

Paris, le 7 avril 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n°2017-135**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu le code de justice administrative, notamment les articles L. 521-3 et R. 557-1 ;

Face au refus du maire de Z de communiquer au Défenseur des droits les éléments nécessaires à l'instruction de la réclamation présentée par Monsieur X le 28 avril 2015, en sa qualité de Président de la FCPE de l'école Y de Z ;

Décide de déposer un recours en référé au titre des articles L. 521-3 et R. 557-1 du code de justice administrative, afin de demander au juge des référés du Tribunal administratif de W d'ordonner au maire de Z de lui communiquer l'ensemble des éléments chiffrés relatifs à l'établissement de la tarification des Nouvelles Activités Péri-scolaires (NAP) pour les années scolaires 2014-2015 et 2015-2016.

Jacques TOUBON

---

## Recours en référé devant le Tribunal administratif de W

---

### Article 21 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

---

Le Défenseur des droits présente devant le tribunal administratif de W une requête aux fins de référé, visant à obtenir la communication des éléments nécessaires à l'instruction de la réclamation présentée par Monsieur X, en sa qualité de Président de la FCPE de l'école Y de Z, sur le fondement de l'article 21 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et des articles L. 521-3 et R. 557-1 du code de justice administrative.

#### **I. Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits**

Le Défenseur des droits a été saisi, par formulaire enregistré sur son site internet le 28 avril 2015, d'une réclamation présentée par Monsieur X, en sa qualité de Président de la FCPE de l'école Y de Z (**PJ n°1**). Cette réclamation était relative aux modalités de calcul de la tarification des Nouvelles Activités Périscolaires (NAP) par la commune de Z.

La FCPE de l'école Y a en effet pris l'attache des services de la mairie de Z, à la suite de la fixation des tarifs des Nouvelles Activités Périscolaires (NAP) à la rentrée de septembre 2014. Ce tarif, établi par la mairie à 1,30 € de l'heure et facturé aux parents, a été contesté par la FCPE dès le mois d'octobre 2014, considéré comme excessif au regard du coût de ces activités pour la commune et des aides versées par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). Les services de la mairie ont indiqué à la FCPE qu'une évaluation plus précise des coûts serait menée en fin d'année civile 2014, afin de réajuster, si nécessaire, le tarif.

Le 26 février 2015, des éléments chiffrés ont été présentés par les services de la mairie de Z à la FCPE, estimant le total des dépenses liées aux NAP pour la période septembre-décembre 2014 à 31 385 €, pour lesquels 16 104 € ont été facturés aux parents et 13 453 € ont été versés par la CAF, soit 29 553 €. La FCPE a toutefois contesté la facturation aux parents de la mise à disposition des bâtiments et du personnel lié aux bâtiments, les NAP étant organisés dans les mêmes locaux que les activités d'enseignement précédemment exercées à cet horaire. Une nouvelle demande a donc été adressée le 17 mars 2015 aux services de la mairie (**PJ n°2**), demandant un ajustement du tarif des NAP et le remboursement du trop-perçu aux familles. Cette demande n'aurait reçu aucune réponse.

Par courrier du 10 août 2015 (**PJ n°3**), le Défenseur des droits a sollicité de la mairie, dans le cadre de l'application des articles 18 et 20 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, l'ensemble des éléments relatifs au coût de revient global des NAP sur l'année scolaire 2014-2015, et la tarification envisagée pour l'année scolaire 2015-2016.

La mairie de Z a adressé en réponse au Défenseur des droits, par courrier du 7 septembre 2015 (**PJ n°4**), l'exemplaire du trimestre septembre-octobre-novembre 2015 du journal municipal « Z Magazine », indiquant que celui-ci comportait un article relatif aux questions soulevées par la FCPE

L'envoi de ce document n'étant pas de nature à satisfaire la demande présentée, un nouveau courrier a été adressé à la mairie le 26 novembre 2015 (**PJ n°5**). En l'absence de

réponse, une relance a été adressée à la mairie le 24 mars 2016 (**PJ n°6**), puis une mise en demeure, par courrier du 23 juin 2016 (**PJ n°7**).

La mairie de Z a adressé un courriel au Défenseur des droits, en réponse à cette mise en demeure, le 22 août 2016 (**PJ n°8**). Il était ainsi précisé que les éléments relatifs à l'année 2014-2015, pour la période du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> novembre 2015, seraient communiqués au retour du Responsable des Finances, soit début septembre 2015. Il était également indiqué que pour l'année 2015-2016, les NAP avaient été repris par l'Institut de Formation, d'Animation et de Conseil (IFAC) et que les éléments relatifs à la période courant du 2 novembre 2015 au 30 juin 2016 ne seraient disponibles qu'en fin d'année 2016. La mairie de Z a également communiqué, par courriel du 30 août 2016 (**PJ n°9**), au Défenseur des droits les délibérations des 20 juillet 2014 et 15 juillet 2015 relatives aux NAP.

