-2.

titre de 3 enfants. Les ministres soutiennent qu'elle a commis une erreur de droit en prenant en compte un âge autre que l'âge de référence de 20 ans.

Les ministres se prévalent de deux arrêts de cour écartant le droit au SFT au titre d'enfants ayant dépassé l'âge de 20 ans (CAA Bordeaux, 3 novembre 1992, n° 91BX00037, Tab. ; CAA Nantes, 29 décembre 2000, n° 96NT01857). Une de vos décisions, relatives à l'attribution d'une indemnité d'éloignement outre-mer, est dans le même sens (CE, 23 juin 1993, *M. L...*, n° 101268, Inédit). Toutefois, ces arrêts ont été rendus dans un état du droit antérieur à celui applicable au présent litige. En effet, sans atteindre l'âge du héros des films d'Etienne Chatiliez, l'âge limite ouvrant droit aux prestations familiales a suivi l'évolution sociale de long terme qui veut que les enfants tendent à rester plus longtemps à la charge de leurs parents. A la date du décret du 24 octobre 1985 relatif au SFT, l'âge limite était de 17 ans, sauf pour certaines catégories telles que les enfants poursuivant leurs études ou en apprentissage pour lesquels il était de 20 ans. L'âge limite a été progressivement relevé par décret à 20 ans pour l'ensemble des enfants à charge dont la rémunération n'excédait pas un plafond, la dernière étape de cette évolution étant un décret du 29 décembre 1998³. La LFSS pour 2000 a ensuite modifié l'article L. 512-3 pour permettre la fixation d'un âge limite plus élevé pour le CF et l'ALF. Enfin, c'est la LFSS pour 2003 qui a créé l'allocation forfaitaire permettant de couvrir les enfants de 20 à 21 ans.

Y a-t-il lieu de tenir compte de l'âge limite de ces prestations particulières pour l'attribution du SFT ? Les textes relatifs à ce dernier se réfèrent au « *nombre d'enfants à charge au sens du titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale* » ou à la « *la notion d'enfant à charge à retenir (...) fixée par le titre Ier du livre V du code de la sécurité sociale* ». Or, le seul âge limite figurant dans le titre Ier est celui de 20 ans, à l'article R. 512-2. Les âges limite plus élevés pour l'allocation forfaitaire, le CF et l'ALF figurent au titre II ou au titre IV, même si l'article L. 512-3 prévoit pour le CF et l'ALF une base permettant de fixer ces âges limites. Il existe donc un argument de texte en faveur de la position du ministre.

Il faut par ailleurs pour interpréter les textes relatifs au SFT se replacer dans l'état du droit en vigueur au moment de leur adoption. A cette date, l'âge limite ouvrant droit aux prestations familiales était défini de manière uniforme pour l'ensemble des prestations et ne variait qu'en fonction de la situation de l'enfant, selon que celui-ci poursuivait ou non ses études ou sa formation. En se référant à la limite d'âge fixée par le CSS pour les prestations familiales, le législateur et le pouvoir réglementaire ont certainement entendu que celle du SFT suivrait les évolutions ultérieures de celles-là, mais dans la logique d'uniformité qui prévalait à l'époque. Ils ne pouvaient prévoir que des âges limites distincts seraient fixés pour certaines prestations.

Enfin, la position du ministre est également confortée par la jurisprudence de la Cour de cassation sur la notion d'enfant à charge pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). L'article D. 821-2 du CSS prévoit que le plafond de ressources de cette

³ Décret n° 98-1213 du 29 décembre 1998 modifiant le code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) et relatif à l'âge limite de versement des prestations familiales mentionné au 2° de l'article L. 512-3 ainsi qu'à la majoration des allocations familiales mentionnée à l'article L. 521-3.

allocation est majoré lorsque le demandeur « *a des enfants à charge au sens des articles L. 512-3, L. 512-4 et L. 521-2* ». La Cour de cassation juge qu'il résulte de ces dispositions que « *la personne à charge ouvrant droit à une majoration de la limite du plafond de ressources s'entend de l'enfant qui est à la charge permanente et effective du bénéficiaire jusqu'à un âge limite, fixé à vingt ans par l'article R. 512-2* » (Civ. 2^e, 28 novembre 2019, n° 18-21320), nonobstant la circonstance que l'article L. 512-3 prévoit la possibilité d'un âge limite différent pour certaines prestations familiales.

Vous accueillerez donc le moyen d'erreur de droit du ministre.

2. Nous en venons au pourvoi relatif au recul de la limite d'âge

La limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat est de 67 ans (article 1^{er} de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public). Elle était de 65 ans pour M. C... en application des dispositions transitoires de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites⁴. L'article 4 de la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté prévoit le recul de cette limite d'âge en fonction du nombre d'enfants à charge. Son premier alinéa, seul en cause dans le présent litige, dispose : « *Les limites d'âge sont reculées d'une année par enfant à charge, sans que la prolongation d'activité puisse être supérieure à trois ans. Les enfants pris en compte pour l'application de la présente disposition sont ceux qui sont définis par les lois et règlements régissant l'attribution des prestations familiales, ainsi que ceux qui ouvrent droit au versement de l'allocation aux adultes handicapés.* ».

