

N° 435228

M. ZIABLITSEV

Ordonnance du 29 octobre 2019

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

M. Sergei Ziablitsev a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une part, de lui octroyer une indemnité à titre de réparation du préjudice matériel qu'il estime avoir subi correspondant au montant de l'allocation pour demandeur d'asile depuis le 18 avril 2019 et, d'autre part, de lui verser des indemnités, pour un montant global de 54 000 euros, à titre de réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi du fait des agissements de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, des services de police ainsi que de l'inaction du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice.

Par une ordonnance n° 1904501 du 23 septembre 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a, d'une part, rejeté les conclusions indemnitaires et, d'autre part, ordonné à l'Office français de l'immigration et de l'intégration de se prononcer à nouveau sur le bénéfice des conditions matérielles d'accueil de l'intéressé dans un délai d'une semaine à compter de la notification de l'ordonnance.

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 8 et 24 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Ziablitsev demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de lui accorder le bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'annuler l'ordonnance du 23 septembre 2019 et de faire droit à ses conclusions de première instance ;

3°) de prendre des mesures pour modifier la législation française en ce qu'en interdisant la tenue d'un procès public elle viole les dispositions des articles 6, 10 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 700 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative afin de couvrir des frais de traduction des actes rédigés en russe.

Il soutient que l'ordonnance est irrégulière en ce que :

- le juge des référés, qui n'a pas mis un terme au traitement inhumain dont il est victime au regard de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est resté en deçà des compétences qui lui sont conférées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative pour faire cesser la violation de ses droits fondamentaux et a permis qu'ils se poursuivent ;

- il lui a défendu de procéder à un enregistrement audio et vidéo de l'audience, en méconnaissance du principe de publicité des débats et des droits de la défense garantis par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- alors que la décision est rendue « au nom du peuple français », la loi nationale fait obstacle au principe de transparence, contenu aux articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, destiné à développer la confiance dans le système judiciaire grâce à la diffusion d'enregistrement d'audiences ;

- les principes du contradictoire et d'égalité des armes entre les parties, le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial et le droit à un recours effectif ont été méconnus dès lors qu'il lui a interdit de parler sans son autorisation, l'a empêché de traduire ses preuves, n'a pas fondé sa décision sur l'examen en séance des documents fournis et a ignoré sa demande de récusation ;

- le juge des référés a porté une atteinte grave et manifestement illégale à ses droits fondamentaux dès lors qu'il a été privé de logement et d'allocation pendant 6 mois, que pendant cette période il n'a pu bénéficier que d'une place payante la nuit en centre d'urgence et de deux repas par jour et que cette situation se poursuit.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- le code du patrimoine, en particulier ses articles L. 221-1 à L. 222-3 et R. 221-1 à R. 221-7 ;

- la loi du 29 juillet 1881 ;

- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée. A cet égard, il appartient au juge d'appel de prendre en considération les éléments recueillis par le juge du premier degré dans le cadre de la procédure écrite et orale qu'il a diligentée.

2. M. Ziablitsev, ressortissant russe né le 17 août 1985, a demandé l'asile le 11 avril 2018 avec sa femme et ses deux enfants mineurs. Ayant été pris en charge par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ils ont pu, à compter du 11 avril 2018, bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile et d'un hébergement d'urgence. Postérieurement à cette date, Mme Ziablitsev et ses deux enfants sont retournés vivre en Russie. Par une décision du 18 avril 2019, le directeur de l'Office a mis fin aux conditions matérielles d'accueil de M. Ziablitsev en raison de son comportement et lui a ordonné de quitter le logement qu'il occupait. M. Ziablitsev a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de lui octroyer une indemnité tendant, d'une part, à réparer le préjudice matériel résultant de sa privation de l'allocation pour demandeur d'asile et de son éviction de son hébergement, depuis le 18 avril 2019, et, d'autre part, à réparer le préjudice moral qu'il estime avoir subi du fait des agissements de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et des services de police ainsi que de l'inaction du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nice. Par une ordonnance du 23 septembre 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a, d'une part, rejeté ses conclusions indemnitaires et, d'autre part, ordonné à l'Office français de l'immigration et de l'intégration de se prononcer à nouveau sur le bénéfice de ses conditions matérielles d'accueil. M. Ziablitsev doit être regardé comme relevant appel de cette ordonnance en tant qu'elle n'a pas fait intégralement droit à ses conclusions.

