

Paris, le 18 avril 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2018-131

---

**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 l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment les articles L.316-1 et R.316-3 ;

Vu la note d'information du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme (NOR : INTV1501995N) ;

---

Saisi par l'intermédiaire d'une association d'une réclamation de Madame X épouse Y relative à la décision portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire prise à son encontre par le préfet de Z le 1<sup>er</sup> août 2016 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Z.

Jacques TOUBON

---

## **Observations devant la cour administrative d'appel de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mai 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi, par l'intermédiaire d'une association, d'une réclamation de Madame X épouse Y relative à la décision portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire prise à son encontre par le préfet de Z le 1<sup>er</sup> août 2016.

### **1. Exposé des faits et de la procédure**

S'estimant victime de traite des êtres humains, Madame Y, ressortissante biélorusse née le 29 avril 1972, a rencontré l'association le 1<sup>er</sup> mars 2016. Elle est prise en charge par l'association depuis cette date.

Le 21 mars 2016, elle a déposé plainte auprès de la gendarmerie de W pour de faits de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

Par courrier du 30 mars 2016, elle a sollicité auprès de la préfecture de Z la délivrance d'un titre de séjour en sa qualité de victime de la traite, sur le fondement de l'article L.316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

A sa demande, elle joignait notamment :

- Le récépissé de dépôt de plainte ;
- Une attestation de prise en charge d'une association.

Le 20 mai 2016, elle s'est vu délivrer un récépissé de première demande de titre de séjour l'autorisant à exercer une activité professionnelle.

Toutefois, par décision du 1<sup>er</sup> août 2016, notifiée le 3 août 2016, le préfet de Z a pris à l'encontre de Madame Y une décision de refus de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire au motif « *qu'il ressort des vérifications effectuées auprès du commandement du groupement de la gendarmerie de W qu'aucune infraction n'avait été retenue au titre de l'article 225-4-1 du code pénal et que l'intéressée est victime d'infractions relevant du code du travail, notamment de travail dissimulé ; que par conséquent, Madame Y ne peut soutenir avoir été victime de l'infraction visée par les articles 225-4-1 et 225-4-6 du code pénal* ».

Madame Y a exercé des recours gracieux et hiérarchique contre cette décision. Elle produisait à l'appui de ces recours des pièces visant à établir que, contrairement aux informations communiquées par le commandement de gendarmerie, une procédure relative à des faits de traite des êtres humains était toujours en cours.

Parallèlement, elle a saisi le tribunal administratif de Z d'un recours en annulation.

Par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2016, le préfet a confirmé sa décision, précisant que ses services avaient fait une application des dispositions du CESEDA conforme aux instructions ministérielles du 19 mai 2015 relatives aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme (NOR : INTV1501995N).

Par courrier du 6 janvier 2017, le ministère de l'Intérieur confirmait également la décision du préfet.

Par jugement du 2 mai 2017, le tribunal administratif de Z a rejeté la requête introduite par Madame Y, considérant notamment que « *les plaintes relatives aux infractions visées par les dispositions [de l'article L.316-1] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile avaient été classées* » et qu'ainsi, la réclamante « *ne pouvait plus, à la date de la décision attaquée, être regardée comme remplissant les conditions prévues pour la délivrance d'une carte temporaire sur leur fondement* ».

Le 7 juin 2017, Madame Y était pourtant entendue dans le cadre d'une procédure diligentée pour des faits de « *traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail* ».

Par courrier du 8 juin 2017, elle informait la préfecture de cet élément nouveau tendant à confirmer l'existence d'une procédure en cours relative à des faits de traite des êtres humains.

Le 13 juillet 2017, elle interjetait appel du jugement rendu par le tribunal administratif de Z.

Au début de l'année 2018, Madame Y a été convoquée par les services de la préfecture de Z, où elle s'est vu remettre un récépissé de demande de titre de séjour valable jusqu'au 30 avril 2018. Toutefois, il lui aurait été indiqué à cette occasion que sa demande faisait l'objet d'une nouvelle instruction et qu'aucune décision de délivrance d'un titre de séjour n'avait encore été prise.

Pour cette raison, Madame Y a décidé de maintenir le recours introduit devant la cour administrative d'appel de Z.

## **2. Instruction menée par les services du Défenseur des droits**

Par courrier du 20 octobre 2016, les services du Défenseur des droits ont demandé au préfet de Z de produire toutes ses observations relatives à la situation de Madame Y.

Le même jour, les services du Défenseur des droits ont adressé une copie de ce courrier au ministre de l'Intérieur. Ils considéraient en effet que la note ministérielle du 19 mai 2015 – sur laquelle se fonde le préfet pour confirmer le refus de titre opposé à la réclamante – était susceptible de soulever des difficultés d'interprétation. Aussi, ils demandaient au ministre d'apprécier l'opportunité de préciser la portée de ses instructions.

