

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

N°1403911

---

M. B... A...

---

Mme Messe  
Rapporteuse

---

M. Rhée  
Rapporteur public

---

Audience du 13 mai 2015  
Lecture du 27 mai 2015

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Melun

(9ème chambre)

Vu la requête, enregistrée le 24 avril 2014, présentée par M. B... A..., demeurant ... ;  
M. A... demande au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 26 février 2014 par laquelle le Maire de ... a refusé de  
faire droit à sa demande de versement de prime spéciale d'installation ;

- d'ordonner le versement de la somme de 2 055,51 euros au titre de la prime précitée ;

M. A... soutient qu'en tant que membre des effectifs de la commune de ..., il avait le  
droit à la prime spéciale d'installation qui lui a été refusée ; que le fait qu'il ait été fonctionnaire  
titulaire avant son arrivée dans la commune ne faisait pas obstacle au versement de la prime  
litigieuse ; que la commune, ayant régulièrement délibéré sur l'octroi de la prime en litige, ne  
pouvait la lui refuser car le décret du 24 avril 1989 ne prévoit pas une condition de résidence  
pour l'attribution de cette prime suite à une mutation ; qu'enfin, il y avait droit car son indice  
brut est inférieur à 422 ;

Vu la décision attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2014, présenté pour la commune  
de ... par lequel elle conclut au rejet de la requête et au versement de la somme de 1 000 euros au  
titre des frais tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice  
administrative ;

La commune fait valoir :

- que la requête est irrecevable, en ce que le requérant a présenté plusieurs demandes préalables et qu'il ne précise pas celle dont il entend demander l'annulation ; qu'en outre, la première décision de refus date du 9 février 2011 et se situe donc hors délai de recours contentieux ;

- qu'en outre, à titre subsidiaire, les assemblées délibérantes des communes doivent avoir délibéré et autorisé le versement d'une telle prime ; que la commune de Thorigny-sur-Marne, qui a titularisé le requérant, n'a jamais autorisé l'instauration de la prime litigieuse ; que la commune de ... ne peut être regardée comme débitrice d'une indemnité au motif que la commune qui a titularisé le requérant ne la lui a pas attribuée ; que la créance, à la supposer exigible, serait éteinte par l'action de la prescription quadriennale ; que le changement de collectivité à grade et emploi constant ne peut être regardé comme étant un premier emploi, au sens du décret du 17 octobre 1990 ; qu'une circulaire émanant du Centre de gestion de la Seine-et-Marne exclut le bénéfice de la prime en cas de mutation d'un agent de grade à grade ; que la prime ne saurait être attribuée à un fonctionnaire qui exerçait déjà ses fonctions au sein de l'une des communes visées par le décret du 24 avril 1989 ; qu'en outre, alors que la prime a été instituée pour compenser les sujétions supportées par le fonctionnaire, celui-ci réside encore dans la commune de Thorigny-sur-Marne et ne supporte aucune installation qui justifierait l'allocation d'une telle compensation ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 octobre 2014, présenté pour la commune de ..., qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 janvier 2015, présenté par M. A... ;

Il explique que ses précédentes demandes ne constituent qu'une demande d'informations qui ne valait pas réclamation préalable à une requête contentieuse ; que la circulaire invoquée en défense n'est pas invocable au contentieux, en ce qu'elle ne fait pas partie des actes normatifs ; que les textes réglementaires ne mentionnent pas que les fonctionnaires ayant bénéficié d'une mutation sont exclus du dispositif du versement de la prime d'installation ; qu'en outre, la circulaire est contradictoire en ce que le cas des agents mutés est bien considéré comme un premier emploi ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 13 mai 2015, produite par M. A... ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 89-259 du 24 avril 1989 relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels débutants ;

Vu le décret n° 90-938 du 17 octobre 1990 relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels de la fonction publique territoriale ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 mai 2015;

- le rapport de Mme Messe ;
- les conclusions de M. Rhée, rapporteur public ;
- et les observations de M. A... et de Me Le Normand pour la commune de ... ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de ... :

1. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : *« Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (...) »* ; qu'aux termes de l'article R. 421-5 du même code : *« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision »* ;

2. Considérant que la commune de ... fait valoir que la requête de M. A... est tardive, dès lors que la décision attaquée est une décision purement confirmative d'un refus d'octroi de la prime spéciale d'installation, qui lui avait été opposé le 9 février 2011, confirmée une première fois le 13 novembre 2013 et qui n'a pas été contestée dans le délai de recours contentieux ; que toutefois, si les décisions des 13 novembre 2013 et du 26 février 2014 sont des décisions confirmatives, il ressort des pièces du dossier que la décision du 9 février 2011 refusant le versement de la prime spéciale d'installation ne mentionne pas les voies et délais de recours ; que, dès lors, le délai de recours contentieux n'est pas opposable au requérant ; que la fin de non-recevoir opposée par la commune de ... doit donc être rejetée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : *« Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre I er du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant... »* ; qu'aux termes de l'article 88 de la même loi : *« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) fixe par ailleurs les régimes indemnitaires dans les limites de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat »* ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article précité : *« Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales (...) pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes »* ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 17 octobre 1990 susvisé relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels de la fonction publique territoriale : *« Une prime spéciale d'installation peut être allouée aux personnes mentionnées à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée qui, à l'occasion de leur accès à un premier emploi dans une des collectivités territoriales mentionnées au même*