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

3. En premier lieu, il ne ressort pas des termes de l'ordonnance, des pièces du dossier et de l'argumentation de M. Ziablitsev que le juge des référés du tribunal administratif de Nice ne se serait pas prononcé sur la totalité des conclusions dont il avait été saisi, ou que l'intéressé n'aurait pu bénéficier de l'aide d'un traducteur devant cette juridiction. Dès lors, M. Ziablitsev n'est pas fondé à soutenir que son droit au recours effectif, tel qu'il est notamment protégé par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aurait été méconnu.

4. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 6 du même code : « *Les débats ont lieu en audience publique* » et, d'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article R. 731-1 de ce code : « *Le président de la formation de jugement veille à l'ordre de l'audience. Tout ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté* ».

5. En outre, l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dispose : « *Dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. Le président fait procéder à la saisie de tout appareil et du support de la parole ou de l'image utilisés en violation de cette interdiction. / Toutefois, sur demande présentée avant l'audience, le président peut autoriser des prises de vues quand les débats ne sont pas commencés et à la condition que les parties ou leurs représentants et le ministère public y consentent. / Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie de 4 500 euros d'amende. Le tribunal pourra en outre prononcer la confiscation du matériel ayant servi à commettre l'infraction et du support de la parole ou de l'image utilisé. / Est interdite, sous les mêmes peines, la cession ou la publication, de quelque manière et par quelque moyen que ce soit, de tout enregistrement ou document obtenu en violation des dispositions du présent article* ».

6. D'une part, il ressort des termes de l'ordonnance attaquée ainsi que de l'argumentation de la requête d'appel que le juge des référés du tribunal administratif de Nice a, en vertu des pouvoirs de police de l'audience qu'il tient des dispositions de l'article R. 731-1 du code de justice administrative, mis fin à deux reprises à l'enregistrement non autorisé de l'audience par M. Ziablitsev effectué à l'aide de son téléphone portable. Les dispositions de l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881, alors même que leur contenu n'aurait pas été rappelé, donnent une base légale à l'interdiction que le juge des référés du tribunal administratif de Nice a ainsi prononcée, sans qu'y fasse obstacle le principe du caractère public des débats en audience énoncé à l'article L. 6 du code de justice administrative. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de l'ordonnance sur ce point doit être écarté au regard du droit national.

7. D'autre part, contrairement aux allégations de M. Ziablitsev, en interdisant l'enregistrement des audiences, l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse n'a pas pour objet et n'a, par lui-même, pour effet d'empêcher qu'une partie puisse se constituer des « preuves » pour assurer ultérieurement « sa défense ». En outre, il n'apparaît pas, notamment au regard de l'argumentation de l'intéressé, que la loi nationale, telle que rappelée notamment au point 5, ne poursuivrait pas un objectif légitime et méconnaîtrait le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Enfin, le moyen tiré de ce que cette même loi ne permettrait pas aux « défenseurs des droits de l'homme » de faire usage de leur liberté d'expression garantie par l'article 10 de la même convention, afin d'assurer, conformément à la liberté d'association reconnue par l'article 11 de cette convention, la diffusion de l'enregistrement des audiences destinée à développer la confiance dans le système judiciaire des pays adhérant à cette convention, n'est, en tout état de cause, pas davantage assorti des précisions qui permettraient d'en apprécier le bien-fondé. Il suit de là qu'il n'y a pas lieu d'écarter les dispositions de droit interne rappelées au point 5 pour apprécier la régularité des débats qui se sont tenus devant le juge des référés du tribunal administratif de Nice.

8. En troisième lieu, il ne résulte pas davantage des pièces du dossier qu'en interdisant de manière réitérée à M. Ziablitsev d'enregistrer le déroulement de l'audience du 23 septembre 2019 et en mettant fin à celle-ci devant le comportement réfractaire de ce dernier,

le juge des référés du tribunal administratif de Nice, qui, au demeurant, a fait partiellement droit à la demande de l'intéressé, ait, ainsi qu'il est allégué, agi en violation du principe de l'égalité des armes ou porté atteinte au principe selon lequel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal indépendant et impartial », rappelé par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

9. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 721-2 du code de justice administrative : « *La partie qui veut récuser un juge doit, à peine d'irrecevabilité, le faire dès qu'elle a connaissance de la cause de la récusation. / En aucun cas la demande de récusation ne peut être formée après la fin de l'audience* ».

