

Paris, le 28 octobre 2015

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-243

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 l'Accord franco algérien du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et ses articles 8 et 14 ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et son article L. 313-12

Saisi par Maître Z, avocate de Madame X, qui estime que la décision du préfet de police portant refus de renouvellement de son titre de séjour « vie privée et familiale », ainsi que la mesure et obligation de quitter le territoire (OQTF) à destination de l'Algérie, présente un caractère discriminatoire à raison de sa nationalité.

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Paris, dans le dossier 1509626/3-3.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Paris présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

RAPPEL DES FAITS

Madame X, de nationalité algérienne, a épousé un ressortissant français, Monsieur Y, en Algérie, en 2010.

Entrée sur le territoire français le 18 septembre 2011, elle s'est vue délivrer un titre de séjour valable jusqu'au 21 décembre 2012, en qualité de conjoint de français.

Quelques mois après son arrivée en France, le 5 décembre 2011, Madame X a quitté le domicile conjugal et déposé plainte pour violences conjugales à l'encontre de son époux.

La réclamante a été examinée par un médecin, ce même jour, lequel a attesté de l'existence de plusieurs lésions sur les membres inférieurs et supérieurs et évalué l'incapacité totale de travail (ITT) à cinq jours.

Souhaitant pouvoir se maintenir sur le territoire français, la réclamante a sollicité le renouvellement de son titre de séjour auprès des services de la préfecture de police. Elle s'est vue délivrer plusieurs récépissés, dont le dernier était valable jusqu'au 27 juillet 2015.

Le 10 septembre 2013, la réclamante a engagé une procédure de divorce, lequel a été prononcé aux torts exclusifs de Monsieur Y, le 25 novembre 2014. Le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Senlis a considéré dans sa décision que « (...) *la preuve des faits de violences allégués doit être considérée comme rapportée (...)* ».

Sous couvert des récépissés délivrés, Madame X travaille depuis le 3 juillet 2013 comme aide à domicile pour les personnes âgées, et est employée, en contrat à durée indéterminée, depuis le 17 février 2014, par une association.

La réclamante a vécu, depuis sa séparation, chez des membres de sa famille résidant en France, et est hébergée, depuis le 1^{er} avril 2013, chez sa tante, titulaire d'une carte de résident d'une durée de dix ans en cours de validité.

Le 6 mai 2015, le Préfet de police a rejeté sa demande de renouvellement de titre de séjour aux motifs qu'elle ne remplissait pas les conditions prévues par les stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, compte tenu, notamment, du fait qu'elle ne pouvait plus justifier d'une communauté de vie effective avec son époux et qu'il ne serait pas porté atteinte à son droit au respect de sa vie privée et familiale, eu égard aux attaches dont elle dispose dans son pays d'origine.

Cette décision de rejet a été assortie d'une OQTF avec délai de départ volontaire.

Le 10 juin 2015, Madame X, représentée par Maître Z, a introduit, une requête en annulation à l'encontre de l'arrêté préfectoral du 6 mai 2015, devant le tribunal administratif de Paris. Elle a assorti cette démarche d'une requête en référé- suspension au titre des dispositions de l'article L. 521-1 du Code de la justice administrative.

Par ordonnance en date du 22 juin 2015, le Tribunal administratif de Paris a rejeté la requête en référé de Madame X au motif qu'aucun des moyens invoqués ne permettait de faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

Dans le cadre de l'instance pendante devant le Tribunal administratif, une audience a été fixée le 10 novembre 2015.

DISCUSSION

Les décisions de refus de renouvellement du titre de séjour « vie privée et familiale » et d'OQTF prises à l'encontre de Madame X nous semblent résulter d'une erreur de droit ainsi que d'un défaut d'examen de la situation particulière de la réclamante par le préfet de police, eu égard aux dispositions de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié (1).

En outre, ces décisions nous semblent également constituer une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de Madame X au sens de l'article 8 de la CESDH, ainsi qu'une discrimination indirecte fondée sur sa nationalité (2).