Jusqu'à une loi modificatrice du 25 septembre 1981⁵, l'article 4 de la loi du 18 août 1936 renvoyait seulement à la notion d'enfant à charge « *définie par les lois et règlements en vigueur* ». Le Conseil d'Etat l'interprétait déjà comme renvoyant aux « *lois et règlements qui régissent l'attribution des prestations familiales aux agents de l'Etat au moment où ils atteignent la limite d'âge de leur emploi* », d'abord dans ses formations administratives par un avis rendu public du 12 septembre 1951, puis au contentieux (CE, 22 juillet 1977, M..., n° 02655, Rec.). La situation du fonctionnaire est appréciée à la date à laquelle il atteint la limite d'âge avant application éventuelle du recul, même si la demande peut être présentée de manière anticipée (CE, Sect., 18 mars 1983, *Garde des sceaux c/ X...*, n° 31990, Rec.) Seules les prestations familiales *stricto sensu* sont prises en compte, à l'exclusion par exemple de l'AAH (CE, 17 janvier 1979, P..., n° 10931, Rec.) jusqu'à ce que le législateur l'ajoute expressément en 1981. C'est la législation des prestations familiales *in abstracto* qui sert de référence, indépendamment de la question de savoir si le fonctionnaire y a droit individuellement : ainsi, un fonctionnaire en poste à l'étranger et qui n'a donc pas droit aux prestations familiales en raison des règles de résidence en France a néanmoins vocation à

⁴ Décret n° 2011-754 du 28 juin 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, article 3.

⁵ Loi n° 81-879 du 25 septembre 1981 portant modification de la loi du 18 août 1936 ayant pour objet l'assimilation des enfants adultes handicapés, bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés, aux autres enfants à charge pour le bénéfice des dispositions ouvrant droit au recul de la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat.

bénéficier de ces dispositions (CE, Sect., 11 février 1983, *Ministre des affaires étrangères contre Y...*, n° 33082, Rec.). Vous n'avez jamais eu à trancher la question de l'âge limite pour l'application de cette législation depuis que la LFSS 2000 a permis la différenciation des limites d'âge pour certaines prestations familiales.

La cour s'est prononcée par les mêmes motifs que dans le premier arrêt, en se basant sur l'attribution de l'allocation forfaitaire jusqu'au 21^e anniversaire. Le ministre soutient là encore qu'elle a commis une erreur de droit en ne retenant pas une limite de 20 ans. Comme le relève M. C... en défense, le pourvoi du ministre est particulièrement succinct, mais pas au point de le juger irrecevable car le moyen est néanmoins clairement identifiable.

L'argument de texte que nous évoquions pour accueillir le premier pourvoi ne joue pas ici, car la loi du 18 août 1936 modifiée renvoie plus largement aux « *lois et règlements régissant l'attribution des prestations familiales* » ; or, les dispositions particulières relatives à l'allocation forfaitaire, au CF et à l'ALF appartiennent bien à cet ensemble. Toutefois nous pensons que vous devrez également pour cette législation vous fonder uniquement sur l'âge prévu par le troisième alinéa de l'article L. 512-3 du CSS, qui est l'âge de droit commun, c'est-à-dire 20 ans.

A la date où la rédaction de la loi actuelle a été retenue, c'est-à-dire dans le cadre des travaux préparatoires à la loi du 25 septembre 1981, la limite d'âge des prestations familiales était fixée par des règles communes à toutes les prestations⁶. Le législateur ne pouvait envisager l'existence de règles différenciées.

La notion d'enfant à charge au sens des prestations familiales sert de référence à des législations variées, avec des rédactions fluctuantes. Outre l'exemple de l'AAH que nous avons déjà mentionné, on peut citer celui du revenu de solidarité active (RSA), qui est calculé en fonction du nombre d'enfants « *ouvrant droit aux prestations familiales* » (article R. 262-2 du code de l'action sociale et des familles) et de la quotité saisissable du salaire, qui est définie en prenant en compte le nombre d'enfants « *ouvrant droit aux prestations familiales en application des articles L. 512-3 et L. 512-4 du code de la sécurité sociale* » (article R. 3252-3 du code du travail). Déduire des solutions différentes de ces variations de rédaction ne nous paraît guère souhaitable, en raison de leur caractère sans doute contingent : il est probable que les auteurs de ces textes ont entendu se référer globalement à l'âge limite en matière de prestations familiales, sans s'interroger sur les spécificités de certaines prestations.

Une modification récente de la législation des prestations familiales illustre les dérives que pourrait occasionner la solution retenue par la cour. La loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant a créé une nouvelle prestation familiale, l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant. A compter du 1^{er} janvier 2022, il sera ajouté un cinquième alinéa à l'article L. 512-3 du CSS, prévoyant que l'âge limite peut être différent pour cette prestation. Le décret d'application fixant cet âge n'est pas encore pris, mais il pourrait par exemple être de

⁶ Cf. l'article L. 527 du code de la sécurité sociale alors en vigueur.

25 ans, puisque tel est l'âge ouvrant droit au congé pour décès d'un enfant en vertu de cette même loi⁷. Dès lors, si vous confirmiez l'arrêt de la cour, l'âge jusqu'auquel un enfant pourrait ouvrir droit au recul de la limite d'âge dans la fonction publique pourrait être porté à 25 ans, pour tous les fonctionnaires, simplement en raison de la création d'une nouvelle prestation couvrant une situation fort heureusement peu fréquente. Une telle issue ne nous paraît pas raisonnable et s'écarter par trop de l'intention du législateur lorsqu'il a entendu se référer globalement à la notion d'enfant à charge au sens des prestations familiales.

PCMNC :

- à l'annulation des deux arrêts attaqués ;**
- au renvoi des deux affaires à la cour administrative d'appel de Paris.**

⁷ Article L. 3142-1-1 du code du travail.