Le Défenseur des droits a pris acte de ces explications par courriel en date du 2 septembre 2016. Cependant, aucun élément supplémentaire n'ayant été communiqué, le Défenseur des droits a repris l'attache de la mairie de Z par courriel du 6 décembre 2016. Il a été répondu au Défenseur des droits, par courriel en date du 9 décembre 2016, que les éléments n'étaient pas encore en possession de la mairie et seraient transmis dès que possible (**PJ n°10**).

En l'absence de toute réponse de la mairie de Z, le Défenseur des droits a adressé un nouveau courrier à la mairie de Z, en date du 13 février 2017, indiquant qu'à défaut de communication des éléments demandés dans un délai de quinze jours, une procédure de référé sur le fondement de l'article 21 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 pourrait être engagée (**PJ n°11**).

La mairie de Z a repris l'attache du Défenseur des droits, par courriel du 23 février 2017, indiquant que les éléments demandés seraient transmis au plus tard 10 jours après le Conseil Municipal du 1<sup>er</sup> mars 2017, soit le 11 mars 2017 au plus tard (**PJ n°12**).

Constatant que cette date avait été dépassée sans transmission des documents demandés, le Défenseur des droits, sur le fondement des articles 21 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 et 3 du décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable au Défenseur des droits, présente devant le tribunal administratif de W un recours en référé visant à la communication des éléments demandés.

## **II. Rappel du cadre législatif et réglementaire applicable au recours ouvert au Défenseur des droits devant le juge des référés**

L'article 21 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 dispose : « *Lorsque ses demandes formulées en vertu de l'article 18, à l'exception du dernier alinéa, ou de l'article 20 ne sont pas suivies d'effet, le Défenseur des droits peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, il peut saisir le juge des référés d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure que ce dernier juge utile* ».

Par ailleurs, l'article 3 du décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable au Défenseur des droits prévoit que : « *I. - La mise en demeure prévue à l'article 21 de la loi organique du 29 mars 2011 susvisée est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le Défenseur des droits peut saisir le juge des référés compétent, conformément aux dispositions des articles 484 et suivants du code de procédure civile et aux dispositions de l'article R. 557-1 du code de justice administrative* ».

L'article R. 557-1 du code de justice administrative dispose : « *Lorsque le juge administratif est saisi par le Défenseur des droits, sur le fondement de l'article 21 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, d'une demande en référé tendant au prononcé de toute mesure utile à l'exercice de la mission du Défenseur des droits, il est statué suivant la procédure de référé prévue à l'article L. 521-3* ».

Enfin, l'article L. 521-3 du code de justice administrative dispose : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

\* \* \*

En l'espèce, la mairie de Z a été sollicitée par le Défenseur des droits sur le fondement des articles 18 et 20 de la loi organique du 29 juillet 2011 (courrier du 10 août 2015). Cette demande n'ayant pas été suivie d'effet, des courriers de relance puis une mise en demeure, en date du 23 juin 2016, ont été adressés à la mairie.

Il apparaît que la mise en demeure du 23 juin 2016 n'a été suivie d'aucun effet, conformément aux dispositions précitées. Le Défenseur des droits est donc fondé à introduire le présent recours auprès du tribunal administratif de W, dans le cadre des articles L. 521-3 et R. 557-1 du code de justice administrative.

### **III. Discussion**

#### **A. Sur l'urgence**

Si la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-3 du code de justice administrative n'a jamais été expressément définie par le juge administratif, il est admis que celle-ci s'apparente à celle définie dans le cadre du référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

En matière de référé-suspension, le Conseil d'Etat a estimé que la condition d'urgence « *doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* » (CE, Sect., 19 janvier 2001, « Confédération nationale des radios libres », n° 228815).

Il appartient ainsi au juge d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence (CE, Sect., 28 février 2001, « Préfet des Alpes-Maritimes c/ Société Sud-est assainissement », n° 229562).

Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat a précisé que le juge du référé-mesures utiles ne pouvait subordonner « *la reconnaissance de l'urgence au caractère irréversible de la situation invoquée* » par le demandeur (CE, 26 octobre 2005, Société des crématoriums de France, n°279441).

