

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE
SUR LA RECEVABILITE DE LA COMMUNICATION N° 176/2020
PRESENTEE PAR M. SERGEI ZIABLITSEV
DEVANT LE COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

1. Par note verbale en date du 14 janvier 2020, le Secrétaire général des Nations Unies (Haute-Commissaire aux droits de l'Homme) a transmis au Gouvernement français la communication individuelle, datée du 6 janvier 2020, présentée par M. Sergei Ziablitsev devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le « Comité »), en vertu du Protocole facultatif se rapportant au au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le « Pacte »).

2. Le Comité invite le Gouvernement français à soumettre ses observations sur la recevabilité et le fond de la communication au plus tard le 14 juillet 2020, la recevabilité de la communication pouvant être contestée séparément des observations sur le fond au plus tard le 16 mars 2020.

3. Le Gouvernement français a l'honneur de demander au Comité, en application de l'article 11 de son règlement intérieur, de déclarer la communication irrecevable pour les motifs exposés ci-après.

* *
*

I. FAITS ET PROCEDURES

4. Le 20 mars 2018, M. Sergei Ziablitsev, ressortissant russe né le 17 août 1985, a quitté la Russie avec sa femme et ses deux enfants mineurs.

5. Le 11 avril 2018, M. Ziablitsev a déposé une demande d’asile en France. Il a été pris en charge avec sa femme et ses enfants par l’Office français de l’immigration et de l’intégration (ci-après « OFII ») qui leur a accordé le bénéfice des conditions matérielles d’accueil. A cet effet, ils ont pu, à compter de cette même date, percevoir une allocation pour demandeur d’asile et être logés au sein d’un hébergement d’urgence.

6. Le 18 avril 2019, les services de police ont dû intervenir à la suite d’un « *comportement violent* » de M. Sergei Ziablitsev.

7. Par une décision du même jour, le directeur de l’OFII a mis fin aux conditions matérielles d’accueil de M. Ziablitsev et lui a ordonné de quitter le logement qu’il occupait.

8. Sa femme et ses enfants ont été relogés par l’OFII. Le 21 avril 2019, ces derniers ont quitté la France pour repartir en Russie à la demande de l’épouse de M. Ziablitsev.

9. Le 19 septembre 2019, M. Ziablitsev a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nice, sur le fondement de l’article L. 521-2 du code de justice administratif¹, afin notamment qu’il soit enjoint à l’OFII de le rétablir dans ses droits aux conditions matérielles d’accueil en qualité de demandeur d’asile par la reprise du versement de l’allocation pour demandeur d’asile et de lui proposer un hébergement.

10. Par une ordonnance du 23 septembre 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a, après avoir relevé qu’il ne résultait pas de l’instruction que l’intéressé ait été mis en mesure de faire valoir ses observations écrites avant que les conditions matérielles d’accueil ne lui soient retirées, ni que l’OFII ait répondu à sa demande de rétablissement du bénéfice de ces conditions matérielles d’accueil, enjoint à l’OFII de se prononcer à nouveau sur le bénéfice des conditions

¹ « 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. »

matérielles d'accueil de M. Ziablitsev dans un délai d'une semaine à compter de la notification de l'ordonnance.

11. Par courrier du 30 septembre 2019, le directeur territorial de l'OFII a notifié, en exécution de cette ordonnance, l'intention de retirer à M. Ziablitsev les conditions matérielles d'accueil compte tenu de son comportement violent en se fondant sur les articles L. 744-8 1° et D. 744-36 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et en lui précisant qu'il disposait de 15 jours pour présenter ses observations.

12. Par courrier du 16 octobre 2019, le directeur territorial de l'OFII a notifié le retrait des conditions matérielles d'accueil à M. Ziablitsev en faisant mention de la possibilité d'exercer un recours hiérarchique auprès du directeur général de l'OFII ou d'un recours juridictionnel devant le tribunal administratif territorialement compétent dans le délai de deux mois.

13. Le 17 octobre 2019, l'intéressé a saisi le tribunal administratif de Nice d'une requête en annulation de la décision de l'OFII du 18 avril 2019 (requête n° 1905013). Cette instance est toujours pendante.