1) De l'erreur de droit et du défaut d'examen de la situation de la réclamante par le préfet de police, eu égard aux dispositions de l'article 6 2) de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié

Aux termes de l'article 6 2) de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 : « (...) les dispositions du présent article ainsi que celles des deux articles suivants, fixent les conditions de délivrance et de renouvellement du certificat de résidence aux ressortissants algériens établis en France ainsi qu'à ceux qui s'y établissent, sous réserve que leur situation matrimoniale soit conforme à la législation française . Le certificat de résidence d'un an portant la mention « vie privée et familiale » est délivré de plein droit : (...) 2) au ressortissant algérien, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ; (...) ».

L'article L. 313-12 du CESEDA dispose que : « (...) Le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 4° de l'article L. 313-11 est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé, sauf si elle résulte du décès du conjoint français. Toutefois, lorsque l'étranger a subi des violences conjugales de la part de son conjoint et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour de l'étranger et peut en accorder le renouvellement. En cas de violence commise après l'arrivée en France du conjoint étranger mais avant la première délivrance de la carte de séjour temporaire, le conjoint étranger se voit délivrer, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale ". » ; et que : « La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 ou la carte de séjour temporaire mentionnée au 1° de l'article L. 313-10 sur le fondement du troisième alinéa de cet article peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 311-7. ».

Les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens sont admis au séjour en France sont, en principe, intégralement régies par les dispositions de l'accord franco-algérien, à l'exclusion des dispositions du CESEDA.

Toutefois, le Conseil d'Etat, saisi de la question de l'applicabilité des dispositions du CESEDA relatives aux violences conjugales aux ressortissants algériens, estime, dans un avis en date du 22 mars 2010 (n°333679), que les stipulations de l'accord franco-algérien « *n'interdisent pas au Préfet de délivrer un certificat de résidence à un ressortissant algérien, qui ne remplit pas l'ensemble des conditions auxquelles est subordonnée sa délivrance de plein droit. Il appartient au Préfet, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont il dispose sur ce point, d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des éléments de la situation personnelle de l'intéressé, l'opportunité d'une mesure de régularisation (...)* ».

En outre, l'instruction ministérielle du 9 septembre 2011 recommande aux préfets de prendre en compte les circonstances de violences conjugales : « *vous pourrez, dans l'exercice de votre pouvoir discrétionnaire, tenir compte, parmi d'autres éléments, de la circonstance de violences conjugales attestée par tous moyens, en particulier par ordonnance de protection, pour décider du droit au séjour d'un ressortissant algérien* ». A l'instar de cette recommandation, la circulaire du 28 novembre 2012, n° NOR INTK1229185C, relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du CESEDA, indique, concernant les ressortissants tunisiens et algériens que « *Nonobstant le fait que les ressortissants algériens ne peuvent se prévaloir des dispositions du CESEDA fixant les conditions d'admission exceptionnelle au séjour et qu'ils ne rempliraient pas l'ensemble des conditions auxquelles est subordonnée la délivrance de plein droit d'un titre de séjour au regard des stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, vous pouvez, en application de votre pouvoir général d'appréciation, décider d'admettre exceptionnellement au séjour ces ressortissants en vous inspirant des critères rappelés dans la présente circulaire.* ».

Le tribunal administratif de Nice avait, déjà, dans un arrêt du 10 janvier 2009 (n°0900037), dans des circonstances similaires à l'espèce, jugé que, « *dans le cas où la communauté de vie a été rompue et a pris fin à l'initiative de l'étranger en raison de violences conjugales infligées par son conjoint, il appartient aux préfets, comme les y invite d'ailleurs une circulaire n° INT/D/04/00134/C du 30 octobre 2004, d'examiner les possibilités d'accorder un renouvellement du titre de séjour sollicité au regard soit des considérations humanitaires incluant les violences conjugales faites aux femmes, soit des justificatifs produits devant lui, parmi lesquels notamment, des dépôts de plainte* », et, en a déduit que « *compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, et nonobstant la circonstance que la rupture de la communauté de vie entre les époux se soit traduite par un divorce, l'arrêté attaqué refusant le renouvellement d'un titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français et fixant l'Algérie comme pays de destination est entaché d'erreur manifeste dans l'appréciation de la situation personnelle de la requérante (...)* ».