Par courrier du 2 janvier 2017, le préfet précisait s'en remettre à la réponse qui devait être prochainement adressée au Défenseur des droits par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

Le 18 mars 2018, les services centraux du ministère de l'Intérieur répondaient au Défenseur des droits en rappelant que les recours gracieux, hiérarchique et contentieux exercés par la réclamante avait tous été rejetés. Ils précisait toutefois que celle-ci avait déposé un complément de plainte et formulé une nouvelle demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L.316-1 du CESEDA et qu'ainsi, la préfecture lui avait délivré un nouveau récépissé valable jusqu'au 30 avril 2018. Dans ce courrier, le ministère cite la note du 19 mai 2015 sans toutefois en préciser la portée, notamment pour ce qui concerne les diligences que peuvent ou doivent accomplir les services préfectoraux auprès des autorités judiciaires au stade de l'examen de la demande de délivrance d'un premier titre de séjour en qualité de victime de la traite ou du proxénétisme.

## **3. Discussion juridique**

Peu de temps avant que Madame Y ne dépose sa demande, le législateur est intervenu pour lier la compétence des préfets dans la délivrance des titres de séjour aux victimes de la traite

ou du proxénétisme<sup>1</sup>. Les dispositions de l'article L.316-1 du CESEDA telles qu'en vigueur au moment de l'enregistrement de la demande de titre de Madame Y prévoient ainsi que : « *Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions. La condition prévue à l'article L. 311-7 n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites. »*

L'article R.316-3 du même code précise qu' « *une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée minimale de six mois est délivrée par le préfet territorialement compétent à l'étranger qui satisfait aux conditions définies à l'article L. 316-1 et qui a rompu tout lien avec les auteurs présumés des infractions mentionnées à cet article. [...] La demande de carte de séjour temporaire est accompagnée du récépissé du dépôt de plainte de l'étranger ou fait référence à la procédure pénale comportant son témoignage. »*

Il résulte de ces dispositions que la délivrance de la première carte de séjour est seulement subordonnée à la condition que l'intéressé apporte la preuve :

- Soit d'un dépôt de plainte contre une personne qu'il accuse de traite ou de proxénétisme ;
- Soit de son témoignage dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions.

Dans une note d'information du 19 mai 2015 – antérieure à la réforme législative du 7 mars 2016 – le ministre de l'Intérieur a précisé les modalités d'examen des demandes de titres présentées par les victimes de la traite ou du proxénétisme.

S'agissant des pièces à produire, il indique que si le récépissé du dépôt de plainte peut être exigé, c'est uniquement dans le but « *d'obtenir une justification du témoignage ou du dépôt de plainte et non de connaître le contenu de la procédure engagée. En effet, il résulte de l'article 11 du code de procédure pénale que "la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète" et que les personnes qui y concourent sont tenues au secret professionnel »* (point 3.3.1 de la note).

Toutefois, le ministre précise plus loin que des vérifications plus approfondies peuvent ensuite être engagées auprès des forces de l'ordre. Au point 3.1.4 de la note, il est en effet prévu qu'un récépissé de quatre mois soit délivré au demandeur pour couvrir la période d'instruction de la demande « *au cours de laquelle il convient de s'assurer que le demandeur remplit effectivement les conditions prévues à l'article L.316-1 du CESEDA, à savoir qu'il est bien une victime de la traite ou du proxénétisme ayant coopéré avec les autorités, que sa présence en France ne constitue pas une menace pour l'ordre public et qu'il a rompu tout lien avec les auteurs des infractions dont il est la victime »*.

Le ministre relève que, dans ce cadre, « *l'intervention des services judiciaires est indispensable pour [...] informer [les services préfectoraux] des suites réservées aux*

---

<sup>1</sup> Cette réforme va dans le sens de recommandations formulées à plusieurs reprises par le Défenseur des droits. Voir notamment : *Exilés et droits fondamentaux, la situation sur le territoire de Calais*, rapport du Défenseur des droits, octobre 2015, pp.58-59.

*informations données par l'étranger dans le cadre de la procédure judiciaire notamment en cas de plainte contre X ou de faits particulièrement anciens ou imprécis ».*

En l'occurrence, le préfet s'appuie sur ces instructions pour justifier les vérifications effectuées auprès du commandement du groupement de la gendarmerie de W.