14. Le 18 octobre 2019, l'intéressé a saisi le tribunal administratif de Nice d'une requête en annulation de la décision de l'OFII du 16 octobre 2019 (requête n° 1905479). Cette instance est également toujours pendante.

15. M. Ziablitsev a par ailleurs déposé un nombre important de requêtes devant le tribunal administratif de Nice :

- 8 référés-liberté, fondés sur l'article L. 512-2 du code de justice administrative, ayant des objets variés (notamment injonction de rétablissement des droits aux conditions matérielles d'accueil, litige concernant le retour de ses enfants se trouvant actuellement en Russie et qu'il souhaite voir rapatriés en France, attribution d'un logement). L'ensemble de ces demandes ont été rejetées à l'issue d'audiences publiques ou sans audience comme le prévoient les dispositions de l'article L. 522-3 du code de justice administrative. L'intéressé a saisi le Conseil d'Etat en appel ou en cassation de certaines de ces ordonnances. Si certaines affaires sont toujours en instance devant le Conseil d'Etat, d'autres ont déjà été jugées et ont fait l'objet de d'ordonnances de rejet.
- rejet d'une demande de récusation ;
- rejet d'une demande tendant ce que lui soit fourni un accompagnement dans ses démarches administratives et juridiques portant sur sa demande d'asile ;
- rejet de deux demandes en référé-provision.

16. En outre, le 30 octobre 2019, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a rejeté la demande d'asile de l'intéressé. Celui-ci a saisi la Cour

nationale du droit d'asile d'un recours contre cette décision le 29 novembre 2019 (n° 180501396). Son recours est toujours pendant.

17. Enfin, avant de saisir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, M. Ziablitsev a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme d'une demande de mesure provisoire tendant à ce que le Gouvernement français lui propose un hébergement et lui verse l'allocation pour demandeur d'asile et d'une requête au fond invoquant la méconnaissance des articles 3, 6, 8, 10, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'article 1 du Protocole n° 1 à cette Convention.

18. Par un courrier du 3 janvier 2020, la Cour a rejeté la demande de mesure provisoire et déclaré irrecevable le surplus de la requête au motif que les conditions de recevabilité prévues aux articles 34 et 35 de la Convention EDH n'étaient pas satisfaites.

II. SUR L'IRRECEVABILITE DE LA COMMUNICATION

19. L'article 3 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que :

« 1. Le Comité n'examine aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où la procédure de recours excède des délais raisonnables.

2. Le Comité déclare irrecevable toute communication qui : (...)

d) Est incompatible avec les dispositions du Pacte ;

e) Est manifestement mal fondée, insuffisamment étayée ou repose exclusivement sur des informations diffusées par les médias ;

f) Constitue un abus du droit de présenter une communication ; (...) »

20. L'article 11 du Règlement intérieur relatif au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que :

« 1. L'État partie à qui il a été demandé de soumettre une réponse par écrit, conformément au paragraphe 1 de l'article 10, peut demander par écrit que la communication soit déclarée irrecevable, en indiquant les motifs d'irrecevabilité, à condition de soumettre sa demande au Comité dans les deux mois suivant la demande qu'il a lui-même reçue conformément au paragraphe 1 de l'article 10.

2. Le Comité, ou le Comité par l'intermédiaire d'un groupe de travail ou d'un rapporteur, peut décider d'examiner la recevabilité séparément du fond de la communication. (...) »

21. Le Gouvernement français considère que la communication présentée par M. Ziablitsev auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels est irrecevable dès lors que ce dernier n'a pas épuisé les voies de recours internes avant de saisir le Comité et que sa communication est manifestement mal fondée et insuffisamment étayée.

A) Sur le non-épuisement des voies de recours internes

22. L'article 10, paragraphe 5, du Règlement intérieur relatif au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que :

« 5. Si, conformément au paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole facultatif, l'État partie intéressé conteste la déclaration de l'auteur ou des auteurs de la communication affirmant que tous les recours internes disponibles ont été épuisés, il doit donner des détails sur les recours qui sont ouverts à la victime ou aux victimes présumées et qui sont réputés effectifs dans les circonstances de l'espèce. »

23. En l'espèce, le Gouvernement relève que M. Ziablitsev a introduit plusieurs recours en référé-liberté, fondés sur l'article L. 512-2 du code de justice administrative, visant notamment au rétablissement des conditions matérielles d'accueil. Ces recours ont été rejetés par le juge des référés du tribunal administratif de Nice et par le juge des référés du Conseil d'Etat avant la saisine du Comité.