En l'espèce, la procédure prescrite par la loi organique du 29 mars 2011 et le décret du 29 juillet 2011 font obligation au Défenseur des droits, préalablement à la saisine du juge des référés, de procéder à une demande de communication de documents, puis, à défaut de réponse, à une mise en demeure de la collectivité concernée. Cette procédure doit par elle-

même conduire le juge des référés à une appréciation large de la condition d'urgence, celle-ci résultant de l'ensemble des circonstances de la réclamation présentée devant le Défenseur des droits, ainsi que de son instruction.

Le Conseil d'Etat a ainsi admis que la demande d'un établissement hospitalier tendant à la restitution de conteneurs d'archives était susceptible de revêtir un caractère d'urgence dans le cadre de l'application de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, en tant que celle-ci permettait d'assurer la continuité du service public, par la mise à disposition d'informations et notamment l'accès des patients à leur dossier médical (CE, 29 juillet 2002, « Centre hospitalier d'Armentières », n°243500).

La demande de communication des éléments relatifs à la tarification des NAP à la mairie de Z s'inscrit dans le cadre de cet accès à l'information, dans le respect de la procédure spécifique applicable au Défenseur des droits. La condition d'urgence est donc remplie en l'espèce, toutes les étapes de la procédure ayant été respectées sans que la mairie ait procédé, à ce jour, à la communication des éléments demandés.

## **B. Sur l'utilité des mesures demandées au juge des référés**

Aux termes de l'article R. 557-1 du code de justice administrative, le présent recours tend « *au prononcé de toute mesure utile à l'exercice de la mission du Défenseur des droits* ».

En l'espèce, la réclamation présentée devant le Défenseur des droits par Monsieur X, en sa qualité de Président de la FCPE de l'école Y, s'inscrivait parfaitement dans le cadre des compétences attribuées au Défenseur des droits par les articles 4 et 5 de la loi organique du 29 mars 2011 précitée.

En effet, ces articles disposent :

Article 4 : « *Le Défenseur des droits est chargé : 1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public (...)* » ;

Article 5 : « *Le Défenseur des droits peut être saisi : 1° Par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public (...)* ».

Il n'est pas contesté que la mairie de Z, en établissant une tarification des NAP dont les modalités de détermination ont été remises en cause par la FCPE, n'a pas apporté, en réponse à cet organisme, d'élément permettant de justifier le montant facturé aux parents d'élèves. Dès lors, la FCPE a pu valablement présenter une réclamation au Défenseur des droits, en indiquant notamment que cette tarification lui semblait injustifiée et ferait peser une charge financière trop lourde sur les familles, à charge pour le Défenseur des droits d'instruire cette réclamation avec objectivité et impartialité au vu des éléments présentés par les deux parties.

Or, si la FCPE a présenté au Défenseur des droits des éléments de calcul concernant une tarification des NAP plus équilibrée (**PJ n°13**), voire démontrant que celle-ci pourrait être rendue gratuite pour les familles, la mairie de Z n'a, en dépit de toutes les démarches entreprises par le Défenseur des droits, jamais communiqué les éléments précis et concrets permettant de justifier le tarif adopté et le principe de la facturation des NAP aux familles.

Le Défenseur des droits demande donc au juge des référés d'ordonner à la commune de Z de lui communiquer, dans le délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir, l'ensemble des éléments chiffrés relatifs à l'établissement de la tarification des NAP pour les années scolaires 2014-2015 et 2015-2016.

### **C. Sur l'absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative**

La demande présentée par la Défenseur des droits entre parfaitement dans le cadre des prévisions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative en tant qu'elle ne fait obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative (CE, 30 décembre 2002, « Commune de Pont-Audemer c/ Association de sauvegarde des patrimoines de Basse-Seine », n°248787; CE, 8 juillet 2009, « Société Eurelec Aquitaine », n°320143), la communication des éléments demandés n'ayant pas pour objet ou pour effet de mettre en échec le déroulement ou la facturation des NAP.

La demande présentée devant le tribunal administratif de W tend ainsi uniquement, en application des dispositions de l'article R. 557-1 du code de justice administrative, à l'obtention des éléments utiles à l'exercice de la mission du Défenseur des droits.

### **EN CONSEQUENCE,**

Le Défenseur des droits demande au tribunal administratif de W, sur le fondement des articles L. 521-3 et R. 557-1 du code de justice administrative :

- D'ORDONNER au maire de Z de lui communiquer l'ensemble des éléments chiffrés relatifs à l'établissement de la tarification des NAP pour les années scolaires 2014-2015 et 2015-2016 dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 100 € (cent euros) par jour de retard.

Jacques TOUBON