Concernant les ressortissants algériens, la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes, le 18 décembre 2009 (n°09NT01020) a jugé que le préfet de la Sarthe avait méconnu les stipulations du 5) de l'article 6 de l'accord franco-algérien en refusant de délivrer un titre de séjour à l'intéressé, et en assortissant cette décision d'une obligation de quitter le territoire français, dans les circonstances particulières de l'espèce : « *Considérant que Mme X a dû fuir le domicile conjugal en raison des violences que lui faisait subir son conjoint, ainsi qu'en atteste le procès-verbal établi par les services de police ; que, par ailleurs, Mme X, qui a de nombreux amis en France ainsi que des membres proches de sa famille et a travaillé bénévolement pour la Croix-Rouge, est bien intégrée dans la société française* ».

De même, dans sa décision datée du 26 septembre 2013 (n°13NC00300), la CAA de Nancy établit que le préfet du Bas-Rhin a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en refusant le renouvellement du titre de séjour d'un an sollicité par la

requérante en raison de la rupture de la vie commune avec son époux, estimant que « *l'intéressée fait toutefois valoir que le préfet aurait dû faire usage de son pouvoir de régularisation et tenir compte de sa situation particulière en raison des violences que son conjoint lui a fait subir, la contraignant à mettre fin à la vie commune pour s'y soustraire ; que contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, les violences dont a été victime Mme A...sont établies par les pièces versées au dossier et notamment par la note rédigée le 23 septembre 2011 par un agent du service des titres de séjour de la préfecture du Bas-Rhin destinée au secrétaire général de la préfecture portant témoignage de graves menaces proférées par le conjoint de l'intéressée* ».

En l'espèce, le jugement de divorce aux torts exclusifs de son conjoint, le certificat médical établi par un médecin à la suite des violences survenues le 5 décembre 2012, la plainte de Madame X déposée à l'encontre de son ex-époux dont le casier judiciaire comporte plusieurs condamnations, notamment pour des faits de violences, ainsi que la parfaite intégration de l'intéressée, constituent autant d'éléments attestant des circonstances exceptionnelles dans le cadre desquelles la réclamante a mis fin à sa communauté de vie avec Monsieur Y.

Or, le préfet de police, dans son arrêté préfectoral du 6 mai 2015, n'a pas procédé à l'examen de la situation particulière de l'intéressée, et a fondé sa décision de refus de renouvellement du titre de séjour sur la seule rupture de la communauté de vie à l'initiative de la réclamante, matérialisée par son divorce.

Compte tenu de ce qui précède, et en l'absence de mention des violences conjugales dont la réclamante était victime, circonstances ayant entraîné la fin de la communauté de vie des époux, il apparaît que le préfet de police a entaché sa décision du 6 mai 2015 d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation.

L'ordre public international français est présenté comme étant un « *ensemble de valeurs intangibles et supérieures, qui mêle des intérêts généraux (ou publics), comme des intérêts politiques, moraux, économiques et sociaux* »¹, et est destiné à défendre des principes ou valeurs à prétention universelle, plus précisément, « *les principes de justice universelle considérés dans l'opinion française comme doués de valeur internationale absolue* »². Il revêt, en conséquence, une valeur supérieure à l'accord bilatéral, lequel doit lui être conforme.

La Cour de cassation est venue préciser que certains textes internationaux protecteurs des droits de l'Homme font partie intégrante du corpus de valeurs et principes constitutifs de l'ordre public international français. Il s'agit notamment de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, etc³.