A cet égard, il convient de préciser, d'une part, que la note ministérielle du 19 mai 2015 ne saurait, sous peine d'être entachée d'illégalité, autoriser les services préfectoraux à différer la délivrance du titre sollicité jusqu'à la décision du procureur sur la plainte. Cela reviendrait en effet à subordonner la délivrance du titre à une condition non prévue par les textes. Sur ce point, la suite de la note ministérielle est d'ailleurs sans équivoque, le ministre précisant très clairement que la délivrance de la carte de séjour, lorsqu'il s'agit d'une première demande d'admission au séjour, « *ne doit pas être conditionnée à la justification de poursuites pénales par le parquet* » (Instruction du 19 mai 2015, point 3.1.4).

D'autre part, cette note ministérielle ne saurait avoir pour effet d'autoriser les services préfectoraux à s'enquérir de l'état de l'enquête en cours ou des suites qu'il serait envisagé de donner à la plainte. A cet égard, le ministre précise bien que les services judiciaires doivent seulement apporter aux autorités préfectorales « *les éléments indispensables* » de nature à établir que le demandeur est une victime de la traite ou du proxénétisme et qu'il a rompu tout lien avec les auteurs présumés des infractions (point 3.1.4 de la note).

En l'espèce, Madame Y produisait à l'appui de sa demande de titre un récépissé de dépôt de plainte récent et faisant expressément mention de l'infraction de « traite des êtres humains ». Les conditions de délivrance du titre telles que fixées par le CESEDA apparaissaient ainsi remplies, si bien que le préfet aurait pu, sur cette seule base, procéder à la délivrance du titre sollicité.

En tout état de cause, si le préfet a jugé utile de procéder à des vérifications complémentaires, il ne ressort toutefois pas des informations communiquées par la gendarmerie que Madame Y serait de mauvaise foi ou qu'elle aurait déposé une plainte manifestement infondée. De plus, il apparaît que l'affirmation du commandement de gendarmerie selon laquelle le procureur aurait décidé de ne pas retenir l'infraction de traite des êtres humains n'est confirmée par aucune décision de classement sans suite dument motivée et notifiée.

En revanche, après avoir pris connaissance, par l'intermédiaire de la décision de refus de séjour qui lui était opposée, des informations communiquées par la gendarmerie, Madame Y a immédiatement saisi le préfet d'un recours gracieux. Elle appelait son attention sur la convocation du représentant légal d'une association en vue d'une audition « *sur la situation de Mme Y* » fixée le 13 juillet 2016 et produisait un procès-verbal précisant que l'audition s'inscrivait dans le cadre d'une procédure diligentée sous le numéro de procès-verbal 2016/7622, pour des faits de « *traite des êtres humains* ». Aussi, pour Madame Y, cette convocation tendait à établir qu'une procédure relative à des faits de traite était toujours en cours.

Pourtant, c'est en se fondant sur les seules déclarations faites par le commandement de gendarmerie le 20 juin 2016 que le préfet a confirmé, par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2016, la décision de refus de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire prise à l'encontre de la Madame Y. Il en va de même de la réponse adressée par le ministère de l'Intérieur au recours hiérarchique formé par la réclamante.

Par ailleurs, si le tribunal administratif de Z a également confirmé, en se fondant sur les déclarations du commandement de gendarmerie, le refus de séjour opposé à Madame Y, il y a toutefois lieu de relever que, quelques jours après la lecture du jugement, Madame Y a été convoquée par le commissariat de Z pour être entendue dans le cadre d'une procédure relative à des faits de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail.

Le lendemain, Madame Y a transmis le procès-verbal de l'audition – lequel fait expressément mention en sa marge de faits de traite des êtres humains – aux services de la préfecture. Il s'agissait pour elle d'apporter une preuve complémentaire de ce qu'une procédure relative à des faits de traite était toujours en cours.

Plusieurs mois après, Madame Y a finalement été convoquée à la préfecture, où elle s'est vu remettre un récépissé de demande de titre d'une durée de validité de trois mois.

Dans son courrier au Défenseur des droits en date du 18 mars 2018, le ministère de l'Intérieur précise que la délivrance de ce récépissé fait suite au complément de plainte ainsi qu'à la nouvelle demande de titre déposés par Madame Y. Pourtant, cette dernière indique ne pas avoir déposé d'autre plainte que celle pour laquelle elle a sollicité la délivrance d'un titre de séjour en mars 2016.

Aussi, l'ensemble des éléments produits par Madame Y tendent à instaurer un doute persistant quant à l'existence d'une procédure la concernant, en cours depuis 2016 et relative à des faits de traite des êtres humains. Dans ces circonstances, le refus des autorités compétentes de procéder à des vérifications complémentaires pour déterminer si la réclamante pouvait, dès 2016, bénéficier d'un titre de séjour de plein droit, apparaît contraire à l'article L.316-1 du CESEDA.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Z.

Jacques TOUBON