10. M. Ziablitsev soutient que sa demande de récusation n'aurait pas été examinée. Toutefois, il ne ressort pas des mentions de l'ordonnance qui font foi jusqu'à preuve du contraire ou des termes de l'argumentation d'ailleurs peu précise de l'intéressé, que cette demande a été formulée avant que le juge des référés ait décidé de mettre fin à l'audience une fois constaté que le requérant avait repris l'enregistrement de celle-ci en dépit de l'interdiction qui lui en avait été faite. Dans ces conditions, la demande de récusation doit être regardée comme ayant été présentée après la fin de l'audience. Dès lors, le juge des référés du tribunal administratif de Nice n'a pas, au regard des dispositions de l'article R. 721-2 du code de justice administrative citées au point précédent, entaché son ordonnance d'irrégularité en s'abstenant de l'examiner.

11. En cinquième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier, ni des mentions de l'ordonnance qui font foi jusqu'à preuve du contraire, que M. Ziablitsev n'aurait pas été effectivement défendu par l'avocat désigné pour le représenter et l'assister à l'audience du 23 septembre 2019. La circonstance que ce conseil n'ait pas souhaité rédiger un recours contre l'ordonnance rendue est, en tout état de cause, sans influence sur la régularité de celle-ci. Par suite, le moyen tiré de ce que son droit à un recours effectif et celui à un procès équitable auraient ainsi été méconnus, doit être écarté.

12. En sixième lieu, la circonstance que les pièces produites par l'intéressé n'auraient pas été discutées à l'audience ne révèle pas par elle-même un défaut d'examen de celles-ci par le juge. Les mentions de l'ordonnance attaquée attestent d'ailleurs qu'elles ont été prises en considération. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de l'ordonnance sur ce point ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

13. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents qu'il apparaît manifeste que les moyens présentés par M. Ziablitsev au titre de la régularité de l'ordonnance attaquée sont mal fondés.

Sur les conclusions indemnitaires :

14. M. Ziablitsev n'a pas présenté de moyen à l'encontre de la partie de l'ordonnance attaquée qui rejette ses conclusions indemnitaires.

Sur les conclusions tendant à ce que ses conditions matérielles d'accueil soient intégralement rétablies :

En ce qui concerne les dispositions applicables :

15. D'une part, aux termes de l'article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Les conditions matérielles d'accueil du demandeur d'asile, au sens de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, sont proposées à chaque demandeur d'asile par l'Office français de l'immigration et de l'intégration après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative compétente, en application du présent chapitre. Les conditions matérielles d'accueil comprennent les prestations et l'allocation prévues au présent chapitre. (...)* ». L'article L. 744-5 de ce code dispose que : « *Les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre Etat européen. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile ou à la date du transfert effectif vers un autre Etat, si sa demande relève de la compétence de cet Etat* ». L'article L. 744-9 de ce code prévoit que « *Le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources. L'Office français de l'immigration et de l'intégration ordonne son versement dans l'attente de la décision définitive lui accordant ou lui refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à son transfert effectif vers un autre Etat responsable de l'examen de sa demande d'asile (...)* ».

16. D'autre part, aux termes de l'article L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction résultant de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile : « *Le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être : / (...) / 2° Retiré si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières ou a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ; / (...)* ». Si les termes de cet article ont été modifiés par différentes dispositions du I de l'article 13 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, il résulte du III de l'article 71 de cette loi que ces modifications, compte tenu de leur portée et du lien qui les unit, ne sont entrées en vigueur ensemble qu'à compter du 1^{er} janvier 2019 et ne s'appliquent qu'aux décisions initiales, prises à compter de cette date, relatives au bénéfice des conditions matérielles d'accueil proposées et acceptées après l'enregistrement de la demande d'asile. Les décisions relatives notamment au retrait de conditions matérielles d'accueil accordées avant le 1^{er} janvier 2019, comme c'est le cas en espèce, restent régies par les dispositions antérieures à la loi du 10 septembre 2018.

17. Enfin, l'article D. 744-36 du même code, applicable au litige, dispose que : « *Le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile peut être retiré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration en cas de fraude ou si le bénéficiaire a dissimulé tout ou partie de ses ressources, au sens de l'article D. 744-21, a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale, a eu un comportement violent ou a commis des manquements graves au règlement du lieu d'hébergement. (...). L'interruption du versement de l'allocation prend effet à compter de la date de la décision de retrait* ».