2) De l'atteinte à la vie privée et familiale de la réclamante et de la discrimination indirecte fondée sur sa nationalité

La décision de refus de renouvellement du titre de séjour de la réclamante, assortie d'une OQTF, semble également porter atteinte à la vie privée et familiale de cette

¹ M-L NIBOYET et G.GEOUGGRE DE LA PRADELLE, op. cit., n°307.

² Selon la formule : Civ. 25 mai 1948, Lautour, GADIP, n°19.

³ Communiqué de la Cour de cassation annexé à l'arrêt Soc., 10 mai 2006, Moukarim (Service de documentation et d'études de la Cour de cassation).

dernière au sens de l'article 8 de la CESDH et constituer une discrimination au sens de l'article 14 de cette même convention.

L'article 8 de la convention stipule que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, et qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

L'article 14 de la CESDH, relatif à l'interdiction de discrimination, stipule, quant à lui, que « *la jouissance des droits et libertés reconnus par la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou tout autre situation* ».

Dans la présente espèce, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour « vie privée et familiale » de la réclamante fondée sur les dispositions de l'Accord franco-algérien précité semble porter une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de la réclamante.

En effet, au titre de l'article 8 de la CESDH, les autorités ont l'obligation de respecter un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir : d'une part, les droits de la réclamante au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, les intérêts de la société.

La Cour européenne des droits de l'homme a établi, dans un arrêt du 18 octobre 2006 , Uner contre Pays Bas (n°46410/99), que le respect de la vie privée et familiale au sens des dispositions de l'article 8 de la CESDH s'entend « *indépendamment de l'existence ou non d'une « vie familiale* » » et, qu'en conséquence, « *l'expulsion d'un immigré établi s'analyse en une atteinte à son droit au respect de sa vie privée* ».

En outre, le Conseil d'Etat (CE), dans un arrêt *Osmanov*, du 14 décembre 2005 (n°274710) a jugé que des preuves d'attaches stables, d'insertion sociale, de possibilités d'insertion professionnelle et de maîtrise de la langue française constituaient autant d'éléments de nature à établir l'existence de conséquences d'une exceptionnelle gravité sur la situation familiale et personnelle du requérant en cas de renvoi vers son pays d'origine.

De plus, la CAA de Lyon, le 12 juillet 2005 (Préfet de la Savoie, n°05LY00520) ; la CAA de Paris, le 13 décembre 2006 (n°06PA01172) ; le CE, le 2 février 2007 (n°297834) ,et, le TA de Rouen, le 22 mai 2007 (n°070050), ont estimé que, si le préfet n'est jamais lié par la survenance de violences conjugales, il ne doit cependant pas se contenter de fonder une décision de refus sur la seule constatation de la rupture de la communauté de vie. Il lui incombe donc d'apprécier les conséquences de sa décision sur la situation personnelle de l'intéressé au regard des buts en vue desquels elle a été prise ainsi qu'en prenant en compte les dispositions de l'article 8 de la CESDH relatives au respect de la vie privée et familiale.

Le corollaire de l'existence de ce pouvoir discrétionnaire est constitué par le fait que le préfet dispose toujours de la faculté de prendre « une mesure gracieuse favorable à l'intéressé justifiée par sa situation particulière (CE, Avis 10 mai 1996, Mme *Nouara Tazir*, Lebon T. 935).

Il résulte donc de la jurisprudence que l'autorité administrative doit tenir compte de plusieurs critères, dont, notamment, l'existence de violences conjugales, le fait que la

requérante travaille en France, les « effets d'une mesure de reconduite à la frontière », ce qui correspond au droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants tels que prohibés par l'article 3 de la CESDH.

L'administration est donc invitée à examiner avec « bienveillance » les demandes de renouvellement de titres émanant d'étrangers ayant rompu la vie commune en raison des violences conjugales (Circulaire 20 janvier 2004, n° NOR/INT/D/04/00006/C).

Or, il ne ressort pas de la motivation de la décision prise à l'encontre de Madame X que le préfet a suffisamment pris en compte l'intérêt de la réclamante à voir sa vie privée et familiale respectée.