24. Néanmoins, M. Ziablitsev n'a pas attendu les décisions du juge administratif sur les recours en annulation qu'il a introduit auprès du tribunal administratif de Nice avant de saisir le Comité. Or ces recours au fond sont les seuls recours susceptibles de permettre aux juridictions nationales de se prononcer définitivement sur la situation litigieuse.

25. En effet, le Gouvernement rappelle que le référé-liberté, prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, permet au juge des référés, lorsqu'existe une situation d'urgence et qu'une personne publique porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, d'ordonner « toutes mesures nécessaires à la sauvegarde » de la liberté fondamentale.

26. Par ailleurs, le Gouvernement rappelle qu'un autre référé dit urgent existe en France, prévu à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, qui permet

d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision administrative, en cas d'urgence et en cas de doute sérieux sur la légalité de la décision. Un recours doit être présenté, en parallèle, devant le juge du fond, afin d'obtenir l'annulation de la décision.

27. Le Gouvernement entend souligner, de façon générale, que le juge des référés constitue un juge du provisoire : à cet égard, l'ordonnance du juge des référés permet le prononcé de mesures conservatoires et réversibles (voir par exemple pièce jointe n° 1 : Conseil d'Etat, 22 mai 2015, n° 385183), qui vont, de la sorte, pouvoir être modifiées par le juge du fond, s'il est saisi ultérieurement. Par ailleurs, et surtout, l'ordonnance est également dépourvue de l'autorité de la chose jugée, même si elle a, comme toute décision juridictionnelle, force exécutoire (voir pièce jointe n° 2 : Conseil d'Etat, 5 novembre 2003, n° 259339-259706-25975). Ainsi, le juge du référé-liberté n'a pas le pouvoir d'annuler une décision administrative.

28. L'annulation d'une décision administrative illégale relève de l'office du juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir, ou recours en annulation. Dans ce cas, le juge se prononce, non pas de manière provisoire, mais sur le fond et la décision qu'il rend, lorsqu'elle est définitive, acquiert force de chose jugée.

29. Dès lors, le référé-liberté et le recours en annulation ont bien deux objets distincts, et seul ce dernier aurait permis un redressement approprié (voir en ce sens pièces jointes n° 3, 4 et 5 : TA Melun, 12 février 2020, n° 1905464 ; TA Paris, 11 février 2020, n° 1904988 ; TA Grenoble, 11 février 2020, n° 1803384). Cette voie de droit constituait donc une voie de recours effective, que M. Ziablitsev était tenu d'épuiser avant de saisir le Comité, lequel ne statue que de manière subsidiaire, après avoir laissé l'opportunité à l'Etat concerné de redresser les violations alléguées en vertu de l'article 3 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

30. Par conséquent, le Gouvernement considère que l'auteur de la communication, en saisissant le Comité sans attendre les décisions du juge administratif sur ses recours en annulation, n'a pas épuisé les voies de recours internes et demande donc au Comité de déclarer la communication irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.

B) Sur le caractère manifestement mal fondé et insuffisamment étayé de la communication

31. Le Gouvernement relève que dans sa décision du 27 novembre 2019 adoptée en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication

n° 51/2018, le Comité a estimé que « *pour qu'une communication soit recevable, l'auteur doit ne pas avoir délibérément et en toute connaissance de cause commis un acte ou une omission l'excluant du bénéfice des prestations existantes ; en d'autres termes, il ne soit pas être seul responsable du fait qu'il n'a pas de logement convenable.* » (paragraphe 4.7).

32. Or M. Ziablitsev ne s'est retrouvé dans la situation qu'il conteste aujourd'hui devant le Comité que du seul fait de son comportement.

33. La décision du 16 octobre 2019 par laquelle le directeur territorial de l'OFII a retiré à M. Ziablitsev le bénéfice des conditions matérielles d'accueil précise que ce retrait est dû à un « *comportement violent (signalement par gestionnaire hébergement HUDA – intervention des forces de l'ordre sur site)* ».