En ce qui concerne l'office du juge des référés :

18. D'une part, les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative confèrent au juge administratif des référés le pouvoir d'ordonner toute mesure dans le but de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. Il résulte tant des termes de cet article que du but dans lequel la procédure qu'il instaure a été créée que doit exister un rapport direct entre l'illégalité relevée à l'encontre de l'autorité administrative et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause.

19. D'autre part, si la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande, est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile, le caractère grave et manifestement illégal d'une telle atteinte s'apprécie en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et de la situation du demandeur. Ainsi, le juge des référés ne peut faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en adressant une injonction à l'administration que dans le cas où, d'une part, le comportement de celle-ci fait apparaître une méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile et où, d'autre part, il résulte de ce comportement des conséquences graves pour le demandeur d'asile, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation familiale. Il incombe au juge des référés d'apprécier, dans chaque situation, les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation familiale de la personne intéressée.

En ce qui concerne l'ordonnance attaquée en tant qu'elle n'enjoint pas à l'administration de procéder sans délai au rétablissement des conditions matérielles d'accueil de l'intéressé :

20. En premier lieu, après avoir regardé comme établie la condition d'urgence requise pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative compte tenu de la situation de précarité de l'intéressé, le juge des référés du tribunal administratif de Nice, en se fondant sur les dispositions de l'article L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans leur rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie qu'il a estimé applicables au litige, a retenu que M. Ziablitsev avait été privé de la garantie de présenter ses observations préalables écrites avant que les conditions matérielles d'accueil ne lui soient retirées par la décision du 18 avril 2019 du directeur territorial de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Il a alors enjoint à cet Office de se prononcer sur le rétablissement du bénéfice des conditions matérielles d'accueil de M. Ziablitsev dans le délai d'une semaine à compter de la notification de l'ordonnance. Par suite, M. Ziablitsev n'est pas fondé à soutenir qu'en se prononçant ainsi, le juge des référés du tribunal n'a pas exercé les compétences conférées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative et aurait lui-même violé les dispositions de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui proscrivent tout traitement inhumain et dégradant.

21. En second lieu, M. Ziablitsev, qui se borne, par ailleurs, à alléguer que la décision de l'Office français de l'immigration et de l'intégration l'ayant privé de son logement et de son allocation pour demandeur d'asile pendant plus de six mois, participe au « développement d'un marché irrégulier de prestations », fait valoir que, postérieurement à l'ordonnance du 23 septembre 2019, l'Office a confirmé sa décision de retrait des conditions matérielles

d'accueil. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier, au regard de ce qui a été rappelé aux points 18 et 19, que le retrait des conditions matérielles d'accueil aurait, en l'espèce, des conséquences graves pour le demandeur d'asile et révélerait une méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile, compte tenu notamment, d'une part, des moyens dont l'Office dispose localement et, d'autre part, de l'âge de l'intéressé, né en 1985, de son état de santé qui ne présente pas de signes d'inquiétudes, de sa situation familiale, qui est désormais celle d'un homme célibataire en France depuis le retour de sa femme et de son fils en Russie, ainsi que de son comportement caractérisé par des refus réguliers de se soumettre au règlement de l'établissement d'hébergement et par des actes de violence vis-à-vis de son épouse dont la réalité n'est pas sérieusement remise en cause. Par suite, et alors que l'intéressé n'est pas dépourvu de tout hébergement et ne présente pas une situation de vulnérabilité caractérisée, il apparaît manifeste au vu de la requête d'appel que la décision prise par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne constitue pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile et que la demande de M. Ziablitsev tendant à ce qu'il soit enjoint à cet Office de procéder au rétablissement intégral de ses conditions matérielles d'accueil est mal fondée.

22. Il résulte de tout ce qui précède que M. Ziablitsev n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nice n'a pas intégralement fait droit à sa demande. Il y a donc lieu de rejeter sa requête, selon la procédure prévue à l'article L. 522-3 du code de justice administrative, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du même code, sans qu'il y ait lieu de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de M. Ziablitsev est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Sergei Ziablitsev.

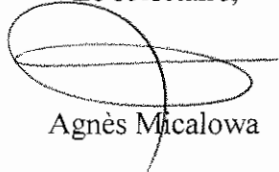
Copie en sera adressée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Fait à Paris, le 29 octobre 2019

Signé : Olivier Yeznikian

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,


Agnès Micalowa