En effet, la seule circonstance qu'elle serait sans charge de famille en France et qu'elle n'atteste pas être dépourvue de famille en Algérie ne saurait suffire à établir qu'il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée et familiale de la réclamante.

A cet égard, il convient de relever que le divorce de Madame X est fondé sur des griefs qui ne sauraient lui être imputables.

Il convient de souligner, par ailleurs, que la réclamante est salariée d'une association venant en aide aux personnes âgées, depuis le mois de juillet 2013. Cette dernière, qui employait l'intéressée en contrat à durée déterminée, lui a proposé un contrat à durée indéterminée en février 2014. Ce changement de nature de contrat de travail révèle la parfaite intégration professionnelle de l'intéressée.

En outre, Madame X a de nombreuses attaches familiales en France, des tantes et des cousins de nationalité française ou titulaires de cartes de résidents valables dix ans. Ses liens avec ses proches présents sur le territoire français se sont renforcés à la suite des difficultés que la réclamante a rencontrées dans son mariage.

Le renvoi de Madame X vers son pays d'origine, l'Algérie, alors même qu'elle a été victime de violences commises par son conjoint, lequel est connu des services de police et a été condamné à plusieurs reprises, semble disproportionné et s'apparente à une sanction supplémentaire de l'échec de son mariage.

La réclamante, craint en effet de se voir placée au ban de la société algérienne du fait de sa situation de femme divorcée.

La CAA de Nantes a considéré, dans une décision du 15 octobre 2010 (n°09NT02259) « *qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, de la plainte déposée par Mme X le 11 février 2008 que cette dernière, mariée depuis 2004 et qui avait rejoint son époux en France au mois d'octobre 2007, a été victime de sévices de la part de celui-ci et a dû s'enfuir précipitamment du domicile familial, situé dans la région lyonnaise, pour venir se réfugier à Tours, auprès d'un membre de sa famille, qui ne l'a hébergée que temporairement ; que Mme X a, ensuite, été accueillie dans un centre d'hébergement et a accompli plusieurs démarches en vue de son intégration sociale et professionnelle ; qu'elle indique, en outre, qu'elle ne peut envisager un retour serein dans son pays d'origine, du fait de l'échec de son mariage et de la plainte qu'elle a déposée à l'encontre de son époux ; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, dont l'exactitude matérielle n'est pas contestée devant la Cour par l'administration, que le préfet d'Indre-et-Loire a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des conséquences de sa décision sur la situation personnelle de l'intéressée.* ».

Madame X a construit sa vie privée sur le territoire français et a démontré, en dépit de graves difficultés personnelles, sa volonté et sa capacité d'intégration sociale et professionnelle.

En conséquence, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour de la réclamante, assortie d'une OQTF, notifiée à la réclamante, semble porter atteinte à son droit au respect de sa vie privée et familiale.

En outre, l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations dispose que « (...) *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* ».

Dans sa délibération n°2007-204 du 3 septembre 2007, relative aux conditions de délivrance du document de circulation pour les mineurs de nationalité algérienne, la haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) a estimé qu'« *une différence de traitement se révèle discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire qu'elle ne poursuit pas un but légitime ou lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. (...)* ».

Eu égard à ce qui précède, si les ressortissants algériens se voient toujours soumis à l'application des dispositions de l'accord franco-algérien précité, et ne peuvent, de ce fait, bénéficier de l'application de l'article L. 313-12 du CESEDA, à la différence des ressortissants étrangers d'une autre nationalité, le refus de renouvellement de son titre de séjour opposé à la réclamante, assorti d'une OQTF, fondé uniquement sur les dispositions de l'accord franco-algérien, sans examen des circonstances particulières résultant des violences conjugales, pourrait revêtir un caractère discriminatoire à raison de la nationalité.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre à l'appréciation des juges du Tribunal administratif de Paris.

Jacques TOUBON