34. Ce cas est prévu à l'article L. 744-8 1° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui prévoit que :

« *Outre les cas, mentionnés à l'article L. 744-7, dans lesquels il est immédiatement mis fin de plein droit au bénéfice des conditions matérielles d'accueil, le bénéfice de celles-ci peut être :*

1° Retiré si le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières, a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes, ou en cas de comportement violent ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement ; (...) ».

35. Par ailleurs, le Gouvernement relève que dans son ordonnance du 29 octobre 2018, le Conseil d'Etat a confirmé la motivation de la décision de l'OFII en rappelant le comportement de M. Ziablitsev, qu'il décrit comme un « *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* ».

36. En adoptant un comportement violent, M. Ziablitsev s'est lui-même privé des conditions matérielles d'accueil dont il bénéficiait.

37. Par ailleurs, dans sa décision concernant la communication n° 51/2018 précitée, le Comité tient compte du fait que « *l'intéressée a refusé d'envisager les solutions de logement de rechange qui lui ont été proposées* » (paragraphe 4.9).

38. En l'occurrence, M. Ziablitsev a contesté la solution d'hébergement d'urgence qui lui a été explicitement proposée par les pouvoirs publics à 2,5 euros la nuit (voir la communication de l'auteur au paragraphe 12.2, page 5, et application 23). Il convient de remarquer que la gratuité du logement n'est pas prévue dans les

stipulations du Pacte, ni dans les observations générales du Comité et que la somme de 2,5 euros témoigne d'une prise en charge importante par la solidarité nationale et les pouvoirs publics de ce logement.

39. En n'acceptant pas la solution d'hébergement proposée, M. Ziablitsev s'est lui-même privé des conditions d'accueil qui lui étaient offertes.

40. Il ressort de ce qui vient d'être exposé que M. Ziablitsev est seul responsable de sa situation. Dès lors, le Gouvernement invite le Comité à conclure à l'irrecevabilité de la communication.

41. Par ailleurs, le Gouvernement relève que dans sa communication, M. Ziablitsev ne se prévaut que de simples allégations sans démontrer matériellement la violation des stipulations du Pacte. Il n'apporte aucune preuve ni élément objectif venant corroborer ces mêmes allégations.

42. En effet, la plupart des pièces-jointes de la communication sont des recours et des vidéos réalisés par ses soins. Si des décisions de justice et des actes administratifs sont également transmis, il n'en demeure pas moins que M. Ziablitsev ne démontre pas en quoi ceux-ci reposeraient, selon ses dires, sur des « *informations fausses* » (page 9 de la communication) ou seraient constitutifs d'une violation de ses droits.

43. A titre d'illustration, la pièce jointe n° 16 de la communication, intitulée « Déclaration de la falsification de la lettre « sur la violence physique » par l'employée « Fondation de Nice » UZIK Viktorya du 06/11/2019 », qui ne fait que reprendre les dires de l'intéressé, n'a aucune valeur probante.

44. Enfin, le Gouvernement souligne que dans sa communication, M. Ziablitsev se prévaut de stipulations qui sont inopérantes devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. M. Ziablitsev invoque notamment les articles 13 et 22 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés qui ne sont pas applicables puisque l'auteur de la communication ne bénéficie pas du statut de réfugié et sont, en tout état de cause, inopérants devant le Comité. M. Ziablitsev se prévaut aussi de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 3 juillet 2014 dans l'affaire *Géorgie c. Russie (I)* qui portait sur l'expulsion collective du territoire de ressortissants géorgiens par les autorités russes d'octobre 2006 à janvier 2007 et n'est donc aucunement transposable à la présente affaire. M. Ziablitsev cite également des stipulations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui ne relèvent pas de la compétence du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels.

45. Il ressort de ce qui vient d'être exposé que la communication de M. Ziablitsev est manifestement mal-fondée et insuffisamment étayée et doit donc être déclarée irrecevable./.

ANNEXES

Pièce jointe n° 1 : Conseil d'Etat, 22 mai 2015, n° 385183

Pièce jointe n° 2 : Conseil d'Etat, 5 novembre 2003, n° 259339-259706-25975

Pièce jointe n° 3 : TA Melun, 12 février 2020, n° 1905464

Pièce jointe n° 4 : TA Paris, 11 février 2020, n° 1904988

Pièce jointe n° 5 : TA Grenoble, 11 février 2020, n° 1803384