*article 2, reçoivent, au plus tard au jour de leur titularisation, une affectation dans l'une des communes dont la liste est annexée au décret du 24 avril 1989 susvisé, à la condition que cette affectation comporte résidence administrative dans l'une de ces communes./ Seuls peuvent bénéficier de cette prime les agents nommés dans un grade ou dans un emploi dont l'indice afférent au 1er échelon est, au jour de la titularisation des intéressés, inférieur à l'indice brut tel que fixé pour les fonctionnaires de l'Etat pour l'attribution de la même prime » ; qu'aux termes de l'article 2 du même décret : « La prime spéciale d'installation peut être attribuée dans les conditions fixées à l'article 1er ci-dessus aux personnels qui, avant leur accès à un grade ou à un emploi de la fonction publique territoriale, ont eu la qualité de stagiaire ou de fonctionnaire titulaire définie à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée portant droits et obligations des fonctionnaires, sous réserve qu'ils n'aient pas perçu cette prime à l'occasion de leur premier emploi ou, s'ils l'ont reçue, qu'ils en aient remboursé le montant » ; que l'article 6 du même texte dispose que « Le fonctionnaire titulaire ou stagiaire de la fonction publique territoriale qui, dans le délai d'un an précité cesse volontairement son service par suite de démission ou de mise en disponibilité autre que celles prévues à l'article 24 du décret du 13 janvier 1986 susvisé ne peut prétendre au bénéfice de la prime spéciale d'installation et doit, le cas échéant, en reverser le montant./ Ce fonctionnaire peut toutefois percevoir la prime spéciale d'installation dans les conditions fixées à l'article 2 ci-dessus, à l'occasion, suivant le cas, d'une nouvelle affectation dans la fonction publique ou s'il reprend ses fonctions dans une collectivité territoriale ou un établissement public en relevant » ;*

4. Considérant qu'il résulte des dispositions sus-rappelées que l'attribution de la prime d'installation doit être prévue par une délibération de la commune ;

5. Considérant qu'il résulte également de ces dispositions que, sous réserve d'une part que la commune d'affectation ait instauré par une délibération la prime en litige et d'autre part de remplir, la condition d'affectation dans l'une des communes limitativement énumérées en annexe du décret du 24 avril 1989 susvisé, et la condition d'indice fixée à l'article 1er du même décret, peuvent bénéficier de la prime spéciale d'installation, en premier lieu, les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, qui accèdent pour la première fois, en cette qualité, à un emploi de la fonction publique territoriale, en second lieu, les personnels qui, ayant déjà la qualité de fonctionnaire titulaire, débutent dans un nouveau grade ou un nouvel emploi de la fonction publique territoriale, à la condition supplémentaire, dans ce dernier cas, qu'ils n'aient pas déjà perçu cette prime à l'occasion de leur premier emploi, ou, s'ils l'ont perçue, qu'ils l'aient remboursée ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. A... a été nommé agent d'entretien stagiaire à compter du 1<sup>er</sup> juin 2002, puis titularisé au sein de la commune de Thorigny-sur-Marne le 1<sup>er</sup> juin 2003 en tant qu'agent territorial d'entretien ; que le requérant ne pouvait alors bénéficier de la prime spéciale d'installation, la commune de Thorigny-sur-Marne n'ayant pas régulièrement délibéré sur l'octroi d'une telle prime ; que le 1<sup>er</sup> décembre 2010, il a été nommé en qualité d'adjoint technique par voie de mutation dans les services de la commune de ... ; que contrairement à ce que soutient la commune, il résulte de l'article 2 du décret précité que la mutation de grade à grade constant n'exclut pas l'attribution de la prime spéciale d'installation dès lors que l'intéressé n'en a pas encore bénéficié ; qu'il est constant que M. A... remplit les conditions d'obtention de cette prime spéciale d'installation ; que par suite, c'est à tort que la commune a refusé de lui verser la prime en litige ;

7. Considérant en outre qu'à supposer que la commune de ... entende se prévaloir d'une circulaire émanant du Centre de gestion de la Seine-et-Marne qui dispose exclure de

l'attribution de la prime en litige les agents mutés entre collectivité sur un même grade, un tel document est dépourvu de tout caractère réglementaire ;

8. Considérant aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* » ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : « *La prescription est interrompue par toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement.(...). / Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée.* » ;

9. Considérant que contrairement à ce que fait valoir la commune de ..., la créance dont est titulaire M. A... est née à la date du 1<sup>er</sup> décembre 2010, date de sa mutation dans la commune de ..., et non le 1<sup>er</sup> juin 2003, date de sa titularisation dans les services de la commune de Thorigny-sur-Marne, dès lors que cette dernière n'avait pas instauré la prime spéciale d'installation ; qu'en application des dispositions précitées, le délai de quatre ans n'a donc pu commencer à courir qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; que la demande de l'intéressé tendant à ce que lui soit attribué ladite prime d'installation, en février 2011, a interrompu le délai de prescription et ne saurait dès lors être considérée comme prescrite ; que, par suite, l'exception de prescription opposée par la commune de ... doit être écartée ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la décision du 9 février 2011 par laquelle le maire de la commune de ... a refusé de verser à M. A... la prime spéciale d'installation, doit être annulée ;

#### Sur les conclusions à fin d'injonction

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* » et qu'aux termes de l'article L. 911-2 du même code : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.* » et qu'aux termes de son article L. 911-3 : « *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* »

12. Considérant qu'eu égard aux motifs du présent jugement, l'exécution de ce jugement implique le versement de la prime spéciale d'installation à M. A... ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'enjoindre à la commune de ... de procéder à ce versement dans un délai d'un

mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :  
*« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;*

14. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du requérant, qui n'a pas la qualité de partie perdante à la présente instance, la somme que réclame la commune de ... au titre des dispositions précitées ;

DECIDE :

Article 1er : La décision du 9 février 2011 du maire de ... est annulée.

Article 2 : La commune de ... versera à M. A... la prime spéciale d'installation dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Les conclusions de la commune tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. B... A... et à la commune de ....